

Analyse af Skatteministeriet

SKATTEMINISTERIET

FINANSMINISTERIET

Rapport

18. december 2012

Indholdsfortegnelse

0. SAMMENFATNING	4
1. ORGANISERING OG RESSOURCER.....	22
2. EFFEKTIVISERINGSANALYSER OG -TILTAG.....	30
2.1 Vejledning	31
2.2 Afregning	72
2.3 Indsats	123
2.4 Inddrivelse	148
2.5 Økonomi- og virksomhedsstyring	168
2.6 HR	196
2.7 IT	234
2.8 Indkøb	278
2.9 Bilag til kapitel 2	302
3. REDUKTION AF SKATTEGABET	308
3.1 Metode og datakilder	311
3.2 Begrebsdefinition	313
3.3 Analyse af proceseffektivitet	313
3.4 Analyse af SKATs dækning af skattegabet	331
3.5 Anbefalinger for at reducere skattegabet	335
3.6 Implementering af anbefalingerne	354
3.7 Bilag til kapitel 3	357

4. INDDRIVELSE AF RESTANCER.....	370
4.1 Opsummering	370
4.2 Metode og datakilder	372
4.3 Begrebsdefinition	372
4.4 Kortlægning af SKATs inddrivelse	373
4.5 Implementeringssekvens af tiltag	400
4.6 Yderligere tiltag til umiddelbar forbedring	402
4.7 Bilag til kapitel 4	405
5. STYRKET ØKONOMI- OG VIRKSOMHEDSSTYRING	408
5.1 Vurdering af SKATs økonomi- og virksomhedsstyring	410
5.2 Anbefalede tiltag	436
5.3 Implementering	446
6. NY ORGANISATION	448
6.1 Beskrivelse af organisationsændringer i SKAT de senere år	448
6.2 Beskrivelse af SKATs nuværende organisation	450
6.3 Vurdering af SKATs nuværende organisation	454
6.4 Organisationserfaringer fra sammenlignelige organisationer	458
6.5 Mulige justeringer af SKATs organisation	463
6.6 Konsekvensbeskrivelse af ny organisation	478
7. IMPLEMENTERINGSPLAN	482
7.1 Tidsplan	482
7.2 Økonomiske effekter	484
7.3 Grundlag for en succesfuld implementering	489
7.4 Implementeringsmodel	491

Analyse af Skatteministeriet

0. SAMMENFATNING

Regeringens Økonomiudvalg besluttede i marts 2012 at igangsætte et analysearbejde på Skatteministeriets (herefter SKAT) område. Formålet med analysearbejdet er at ruste SKAT, således at organisationen kan realisere de aftalte og forudsatte effektiviseringer, der blev identificeret ved fusionen af den statslige og kommunale skatteforvaltning i 2005. Samlingen af skatteforvaltningerne til større og færre enheder muliggjorde en styrkelse af kerneforretningen og effektiviseringer som følge af bl.a. stordriftsfordele, men gevinsterne er ikke blevet realiseret som planlagt. Der er derfor behov for at identificere konkrete tiltag, der kan sikre, at SKAT kan realisere de aftalte og forudsatte effektiviseringer fuldt ud samtidig med, at kerneforretningen kan styrkes yderligere.

McKinsey & Company har på denne baggrund gennemført en dybdegående analyse i perioden 1. maj – 1. september, og resultaterne præsenteres i denne rapport. Dette kapitel sammenfatter analysens (1) baggrund, (2) dækningsfelt, (3) anbefalinger, (4) effektiviseringspotentiale og (5) implementeringsplan.

0.1 Forventningerne fra fusionen i 2005 skal indfries

SKAT varetager den samlede opkrævning af skatter og afgifter i Danmark. Med et årligt provenu på mere end 850 milliarder kroner bidrager SKAT til, at Danmark er blandt de lande i verden, der er bedst til at opkræve og inddrive skatter. Næsten 98 procent af det forventede provenu på borger- og virksomhedsområdet opkræves år efter år. Dette er blandt andet et resultat af, at SKAT - også i en international sammenligning - er nået langt i forhold til digitalisering og anvendelse af indsatsstrategier, der målrettet tager hånd om skattegabet med en bred vifte af instrumenter.

SKAT er samtidig en af Danmarks største statslige organisationer med godt 7.700 årsværk og et budget på 5,6 milliarder kroner. SKAT er en enhedsorganisation, som varetager både ministerbetjening og driftsvirksomhed, og som er opdelt i et

Koncerncenter og seks regioner. Koncerncenteret råder over 20 procent af de samlede ressourcer og varetager den overordnede ledelse og administration samt en række administrative og specialiserede opgaver. De resterende ressourcer er placeret i regionerne, som varetager både regionale basisopgaver og en række landsdækkende opgaver. Ministerområdet omfatter derudover også Landsskatteretten og Spillemyndigheden, som imidlertid ikke er omfattet af denne analyse.

Den nuværende organisering er et resultat af fusionen af den statslige og kommunale skatteforvaltning i 2005 og en række efterfølgende omorganiseringer. Fusionen af forvaltningerne skete på baggrund af strukturkommissionens sektoranalyse, hvorved 273 kommunale skatteforvaltninger og otte Told & Skat-områder blev sammenlagt til 30 skattecentre. Ligeledes blev visse specialopgaver samlet i et Betalingscenter og i et Kundecenter. Fusionen blev hovedsageligt gennemført med henblik på at sikre øget kvalitet i opgaveløsningen og en mere produktiv drift, hvor forudsætningen var, at lønudgifterne kunne nedbringes med cirka 35 procent og forbruget på øvrig drift tilsvarende med cirka 25 procent frem mod 2012.

SKAT har siden da gennemført væsentlige tilpasninger, blandt andet gennem en løbende modernisering af IT-systemerne og medfølgende årsværksreduktioner for at realisere de forudsatte effektiviseringer. Denne omstilling har indebåret både oprettelse af et fælles Koncerncenter i 2009 og relokalisering af medarbejdere. Tiltagene har resulteret i, at SKAT har nedbragt lønudgifterne med cirka 25 procent og forbruget på øvrige driftsopgaver med cirka 20 procent siden 2005.

De aftalte og forudsatte effektiviseringer i forbindelse med fusionen er således endnu ikke blevet realiseret fuldt ud. Det skyldes blandt andet, at en række store IT-moderniseringer, som skulle bære dele af effektiviseringerne, er blevet udskudt. Samtidig er målsætningerne for personaletilpasninger ikke nået. Konsekvensen heraf er, at SKAT i flere omgange er blevet tilført (midlertidige) bevillinger i forhold til det niveau, som blev forudsat i forbindelse med fusionen. Der er imidlertid aldrig rejst tvivl om mulighederne for at realisere den aftalte og forudsatte effektivisering. Implementeringstakten og tidshorizonten for realisering af gevinsterne er blot blevet forrykket.

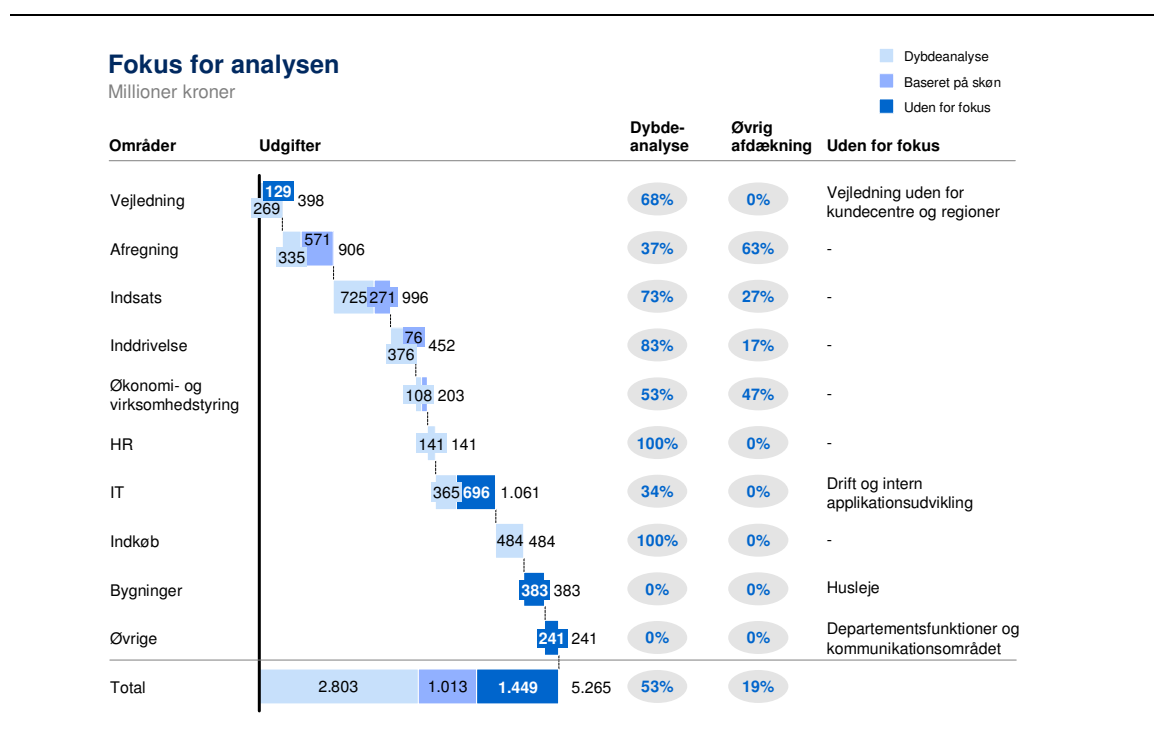
Herudover skal SKAT – ligesom alle andre ministerområder – i de kommende år realisere en række tværgående effektiviseringer som følge af blandt andet omprioriteringsbidrag og konsolideringsbidrag.

0.2 Analysen dækker cirka 70 procent af ressourceforbruget

I rapporten anbefales en række tiltag, der er baseret på dybdegående analyser med afsæt i SKATs nuværende ressourceforbrug og finanslovsbevilling.

Som det fremgår af kapitel 1 var SKATs finanslovsbevilling i 2011 på cirka 5,6 milliarder kroner. Heraf er efterfølgende fratrukket afskrivninger, Spillemyndigheden og visse regnskabsmæssige korrektioner, hvorved udgifter på 5,3 milliarder kroner er blevet kortlagt. Af disse udgifter er der gennemført dybdegående analyser på områder, der svarer til 53 procent af ressourceforbruget, jævnfør Figur 1.

Figur 1



Analysen omfatter ikke øvrig landsdækkende vejledning, IT-drift og intern applikationsudvikling, bygningsområdet, departementsfunktioner og kommunikationsområdet, jævnfør Figur 1. Denne afgrænsning er foretaget af styregruppen for analysearbejdet med henblik på at sikre tilstrækkelig dybde af de valgte analyser.

Som nævnt indledningsvis har formålet med analysearbejdet både været at anvisse effektiviseringsmuligheder og at identificere tiltag, der kan styrke SKATs kerneforretning. Med dette forstås anbefalinger til en omkostningseffektiv tilrettelæggelse af SKATs aktiviteter inden for indsats og inddrivelse, så

opgavevaretagelsen er så effektiv og målrettet som muligt. I tråd med dette indeholder denne rapport særskilte kapitler til behandling af disse temaer.

Formålet med **kapitel 2** er at identificere tiltag, der kan medvirke til at effektivisere driften af SKAT. Dette inkluderer dybdegående analyser af de største fagområder, hvilket præsenteres i fagkapitlerne 2.1 – 2.8. Vurderingen af effektiviseringspotentialerne trækker på tre forskellige metoder, der supplerer hinanden for at minimere eventuelle usikkerheder i estimerne.

For det første anvendes der i de otte fagkapitler *eksterne benchmarks*, der giver en indikation af effektiviseringspotentialer ved at sammenligne SKATs ressourceforbrug med andre organisationer. De eksterne benchmarkresultater anvendes som en første indikator af potentialer for de relevante underområder, og tjener således bl.a. til identifikation af områder, der er underkastet yderligere analyser. De eksterne benchmarks er dels gennemført ved hjælp af McKinseys benchmarkdatabaser, dels gennem benchmarkanalyser med udvalgte statslige organisationer.

For det andet anvendes *interne benchmarks* i de tilfælde, hvor sammenlignelige enheder i SKAT udfører samme type opgave. Beregningen af effektiviseringspotentialer i disse tilfælde forudsætter typisk, at de analyserede enheder (eksempelvis regioner eller afdelinger) alle kan hæve deres produktivitet til et minimumsniveau, såsom det eksisterende gennemsnit på området. Med mindre andet er eksplicit angivet, antages det i denne forbindelse, at opgaveløsningen i dag er ensartet og tilstrækkelig på tværs af de benchmarkede enheder. Den interne benchmarking anvendes særligt på fagområder, hvor ensartede opgaver varetages flere steder i organisationen og samtidig er svært sammenlignelige med eksterne organisationer som følge af lovgivning eller andre særlige forhold.

For det tredje er en række *interne analyser* blevet anvendt for at indsnævre potentialeestimerne og afdække de nødvendige effektiviseringstiltag. Disse er typisk baseret på områdespecifik dataindsamling, kvalitative observationer og interviews. Eksempler herpå er analyser af kapacitetsudnyttelse, arbejdsprocesser og konsekvensberegning af konkrete løsningsmodeller.

Med afsæt i de gennemførte effektiviseringsanalyser har McKinsey i samarbejde med SKAT udarbejdet en række tiltag på hvert fagområde, der kan øge effektiviteten. I kapitlet præsenteres således en række anbefalinger til konkrete tiltag, der vil øge produktiviteten i kernefunktionerne og optimere støttefunktionerne.

I tillæg til effektiviseringstiltagene er i det **kapitel 3** afdækket, hvordan SKAT kan tilrettelægge aktiviteterne inden for indsats så effektivt og målrettet som muligt med henblik på at minimere skattegabet. Til dette formål anvendes tre metoder: Modenhedsanalyse af SKATs processer, analyse af hvor meget af skattegabet SKAT prioriterer indsatsaktiviteter inden for samt en analyse af de kompetencemæssige forudsætninger for at kunne levere en effektiv indsats.

I **kapitel 4** er formålet tilsvarende at identificere tiltag, der kan øge inddrivelsen af restancer. Her anvendes to metoder: Modenhedsanalyse af processerne og analyse af restancebeholdningen med henblik på at identificere og kvantificere konkrete muligheder for øget inddrivelse.

Endelig har **kapitel 5** til formål at vurdere kvaliteten i SKATs økonomi- og virksomhedsstyring samt anviser tiltag, der styrker opgaveløsningen. Denne vurdering er i vidt omfang baseret på analyser af ledelsesrapporter, proceskortlægninger og interviews.

Samtlige analyser er gennemført med tæt involvering af SKATs ledelse samt relevante nøglemedarbejdere. For hvert analyseområde har et medlem af SKATs direktion fungeret som projektsponsor for løbende at udfordre analyser og forudsætninger samt for at sikre, at anbefalingerne til tiltag kan implementeres. I alt har op mod 100 medarbejdere i SKAT været involveret i analysearbejdet.

0.3 Der anbefales en landsdækkende organisationsændring som grundlag for driftsoptimeringen

Rapportens anbefalinger er blevet udviklet i tæt samarbejde mellem SKAT og McKinsey. De specifikke tiltag varierer fra område til område, men de fokuserer tværgående på at eliminere de forhold i SKATs organisatoriske struktur og styringsmodel, der hindrer mulige optimeringer.

Som det fremgår af **kapitel 6** vurderes SKATs nuværende organisatoriske struktur at være den væsentligste barriere for både produktivitet og skatteprovenu. De vigtigste forhold er her, at drift fortrænges af ministerbetjening, og at den overvejende regionale organisering gør placeringen af ledelsesmæssigt ansvar mindre tydelig samt begrænser skalafordele og specialisering. Der anbefales derfor følgende:

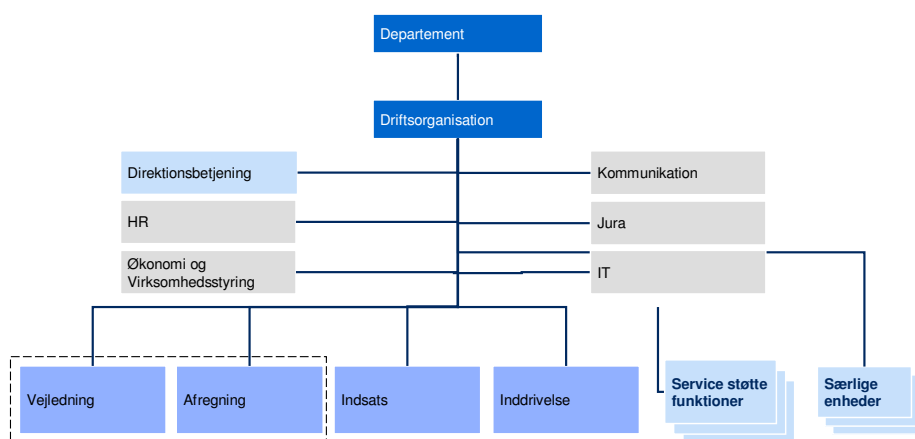
En *effektivitetsfremmende organisationsstruktur*. Skatteministeriets koncern opdeles i et smalt departement og en funktionsopdelt driftsorganisation (styrelse). Desuden organiseres driftsorganisationen i nationale, funktionelle enheder uden geografiske regioner, jævnfør Figur 2. Hensigten med omorganiseringen er både at

sikre det fornødne fokus på driften samt at muliggøre stordriftsfordele med henblik på realisering af effektiviseringspotentialerne.

Figur 2

Anbefalet ny organisation

Kundeservice



Som det fremgår, vil kerneopgaverne i den fremtidige organisation udgøre veldefinerede enheder med et klarere ledelsesansvar end hidtil. Med denne konstruktion forlades den hidtidige model, hvor en ”flydende direktion” har ledet driften af kerneopgaverne. Eksempelvis vil der for Indsats alene være én direktør, som har ansvaret for området.

Tilsvarende vurderes styringsmodellen at repræsentere en barriere for øget produktivitet og bedre resultater. SKATs processer er på de fleste områder karakteriseret ved væsentlige individuelle og lokale frihedsgrader. Dette begrænser mulighederne for specialisering og standardiserede arbejdsgange, der erfaringsmæssigt har medført betydelige produktivitetsløft i sammenlignelige institutioner, herunder i den finansielle sektor. Som eksempel herpå er der i SKAT begrænset ledelsesfokus på formulering og opfølgning på nøgletal for produktivitet samt anvendelse heraf til løbende driftsoptimering. De anbefalede effektiviseringstiltag for hvert fagområde er derfor rettet mod at eliminere denne barriere ved at reducere kompleksitet, muliggøre stordrift og styrke de faglige

miljøer via specialisering. Tiltagene og de deraf følgende effektiviseringspotentialer sammenfattes nedenfor¹.

Målrettet vejledning. Vejledningsområdet omfatter besvarelse af henvendelser fra borgere og erhvervsdrivende samt oplysningsaktiviteter, der udføres på SKATs initiativ. Opgaven varetages af kundecentre for person- og erhvervsområdet samt i regionerne. De gennemførte analyser viser, at der er betydelige effektiviseringspotentialer (f.eks. øget rådighedsgrad, øget belægningsgrad og reduktion af overlappende aktiviteter) på call center-området og produktivitsforskelle internt på tværs af regionerne. Det foreslås på denne baggrund, at SKAT *for det første* styrker deres kanalstrategi, så der i endnu højere grad foretages en målrettet styring af borgerhenvendelser, hvor borgerne kanaliseres hen til den billigste vejledningskanal, der kan tilvejebringe en fyldestgørende besvarelse. *For det andet* foreslås en national samordning af markedsføringsaktiviteter, der skal sikre en central styring af ressourceanvendelsen og som skal tilknyttes indsatsaktiviteterne, så markedsføringsaktiviteterne i højere grad samtænkes med og understøtter indsatsaktiviteterne. *For det tredje* foreslås, at der etableres en landsdækkende enhed, hvor kundecentrene overtager de vejledningsopgaver fra regionerne, der i dag løses overlappende. Ved at samle opgavevaretagelsen i kundecentrene vil SKAT kunne øge produktiviteten som følge af øget specialisering, stordriftsfordele og bedre muligheder for at kapacitetsudjævne og tilpasse bemanningen til den faktiske aktivitet i kundecentrene. Endeligt foreslås tiltag, der kan optimere driften i kundecentrene, blandt andet ved at standardisere arbejdsprocesserne og øge ledelsesfokus på måling og opfølgning på produktivitsnøgletal. Tiltagene muliggør effektiviseringer i størrelsesordenen 60 millioner kroner.

Konsolideret afregning. Med afregning forstås opkrævning og udbetaling af skatter og afgifter. En tredjedel af ressourceforbruget er hidtil blevet anvendt i de regionale kundeserviceenheder, mens to tredjedele anvendes i de landsdækkende enheder. De gennemførte analyser viser bl.a. et potentiale ved at konsolidere opgavevaretagelsen, fordi størstedelen af sagsbehandlingen i regionerne er af geografuafhængig karakter. Således vurderes det, at sagsbehandlingen kan effektiviseres via standardisering og specialisering af opgaver samt reduktion af overlappende aktiviteter. Derudover viser analyserne, at der, på trods af gode procesbeskrivelser på visse områder, er en udpræget mangel på præstationsledelse

¹ Effektiviseringspotentialerne, der fremgår af dette afsnit, er eksklusiv de potentialer, der forventes fra SKATs eksisterende initiativer og fra andre analyser, der er gennemført parallelt med denne. For at opnå et komplet perspektiv skal disse potentialer derfor sammenholdes med det bredere analysearbejde, der er gennemført på ministerområdet.

og incitament, som derved også kan være en kilde til øget produktivitet. På baggrund heraf foreslås tre tiltag. *For det første* foreslås det, at bemanningen tilpasses i de enheder, hvor den påkrævede produktionsmængde er faldet mærkbart eller vil falde mærkbart som følge af initiativer, der medfører opgavebortfald – og hvor bemanningen endnu ikke er tilpasset tilsvarende. Det drejer sig om henholdsvis toldenhederne og kasseekspeditionen som følge af tiltaget om at styrke kanalstrategien for borgerhenvendelser. For at understøtte tilpasningen foreslås et særligt ledelsesmæssigt fokus på disse områder. *For det andet* foreslås etablering af et nyt organisationsdesign efter de underliggende processer og eksekvering af et prioriteret excellence-program for drift deri. Det foreslås, at afregningsområdet organiseres i tre områder: Afgørelsessager, Vurdering samt Angivelser og Betalinger. Den funktionelle organisering vil sikre et mere optimalt udgangspunkt for det efterfølgende driftsoptimeringsprogram, fordi organiseringen muliggør en højere grad af løbende procesoptimering i den daglige drift. Det fokuserede driftsoptimeringsprogram, som bør initieres efter organisationsændringen, kan illustreres i tre overordnede faser: i) optimering og sammenlægning af de nuværende landsdækkende enheder, ii) organisatorisk flytning af opgavevaretagelsen fra kundeserviceenhederne til de optimerede nationale enheder og iii) fokus på den egentlige driftsoptimering af de nyetablerede enheder via implementering af mål- og resultatstyring på medarbejderniveau. *For det tredje* foreslås, at antallet af fysiske lokationer reduceres. Ved at samle opgavevaretagelsen på færre enheder muliggøres en mere synlig ledelse og procesoptimering, hvilket er forudsætningen for realiseringen af det fulde effektiviseringspotentiale i et driftsoptimeringsprogram. Tiltagene for afregning muliggør effektiviseringer i størrelsesordenen 88 millioner kroner.

Indsats i national ramme. Indsats består i at kontrollere og rette skatteindbetalinger fra borgere og virksomheder med henblik på at opnå en korrekt skattebetaling. Beslutninger om, hvilke skattegabsegmenter der skal fokuseres på, er centraliseret, mens planlægning og eksekvering hidtil har været organiseret i de seks regioner og i mere specialiserede landsdækkende enheder. De gennemførte analyser viser, at det særligt er i den regionale eksekvering, at der eksisterer et effektiviseringspotentiale. Opgaver af ensartet karakter kan løses mere effektivt gennem standardisering og specialisering i opgavevaretagelsen. Det foreslås derfor *for det første*, at der etableres en landsdækkende indsatsorganisation, hvor den succesfulde "compliance-rettede" indsatsstrategi fastholdes og effektiviseres gennem klarere prioritering, funktionel specialisering og standardiserede arbejdsgange og værktøjer. Derudover foreslås *for det andet* en øget mål- og resultatstyring samt opfølgning med den enkelte medarbejder. En ny organisation med en fælles overordnet enhed vil medføre større transparens på tværs af

projekter og afdelinger. Øget standardisering forventes at drive en højere effektivisering af arbejdet. Tiltagene muliggør effektiviseringer i størrelsesordenen 90 millioner kroner.

National inddrivelse for den offentlige sektors samlede fordringer. Inddrivelse består i at inddrive den samlede gæld til det offentlige. På baggrund af de gennemførte analyser foreslås det, at der etableres en landsdækkende inddrivelsesorganisation, hvor arbejdet system- og datamæssigt integreres i 2013 gennem et fælles inddrivelsessystem ('EFI'), hvorved en betydelig effektivisering kan realiseres. Hertil anbefales en gennemgribende omstrukturering af arbejdsprocesser og styringsmodel. De forventede effektiviseringer som følge af implementeringen af EFI var allerede forudsat forud for analysen, og der er i denne rapport derfor ikke søgt efter yderligere effektiviseringspotentialer inden for dette område.

Trimmet økonomi- og virksomhedsstyring. SKAT økonomi- og virksomhedsstyring varetager den overordnede styring af SKATs aktiviteter. Dette inkluderer direktions- og udvalgsbetjening, opfølgning på produktion og budgetter, intern revision, årlig planlægning, forretningsudvikling, strategi, fakturahåndtering og regnskabsaflægning. De gennemførte analyser viser, at der eksisterer et effektiviseringspotentialer inden for direktionsbetjening, opfølgning og planlægning. Analyserne viser bl.a., at ressourceforbruget på disse områder er unødvendigt høje som følge af den nuværende organisatoriske struktur med en høj grad af decentral opgavevaretagelse. Det medfører bl.a. et stort antal beslutningsfora og koordinationsudvalg samt et stort omfang af opfølgingsrapporter med lav grad af standardisering, fordi der er etableret lokale rapporteringskoncepter. Det foreslås på denne baggrund at centralisere økonomifunktionen, således at der etableres to centrale styringskontorer med ansvaret for den overordnede styring kombineret med en række controllerteams, der har ansvaret for styringsopgaverne i hver af de enkelte forretningsenheder. Ved at centralisere økonomistyringen kan SKAT styrke økonomiorganisationens rolle som drivende kraft i styringen af udgifter. Samtidig vil centraliseringen være med til at drive mere veldefinerede processer for opgavevaretagelsen, en højere grad af simplificering, standardisering og automatisering samt styrke det faglige miljø. I tillæg til reorganiseringstiltaget foreslås endvidere seks yderligere tiltag, der bl.a. har til formål at styrke centrale processer i økonomistyringen. Centraliseringen sammen med de andre tiltag forventes at kunne muliggøre effektiviseringer i størrelsesordenen 48 millioner kroner.

Fokuseret HR. HR-funktionen varetager personaleadministration og personaleudvikling. SKAT har over de seneste år udviklet et omfattende brug af

kompetenceudviklingsaktiviteter bl.a. for at imødekomme de udfordringer, som begrænsning af nyansættelser har ført til. De gennemførte analyser viser således, at SKATs ressourceforbrug på kompetenceudviklingsaktiviteter er mere omfattende end i andre sammenlignelige organisationer. En del af årsagen til dette vurderes at skyldes, at den økonomiske styring af HR-aktiviteterne i nogen grad har været decentralt placeret, og at der som følge heraf ikke har været tilstrækkelig systematisk prioritering af HR-aktiviteter. Det foreslås på denne baggrund, at SKAT gennemfører en organisationsændring med etablering af en central HR-funktion, hvor HR-aktiviteterne tilfalder seks HR-partnere, som har til ansvar at bidrage med øget økonomisk styring af HR-aktiviteterne. Organisationsændringen skal understøtte, at det samlede ansvar for HR placeres ét sted samt tilgodese en tilpasning og prioritering af ressourcerne anvendt på relevant kompetenceudvikling, således at niveauet i SKAT kan nedbringes til gennemsnitsniveauet i staten. Endvidere skal samlingen af HR-aktiviteter også sikre en øget procesoptimering i forbindelse med administration og planlægning. Tiltagene muliggør effektiviseringer i størrelsesordenen 31 millioner kroner.

Optimeret IT. SKAT er en gennemdigitaliseret virksomhed med en stor portefølje af IT-projekter, hvilket medfører relativt høje udgifter til IT. En stor del af de planlagte årsværkseffektiviseringer har forudsat IT-modernisering, og en række forsinkelser i forbindelse hermed har medført øget afhængighed af eksterne leverandører samt et øget udgiftsniveau. Benchmark viser, at SKATs IT-omkostningsniveau er højt sammenlignet med andre skatteforvaltninger eller den IT- og reguleringstunge banksektor – især inden for applikationsvedligeholdelse. Dette kan i vid udstrækning forklares ved manglende styring af efterspørgsel og produktivitet. Endvidere kan dette delvist forklares ved omfattende brug af konsulenter med længerevarende aftaler. Et væsentligt effektiviseringspotentiale kan opnås ved at rationalisere efterspørgslen for applikationsvedligeholdelse via øget gennemsigtighed, styrket porteføljestyring og release-planlægning, standardiseret og systematisk prioritering samt øgede incitamenter ved at styrke den personlige performancemåling. I forlængelse heraf anbefales det at indføre en fælles kategorisering og retningslinjer for prioritering af indkommende vedligeholdelsesopgaver. Endvidere bør mål- og resultatstyringen udvides med produktivetsmål, institutionaliserede leverandørevalueringer og operationaliserede nøgletal i udliciteringskontrakter. Endelig kan serviceomkostningerne nedbringes ved at internalisere udvalgte IT-konsulenter med længerevarende aftaler. I tilknytning hertil anbefales det at gennemføre en løbende vurdering af sammensætningen af interne medarbejdere og eksterne konsulenter for at sikre en afvejning mellem omkostninger og kompetencebehov. Et kompetenceløft er påkrævet for at realisere disse initiativer såvel som for at

reducere brugen af langtidsansatte IT-konsulenter. Tiltagene muliggør effektiviseringer i størrelsesordenen 77 millioner kroner.

Strammere styring af indkøb. SKAT anvender 472 millioner kroner på generelt indkøb som eksempelvis post og telefoni. En del heraf er underlagt obligatoriske kontrakter under Statens Indkøb og andre statslige aftaler. Det resterende indkøb er købt gennem aftaler med SKI eller gennem SKATs egne aftaler med andre leverandører. De gennemførte analyser viser, at SKATs indkøbsfunktion er forholdsvist moden, men at der fortsat er effektiviseringspotentialer som følge af leverandørfragmentering, optimering af kontrakter og aftaler uden for det statslige område, sikring af køb med rette specificationer herunder priser for tjenesteydelser, forbrugsstyring gennem politikker og måling af ”compliance”. Der anbefales et samlet indkøbsprogram bestående af tre typer tiltag til effektivisering af det indkøbsmæssige forbrug (i) systematisk optimering af de enkelte indkøbskategorier ud fra den såkaldte ”total-cost-of-ownership” metode (ii) løbende rapportering af det indkøbsmæssige forbrug såvel detaljeret pr. kategori som samlet forbrug på tværs af kategorier, samt (iii) kryds-funktionel governance bestående af kategori-specifikke indkøbsfora med mandat til fastlæggelse af overordnet plan for kategorien og ansvar for løbende optimering og opfølgning på forbruget. Tiltagene muliggør effektiviseringer i størrelsesordenen 50 millioner kroner.

0.4 Analysen identificerer effektiviseringer for knapt 0,5 milliarder kroner

Effektiviseringstiltagene identificeret i analysen kan samlet set reducere SKATs ressourceforbrug med 469 millioner kroner årligt, samtidig med at kerneforretningen styrkes.²

Hertil kommer SKATs eksisterende initiativer, der som SKAT har oplyst, ventes at indbringe 425 millioner kroner. Disse er ikke nærmere valideret som led i analysen.

Den konsoliderede effekt af eksisterende og nye tiltag vil således udgøre 894 millioner kroner inkl. investeringer. Dette er beregnet som den fuldt indfasede helårseffekt, og det inkluderer overheadreduktioner på indkøb, husleje og støttefunktioner, som er afledt af det lavere bemandingsniveau.

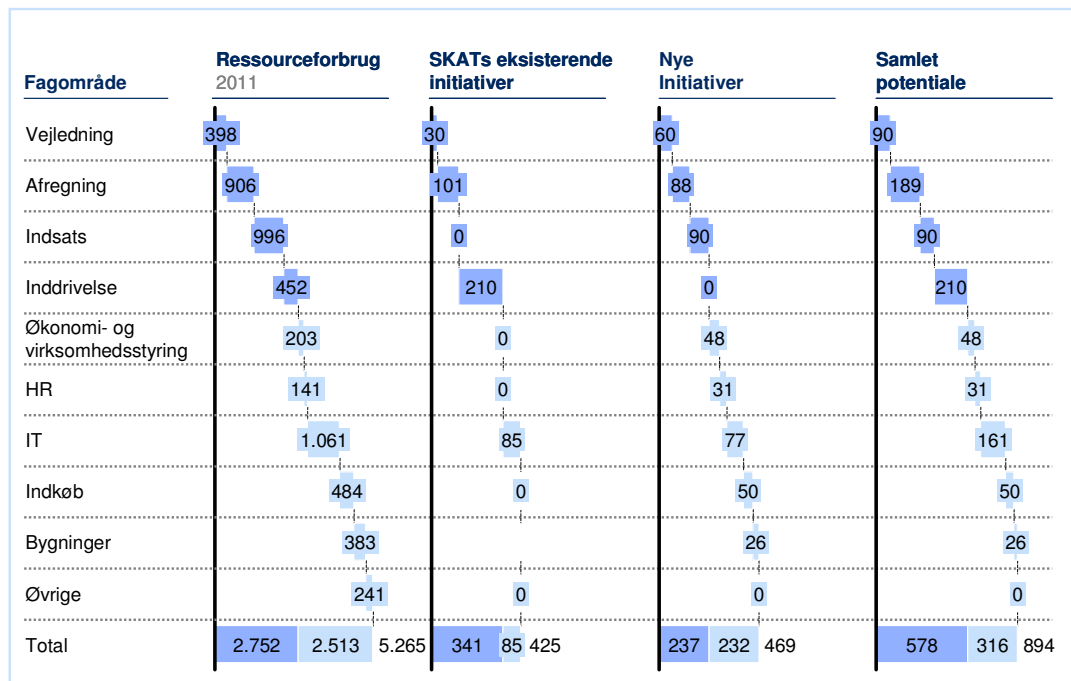
² Disse estimater er midtpunkter for de faktiske spænd, der er vurderet baseret på metodiske usikkerheder. De estimerede spænd findes i de respektive fagkapitler.

Figur 3

Oversigt over effektiviseringer

Millioner kroner, nettoeffekter for slutfasen inklusiv overhead

■ Kernefunktioner
■ Støttefunktioner



Note: Effektiviseringer af bygninger er i SKATs eksisterende initiativer indregnet i de enkelte områder, mens det for nye initiativer er angivet separat.

Effektiviseringerne i de nye initiativer fordelte sig med cirka 50 procent på kernefunktionerne Vejledning, Afregning, Indsats og Inddrivelse og de resterende 50 procent på støttefunktionerne. Som det fremgår, varierer potentialerne fra nye tiltag betydeligt på tværs af områderne, hvilket både afspejler eksisterende produktivetsniveauer og fokus for SKATs eksisterende effektiviseringstiltag.

I tillæg til effektiviseringstiltagene præsenteres i denne rapport anbefalinger for at øge provenuet i indsats- og inddrivelsesorganisationen. Endelig anbefales tiltag, der kan styrke SKATs økonomi- og virksomhedsstyring.

Styrket indsats. Danmark er blandt de lande, der er bedst til at opkræve de forudsatte skatter, og Danmark har i international sammenhæng et lavt skattegab. De gennemførte analyser viser imidlertid et potentiale i at styrke en række discipliner i indsatsarbejdet, så ressourcer og aktiviteter tilrettelægges så effektivt og målrettet som muligt. Dette indbefatter systematisk prioritering af de mest attraktive skattegabssegmenter, tilvejebringelse af et styrket kvantitativt beslutningsgrundlag, professionalisering af implementeringen samt mere konsistent opfølgning og effektmåling. For at understøtte disse initiativer anbefales det, at SKAT etablerer en enstrengt indsatsorganisation på direktionsniveau med

samlet ansvar for at minimere skattegab, hvilket medfører, at den regionale opgavevaretagelse nedlægges. Den enstrengede organisering muliggør, at der kan foretages en mere systematisk prioritering af de relativt mest attraktive skattegabssegmenter. I tillæg hertil foreslås, at det kvantitative beslutningsgrundlag styrkes, således at det i endnu højere grad sikres, at ressourcer allokeres til de aktiviteter, hvor der er relativt størst forventet gevinst. Endelig foreslås tiltag, der skal sikre en højere grad af professionalisering i implementeringen af indsatsprojekterne samt en mere konsistent effektmåling af de gennemførte indsatsprojekter.

Styrket inddrivelse. SKAT varetager opkrævning af restancer for alle offentlige fordringshavere, hvor skyldnere er i restance. Den samlede restancebeholdning udgjorde 76,6 milliarder kroner ultimo 2011 fordelt på 54 procent borger- og 46 procent erhvervsrestancer. En analyse af SKATs varetagelse af inddrivelsesopgaven viser, at SKAT på flere områder har mulighed for forbedringer. For det første identificeres et potentiale for øget inddrivelse gennem reduktion af lækager som konsekvens af uhensigtsmæssige processer og systemer. Det forventes, at det kommende system EFI kan bidrage til håndtering af disse uhensigtsmæssigheder. For det andet er der potentiale i en mere strategisk behandling af inddrivelsesområdet særligt via (i) mere proaktiv påvirkning af restancetilgangen for at undgå, at restancerne opstår, (ii) anvendelse af systematiske modeller for segmentering af skyldnere samt (iii) øget differentiering i anvendelsen af forskellige inddrivelsesværktøjer og -kanaler.

Styrket økonomi- og virksomhedsstyring. En stærk økonomi- og virksomhedsstyring er afgørende for at skabe gennemsigtighed i ressourceforbruget og dermed en forudsætning for SKATs mulighed for løbende at prioritere ressourcerne på den mest hensigtsmæssige måde. Analyser af SKATs nuværende økonomi- og virksomhedsstyring viser, at SKAT kan øge kvaliteten på en række centrale områder. Som følge heraf foreslås *for det første*, at SKAT etablerer en mere operationel og hierarkisk ordnet målstruktur, der sikrer, at organisationens strategiske målsætninger er brudt ned på hvert enkelt niveau/kernefunktion i organisationen, så det sikres, at ledelsen kan følge op på kvantificerbare driftsmål. Endvidere foreslås *for det andet*, at SKAT etablerer en veldefineret budgetproces med klare milepæle og ansvarsområder nedfældet i en budgetinstruks samt en mere systematisk budgetlægning med fokus på aktivitetsbaseret budgetlægning med mere detaljerede periodiseringer i budgettet. Endvidere foreslås *for det tredje*, at SKATs opfølgingsproces forenkles og standardiseres, så der sikres en højere grad af ensartethed i opfølgningen med fokus på de væsentligste økonomiske nøgletal. *For det fjerde* anbefales tiltag, der skal bidrage til at styrke beslutningsgrundlaget for investeringsbeslutninger. Bl.a. foreslås, at SKAT styrker

arbejdet med at estimere omkostninger og risici ved IT-projekter ved at systematisere og indsamle data og metoder i en central 'forudsætningsbank'. Desuden foreslås *for det femte*, at SKATs governancestruktur trimmes, og at der indføres øget linjeansvar, så antallet af beslutningsfora reduceres, så der sikres en mere klar fordeling for det økonomiske ansvar i organisationen. Endelig *for det sjette* foreslås det at udvide frihedsgraderne for de enkelte forretningsenheder til at eksempelvis ansætte og opsiges medarbejdere, outsource opgaver mv., når den nye organisation er fuldt ud funktionsdygtig. Herved sikres en større sammenhæng mellem de økonomiske disponeringer og budgetansvaret.

Samlet set forventes tiltagene at styrke kvaliteten i opgavevaretagelsen, så der skabes gennemsigtighed i ressourceforbruget, hvorved SKAT løbende kan prioritere ressourcerne på den mest hensigtsmæssige måde og skalere aktiviteten op og ned for at undgå budgetskred. Samtidig vil tiltagene også understøtte implementeringen af en ny centraliseret økonomiorganisation.

0.5 Implementering af tiltagene udgør en større transformation over flere år

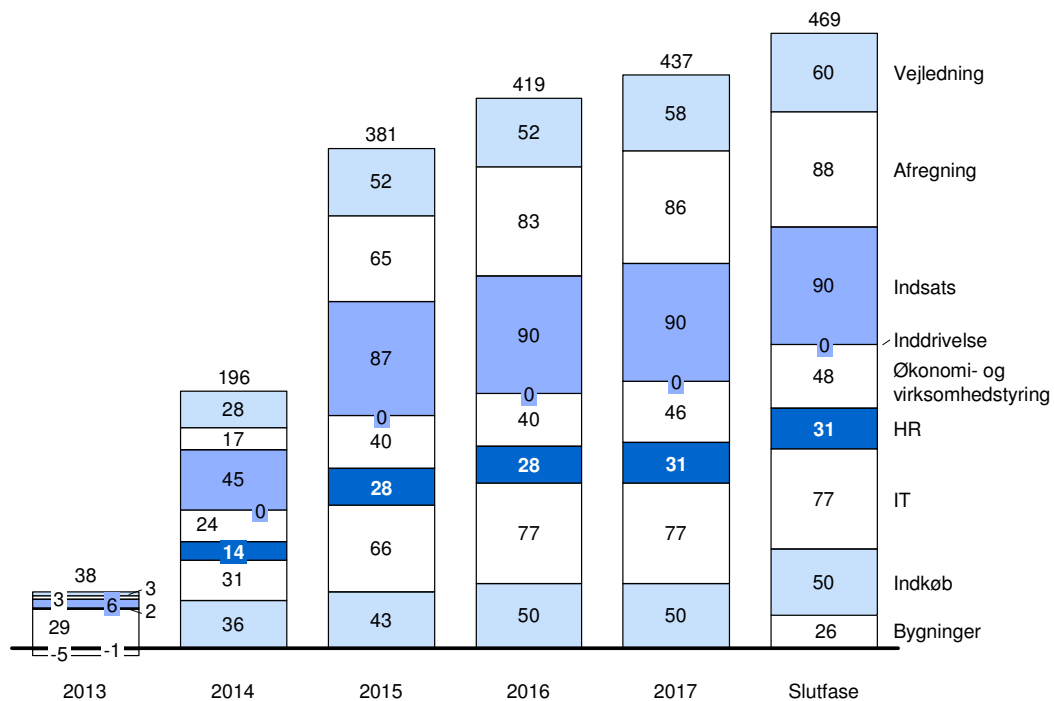
Det anbefales, at forberedelserne igangsættes ultimo 2012, og at implementeringen af de enkelte tiltag igangsættes i 2013. Implementeringen vil indebære en større transformation af SKAT i de kommende år jævnfør Figur 4. De første gevinster kan opnås allerede i 2013, når den organisatoriske justering er gennemført og de første driftsoptimeringer iværksat.³ Det skal bemærkes, at der vil være forskel på, hvornår årsværk kan frigøres fra produktion og hvornår den økonomiske effekt indtræffer, og periodisering af effektiviseringerne for nye tiltag sker i nærværende rapport på tidspunktet for økonomisk realisering. Besparelser på bygningsområdet som følge af reduceret bemandingsniveau svarende til 26 millioner kroner er estimeret som en effekt i slutfasen (efter 2017), som følge af kontraktmæssige bindinger på huslejeområdet samt manglende stillingtagen til SKATs fremtidig lokationer.

³ Punkttestimater er her angivet for overskuelighed på trods af, at faktiske potentialer er behæftet med en vis usikkerhed. Den reelle usikkerhed angives med intervaller i de respektive fagkapitler.

Figur 4

Realiseringsprofil for effektiviseringer ved nye tiltag

Millioner kroner, besparelser ift. 2011 niveau

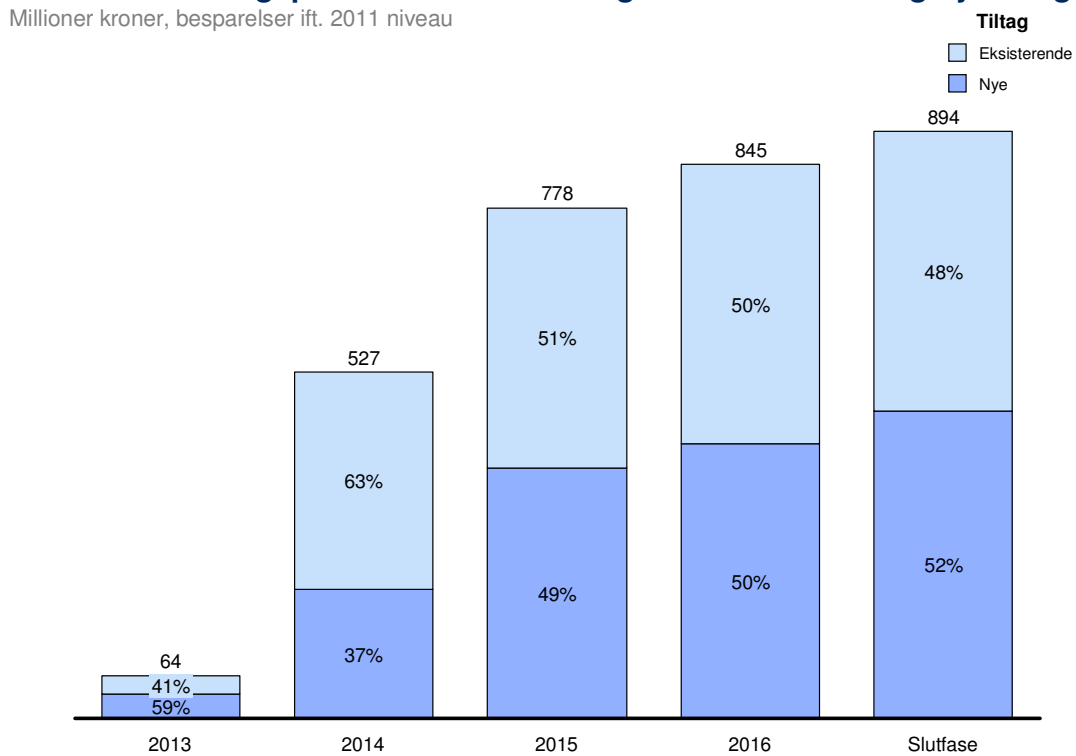


Endvidere fremgår den samlede økonomiske effekt af de i rapporten identificerede initiativer samt SKATs eksisterende initiativer af nedenstående Figur 5. De samlede effektiviseringer i slutfasen er opgjort til 894 millioner kroner.

Figur 5

Samlet realiseringsprofil for effektiviseringer for eksisterende og nye tiltag

Millioner kroner, besparelser ift. 2011 niveau



Note: Indfasningsprofil af SKATs eksisterende initiativer stemmer overens med SKATs eget effektiviseringsoverblik

For at skabe bedst muligt grundlag for fuld realisering af effektiviseringerne skal fem forhold iagttages, jævnfør **kapitel 7**.

For det første anbefales det at gennemføre den landsdækkende organisationsændring. Inden for områder som økonomi- og virksomhedsstyring samt HR er effektiviseringsmulighederne i høj grad betinget af, at regionerne udfases. På andre områder afhænger potentialerne indirekte af organisationsændringen, idet ledelsesansvaret for effektiviseringerne klargøres og driftsoptimeringen foretages i en enstrengt rapporteringsstruktur.

For det andet forudsætter dele af effektiviseringspotentialet, at et antal medarbejdere samlokaliseres, hvilket indebærer, at visse aktiviteter ophører på udvalgte adresser (mens andre aktiviteter på disse adresser fortsætter upåvirket). En sådan samlokalisering vil endvidere være i overensstemmelse med Rigsrevisionens anbefaling om reduktion af virtuelle arbejdspladser⁴.

⁴ Rigsrevisionen: Beretning til Statsrevisorerne om fusionen af skatteforvaltningen(II) Februar 2012.

For det tredje afhænger potentialet på bygningsområdet af, at huslejekontrakter på sigt kan opsiges. Det er afgørende, at bygningsmassen styres aktivt, og at kontrakter opsiges i takt med, at det bliver rentabelt. Som følge af eksisterende bindinger (lange opsigelsesperioder) vil der nødvendigvis være en periode med overkapacitet af arbejdspladser, hvilket betyder, at denne overheadreduktion først kan realiseres fuldt ud på længere sigt.

For det fjerde er det nødvendigt at foretage rekruttering og afskedigelser. Et antal kompetente IT-specialister og HR-partnere skal *rekrutteres* for at effektiviseringstiltagene kan gennemføres hensigtsmæssigt på disse områder. Det vurderes i den forbindelse, at SKAT kan tiltrække de rigtige kompetencer eksternt i det omfang, at den i forvejen omfattende interne kompetenceudvikling ikke er tilstrækkelig. Det er centralt, at SKAT har vilje og opbakning til at gennemføre *afskedigelser* i det omfang det er nødvendigt for at understøtte processen frem mod et nyt og mere effektivt SKAT. En væsentlig del af tilpasningerne vil kunne ske ved naturlig afgang, men den naturlige afgang vil ikke være tilstrækkelig til at kunne realisere de forudsatte og aftalte tilpasninger. Dette skyldes blandt andet, at fritstillede medarbejdere på et område ikke automatisk kan ansættes i et andet område i SKAT. Samtidig er det også helt centralt, at SKAT har mulighed for at rekruttere de medarbejdere og kompetencer, der er behov for i den nye, optimerede organisation. Sikring af de rigtige kompetencer forudsætter således, at der i et vist omfang ligeledes gøres aktivt brug af afskedigelser.

For det femte skal der foretages begrænsede opgraderinger af de eksisterende IT-systemer. Inden for økonomi- og virksomhedsstyringen vil det eksempelvis være nødvendigt, at der med centraliseringen følger automatisering af ledelsesrapporter.

For at sikre en succesfuld forandringsproces er det afgørende, at linjeorganisationen understøttes bedst muligt. Dette sikres først og fremmest ved, at implementeringsansvaret placeres entydigt hos de respektive direktører. Herudover er det nødvendigt med regelmæssig gennemgang af fremdriften i direktionsregi. Endelig foreslås etablering af et midlertidigt implementeringssekretariat, som varetager den samlede opfølgning, inklusiv problemløsning og projektstøtte til de enkelte implementeringsansvarlige. Sekretariatet har tre roller: (i) Programkontor for den samlede implementering, (ii) støtte til udvikling og vedligeholdelse af konceptet for de produktivitetsfremmende initiativer, jævnfør ovenstående, og (iii) ressourcepulje for implementeringsstøtte i de enkelte funktioner.

* * *

SKAT har siden 2005 arbejdet for at realisere de aftalte og forudsatte effektiviseringer som følge af skattefusionen og andre tværministerielle krav. Analyserne i denne rapport viser, at tilpasningerne er realistiske, og at de kan gennemføres samtidig med, at kerneforretningen styrkes. Analyserne viser også, at SKAT lige nu har alle muligheder for at igangsætte tiltag, der vil indebære, at fusionsgevinsterne og effektiviseringskravene mv. kan realiseres fuldt ud.

Der er tale om en betydelig opgave, der kræver vedvarende fokus på både produktivitets- og kvalitetsforbedringer. Men udfordringen er håndterbar, og SKAT har allerede igangsat en række tiltag, der sammen med de anbefalede tiltag i rapporten vil muliggøre, at de identificerede effektiviseringer kan realiseres inden for den forventede tidsramme.

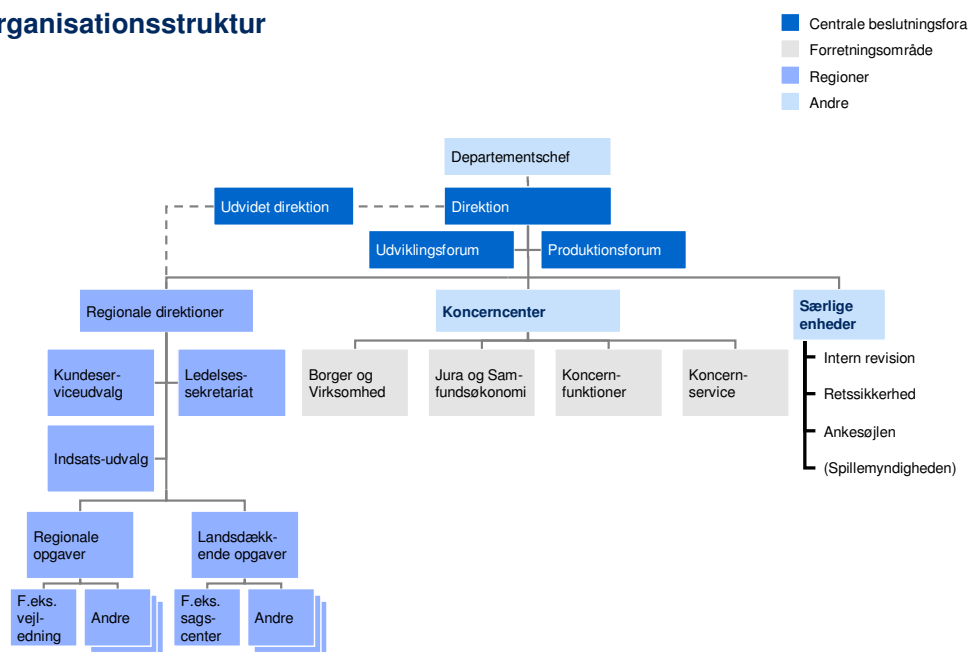
1. ORGANISERING OG RESSOURCER

Skatteministeriet er organiseret i en enhedsorganisation. Dette betyder, at samme organisation på den ene side løser traditionelle departementsopgaver (ministerbetjening og politikudvikling) og på den anden side varetager den løbende drift.

Departementschefen er den øverste administrative chef for SKAT og leder direktionen, der består af otte medlemmer. Direktionen suppleres af den udvidede direktion og en række koordinerende fora (Udviklingsforum, Produktionsforum og Juridisk forum). Derudover er SKAT organiseret decentralt i 6 geografiske regioner, et centralt niveau i form af Koncerncenteret og 3 særlige enheder. De landsdækkende enheder er placeret i regionerne (jævnfør Figur 6).

Figur 6

Organisationsstruktur



KILDE: Præsentationer fra SKATs Organisations- og Strategikontor; Dimensioneringsoverblik

De ledelsesmæssige og administrative aktiviteter er fordelt i både Koncerncenteret og regionerne, mens SKATs kerneopgaver primært varetages i regionerne. Disse er henholdsvis Vejledning, Afregning, Indsats og Inddrivelse. Den organisatoriske placering af kerneopgaverne kan ikke direkte læses af organisationsdiagrammet, da SKAT ikke er organiseret omkring disse funktioner. De årsværk, der udfører

arbejdet, sidder spredt i både Koncerncenteret, regionerne og de landsdækkende enheder.

Afregning og Indsats udgør de største områder, mens Vejledning og Inddrivelse er væsentligt mindre. Som led i at indfri effektiviseringskravet fra fusionen af skatteforvaltningerne i 2005 er SKATs personaleforbrug på kerneområderne og støttefunktionerne siden da reduceret med 3 procent om året. Tilpasningen har særligt fundet sted på indsatsområdet, hvor årsværksforbruget er reduceret med 9 procent årligt. Derimod er inddrivelsesområdet vokset med 4 procent om året, mens der ikke har fundet tilpasninger sted på afregningsområdet.

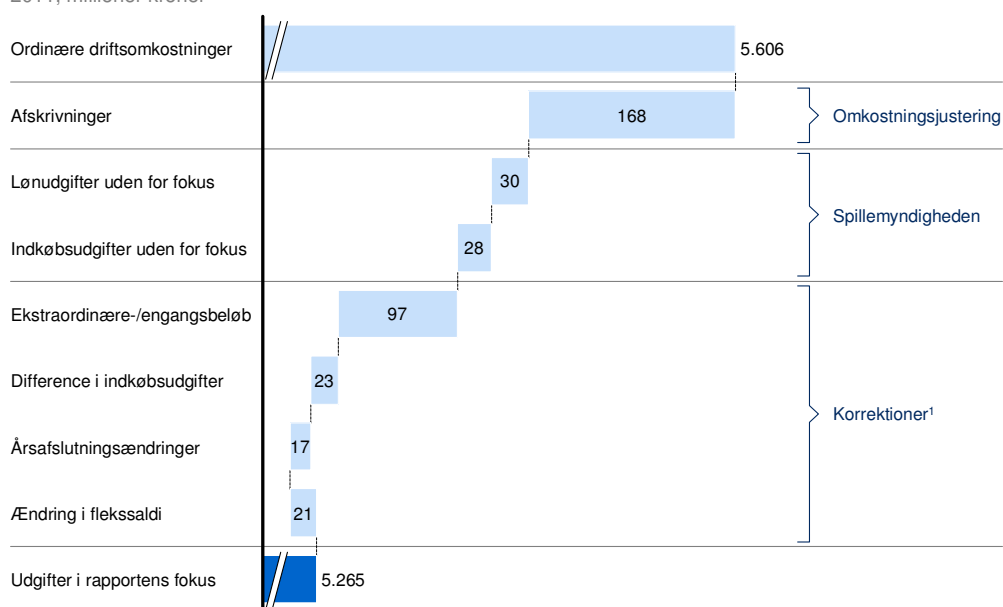
Selvom SKAT således har reduceret årsværksforbruget siden fusionen, er målsætningen om at reducere lønudgifterne med 35 procent fra 2004-2012 dermed endnu ikke opnået. På den historiske baggrund tager denne rapport udgangspunkt i de seneste regnskabstal og finanslovsbevillingen for 2011, svarende til 5.606 millioner kroner (jævnfør Figur 7).

Figur 7

Udgifter i rapportens fokus

2011, millioner kroner

■ Rapportens fokus



¹ Differenceoversigt fra styringskontoret SKAT

KILDE: Resultatopgørelse for SKAT 2011 fordelt på arter; Artskontoplan over resultatopgørelsen 2011; SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011 baseret på ABC-allokering af hovedprocesserne Betalt Fravær samt Ledelse og Overhead

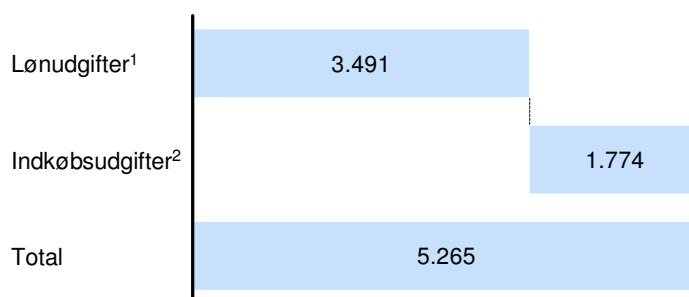
I rapporten fokuseres på SKATs udgifter frem for omkostninger, hvilket medfører, at afskrivninger, svarende til 168 millioner kroner, ikke er en del af rapportens fokus. Derudover er 58 millioner kroner i løn- og indkøbsudgifter knyttet til

Spillemyndigheden, som ligeledes ikke er genstandsfelt for rapporten. Endelig indgår overførsler mellem staten og SKAT ikke i rapporten, ligesom der er foretaget en række mindre regnskabsmæssige korrektioner, svarende til 115 millioner kroner. Samlet set udgør omkostningsjusteringer, Spillemyndigheden og diverse korrektioner 341 millioner kroner. Dette beløb er uden for fokus, hvilket betyder, at denne analyse tager udgangspunkt i samlede udgifter på 5,3 milliarder kroner. Som det fremgår af Figur 8, fordeler disse sig med 3,5 milliarder kroner til løn og 1,8 milliarder kroner til indkøb fra eksterne leverandører.

Figur 8

Fordeling af samlede udgifter

2011 udgifter, millioner kroner



¹ Lønudgifterne består af 3.316 millioner kroner registreret på de enkelte medarbejderes udførte aktiviteter, 83 millioner kroner i tilbagevendende lønudgifter, som kun kan henføres til medarbejdergruppen under ét, og som over tid vedrører alle aktiviteter samt 93 millioner kroner i modelfej i beregning af løn

² Inkluderer både bygninger, IT og andre indkøbsudgifter

KILDE: Artskontoplan over resultatopgørelsen 2011; SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011 baseret på ABC-allokering af hovedprocesserne Betalt Fravær samt Ledelse og Overhead

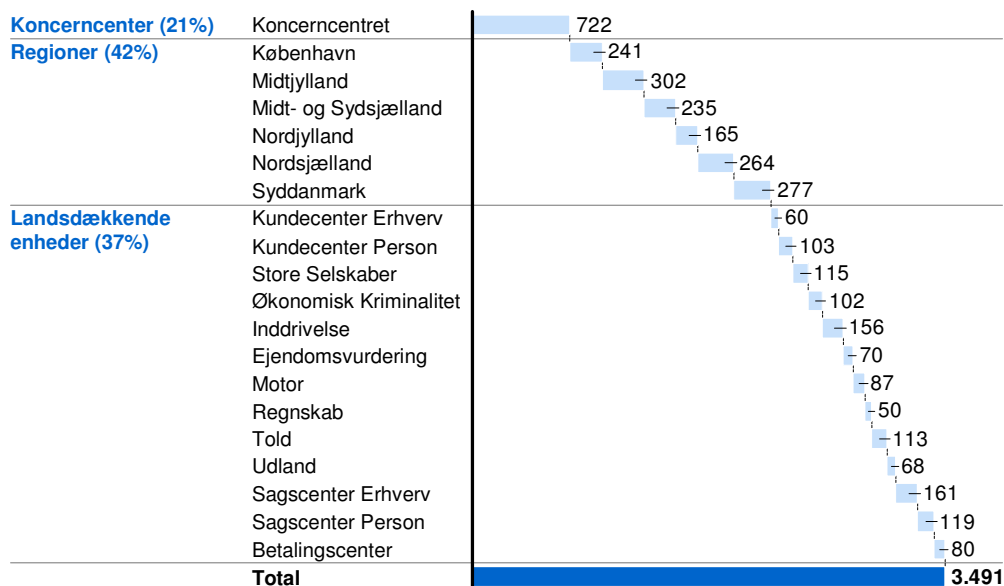
Lønudgifter udgør således næsten en dobbelt så stor udgiftsbasis som indkøbsudgifterne, hvilket er kendetegnende ved komplekse serviceorganisationer som SKAT. Den mere detaljerede kortlægning heraf kan foretages fra både et organisatorisk og et ydelsesmæssigt perspektiv.

Fra et organisatorisk perspektiv anvendes hovedparten af lønudgifterne i regioner og landsdækkende enheder, som tilsammen dækker knap 80 procent af lønudgifterne (jævnfør Figur 9).

Figur 9

Organisatorisk fordeling af lønudgifter

2011 udgifter, millioner kroner¹



¹ Betalt fravær samt Ledelse og Overhead er allokert på reelle aktiviteter indenfor den enkelte afdeling. Der er ikke foretaget korrektion for opgaver, der bortfalder fremadrettet

KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011 baseret på ABC-allokering af hovedprocesserne Betalt Fravær samt Ledelse og Overhead

De regionale opgaver består af basisopgaver og regionsledelse. I udgangspunktet har disse samme karakter på tværs af regionerne, og deres ressourceforbrug varierer på tværs fra 165 millioner kroner i Nordjylland til 302 millioner kroner i Midtjylland. I modsætning hertil har de 13 landsdækkende enheder forskellige opgaver. Ressourceforbruget varierer her fra 60 millioner kroner i Kundecenter Erhverv til 161 millioner kroner i Sagscenter Erhverv.

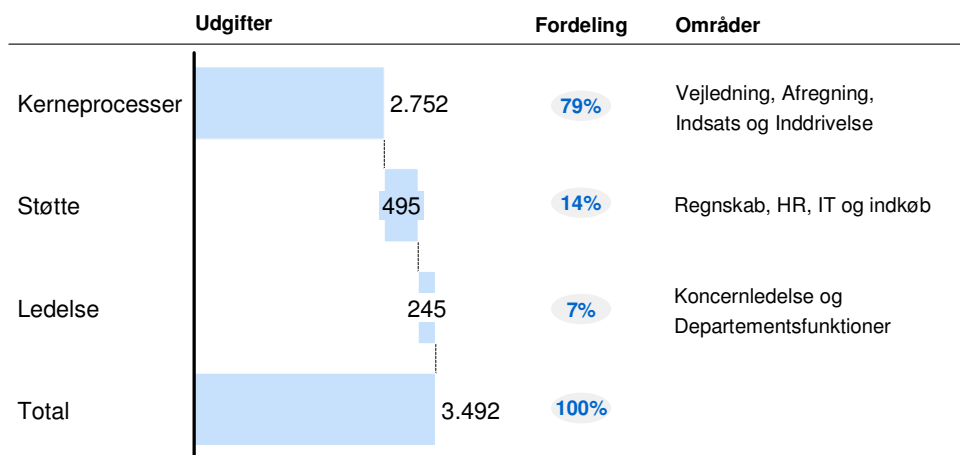
I tillæg til det organisatoriske perspektiv kan udgifterne tilsvarende kortlægges i forhold til, hvilken ydelse (eller udgiftspost) de repræsenterer.

Som det fremgår af Figur 10 fordeler 2,8 milliarder kroner af lønudgifterne sig på kerneprocesserne (Vejledning, Afregning, Indsats og Inddrivelse), mens 0,7 milliarder kroner vedrører ledelse og støtteprocesser (som HR, økonomi og IT).

Figur 10

Opgavemæssig fordeling af udgifter

2011 udgifter, millioner kroner



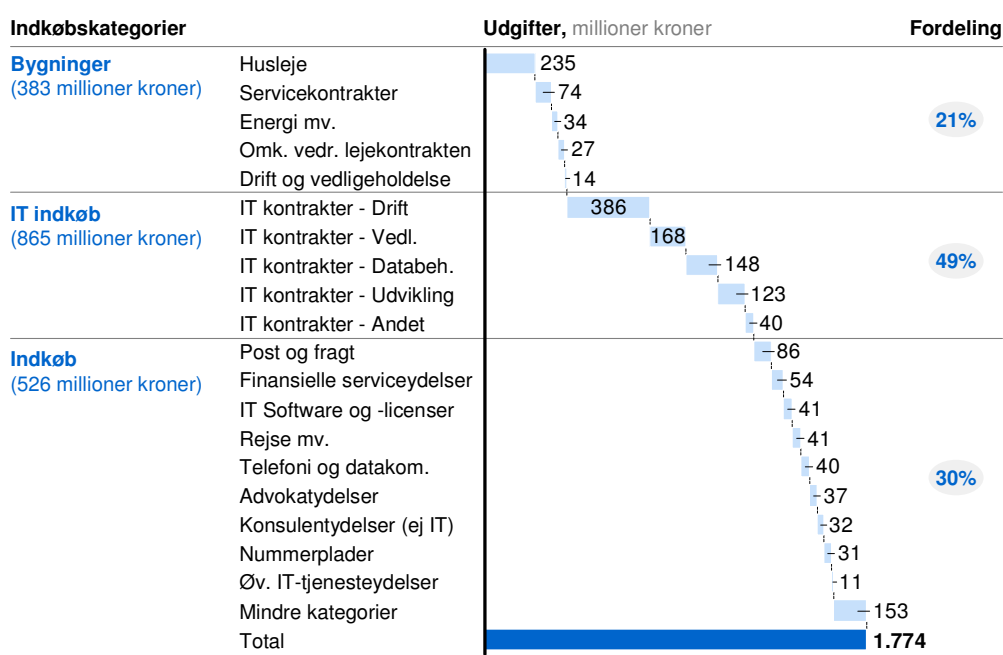
KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011 baseret på ABC-allokering af hovedprocesserne Betalt Fravær samt Ledelse og Overhead

Udgifterne til Vejledning, Afregning, Indsats og Inddrivelse er således næsten fire gange større end ressourceforbruget anvendt på støtte og ledelsesopgaver.

Indkøbsudgifterne er defineret som alle udgifter til eksterne leverandører, og de er fordelt på tre overordnede kategorier: Bygninger, IT og Indkøb. Af de samlede indkøbsudgifter på 1.774 millioner kroner er cirka 20 procent forbundet med bygninger, 50 procent er IT indkøb, og 30 procent dækkes af det generelle indkøb (jævnfør Figur 11).

Figur 11

Fordeling af indkøbsudgifter



KILDE: Resultatopgørelsen 2011 specificeret på arter

Oversigten over alle indkøbsudgifter viser, at området er forholdsvis fragmenteret, da 80 procent af indkøbsudgifterne er dækket af de 12 største indkøbskategorier, og de resterende 20 procent er fordelt på mange mindre kategorier. De 12 største indkøbskategorier er, rangeret efter størrelse: IT driftskontrakter, Husleje, IT vedligeholdelseskontrakter, IT databehandlingskontrakter, IT udviklingskontrakter, Post og fragt, Bygnings-servicekontrakter, Finansielle serviceydelser, IT software og licenser, Rejseudgifter, Telefoni og datakommunikation samt Advokatydelse.

Ovenfor er udgifterne blevet kortlagt dels fra det organisatoriske perspektiv og dels fra det ydelsesmæssige perspektiv for henholdsvis lønudgifter og indkøbsudgifter. Endelig kan det organisatoriske og det ydelsesmæssige perspektiv sammenholdes i en samlet fordeling af udgifterne.

Som det fremgår af Figur 12 fordeler de samlede udgifter sig på 20 enheder og 7 fagområder⁵.

Figur 12

Samlet fordeling af udgifter

Millioner kroner¹

	Koncern	Regionale enheder						Landsdækkende enheder													Total
	KNC	KBH	MJ	M-SS	NJ	NS	SD	KCE	KCP	SSK	ØKO	IC	EJD	MOT	RC	TLD	UC	SCE	SCP	BC	
Støtte	395	13	13	11	14	14	12	1	5			7	1		2	1				4	495
Ledelse	197	3	5	2	5	2	3			2	2	3		1		15	1	1	2		245
Vejledning	36	16	32	19	13	21	20	59	96	3		6	2			7	6	25	16	19	398
Afregning	92	37	57	43	33	65	59		2	9	1	5	68	85	48	81	28	79	58	57	906
Indsats	2	132	157	109	73	110	143			101	99					8	12	6	43		996
Inddrivelse	1	40	38	51	27	53	39					135					20	48			452
Indkøb																					1774
Total	722	241	302	235	165	264	277	60	103	115	102	156	70	87	50	113	68	161	119	80	5265

¹ Totalerne inkluderer beløb fra enheder med under 1 million i udgifter, der ikke er noteret i skemaet

KILDE: Artskontoplan over resultatopgørelsen 2011; SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011 baseret på ABC-allokering af hovedprocesserne Betalt Fravær samt Ledelse og Overhead

Koncerncenteret står for 21 procent af lønudgifterne, hvorimod de regionale basisopgaver og regional ledelse står for 42 procent, og landsdækkende enheder for 37 procent af de samlede lønudgifter. Som det ses, varetages størstedelen af støtte- og ledelsesaktiviteterne i Koncerncenteret. I modsætning hertil udføres langt størstedelen af kerneopgaverne i de regionale eller landsdækkende enheder. Fordelingen af årsværk kan yderligere nuancere dette billede, da udgifterne pr.

⁵ Det bemærkes at årsværkene i rapporten er opgjort efter SKATs ABC-metode, hvilket betyder at de ikke nødvendigvis stemmer antalmæssigt overens med data fra ledelsesinformationssystemet. Herudover er ydelsen 'procesejerskab' i disse figurer fraregnet under hovedprocessen Ledelse og henregnet til de fire hovedprocesser alt efter hvad procesejerskabet vedrører.

årsværk ikke er identiske på tværs af områderne. Denne fordeling fremgår af Figur 13.

Figur 13

Samlet fordeling af årsværk

Årsværk

	Koncern	Regionale enheder						Landsdækkende enheder													Total
	KNC	KBH	MJ	M-SS	NJ	NS	SD	KCE	KCP	SSK	ØKO	IC	EJD	MOT	RC	TLD	UC	SCE	SCP	BC	
Støtte	839	25	25	21	29	26	25	3	12			16	1	1	4	2	1	1	1	11	1044
Ledelse	353	5	9	4	10	3	6			4	3	5	1	2		30	3	3	4		444
Vejledning	68	39	76	42	31	47	47	139	231	5		14	3			16	13	51	33	49	903
Afregning	180	90	136	102	81	156	146		4	18	1	12	155	217	118	208	66	172	126	155	2143
Indsats	4	292	339	238	154	230	304			192	199					20	26	14	85		2096
Inddrivelse	1	99	91	119	64	122	96				1	335					52	107			1087
	1445	550	676	526	369	584	623	141	247	220	204	382	161	220	122	277	160	347	248	214	7717

KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011 baseret på ABC-allokering af hovedprocesserne Betalt Fravær samt Ledelse og Overhead

Koncerncenteret udgør 19 procent af de samlede årsværk, mens de regionale enheder udgør 43 procent, og de landsdækkende enheder udgør 37 procent. Differencen til den forudgående figur skyldes, at det gennemsnitlige årsværk i Koncerncenteret er dyrere end det gennemsnitlige decentrale årsværk.

2. EFFEKTIVISERINGSANALYSER OG -TILTAG

I Finanslovsforslaget for 2013 er der budgetteret et bevillingsfald på 811 millioner kroner for perioden 2011 til 2016. Dette følger af aftalen fra fusionen i 2005 om at nedbringe lønudgifterne og forbruget på øvrig drift i SKAT samt tværgående effektiviseringer, som følge af blandt andet omprioriteringsbidrag og konsolideringsbidrag.

For at realisere bevillingsfaldet har SKAT igangsat en række effektiviseringsprojekter, der for perioden 2011-16 ventes at indbringe 425 millioner kroner årligt netto. I dette estimat er medregnet alle initiativer, hvor de forventede effekter er indbudgetteret og hvor der foreligger en implementeringsplan. De største effektiviseringsprojekter fra denne portefølje er Digital Motor Registrering (DMR) og Ét Fælles Inddrivelsessystem (EFI). Der forventes betydelige effekter senest i 2016. Dertil kommer, at en række af effektiviseringstiltagene forventes at bidrage med yderligere gevinster efter 2016, i takt med at tiltagene indføres fuldt ud.

De eksisterende initiativer er utilstrækkelige i forhold til det samlede bevillingsfald. Der er derfor behov at identificere yderligere effektiviseringstiltag, der kan sikre, at SKAT kan realisere de aftalte og forudsatte effektiviseringer fuldt ud.

På denne baggrund er de største fagområder i SKAT analyseret i dybden, og der er udarbejdet effektiviseringstiltag, der samlet set frigør 469 millioner kroner, når effektiviseringstiltagene er implementeret fuldt ud. Dette inkluderer (i) overheadreduktion på 46 millioner kroner, der er allokeret til årsværksreduktionerne i de enkelte fagkapitler samt (ii) bygningsoverhead på i alt 26 millioner kroner som konsekvens af færre antal årsværk. Det samlede effektiviseringspotentiale af både eksisterende initiativer og nye tiltag opgøres således til 894 millioner kroner. Det svarer til en reduktion på 17 procent af de samlede omkostninger på 5,3 milliarder kroner.

I de følgende otte fagkapitler præsenteres de gennemførte effektiviseringsanalyser, herunder de konkrete effektiviseringstiltag. Afslutningsvist beskrives den analytiske metode i underkapitel 2.9.

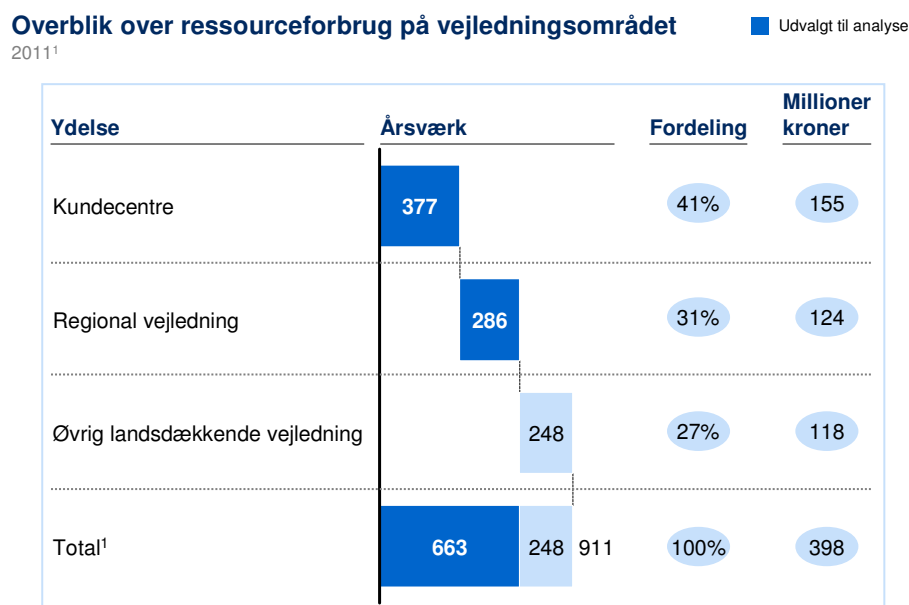
2.1 Vejledning

Vejledning består i at informere og vejlede kunderne om SKATs produkter og ydelser. Ved at forebygge misforståelser og fejl sikrer vejledningen en høj grad af regelefterlevelse. Området omfatter besvarelse af henvendelser fra borgere og erhvervsdrivende samt oplysningsaktiviteter, der udføres på SKATs initiativ.

2.1.1 Ressourceforbrug og organisering

Som det fremgår af Figur 14 anvendte SKAT i 2011 godt 900 årsværk på vejledningsområdet svarende til knap 400 millioner lønkroner.

Figur 14



¹ Forbruget i kundecentrene inkluderer aktiviteter forbundet med støtte, ledelse, lovgivning og udvikling samt øvrige hovedprocesser (samlet cirka 10 årsværk) grundet analyseformålet
KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011 baseret på ABC-allokering af forbrug på hovedprocesserne Betalt Fravær samt Ledelse og Overhead

Kundecentrene og den regionale vejledning er udvalgt til nærmere analyse, de repræsenterer cirka 75 procent af det samlede ressourceforbrug. I tillæg til de udvalgte vejledningsenheder anvendes der ligeledes ressourcer til vejledningsaktiviteter i øvrige landsdækkende enheder samt Koncerncentret (248 årsværk). Ressourcerne der anvendes hertil, er ikke medtaget i denne analyse, da forudgående analyser viste, at effektiviseringspotentialer her er relativt lavt og vanskeligere at realisere.

Den ekskluderede vejledning adskiller sig primært fra den inkluderede ved at blive udført af organisatoriske enheder med andet primærfokus end vejledning. Organiseringen af de ekskluderede vejledningsopgaver synes hensigtsmæssig, da der eksisterer et væsentligt kompetenceoverlap mellem, hvad vejledningsopgaven og primæropgaven kræver i de ekskluderede enheder. Eksempelvis anvender Toldenheden et mindre antal årsværk på vejledning, som er specifikke for toldområdet og som kræver konkret viden om toldområdet, sådan som det kræves af løsningen af primæropgaverne for Told (afregning og indsats).

SKATs samlede ressourceforbrug til den andel af vejledning, der er udvalgt til analyse, udgør cirka 660 årsværk og cirka 280 millioner kroner (jævnfør Figur 15). Cirka 60 procent af ressourcerne anvendes i kundecentrene og 40 procent anvendes i regionerne. Besvarelse af telefoniske og skriftlige henvendelser varetages af kundecentrene (Kundecenter Person og Kundecenter Erhverv), mens personlige henvendelser samt oplysningsaktiviteter på SKATs initiativ varetages af de seks regioner⁶.

Figur 15

Fordeling af vejledningsopgaver

2011

Område ¹	Ydelse	Årsværk	Fordeling	Millioner kroner	
Kundecentre²	Telefonisk besvarelse	275	42%	107	
	Skriftlig besvarelse	69	10%	28	
	Ledelse og styring	33	5%	19	
Regional Vejledning	Personlig betjening hos SKAT	88	13%	36	
	Skriftlig og telefonisk besvarelse	78	12%	35	
	Kampagner, messedeltagelse og informationsmøder ³	68	10%	29	
	Skriftlig og tlf vejledning på SKATs initiativ	36	5%	17	
	Andet	15	2%	7	
	Total		663	100%	279

¹ Eksklusiv øvrig landsdækkende vejledning på 248 årsværk

² Telefonisk besvarelse indeholder støtteårsværk til kompetenceudvikling (cirka 5), skriftlig besvarelse afregningsårsværk til straksafgørelser (cirka 3) og ledelse og styring indeholder årsværk fra hovedproces fælles (cirka 20) for at sikre sammenlignelighed ved benchmarking

³ Se afsnit nedenfor for uddybning af, hvilke aktiviteter, der er indeholdt i ydelsen

KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011 baseret på ABC-allokering af forbrug på hovedprocesserne Betalt Fravær samt Ledelse og Overhead

⁶ Kommunerne har yderligere knap 300 årsværk til rådighed til at yde skatterelateret personlig vejledning. Dette er ikke analyseret nærmere, da mulighederne for bedre samordning mellem SKAT og kommuner på vejledningsområdet ligger uden for opdragsfeltet

Nedenfor beskrives organiseringen af kundecentrene og den regionale vejledning nærmere.

2.1.1.1 Kundecentrene

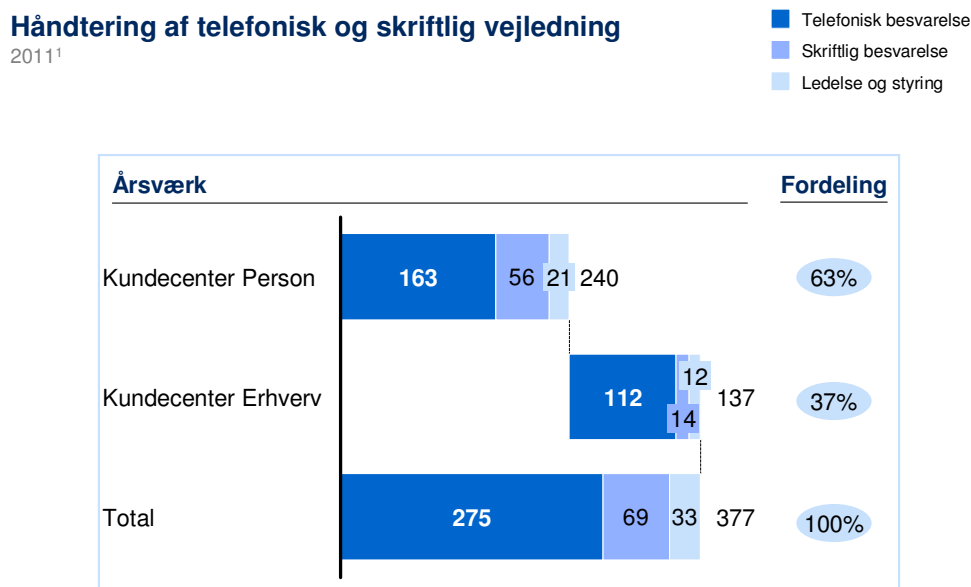
SKAT har som nævnt to centrale kundecentre til telefoniske og skriftlige henvendelser: Kundecenter Person og Kundecenter Erhverv.

Kundecenter Person er organisatorisk forankret i region Syddanmark og er fysisk placeret i Ribe og Odense. Kundecenter Erhverv er organisatorisk forankret i Nordjylland og er fysisk placeret i Aalborg og Hjørring.

Kundecenter Person beskæftiger 240 årsværk, svarende til 98 millioner kroner i lønudgifter. Centeret består af 13 afdelinger med knap 20 medarbejdere i hver. Kundecenter Erhverv beskæftiger 137 årsværk, svarende til 57 millioner kroner (jævnfør Figur 16)⁷. Dette center består af otte afdelinger med knap 20 medarbejdere i hver.

⁷ Kundecenter Erhverv beskæftiger i tillæg 21 årsværk, som står for visiteringsfunktionen på e-mail-området samt den telefoniske omstilling for hele Skatteministeriet. Disse 21 årsværk skal også fremover være tilknyttet Kundecenter Erhverv. Visiteringsfunktionen omfatter overvågning af den automatiske fordelingsfunktion for indkomne e-mail samt manuel tildeling til rette modtager af e-mail, der fremsendes til en central postbakke, men som ikke kan videresendes af den automatiske visitering

Figur 16



¹ Årsværkene på Betalt Fravær og Fælles er i henhold til ABC-principperne i SKAT allokert fuldt ud til egentlige produktionsaktiviteter i henhold til disses andel af de egentlige produktionsaktiviteter, dog eksklusiv årsværk fra hovedproces Fælles for mellemledere mv., som er medregnet til Ledelse og styring i dette kapitel med henblik på sammenlignelighed. Betalt frokost og aktivitet i forbindelse med læringsbanken er udskilt fra de egentlige produktionsaktiviteter og henregnet til fællesaktiviteter

KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011 fordelt på afdelinger og aktiviteter

Kundecenter Person og Kundecenter Erhverv besvarer hovedparten af alle generelle henvendelser - både telefoniske henvendelser og henvendelser pr. e-mail (på henholdsvis personområdet og erhvervs- og motorområdet). Som det fremgår, er telefonisk besvarelse ressourcemæssigt langt den største opgave i kundecentrene.

2.1.1.2 Regional vejledning

Regional vejledning beskæftiger 286 årsværk, svarende til cirka 124 millioner kroner. Områdets ressourceforbrug er i dag fordelt på produktion af tre ydelser: Personlig betjening, besvarelse af skriftlige og telefoniske kundehenvendelser samt kampagner. Disse ydelser udgør cirka 80 procent af det samlede ressourceforbrug på området.

Den personlige betjening af kunderne foretages på landsplan i 29 skattecentre, som er ligeligt fordelt på regionerne. Dette dækker knap 90 årsværk (jævnfør Figur 17).

Figur 17

Fordeling af ydelser i regional vejledning

2011

Ydelse	Årsværk	Millioner kroner
Personlig betjening hos SKAT	88	36
Skriftlig og telefonisk besvarelse på kundens initiativ ¹	78	35
Kampagner, messedeltagelse og informationsmøder ²	68	29
Skriftlig og tlf vejledning på SKATs initiativ ³	36	17
Andet	15	7
Total	286	124

¹ Består af de tre aktiviteter Skriftlig besvarelse (33 årsværk), Telefonisk besvarelse (25 årsværk) og Udgående servicebesøg (20 årsværk)

² Består af summen af de to aktiviteter Informationsmøder og messedeltagelse samt Kampagner ubestemt kreds

³ Består af de to aktiviteter Telefonisk vejledning samt Skriftlig vejledning

KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011 baseret på ABC-allokering af forbrug på hovedprocesserne Betalt Fravær samt Ledelse og Overhead

Skriftlig og telefonisk besvarelse på kundens initiativ udgør det næststørste område med 78 årsværk, mens kampagner, messedeltagelse og informationsmøder med 68 årsværk udgør det tredjestørste område.

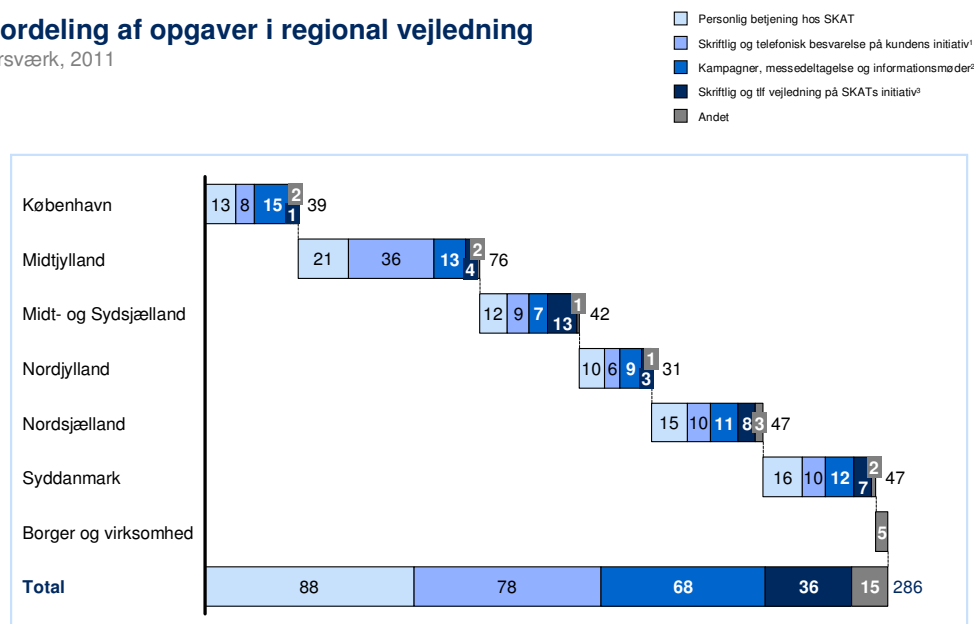
Ressourceforbruget er relativt ligeligt fordelt mellem de seks regioner (jævnfør Figur 18)⁸.

⁸ Ressourceforbruget i region Midtjylland er relativt højere end for de øvrige regioner. Det skyldes primært assistance ved særlige opgaver i 2011.

Figur 18

Fordeling af opgaver i regional vejledning

Årsværk, 2011



1 Består af de tre aktiviteter Skriftlig besvarelse, Telefonisk besvarelse og Udgående servicebesøg.

2 Består af summen af de to aktiviteter Informationsmøder og messedeltagelse samt Kampagner ubestemt kreds

3 Består af de to aktiviteter Telefonisk vejledning samt Skriftlig vejledning

KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011 baseret på ABC-allokering af forbrug på hovedprocesserne Betalt Fravær samt Ledelse og Overhead

I alle regionerne er ressourceforbruget hovedsageligt forankret i kundeserviceafdelingen, hvorfor de seks kundeserviceafdelinger tilsammen står for knap 90 procent af ressourceforbruget. Den resterende del står regionernes indsatsafdelinger for⁹.

2.1.1.3 Grænseflader mellem kundecentrene og den regionale vejledning

Som angivet ovenfor er *kundecentrenes* kerneopgave at besvare generelle, telefoniske henvendelser og henvendelser pr. e-mail, og de varetager langt hovedparten af disse henvendelser i SKAT. Det er i overensstemmelse med SKATs organisationsprincipper, som angiver, at *geografiuafhængige* opgaver skal samles for at styrke de faglige miljøer og opnå en række stordriftsfordele.

I kontrast hertil er formålet med de regionale kundeserviceenheder at optimere den regionale opgaveløsning af de direkte *geografiafhængige*, kunderelaterede

⁹ De regionale indsatsafdelinger yder begrænset støtte til kundeserviceafdelingerne, hvorfor de samlede årsværk behandles som tilhørende kundeserviceafdelingerne i kapitlet

opgaver, herunder de fysiske henvendelser og ekspeditioner i SKAT. Den regionale vejledning (kundeservice) beskæftiger knap 80 årsværk med besvarelse af generelle telefoniske henvendelser og henvendelser pr. e-mail. Der er heri en grænseflade (udførelsesoverlap) til kundecentrene, som ikke er i overensstemmelse med principperne om centraliseret organisering af de geografiauafhængige opgaver. Det bemærkes, at den regionale vejledning i dag skal fungere som aflastning for kundecentrene inden for både telefoni og e-mail. Det er dog ikke denne aflastning, der giver sit udslag i de knap 80 årsværk, der anvendes til besvarelse af henvendelser, da dette ressourceforbrug henregnes til kundecentrene. Der anvendes i dag altså knap 80 årsværk i kundeservice på opgaver, som er kerneopgaver for kundecentrene.

2.1.2 Vurdering af effektiviseringspotentialer

I dette afsnit vurderes effektiviseringspotentialer i kundecentrene og den regionale vejledning. Potentialerne identificeres separat for de to områder, mens der i afsnit 2.1.3 præsenteres anbefalinger til tiltag, der kan understøtte en samlet optimering på tværs af områderne.

2.1.2.1 Effektiviseringspotentialer i kundecentrene

Der anvendes i det følgende to metoder til at vurdere effektiviseringspotentialer for kundecentrene: (i) Dels sammenligning af ressourceforbrug og opgaveløsning med andre relevante organisationer og (ii) dels brug af interne observationer om produktiviteten i SKAT.

Analysen fokuserer på besvarelse af telefoniske henvendelser, der inklusiv ledelse dækker knap 80 procent af både person- og erhvervsområdet. Den resterende opgavevaretagelse består af besvarelse af skriftlige henvendelser og visitering. Dybdegående analyser på området er fravalgt, da potentialer er vurderet til at være relativt lavt, fordi kundecentrene i interne sammenligninger har markant bedre produktivitet end øvrige enheder med samme opgavevaretagelse¹⁰.

Effektiviseringspotentialer i kundecentrene analyseres med udgangspunkt i det givne antal henvendelser fra borgere og erhvervsdrivende. Herudover kan der ligge et potentialer i at sikre, at kundecentrene kun modtager henvendelser, der ikke

¹⁰ Produktiviteten for besvarelse af e-mail er cirka 30 procent højere i de landsdækkende kundecentre end i den regionale kundeservice

kan løses gennem en billigere kanal (såsom digital selvbetjening), eller som helt kan forebygges gennem generel information. Dette behandles i afsnit 2.1.3.

I lyset af antallet af henvendelser kan produktiviteten i kundecentrene måles i forhold til følgende tre nøgletal, som er standard i forhold til vurdering af produktiviteten i call centre:

- **Rådighedsgrad:** I hvor stor en del af den samlede arbejdstid medarbejderne faktisk står til rådighed for besvarelse af henvendelser (i modsætning til sygefravær, kursusdeltagelse, pauser mv.)
- **Belægningsgrad:** Hvor stor en del af den rådige tid, der faktisk anvendes til besvarelse af henvendelser
- **Besvarelsesomfang (opkaldslængde):** I hvilken grad det er sikret, at besvarelsens længde og omfang svarer til SKATs målsætning på baggrund af henvendelses karakter

Vurderinger af effektiviseringspotentialer i forhold til de anførte nøgletal foretages under hensyntagen til at øvrige relaterede produktions- og resultatnøgletal forbliver uændret. Det indebærer, at potentiale vurderingen for forbedring af belægningsgraden vil tage højde for, at serviceniveauet for ventetiden ikke må forringes¹¹. Ligeledes vil potentiale vurderingen for tilpasning af opkaldslængden tage højde for, at nøgletallet "løsning ved første opkald" ikke må forringes.

(i) Sammenligning med andre organisationer

Kundecenter Person har en rådighedsgrad på 64 procent og en belægningsgrad på 68 procent. Det er udtryk for, at 36 procent af den samlede bruttoarbejdstid ikke er til rådighed, men anvendes på ferie, møder og kompetenceudvikling, og at 32 procent af den tid, der er til rådighed, ikke anvendes på besvarelse af henvendelser, men derimod er ledig tid.

¹¹ I forhold til generelt set at skabe effektiviseringer i kundecentrene kan der ligge en mulighed i at tilpasse serviceniveauet, men den effektiviseringsmulighed behandles ikke for SKAT. Kundecentrene ligger for indværende i mindre grad over det eksternt fastsatte niveau for kundetilfredshed. Der er metodiske udfordringer i overvurderende retning ved den nuværende måling af kundetilfredsheden i SKAT, hvorfor der formentlig ikke er et reelt potentiale ved tilpasning af serviceniveau i lyset af den fastsatte målsætning

Kundecenter Erhverv har en rådighedsgrad på 60 procent, hvilket er noget lavere end for Kundecenter Person, mens belægningsgraden er den samme med 68 procent¹².

For at vurdere potentialet for forbedring af disse nøgletal er der foretaget en ekstern benchmarking af SKAT med McKinseys Europæiske Call Center Benchmarkdatabase. Benchmarkgruppen består af cirka 150 europæiske call centre fra primært den finansielle sektor. Nøgletal, såsom rådighedsgrad og belægningsgrad, vurderes generelt at være sammenlignelige på tværs af sektorer, og såfremt særlige forhold gør sig gældende for SKAT, vil der blive taget højde for dette i det følgende¹³.

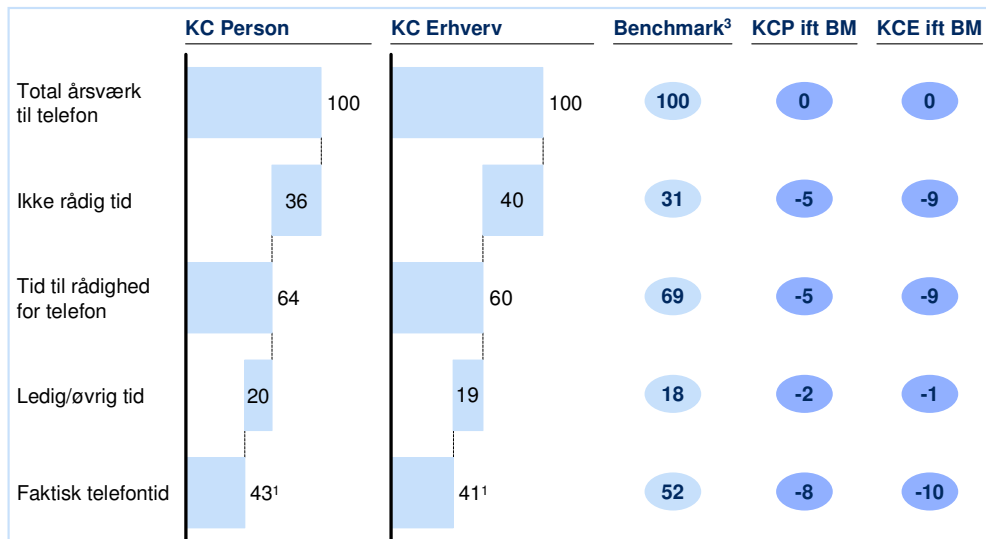
¹²Kundecenter Erhverv og Kundecenter Person har angivet, at der finder et ressourceforbrug sted, som i dag tidsregistreres på telefonisk besvarelse, men som reelt er kompetenceudviklende nabotræning, hvor der ikke samtidig kan besvares telefoner. KCE vurderer forbruget til 6,5 og Kundecenter Person til 4,5 årsværk i 2011, og at dette niveau også må forventes fremover. Kundecenter Erhverv og Kundecenter Person har ligeledes angivet, at der finder et ressourceforbrug sted på undersøgelsestid/tilbagekald, som i dag ikke registreres som opkaldstid men burde sidestilles dermed. KCE har angivet at udgående opkaldstid for telefonagenter var cirka 6 millioner sekunder i 2011, mens det var cirka 10 millioner sekunder for KCP. Med udgangspunkt i en gennemsnitlig opkaldslængde tilsvarende indkomne opkald samt en halv times undersøgelsestid pr. opkald er undersøgelsestid beregnet til 7,3 årsværk for KCE og 10,2 årsværk for KCP. Begge forhold er der taget højde for i beregningen af rådigheds- og belægningsgrad. Det bemærkes, at KCE har skønnet undersøgelsestid i KCE til cirka 10 årsværk

¹³ Se bilag for nærmere beskrivelse af benchmarkingkilder og metode

Figur 19

Tidsanvendelsen for telefonmedarbejderne i kundecentre

Årsværk, total årsværk til telefon 2011=100²



¹ For KCP, inklusiv 90 sekunders efterbehandlingstid pr. opkald på oversluse (80 procent) og 120 sekunders efterbehandlingstid på undersluser (20 procent) samt yderligere 10,2 årsværk i undersøgelsestid. For KCE, inklusiv 90 sekunders efterbehandlingstid per opkald og yderligere 7,3 årsværk i undersøgelsestid

² Tallene er korrigeret for at de to øvrige egentlige produktionsaktiviteter (skriftlige besvarelser og ledelse og styring) er udeholdt i ovenstående

³ Benchmarket er fra McKinseys Europæiske Call Centre Database. For ikke rådighed angiver benchmark gennemsnit. For ledig tid angiver benchmark gennemsnit

KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011, SKM webrapporter telefoni, McKinsey CCE Database 2011-2012

Som Figur 19 viser, er benchmarket 69 procent for rådighedsgraden i sammenligningsgruppen (resulterer i 31 procent i ikke rådighed), mens det er 74 procent for belægningsgraden (resulterer i 18 procent i ledig tid¹⁴). Der er her angivet *gennemsnittet* for sammenligningsgruppen for rådighedsgraden og *gennemsnittet* for sammenligningsgruppen for belægningsgraden. For belægningsgraden og rådighedsgraden vurderes en sammenligning med gennemsnittet at være den realistiske målsætning. Særligt på grund af kompleksiteten i opgaveporteføljen kan SKAT ikke forventes at kunne anvende fleksibel arbejdskraft i det omfang, der er nødvendigt for at nå op på et bedre niveau end gennemsnittet i sammenligningsgruppen. Set i forhold til begge nøgletal svarer ovenstående til, at SKAT har et merforbrug på cirka 40-60 årsværk i forhold til gruppen af sammenlignelige organisationer.

(ii) Observationer om produktiviteten i opgavevaretagelsen

¹⁴ Faktiske telefontid eller udnyttelsesgrad er rådighedsgrad * belægningsgrad. Dvs. $\sim 0,69 * \sim 0,74 = \sim 0,52$

Potentialet bekræftes af konkrete observationer om produktiviteten i kundecentrene. Det uddybes i nedenstående, hvor *rådighedsgrad*, *belægningsgrad* og *opkaldslængde* analyseres.

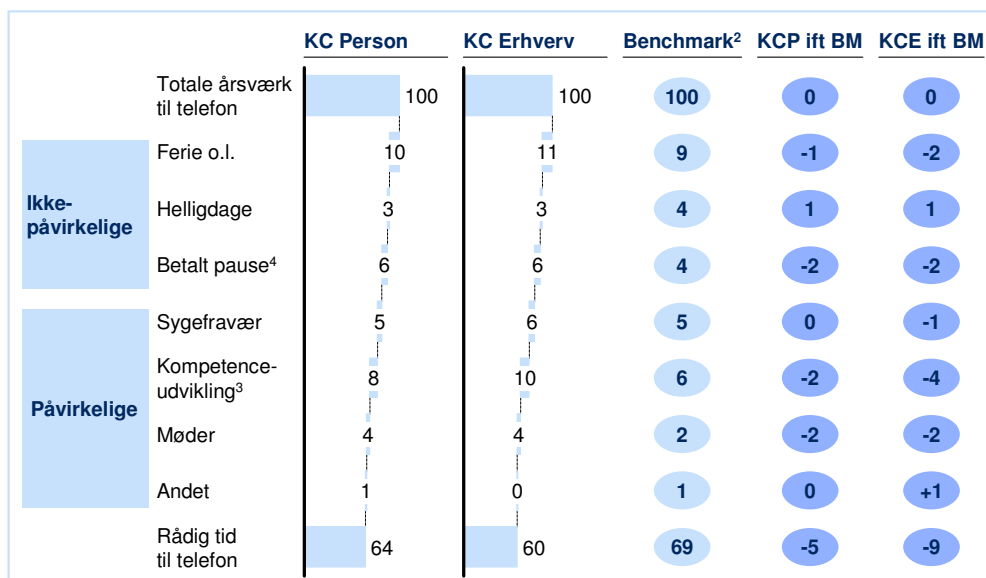
Den eksterne benchmarking viste en *rådighedsgrad* for Kundecenter Person på 64 procent, hvilket er 5 procentpoint lavere end gennemsnittet for sammenligningsgruppen¹⁵. Den eksterne benchmarking viste en *rådighedsgrad* for Kundecenter Erhverv på 60 procent, hvilket er 9 procentpoint lavere end gennemsnittet for sammenligningsgruppen¹⁶.

Forskelle i rådighedsgraden imellem call centrene kan skyldes både påvirkelige forhold og forhold, som ikke umiddelbart er påvirkelige. Et eksempel på et påvirkeligt forhold er mødefrekvens, mens umiddelbart ikke-påvirkelige forhold kan være lande- eller sektorbetingede forskelle i regler og overenskomster. En nærmere analyse af årsagerne til forskellene viser, at forskellen i forhold til sammenligningsgruppen for rådighedsgraden skyldes både påvirkelige og ikke-påvirkelige forhold (jævnfør Figur 20).

Figur 20

Overblik over den ikke rådige tid i kundecentrene

Årsværk, total årsværk til telefon 2011=100¹



¹ Tallene er korrigeret for, at de tre øvrige egentlige produktionsaktiviteter (skriftlige besvarelser, visitering og ledelse og styring) er udeholdt i ovenstående

² Gennemsnit for call centre i benchmark-databasen

³ Inklusiv 6,5 årsværk til kompetenceudviklende naboer i KCE og 4,5 i KCP. På baggrund af opgørelse fra ledelsen i KCE og KCP

⁴ Betalt frokost for SKAT

KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011, SKM webrapporter telefoni, McKinsey CCE Database 2011-2012

¹⁵ Det er 16 procentpoint lavere end for øverste kvartil

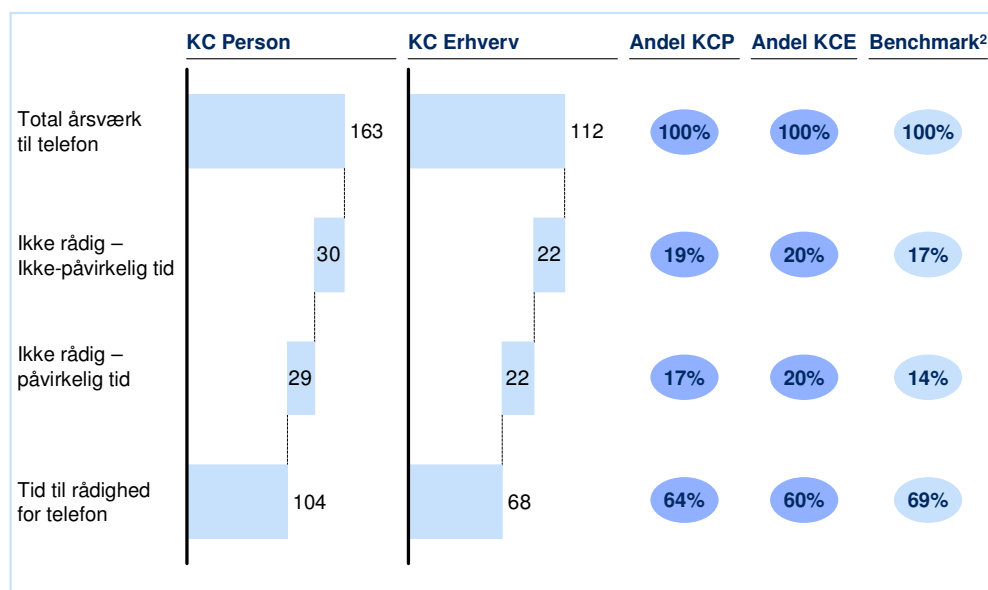
¹⁶ Det er 20 procentpoint lavere end for øverste kvartil

I Kundecenter Person og Kundecenter Erhverv fragår 19 henholdsvis 20 procent af den tid, der i alt er til rådighed til aktiviteter, som kundecentrene ikke selv kan påvirke i form af ferie, helligdage og betalt frokost.

Figur 21

Sammenligning af den ikke rådige tid med benchmark

Årsværk¹



¹ Tallene er korrigeret for, at de tre øvrige egentlige produktionsaktiviteter (skriftlige besvarelser, visitering og ledelse og styring) er udeholdt i ovenstående
² Gennemsnit for call centre i benchmark-databasen

KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011, SKM webrapporter telefoni, McKinsey CCE Database 2011-2012

For sammenligningsgruppen fragår kun 17 procent af den tid, der i alt er til rådighed til disse aktiviteter. Det betyder, at rådighedsgraden for kundecentrene i SKAT bør holdes op mod en korrigeret rådighedsgrad på 67 procent i stedet for sammenligningsgruppens ikke-korrigerede rådighedsgrad på 69 procent¹⁷.

I Kundecenter Person fragår 17 procent af den tid, der i alt er til rådighed til påvirkelige aktiviteter, mens tallet er 20 procent for Kundecenter Erhverv. For sammenligningsgruppen fragår kun 14 procent af den samlede tid til disse aktiviteter. Forskellen for de påvirkelige aktiviteter skyldes i særdeleshed, at

¹⁷ For Kundecenter Erhverv bør sammenligning ligeledes foretages med en rådighedsgrad, der er korrigeret med 2 procentpoint, selvom forskellen til benchmark for ikke-påvirkelig tid er 3 procentpoint for Kundecenter Erhverv. Det skal være med udgangspunkt i, at Kundecenter Erhverv bør kunne opnå samme niveau som KCP, da de er underlagt samme overenskomster mv.

kundecentrene bruger flere ressourcer på kompetenceudvikling og møder, end tilfældet er for sammenligningsgruppen. Således fragår 14 procent af tiden i Kundecenter Erhverv for disse aktiviteter, 13 procent i Kundecenter Person og 8 procent i sammenligningsgruppen.

Den eksterne benchmarking viste en *belægningsgrad* for både Kundecenter Person og Kundecenter Erhverv på 68 procent. Det er 6 procentpoint lavere end gennemsnittet for sammenligningsgruppen¹⁸.

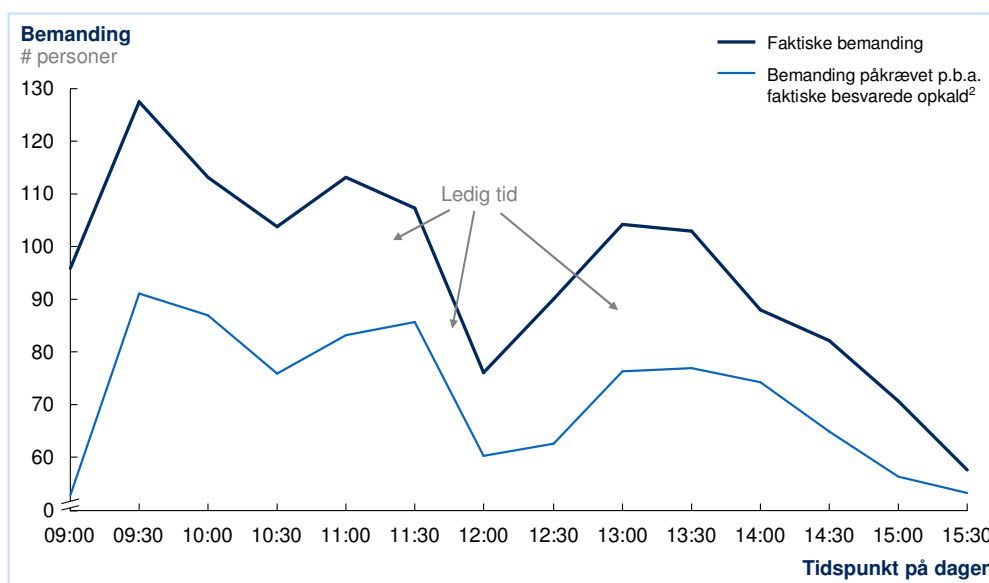
Også i forhold til belægningsgraden understøttes det identificerede potentiale fra benchmarkanalyserne af konkrete observationer af kapacitetstilpasningen, som her illustreres for Kundecenter Person.

Selvom bemandingsprofilen tilpasses henover dagen, eksisterer der stadig et væsentligt spænd mellem den faktiske bemanning og den, som opkaldsvolumen fordrer på en gennemsnitlig dag uden for peak-perioden (jævnfør Figur 22).

Figur 22

Faktisk bemanning og påkrævet bemanning over dagen

Maj 2012, Kundecenter Person, periode uden for peak i opkaldsvolumen¹



¹ Gennemsnitlig bemanning, inklusiv support, over hverdage i perioden 21. maj til 1. juni 2012, eksklusiv fredage (hvor åbningstiderne er kortere)

² Udregnet på baggrund af det totale antal besvarede opkald (eksklusiv opkald tabt i kø), antalsvægtet gennemsnitlig opkaldslængde for besvarede opkald samt en efterbehandlingstid på 90 sekunder pr. opkald

KILDE: SKM webrapporter telefoni, bemandingsdata fra Teleopti

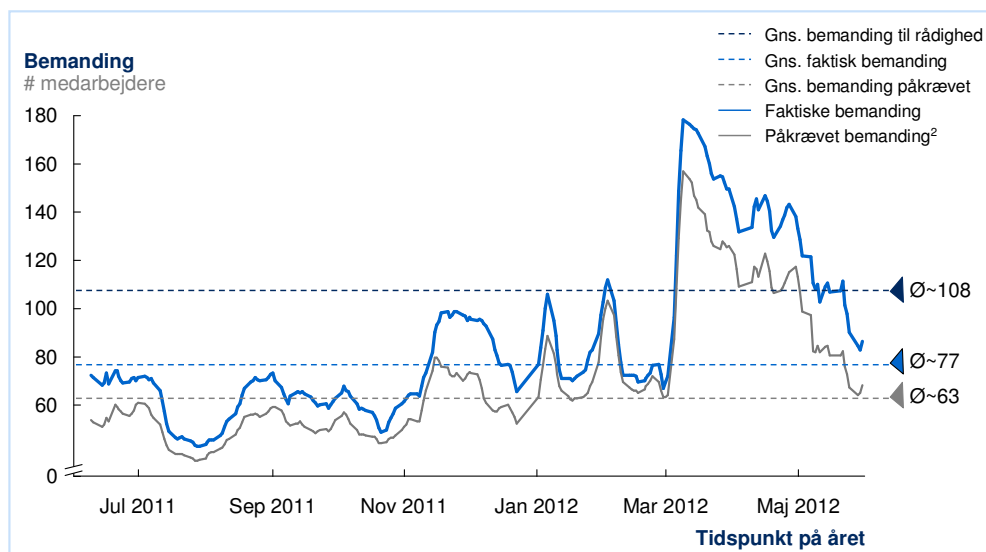
¹⁸ Det er 24 procentpoint lavere end for øverste kvartil

Med undtagelse af peak-perioden om foråret er det generelle billede henover hele året, at bemandingsprofilen ikke er fuldt tilpasset opkaldsvolumen, således at der opstår ledig tid (jævnfør Figur 23).

Figur 23

Faktisk bemanning og påkrævet bemanning over året

Juni 2011-maj 2012, antal medarbejdere i Kundecenter Person, 5 dages glidende gennemsnit¹



1 Det gennemsnitlige antal påkrævede og planlagte timer er omregnet til antal medarbejdere ved division med 7, som er gennemsnitlig åbningstimer pr. dag
2 Udregnet på baggrund af det totale antal besvarede opkald (eksl. opkald tabt i kø), antalsvægtet gennemsnitlig opkaldslængde for besvarede opkald samt en efterbehandlingstid på 90 sekunder pr. opkald
KILDE: SKM webrapporter telefoni, bemandingsdata fra Teleopti

Det bemærkes, at forskellen på de to kurver ikke angiver det fulde omfang af ledig tid for Kundecenter Person, da vagtplanlægningen ikke gør fuldt ud brug af den bemanning, som er til rådighed. Den bemandingsprofil, der planlægges med i Kundecenter Person, svarer til, at 77 årsværk er vagtplanlagt til løsning af opgaven med telefonbesvarelse på 1 år. Det fremgår af Figur 23, at der er 108 årsværk til rådighed for telefonopgaven i Kundecenter Person, efter tidsforbrug for alle andre aktiviteter er fraregnet. Analysen viser altså, at der er 31 årsværk til rådighed for vagtplanlægningen, for hvilke der ikke planlægges telefonvagter eller anden opgaveløsning.

Vagtplanlægningsopgørelserne for Kundecenter Erhverv viser det samme billede, om end i mindre omfang. Der har her været 68 årsværk til rådighed for vagtplanlægningen, mens den endelige vagtplan kun indeholder telefonbemanningstimer, svarende til 54 årsværk. Her er der altså 14 årsværk til

rådighed for vagtplanlægningen, for hvilke der ikke planlægges telefonvagter eller anden opgaveløsning.

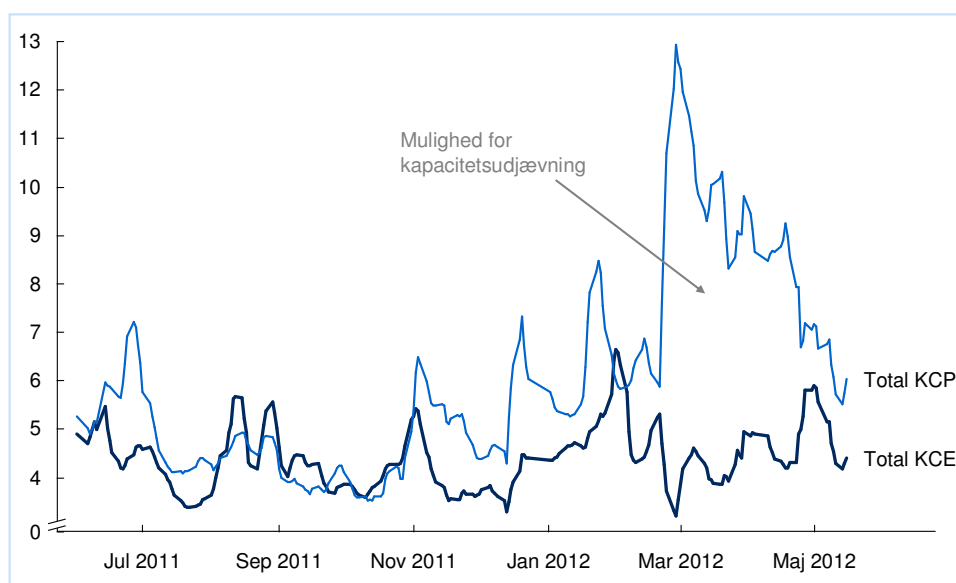
Der foretages i dag ikke *kapacitetsudjævning* mellem de to kundecentre, da de er beliggende i forskellige regioner. Det er muligt at udjævne udsving i opkaldsvolumen mellem KCP og KCE, da KCE ikke har peak-perioder i samme omfang og på samme tidspunkt som KCP (jævnfør Figur 24).

Der er herudover gennemført analyser af *opkaldslængden* i kundecentrene. Opkaldslængden er et udtryk for, hvor lang tid det tager at "producere" den vejledning, der efterspørges. De gennemførte analyser viser en betydelig variation i *opkaldslængden* fra medarbejder til medarbejder, der besvarer ensartede opkaldstyper og som har samme erfaring (jævnfør Figur 25 samt Figur 26).

Figur 24

Opkaldsvolumen over året i KCP og KCE

Tilbudte opkald per dag, 5 dages glidende gennemsnit, 1.000¹



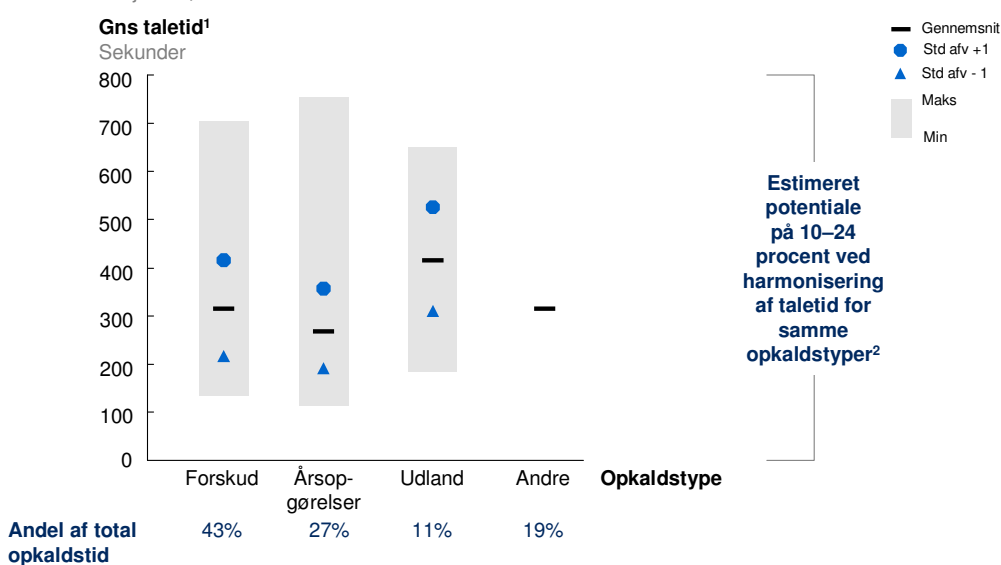
¹ Tilbudte kald er summen af besvarede og ikke-besvarede opkald
KILDE: Skatteministeriets Business Object system

Det fremgår således, at den gennemsnitlige opkaldstid for medarbejdere i KCP på forskudsslusen varierer fra cirka 150 sekunder til cirka 700 sekunder ved måling over et helt år. Forskudsslusen, som står for cirka 43 procent af det samlede opkaldsvolumen i KCP, har den markant største volumen. Det fremgår yderligere af spredningen, at cirka 2/3 dele af telefonmedarbejderne ligger i et interval med en opkaldslængde på mellem cirka 200 til cirka 400 sekunder (med en standardafvigelse på +/- 1).

Figur 25

Variation i taletid for medarbejdere med ensartet opkaldstype og erfaring

Juni 2011-maj 2012, Kundecenter Person



1 Opgørelse af gennemsnitlig taletid i sekunder er lavet pr. medarbejder pr. måned på kompetencegruppeniveau. Her er anvendt data for kompetencegruppe 2, som dækker medarbejdere med erfaring. Dette udgør langt hovedparten af medarbejdere
 2 Potentialet er beregnet udelukkende på forbedringer på forskuds-, årsopgørelses- og udlandsområdet. 24 procent svarer til, at alle medarbejdere, der har længere taletid end 1. kvartil, flyttes til 1. kvartil. 10 procent svarer i gennemsnit for sluserne til, at de 38 procent af medarbejderne, der har længst taletid flyttes til taletiden for den medarbejder, som udgør skillelinjen til de 62 procent af medarbejderne med kortest taletid
 KILDE: Skatteministeriets Business Object system

Det potentiale, der ligger i at begrænse opkaldstiden til det tilstrækkelige niveau, beregnes til at være 10-24 procent for KCP. Det er beregnet på baggrund af analysen af de tre største sluser, som tilsammen står for mere end 80 procent af opkaldsvolumen i KCP. 24 procent svarer til, at alle medarbejdere, der i dag har en taletid, der er længere end 1. kvartil, effektiviserer taletiden til niveauet for 1. kvartil. 10 procent svarer til, at de 38 procent af medarbejderne der har længst taletid flyttes til taletiden for den medarbejder, som udgør skillelinjen til de 62 procent af medarbejderne, der har kortest taletid.

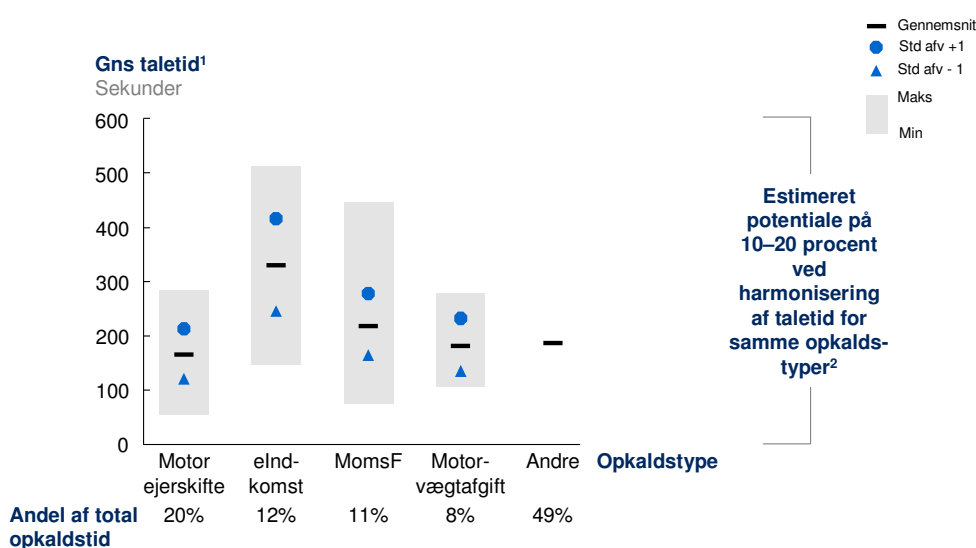
Det fremgår af Figur 26, at udsvinget i taletiden er mindre for medarbejderne i Kundecenter Erhverv. Det potentiale, der ligger i at begrænse opkaldstiden til det

tilstrækkelige niveau, beregnes til at være 10-20 procent for KCE. 20 procent svarer til, at alle medarbejdere, der i dag har en taletid, der er længere end 1. kvartil, effektiviserer taletiden til niveauet for 1. kvartil. 10 procent svarer til, at alle medarbejdere, der har en taletid, der er længere end gennemsnittet, effektiviserer taletiden til niveauet for gennemsnittet. Det er beregnet på baggrund af analysen af de fire største sluser, som tilsammen står for mere end 50 procent af opkaldsvolumen i KCE.

Figur 26

Variation i taletid for medarbejdere med ensartet opkaldstype og erfaring

Juni 2011-maj 2012, Kundecenter Erhverv



1 Opgørelse af gennemsnitlig taletid i sekunder er lavet pr. medarbejder pr. måned på kompetencegruppeniveau. Her er anvendt data for kompetencegruppe 2, som dækker medarbejdere med erfaring. Dette udgør langt hovedparten af medarbejdere
 2 Potentialet er beregnet udelukkende på forbedringer på motorejerskifte, eIndkomst, moms og motorvægtafgiftsområdet. 20 procent svarer til at alle medarbejdere, der har længere taletid end 1. kvartil, flyttes til 1. kvartil. 10 procent svarer til, at alle medarbejdere, der har længere taletid end gennemsnittet flyttes til gennemsnittet
 KILDE: Skatteministeriets Business Object system

Interview med afdelingsledere og telefonagenter peger ligeledes på, at der ikke er tilstrækkelig fokus på at harmonisere opkaldstiden til det tilstrækkelige niveau. Interviewene viser, at afdelingslederne ofte ikke lytter med hos agenterne med henblik på coaching i det planlagte og nødvendige omfang. Afdelingslederne vurderer ligeledes, at de store forskelle i opkaldslængden hos medarbejdere med samme erfaring og opkaldstyper skal tilskrives, at der er tale om forskellige "medarbejdertyper".

Da der således er identificeret et effektiviseringspotentiale for kundecentrene analyseres den regionale vejledning i det efterfølgende.

2.1.2.2 Effektiviseringspotentialiet for regional vejledning

Der anvendes to metoder til at vurdere effektiviseringspotentialiet for regional vejledning: (i) Sammenligning af ressourceforbrug og opgaveløsning med andre relevante organisationer og (ii) brug af interne observationer af produktiviteten i SKAT.

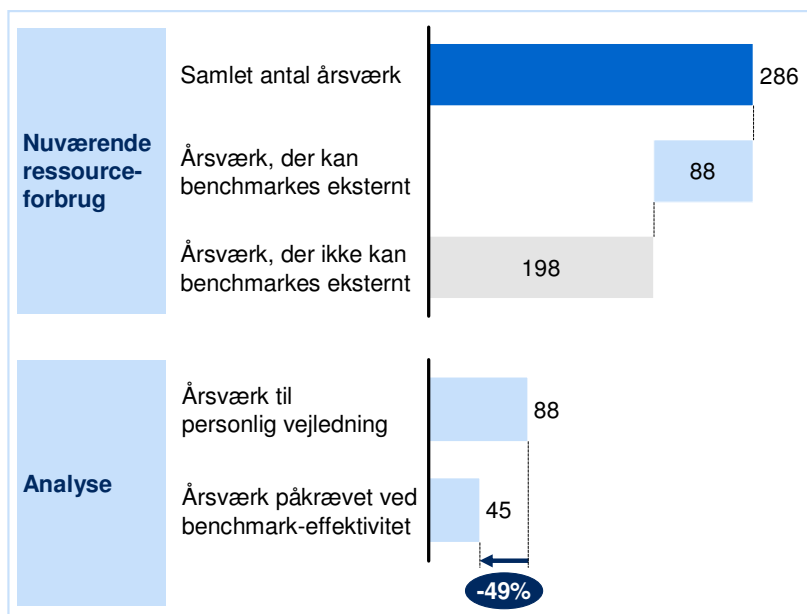
(i) Sammenligning med andre organisationer

Benchmarking af ressourceforbruget på ekspedition af personlige henvendelser giver en indledende indikation om, at SKAT har en markant lavere produktivitet end de skatteforvaltninger, der sammenlignes med (jævnfør Figur 27). Der er dog tale om en relativt mindre sammenligningsgruppe, hvorfor det er afgørende at supplere med øvrige interne observationer og analyser¹⁹.

Figur 27

Benchmarking af regional vejledning

2011, årsværk



KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk 2011, McKinsey Tax benchmark

¹⁹ Se bilag for en nærmere beskrivelse af benchmarkingkilder og metode

Som det fremgår, anvender SKAT næsten dobbelt så mange årsværk som skatteforvaltninger med sammenlignelige aktiviteter til ekspedition af personlige henvendelser. De øvrige opgaver i den regionale vejledning kan ikke på samme måde benchmarkes eksternt, hvilket blandt andet skyldes udfordringer med entydigt at isolere opgavevaretagelsen på grund af udførelsesoverlap i forhold til øvrige dele af SKAT. I det følgende afdækkes det ved hjælp af observationer og analyser, at der også er et markant effektiviseringspotentiale for den del af den regionale vejledning, som ikke kan benchmarkes eksternt.

(ii) Observationer af produktiviteten i opgavevaretagelsen

Effektiviseringspotentialet understøttes af interne observationer i forhold til hovedopgaverne: *Personlig betjening, skriftlig og telefonisk besvarelse af kundehenvendelser* samt *markedsføringsaktiviteter*. Disse hovedopgaver dækker over mere end 80 procent af ressourceforbruget for regional vejledning.

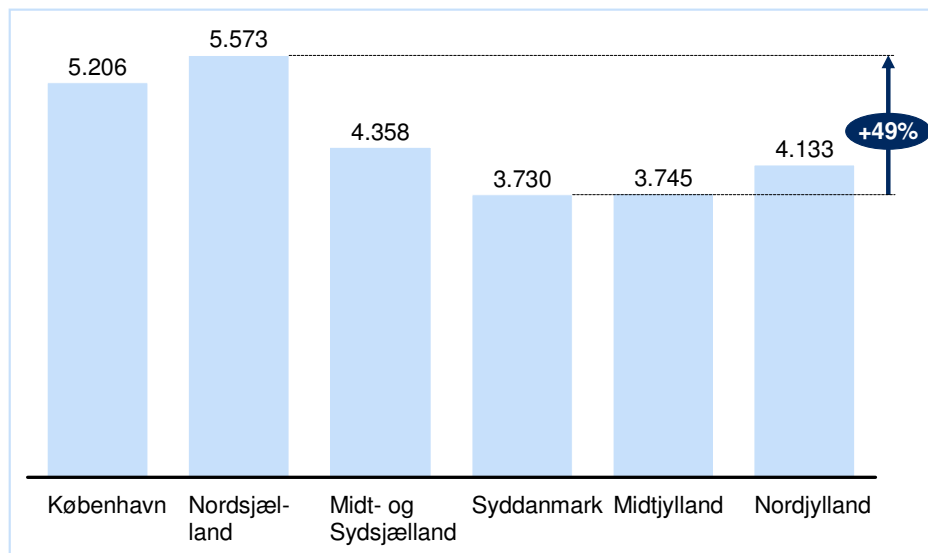
Effektiviseringspotentialet inden for *personlig betjening* understøttes af en række observationer og produktivitetsanalyser:

- Intern benchmarking viser, at der er op til 50 procents forskel i produktiviteten på tværs af regionerne, og en endnu større forskel på tværs af skattecentrene. I 2011 varetog hver medarbejder i Nordsjælland således 5.500 personlige henvendelser, mens hver medarbejder i Syddanmark varetog godt 3.700 (jævnfør Figur 28)

Figur 28

Benchmarking af personlige henvendelser

Antal henvendelser per årsværk



KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011 inkl. ABC-allokering af hovedprocesserne Betalt Fravær samt Fælles, SKM-webrapporter for mandtal

- Fra ledelsesmæssig side vurderes det, at der er ledig kapacitet i selv de mest produktive regioner. Det vurderes eksempelvis, at antallet af henvendelser i København kan håndteres på tre frem for de nuværende fem åbningdage, samtidig med at det nuværende antal medarbejdere til skrankebetjening fastholdes på de tre dage²⁰
- Kundernes brug af personlig betjening vurderes i høj grad at være udbudsbetinget. Skattecentrene benyttes primært af borgere, der bor tæt på dem, mens borgere, der bor længere væk, anvender andre vejledningskanaler. Således viste den forudgående analyse for det nuværende pilotforsøg med visiterede henvendelser ved skattecentret i Haderslev, at fremmødeoverhyppigheden for borgere i Haderslev by var cirka 200 procent, mens borgere med mere end 20 kilometer til skattecentret stort set ikke henvendte sig personligt
- Forsøget med visitation i Haderslev viser foreløbig, at hovedparten af henvendelserne om personlig betjening kan løses gennem mindre omkostningskrævende kanaler. Det vurderes på baggrund af den visitering,

²⁰ Interview med skattedirektøren for Kundeservice i København

der er foretaget i forbindelse med SKATs pilotforsøg, at der fremover kun er behov for personlig ekspedition af 20 procent af de borgere, der ekspederes i dag

Effektiviseringspotentialer inden for *skriftlig og telefonisk besvarelse af kundehenvendelser* understøttes af en række observationer:

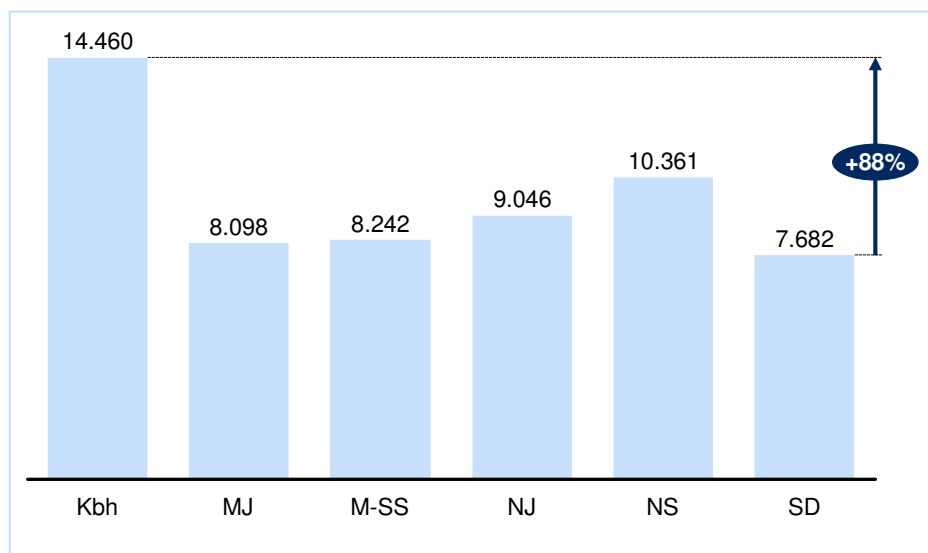
- Produktiviteten for telefonisk besvarelse er cirka 12 procent lavere for den regionale kundeservice i forhold til de landsdækkende kundecentre. Produktivitetsforskellen er baseret på observation af taletiden hos cirka 150 medarbejdere fra regional vejledning, som yder support til kundecentrene
- Produktiviteten for besvarelse af e-mail er cirka 30 procent lavere i den regionale kundeservice i forhold til de landsdækkende kundecentre. Produktivitetsforskellen angiver forskellen på, hvor mange e-mail-besvarelser der håndteres pr. medarbejder i regional vejledning i forhold til i de landsdækkende kundecentre. Der håndteres cirka 3.900 e-mail af et årsværk i de to landsdækkende kundecentre mod 3.000 i gennemsnit i kundeserviceenhederne. E-mail, der besvares af den regionale kundeservice, har en større kompleksitet, hvorfor den reelle produktivitetsforskel vurderes til at være cirka 20 procent
- Antallet af udgående servicebesøg varierer kraftigt i forhold til det relevante mandtal på tværs af regioner²¹. Således anvender Syddanmark eksempelvis cirka dobbelt så mange årsværksressourcer pr. selskab i regionen på udgående servicebesøg i forhold til København (jævnfør Figur 29). Det skal bemærkes, at det er de nystartede virksomheder, der er målgruppen for udgående servicebesøg. Anvendelsen af mandtallet for selskaber ved sammenligningen beror således på en vurdering af, at forholdet mellem nystartede og eksisterende selskaber er ens i alle regioner

²¹ Med relevante mandtal henvises til det mandtal, som anses for at være den relevante og dermed korrekte driver for ressourceforbruget på udgående servicebesøg

Figur 29

Benchmarking af udgående servicebesøg

Selskaber per årsværk 2011¹



¹ Selskaber i regionen per årsværk beskæftiget med aktiviteten udgående servicebesøg

KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011 inkl. ABC-allokering af hovedprocesserne Betalt Fravær samt Fælles, SKM-webrapporter for mandtal

Effektiviseringspotentialer inden for *markedsføringsaktiviteter* understøttes af en række observationer:

- Ansvar for den daglige drift på området er uklart. I oplægget til fordeling af de regionale markedsføringsopgaver angives det, at "markedsføringsnetværket" skal varetage den daglige drift på området, på selv om de ikke har ansvar for ressourceanvendelsen²²
- Der gennemføres ikke effektmålinger. Markedsføringsnetværket blev nedlagt tilbage i 2009, blandt andet for at øge effektiviteten af markedsføringsaktiviteterne. Medio 2012 blev der etableret et landsdækkende

²² Det landsdækkende "Markedsføringsnetværk" har fungeret siden 2009, hvor det blev nedlagt af kundeservicedirektørerne. Det består af repræsentanter fra de seks regionale kundeserviceenheder og lige så mange fra koncernfunktioner med opgaver, der er relateret til vejledning. Markedsføringsnetværket har blandt andet til opgave at: i) Generere ideer til effektive markedsføringsaktiviteter, samt opsamle disse ideer i et fælles idekatalog, ii) Arbejde for, at de "gode ideer" vedrørende markedsføringen fremmes, iii) Tage de nødvendige initiativer til at få gennemført de fælles aktiviteter, der besluttes, herunder udarbejdelse af kampagnemateriale mv. i samarbejde med Koncerncentret iv) Sikre, at der foretages en koordinering af planlægningen af kampagneaktiviteter mellem regionerne samt kundecentrene, under hensyntagen til de regionale markedsføringsplaner og på en sådan måde, at der stadig er plads til lokale/spontane tiltag. Det skal præciseres, at markedsføringsnetværkets rolle alene er at koordinere og ikke at styre, da dette ansvar ligger hos kundeservicedirektørerne

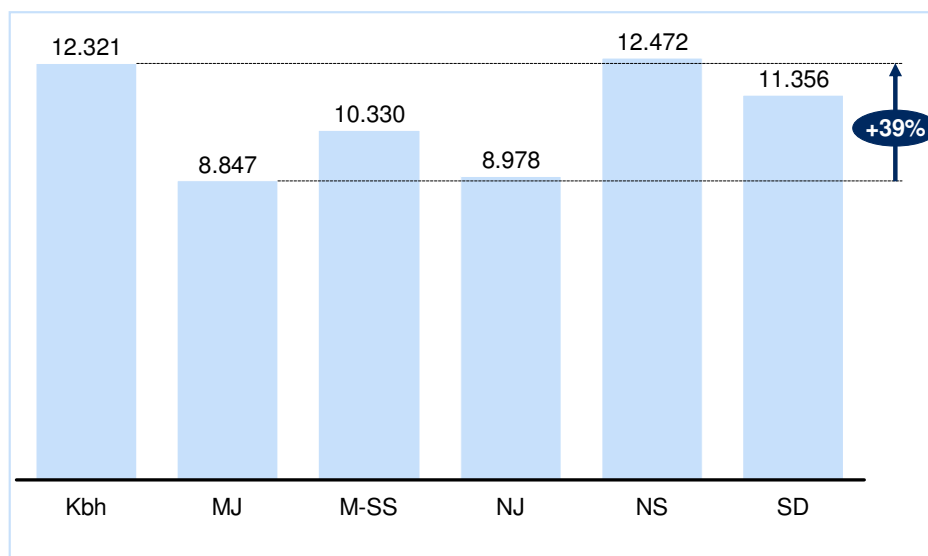
projekt/styregruppe, hvor oplæg til kommissorium og arbejdsplan for indførelse af effektmålinger blev drøftet

- Der er store regionale forskelle på prioriteter. Eksempelvis er der i forbindelse med det regionalt forankrede, landsdækkende arbejde med nyregistrerede virksomheder "afsløret meget stor uensartethed mellem regionerne i forhold til afholdelse af info-møder"²³. Uensartetheden vurderes at være udtryk for, at det ikke i tilstrækkeligt omfang er risikoanalyser og effektbetragtninger, men derimod regionale ønsker, som ligger til grund for markedsføringsindsatsen
- Ressourceanvendelsen i forhold til det relevante mandtal varierer kraftigt fra region til region. Midtjylland anvender eksempelvis cirka 40 procent flere årsværksressourcer på informationsmøder og messedeltagelse pr. selskab og borger i regionen end København (jævnfør Figur 30)

Figur 30

Benchmarking af messedeltagelse og informationsmøder

Selskaber per årsværk 2011¹



¹ Selskaber i regionen per årsværk beskæftiget med aktiviteten Informationsmøder og messedeltagelse. Personmandtallet er indregnet med en vægt på 5 procent, da en mindre del af opgaverne er borgerrettede
KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011 inkl. ABC-allokering af hovedprocesserne Betalt Fravær samt Fælles, SKM-webrapporter for mandtal

- Der er stor *spredning* og *duplikering* af aktiviteter mellem centrale markedsføringsaktører og regioner samt regionerne imellem. Der anvendes under regional vejledning væsentlige ressourcer med stor regional *spredning*

²³ Notat fra SKAT Markedsføringsnetværk

(årsværk, der er placeret i samtlige regioner) på udarbejdelse af skriftlige vejledninger, samtidig med at den opgave varetages centralt i Koncerncentret. *Duplikering* af aktiviteter finder eksempelvis sted ved udarbejdelse af kampagnematerialer på selvstændigt regionalt plan til brug for landsdækkende kampagner

2.1.3 Forslag til effektiviseringstiltag

Ovenstående analyser viser, at produktiviteten i SKATs vejledningsaktiviteter kan øges. I det følgende præsenteres tiltag, der er udviklet på baggrund af de gennemførte analyser. Tiltagene vurderes at indbringe effektiviseringer på 47-53 millioner kroner årligt, når tiltagene er fuldt implementeret i SKAT. Tiltagene dækker over nedenstående initiativer, der gennemgås enkeltvist i det følgende:

- Øget styring af henvendelser til den mest egnede kanal
- National sammenordning af markedsføringsaktiviteter
- Optimering af strukturen, og dimensionering for Kundecentrene (inklusive overtagelse af opgaver med skriftlig og telefonisk besvarelse af kundehenvendelser, som regionalt i dag løses overlappende)
- Etablering af en national kanal, der er optimeret til betjening af personlige henvendelser

I det følgende gennemgås de identificerede effektiviseringspotentialer, herunder beregningsforudsætningerne.

2.1.3.1 Øget styring af henvendelser på den mest egnede kanal²⁴

I gennemsnit koster en kundehenvendelse SKAT 24 kroner. Enhedsomkostningerne ved en kundebetjening varierer imidlertid blandt SKATs forskellige hovedkanaler, fra cirka 2 kroner ved selvbetjening, over cirka 62 kroner for telefonisk betjening og cirka 94 kroner for personlig betjening til cirka 154 kroner for skriftlig betjening (jævnfør Figur 31).

²⁴ Potentialerne ved øget styring af henvendelser på den mest egnede kanal dækker kun potentialet på vejledningsområdet. Der pågår, uafhængigt af denne analyse, en tværoffentlig analyse ved Digitaliseringsstyrelsen af gevinsterne ved øget offentlig digitalisering. For SKAT dækker Digitaliseringsstyrelsens analyse et bredere analyseområde end dette afsnit, da der både undersøges digitaliseringsgevinster på området for vejledning (overlappende med dette afsnit) og afregning (dette potentiale ligger ud over det analyserede i dette afsnit)

Denne betydelige variation i enhedsomkostninger indebærer, at der ligger et væsentligt effektiviseringspotentiale i at styre henvendelserne hen til den mest egnede kanal, hvilket er den kanal, der med de laveste omkostninger kan give en tilstrækkelig besvarelse af henvendelsen.

Dette potentiale er ligeledes udgangspunktet for SKATs nuværende kanalstrategiske effektiviseringsinitiativer. For så vidt angår kundernes kontakt til SKAT nedprioriterer strategien kanalerne personlig skrankebetjening, e-mail og brev, mens kanalerne Skat.dk, telefon og TastSelv prioriteres.

I alt vurderes potentialet ved en ændret sammensætning af SKATs kundeforhold gennem øget kanalstyring at være cirka 61 årsværk (25 millioner kroner), svarende til cirka 13 procent (jævnfør Figur 31). Effektiviseringen udover det, som forventes tilvejebragt i 2013-2014 fra det eksisterende initiativ "Minimering af Kundeforhold"²⁵, er cirka 11 årsværk (5 millioner kroner).

Figur 31

Ændringer i anvendelsen af vejledningskanaler

2011

Kanal	Enhedsomk. i dag Kroner per henvendelse	Antal i dag Tusinder	Potentielt antal Tusinder	Omk i dag ⁵ Mio. kr.	Nye omk. Mio. kr.	Delta omk. Procent
Skriftlig besvarelse ¹	154	202	162	31	25	-20%
Personlig betjening ²	94	383	77	36	14	-60%
Telefonisk besvarelse ³	62	1.927	1.962	119	122	+2%
Selvbetjening (SKAT.dk) ⁴	2	5.508	5.840	10	10	+6%
Total	24	8.020	8.042⁵	196	171	-13%

¹ Der er ikke medregnet visiteringsomkostninger til skriftlig besvarelse. Enhedsomkostning baseret på gennemsnitlig produktivitet for kundecentrene og de regionale kundeserviceenheder. Både ressourceforbrug og antal behandlede henvendelser henregnet til enheder efter organisatorisk placering

² Der er beregnet på baggrund af en halvering af produktiviteten, da den gennemsnitlige ekspeditionstid i pilotforsøget har været fordoblet

³ Der er ikke medregnet visiteringsomkostninger til telefonisk besvarelse. Enhedsomkostning baseret på gennemsnitlig produktivitet for kundecentrene

⁴ Enhedsomkostningen for selvbetjening er forbundet med en mindre usikkerhed, som stammer fra definitionen af en selvbetjeningshenvendelse. Der er beregnet ud fra, at ét besøg på skat.dk modsvarer 1/3 henvendelse (målt ift. den type henvendelser, der foretages som personlige henvendelser, skriftlige henvendelser og telefoniske henvendelser). Ligeledes er antallet af tastelvændringer til forskudsopgørelsen medregnet, da denne type ændringer også foretages via eksempelvis den telefoniske kanal (selvom det ikke kan sidestilles med egentlig vejledning)

⁵ Mindre stigning i antal henvendelser skyldes, at der er "opstået" et antal visiteringshenvendelser, som skal håndteres af telefonkanalen forud for personlig betjening. Der er regnet med, at et visiteringsopkald, som resulterer i visitering til personlig betjening, har en 1/4 varighed ift. et standardopkald

⁶ Omkostninger er opgjort inklusiv ledelse, hvorfor beløb for eksempelvis telefonisk besvarelse adskiller sig fra øvrige vejledningskapitel

KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011 inkl. ABC-allokering af hovedprocesserne Betalt Fravær samt Fælles, SKM-webrapporter telefoni

²⁵ 50 årsværk

Vurderingen er baseret på nedenstående forudsætninger samt en vurdering af, hvilke henvendelser hvis form gør dem umiddelbart håndterbare på billigere kanaler end i dag:

- En reduktion på 20 procent af antallet af skriftlige vejledningsbesvarelser som følge af øget brug af selvbetjening
- Reduktion i antallet af personlige henvendelser i områder med overhyppighed som følge af geografisk nærhed gennem visitation. Fuldt indfaset giver dette et samlet fald på landsplan på 80 procent. Fordobling af enhedsomkostninger for personlige henvendelser som følge af en halvering af produktiviteten ved visiteret behandling. Det er en konsekvens af markant lavere volumen af mere komplekse henvendelser på et uændret antal lokaliteter. Resultaterne fra pilotforsøget har vist, at den gennemsnitlige ekspeditionstid for tidsbestillingskunderne er cirka fordoblet i forhold til tidligere
- En mindre stigning i antallet af telefoniske besvarelser på cirka 2 procent netto, hvilket dækker over en mindre reduktion på knap 10 procent som følge af øget selvbetjening, men er samtidig en stigning som følge af flytning af henvendelser fra personlig betjening til telefonisk besvarelse²⁶
Bruttoreduktionen på knap 10 procent finder sted som følge af eksisterende initiativer, som er iværksat af SKAT
- En forøgelse på cirka 6 procent af brugen af selvbetjeningsløsninger til vejledning for borgere, som hidtil har henvendt sig skriftligt, personligt eller telefonisk. Dette er opgjort med udgangspunkt i et samlet, uændret vejledningsbehov

2.1.3.2 National samordning af markedsføringsaktiviteter

Analysen ovenfor viste et produktivitetstab, der hører sammen med den nuværende primært regionale organisering af markedsføringsaktiviteter, hvilket bør imødegås gennem øget national samordning.

Samordningen vil i princippet kunne ske gennem øget central styring, med fastholdelse af regionalt ansvar for ressourceanvendelsen. Det har dog allerede været forsøgt i form af "markedsføringsnetværket", uden at det vurderes at have ført til en væsentlig mere omkostningseffektiv opgavevaretagelse.

²⁶ Det vurderes, at de cirka 310.000 borgere, der fremover ikke visiteres til personlig betjening, vil have en opkaldsfrekvens, der er 50 procent større end øvrige borgere. Det betyder, at en andel af de 310.000 fremover går fra personlig betjening til selvbetjeningskanalen for at finde vejledning

Desuden er aktiviteter, såsom marketing, kampagner mv., områder, som de fleste virksomheder i dag styrer centralt for at opnå stordriftsfordele, opbygge tilstrækkelige faglige miljøer, sikre en ensartet prioritering af aktiviteten og skabe klarhed i budskaberne.

Det foreslås derfor, at der etableres en central enhed - SKAT Markedsføring - med ansvar for ressourceanvendelsen på alle aktiviteter i forhold til markedsføringsstrategi, udvikling af koncepter og planer, gennemførelse af kampagner, materialeproduktion og andre markedsføringsaktiviteter. Enheden kan have medarbejdere, der er decentralt placeret, men refererer til den centrale enhed. Etableringen af en central enhed vurderes at være væsentlig i forhold til en tæt koordinering med indsatsområdet fremover, sådan at der kun udføres markedsføringsaktiviteter, når disse binder i risikoanalyser og understøtter indsatsstrategien. Enheden skal derfor også organisatorisk være placeret under indsatsområdet.

På grundlag af den nuværende bemanning og opgaverne samt for at udnytte de forventede synergier er vurderingen, at den centrale enhed bør dimensioneres med en bemanning på cirka 104 årsværk, hvilket frigør 28 årsværk (jævnfør Figur 32), svarende til 11 millioner kroner, eller 23 procent.

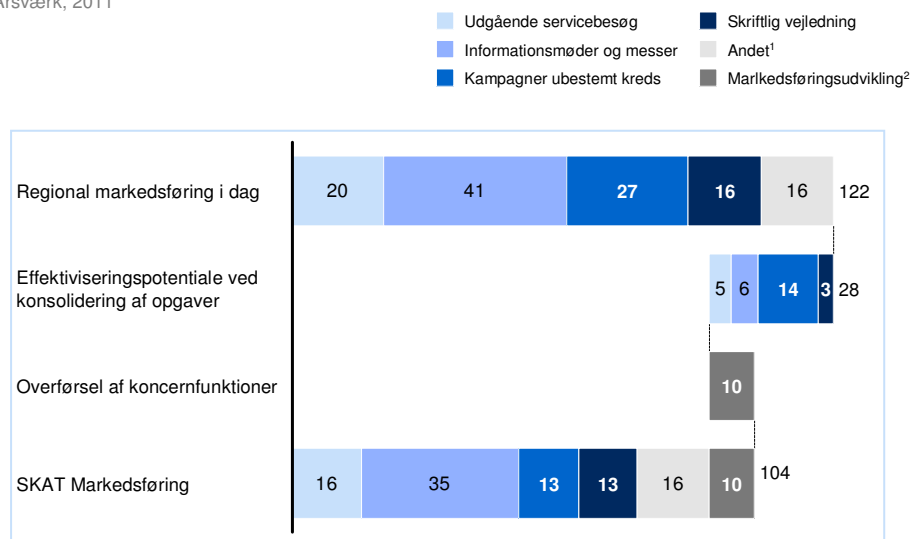
Samlingen af markedsføringsaktiviteterne medfører, at de nuværende regionale ressourcer på området bortfalder, ligesom dele af Kommunikationskontoret og Vejledningskontoret under koncernfunktioner fremadrettet vil komme til at udgøre en del af "SKAT Markedsføring"²⁷.

²⁷ Vejledningskontoret har allerede i dag procesejerskab på markedsføringsområdet

Figur 32

Dimensionering af SKAT Markedsføring

Årsværk, 2011



1 Inklusive en stigning på ét årsværk til håndtering af selvbetjeningskanalen i forbindelse med øget styring af kundehenvendelser
2 Årsværk til markedsføringsstrategi, national koordinering mv.

KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011 baseret på ABC-allokering af forbrug på hovedprocesserne Betalt Fravær samt Ledelse og Overhead

Vurderingen er baseret på følgende forudsætninger:

- For udgående servicebesøg tilpasses bemanningen i forbindelse med samlingen i SKAT Markedsføring. Det angivne potentiale på 5 årsværk er beregnet på baggrund af, at det gennemsnitlige relevante mandtal pr. årsværk for de fire mindst effektive regioner (8.267 selskaber/årsværk) bringes på niveau med de samme for de to mest effektive regioner (12.410 selskaber/årsværk). Potentialet udregnes i forhold til gennemsnittet for de to mest effektive regioner frem for blot den mest effektive, idet de geografiske forskelle vurderes at have en vis indvirkning på produktiviteten. Denne metode til at korrigere for markante geografiske forhold i en enkelt region anvendes ligeledes i det følgende på øvrige områder, hvor geografien vurderes at kunne påvirke produktiviteten
- For informationsmøder og messer tilpasses bemanningen i forbindelse med samlingen i SKAT Markedsføring. Det angivne potentiale på seks årsværk er beregnet på baggrund af, at det gennemsnitlige relevante mandtal pr. årsværk for de fire mindst effektive regioner (9.878 selskaber/årsværk) bringes på

niveau med de samme for de to mest effektive regioner (12.397 selskaber/årsværk)²⁸

- For ydelsen "kampagner ubestemt kreds" tilpasses bemanningen i forbindelse med samlingen i SKAT Markedsføring. Det angivne potentiale på 14 årsværk er beregnet på baggrund af, at det gennemsnitlige relevante mandtal pr. årsværk for de fire mindst effektive regioner (14.575 selskaber/årsværk) bringes på niveau med de samme for de to mest effektive regioner (33.254 selskaber/årsværk)²⁹
- For skriftlig vejledning tilpasses bemanningen i forbindelse med samlingen i SKAT Markedsføring. Det angivne potentiale på tre årsværk er beregnet på baggrund af en produktivitetsstigning på 20 procent ved samling af opgaven i SKAT Markedsføring. Produktiviteten for det beslægtede område, skriftlig besvarelse, er cirka 30 procent lavere i den regionale kundeservice end de landsdækkende kundecentre. De 20 procent er udtryk for en konservativ ekstrapolering af den observerede produktivitetsforskel på dette beslægtede område

2.1.3.3 Optimeret dimensionering og struktur for kundecentre³⁰

Analyserne ovenfor angiver et effektiviseringspotentiale i kundecentrene gennem en øget rådighedsgrad, belægningsgrad samt tilpasning af opkaldslængden.

Samlet set vurderes det at være muligt at reducere enhedsomkostningerne for et effektivt vejledningsminut (2011-produktivitet) med 22 procent for Kundecenter Person og Kundecenter Erhverv under ét (jævnfør Figur 33).

Samlet set vurderes det at muliggøre en omkostningsreduktion på kundecentrene på cirka 24 millioner kroner (cirka 62 årsværk), svarende til 22 procent. Heraf vil cirka fem årsværk være afdelingsledere, mens den resterende del vil være telefonagenter. For så vidt angår telefonagenter tilvejebringes 45 procent af effektiviseringen ved at nedbringe opkaldstiden (25 årsværk), 24 procent ved at optimere belægningsgraden (14 årsværk), mens de sidste 31 procent (18 årsværk)

²⁸ Personmandtallet er indregnet med en vægt på 5 procent, da en mindre del af opgaverne er borgerrettede

²⁹ Personmandtallet er indregnet med en vægt på 5 procent, da en mindre del af opgaverne er borgerrettede

³⁰ Dette afsnit analyserer alene det effektiviseringspotentiale, der er ved en optimeret drift af kundecentrene inden for rammerne af SKAT. I forbindelse med digitaliseringsstrategien er vedtaget et initiativ om etablering af en fællesoffentlig telefonsupport, og det kan i den forbindelse undersøges, hvorvidt samdrift med andre offentlige kundecentre kan give andre og yderligere effektiviseringsgevinster for SKAT

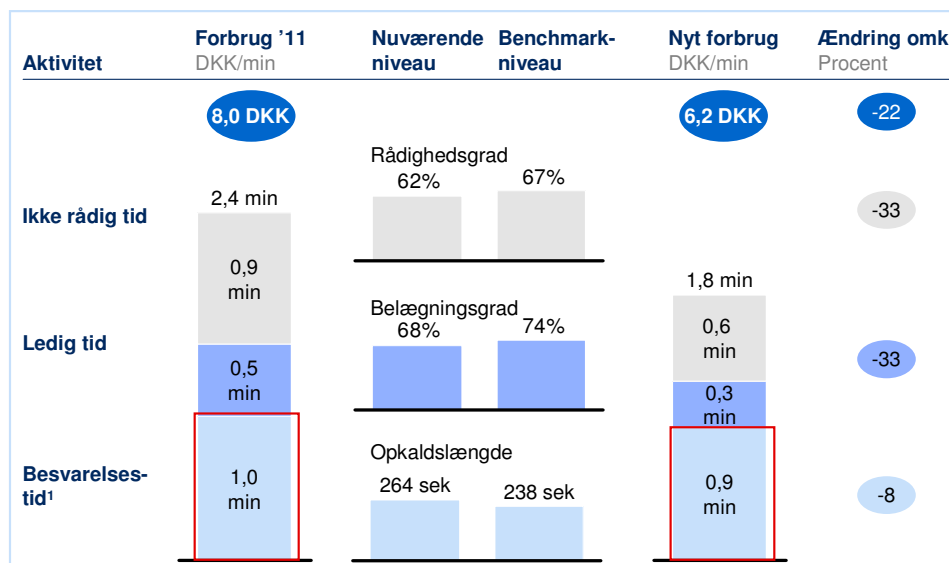
hidrører fra en forbedring i rådighedsgraden³¹. Effektiviseringspotentialet for telefonagenter vil være fordelt med 31 årsværk på Kundecenter Person og 26 årsværk på Kundecenter Erhverv.

Figur 33

Ressourceforbrug ved at levere ét effektivt vejledningsminut på telefon

2011²

□ Effektivt vejledningsminut, 2011-effektivitet



¹ Inklusiv efterbehandlingstid. Der er beregnet udfra, at efterbehandlingstiden forbliver uændret, når opkaldslængden reduceres. Undersøgelsestid for begge kundecentre er inkluderet som en del af opkaldstiden

² Data er vægtet for Kundecenter Person og Kundecenter Erhverv. Evt. reduktion i antal afdelingsledere er ikke indregnet

KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011; SKM-webrapporter telefoni

Vurderingen er baseret på følgende forudsætninger:

- En stigning i rådighedsgraden fra 64 til 67 procent for Kundecenter Person og fra 60 til 67 procent for Kundecenter Erhverv gennem reduktion af tidsforbruget på kompetenceudvikling, møder mv.³² Medarbejderne i SKAT har et højere forbrug af kompetenceudviklingsaktiviteter end

³¹ Sekvensen for indfasningen af de enkelte effektiviseringstiltag er afgørende for fordeling af samlet potentiale. Her er en opgørelse i forhold til indledningsvis nedbringelse af opkaldslængden, dernæst forøgelse af belægningsgraden og endelig forøgelse af rådighedsgraden

³² Dette potentiale er ikke indregnet i HR dybdeanalyse, som fokuserer på de årsværk, som tilvejebringer kompetenceudviklingen. Det bemærkes, at Moderniseringsstyrelsen forestår et tværstatsligt analysearbejde i relation til nedbringelse af sygefravær. For så vidt angår potentialerne de måtte anvise for SKAT, så kan der være et mindre potentiale, som er overlappende med potentialet ved at øge rådighedsgraden for kundecentrene (cirka 2,5 årsværk).

sammenlignelige callcenter-medarbejdere samt et højere forbrug af møder end andre callcenter-medarbejdere (jævnfør den eksterne benchmarking)

- En stigning i belægningsgraden fra 68 til 74 procent for Kundecenter Person, og fra 68 til 74 procent for Kundecenter Erhverv gennem bedre tilpasning af bemanningen til opkaldenes tidsmæssige profil og gennemførelse af kapacitetsudjævning mellem de to kundecentre. Det vurderes at være muligt, uden at serviceniveauet eller ventetiden forringes. I forhold til kapacitetsudjævningen mellem Kundecenter Person og Kundecenter Erhverv vil der primært være tale om, at Kundecenter Erhverv hjælper Kundecenter Person i peak-perioden i uge 10-18 med de mindst komplicerede opkald på sluserne forskudsopgørelse og årsopgørelse. En gruppe medarbejdere bør dedikeres til at yde denne assistance, således at tilstedeværelsen af de rette kompetencer hos de assisterende medarbejdere sikres så effektivt som muligt
- En reduktion af den gennemsnitlige opkaldslængde med 10 procent for Kundecenter Person og 10 procent for Kundecenter Erhverv gennem øget styring af besvarelsesomfang (opkaldslængde). Det vurderes at være realiserbart, uden at nøgletallet "løsning ved første opkald" forringes. Samtidig vurderes det, at effektiviseringen ikke i væsentlig grad vil påvirke målsætningen om at nå at informere de relevante kunder om muligheden for at blive *selvhjulpne* ved øget brug af digitale løsninger. For KCP svarer 10 procent til, at de 38 procent af medarbejderne, der har længst taletid, flyttes til taletiden for den medarbejder, som udgør skillelinjen til de 62 procent af medarbejderne, der har kortest taletid. For KCE svarer 10 procent til, at alle medarbejdere, der har en taletid, der er længere end gennemsnittet, effektiviserer taletiden til niveauet for gennemsnittet. Disse effektiviseringspotentialer er på linje med erfaringen fra lignende effektiviseringsprogrammer i andre sammenlignelige call centre
- Beregningerne er foretaget under hensynstagen til gennemførelse af det eksisterende initiativ "Minimering af Kunde-henvendelser" samt initiativer under "Øget styring af henvendelser på mest egnede kanal", hvilket samlet set øger antallet af effektive vejledningsminutter, der skal leveres (se afsnit om øget styring af henvendelser på mest egnede kanal)
- Potentialet vurderes i princippet at kunne realiseres inden for den eksisterende organisatoriske ramme, men der så skal etableres en koordinationsmekanisme til at understøtte tværgående kapacitetsudjævning. Omvendt kan den nuværende model, hvor de to landsdækkende kundecentre rapporterer til hver sin region, ikke karakteriseres som værende ideel, og det anbefales, at der

etableres et kundecenter, der organisatorisk set er samlet og forankret på nationalt niveau

Det blev ligeledes vist ovenfor, at der ligger et potentiale i, at kundecentrene overtager opgaver med skriftlig og telefonisk besvarelse af kundehenvendelser, som regionalt løses overlappende og mindre effektivt i dag. Varetagelse af aktiviteten *udgående opkald* bør også overflyttes til kundecentrene for at bidrage til udjævning af volumenudsving og udnytte kundecentrenes kompetencer med håndtering af store opkaldsmængder³³.

Samlet set vurderes dette at muliggøre en reduktion af omkostningerne på cirka 6 millioner kroner (cirka 16 årsværk), svarende til cirka 21 procent af det hidtidige ressourceforbrug. Dette potentiale er beregnet under forudsætning af, at opgaverne overflyttes til kundecentret, som er optimeret i henhold til de ovenfor angivne nøgletal samt de specifikke forudsætninger, der angives nedenfor. På denne baggrund skal kundecentrene have tilført cirka 26 årsværk til besvarelse af skriftlige henvendelser og cirka 35 årsværk til varetagelse af indgående telefonbesvarelse og udgående vejledningsopkald. Samtidig bortfalder der 77 årsværk på regionalt niveau pga. opgavebortfaldet, og differensen udgør en effektivisering på de cirka 16 årsværk.

Vurderingen er baseret på følgende forudsætninger:

- For skriftlig besvarelse tilpasses bemanningen i forbindelse med samlingen i kundecentrene. Det dermed forbundne potentiale er cirka 20 procent, svarende til 7 årsværk. Produktiviteten for skriftlig besvarelse er cirka 30 procent lavere i den regionale kundeservice end i de landsdækkende kundecentre. De 20 procent er udtryk for, at det vurderes, at den regionale kundeservice i dag besvarer henvendelser af en karakter, der er knap så generel som de e-mail, kundecentrene besvarer
- For telefonisk besvarelse tilpasses bemanningen i forbindelse med samlingen i kundecentrene. Det dermed forbundne potentiale er cirka 20 procent, svarende til 5 årsværk. Produktiviteten for telefonisk besvarelse i form af opkaldslængden er i dag cirka 12 procent lavere i den regionale kundeservice end i de landsdækkende kundecentre. De 20 procent er udtryk for, at det i beregningen antages, at den regionale telefoniske besvarelse overflyttes til kundecentrene, efter de har gennemgået effektivisering

³³ Opgaven med udgående opkald kan kompetencemæssigt også løses i SKAT Markedsføring. Det vurderes dog, at opgaven bør konsolideres i kundecentrene med henblik på effektiv kapacitetsudjævning. Hvis opgaven konsolideres i SKAT Markedsføring, vil potentialet være uændret

- For udgående opkald bør dimensioneringen ligeledes tilpasses i form af flytning af opgaver til kundecentrene. Det relative potentiale vurderes at være på linje med potentialet for indgående opkald, hvilket indebærer en effektivisering på fire årsværk

2.1.3.4 Nationalt optimeret kanal for betjening af personlige henvendelser

Udover det potentiale, der ligger i at reducere antallet af personlige henvendelser gennem indførelse af visitering, er der et mindre potentiale i at tilpasse den måde, som området for personlige henvendelser er organiseret, samt i at tilpasse antallet af skattecentre, hvor der udbydes skrankebetjening.

Baseret på en vurdering af SKATs pilotforsøg med visiteret tidsbestilling er der fremover kun behov for at udføre personlig ekspedition for 20 procent af de borger, der ekspederes i dag. Det svarer til, at de ville kunne betjenes af 18 årsværk på landsplan, såfremt den hidtidige produktivitet opretholdes. Det er gengivet i Figur 34 som en årsværksreduktion på 70 årsværk som følge af volumenfald. Produktiviteten vurderes at blive halveret, som følge af at volumen falder væsentligt og at den gennemsnitlige kompleksitet af de tilbageværende visiterede henvendelser vil stige. Det er gengivet i Figur 34 i form af en stigning i de nødvendige årsværk på 18 årsværk. En tilpasning til færre, men fagligt stærkere miljøer til ekspedition af personlige henvendelser vil bevirke, at produktivetsfaldet i et vist omfang kan begrænses, samtidig med at kvaliteten i behandlingen af de mere komplekse henvendelser opretholdes. Det svarer til effektiviseringen på fem årsværk i Figur 34 ved omlægning til national kanal.

En model, hvor visiterede henvendelser er fuldt indfaset, vil indebære, at antallet af skattecentre med personlig ekspedition begrænses til 8-10. Disse bør placeres i de største byer samt ved et Skattecenter i Sønderjylland. Valget af fremtidige ekspeditionssteder bør tage udgangspunkt i kundegrundlaget og tilgængeligheden. Placeringen af et ekspeditionssted i nærheden af grænsen til Tyskland vil tilgodese forretningens udfordring med "grænsegængere", som erfaringsmæssigt kræver personlig betjening. Det anbefales at flytte opgaven fra det regionale niveau og etablere en egentlig national kanal i SKAT for betjening af personlige henvendelser. Med henblik på at realisere overheadsynergier og sikre fuld samordning med den telefoniske visitering bør den nationale kanal organisatorisk være forankret i Kundecenter Person.

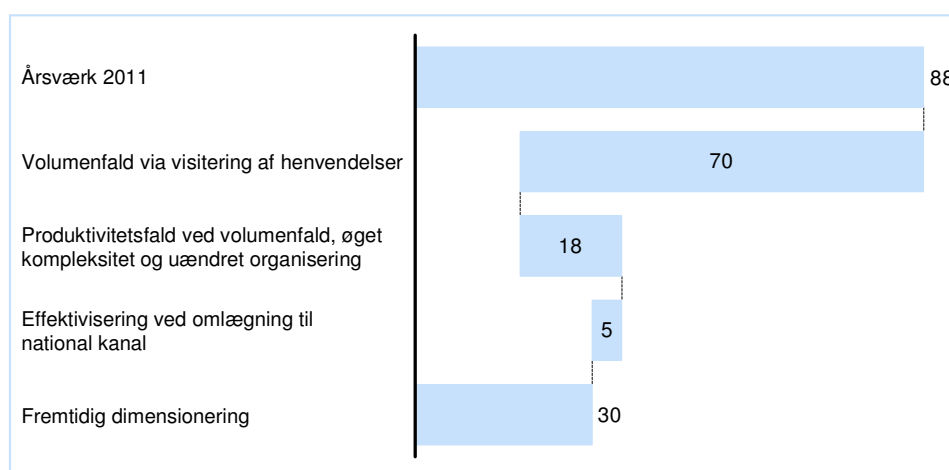
Samlet set vurderes ressourceforbruget til betjening af personlige henvendelser i 8-10 skattecentre at skulle dimensioneres til cirka 30 årsværk. I forhold til det ressourceforbrug, der er forudsat i afsnittet om Øget styring af henvendelser til den

mest egnede kanal, hvor produktivetsfald er indregnet, svarer det til en reduktion på cirka 15 procent, eller fem årsværk (jævnfør Figur 34).

Figur 34

Dimensionering af national kanal for personlige henvendelser

Årsværk



KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011 baseret på ABC-allokering af forbrug på hovedprocesserne Betalt Fravær samt Ledelse og Overhead

Vurderingen er baseret på følgende forudsætninger:

- En reduktion af skrankebetjeningen i skattecentre fra 29 til cirka 8-10³⁴
- Det vurderes, at en 15 procents effektivisering af ekspeditionstiden kan opnås ved at etablere en national kanal med ekspedition på markant færre skattecentre med fagligt stærkere miljøer. Effektiviseringen af ekspeditionstiden sker fra det niveau, som den er på, når produktiviteten er blevet halveret efter indførelse af visiteret tidsbestilling

³⁴ Dette indebærer udelukkende, at skrankebetjeningen ophører i skattecentre. Der forudsættes intet om øvrige aktiviteter i de Skattecentre, hvor skrankebetjeningen ophører

2.1.4 Sammenfatning af organisatoriske implikationer

De anbefalinger, der opstilles ovenfor, indebærer samlet set, at der etableres en ny enhed - SKAT Vejledning - med ansvar for vejledningsindsatsen i kundecentret og i øvrige enheder, som varetager vejledning på baggrund af indkomne henvendelser, men som har andet primærfokus end at yde vejledning.

På baggrund af erfaring og inspiration fra typiske organisationsformer i beslægtede brancher i den private sektor anbefales det således, at der oprettes ét kundecenter, der skal håndtere telefoniske og skriftlige henvendelser, inklusiv en underlagt enhed med ansvar for personlige henvendelser, som vil have lokal tilstedeværelse. Tilsvarende oprettes en samlet markedsføringsenhed, der er underlagt indsatsorganisationen (jævnfør Figur 35).

Figur 35

Anbefalet organisering af vejledningsområdet

XX Årsværk



¹ Delområdet øvrig landsdækkende vejledning er medtaget for illustration af hele vejledningsområdet, upåagtet at delområdet ikke analyseres nærmere

² Inklusiv aktiviteten udgående besøg på kundens initiativ

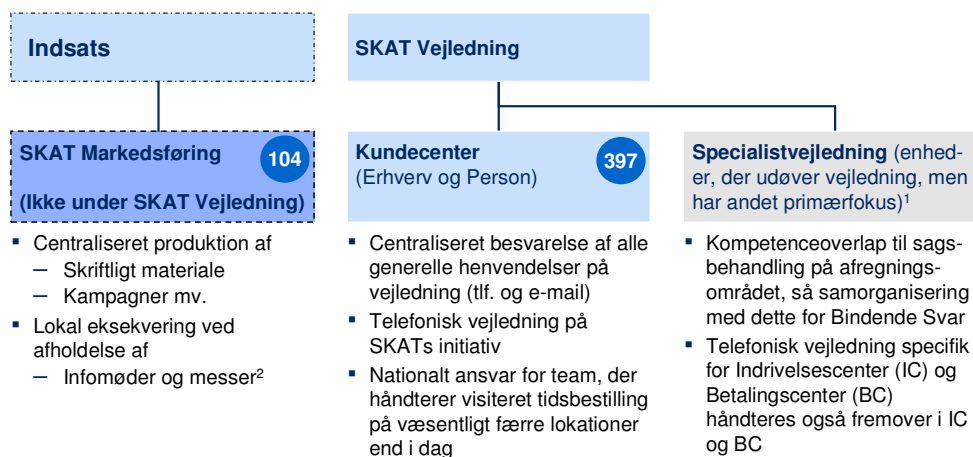
Den samlede dimensionering for kundecentret vurderes at være 397 årsværk og 104 årsværk for SKAT Markedsføring. De 397 årsværk for kundecentret er inklusiv 30 årsværk til den nationale kanal for personlig betjening. Kundecentret og SKAT Markedsføring dimensioneres dermed til i alt 501 årsværk.

Hvis de eksisterende initiativer medregnes, indebærer det en reduktion af årsværksforbruget på den analyserede del af vejledningsområdet med 172 årsværk fra 673³⁵. På baggrund af de metodeusikkerheder, som analyserne er forbundet med, svarer det til, at der kan realiseres en udgiftsreduktion på 77-83 millioner kroner inklusive eksisterende initiativer. Middelvurderingen på 80 millioner kroner og 172 årsværk svarer til en reduktion af udgifterne på 28 procent og en årsværksreduktion på 26 procent. Tiltag, der er identificeret som en del af denne dybdeanalyse, indeholder årsværksreduktioner på 122 ud af et effektiviseringsgrundlag på 623 årsværk, svarende til 20 procent (jævnfør Figur 36). Potentialespændet for nye initiativer udgør 47-53 millioner kroner. Årsværksstigningen på 20 årsværk i kundecentrene fra 377 til 397 er en nettovirkning af en reduktion på 62 årsværk som følge af effektivisering, en reduktion på 40 årsværk som følge af opgavebortfald samt en stigning på 122 årsværk som følge af tilførsel af opgaver fra den regionale vejledning, som dermed bortfalder.

Figur 36

Anbefalet organisering af vejledningsområdet

XX Årsværk



¹ Delområdet øvrig landsdækkende vejledning er medtaget for illustration af hele vejledningsområdet, upåagtet at delområdet ikke analyseres nærmere
² Inklusiv aktiviteten udgående besøg på kundens initiativ

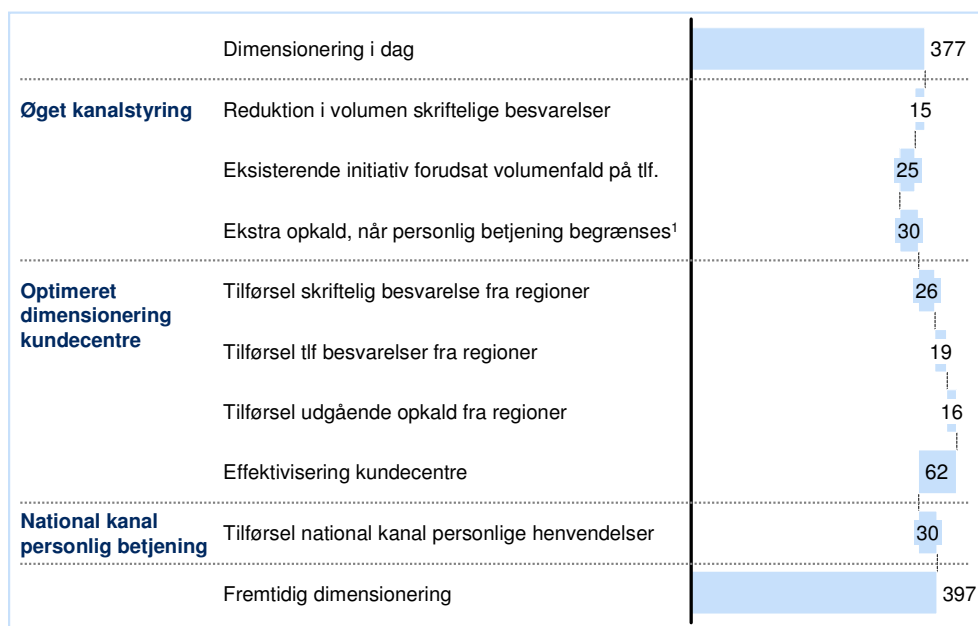
³⁵ Inklusiv de 10 årsværk fra Koncernfunktioner, som vil blive overført til SKAT Markedsføring

I Figur 37 til Figur 39 ses et detaljeret overblik over årsværksudviklingen i henholdsvis kundecentrene, Regional Vejledning og SKAT Markedsføring.

Figur 37

Udviklingen i ressourceforbrug for Kundecentre

Årsværk

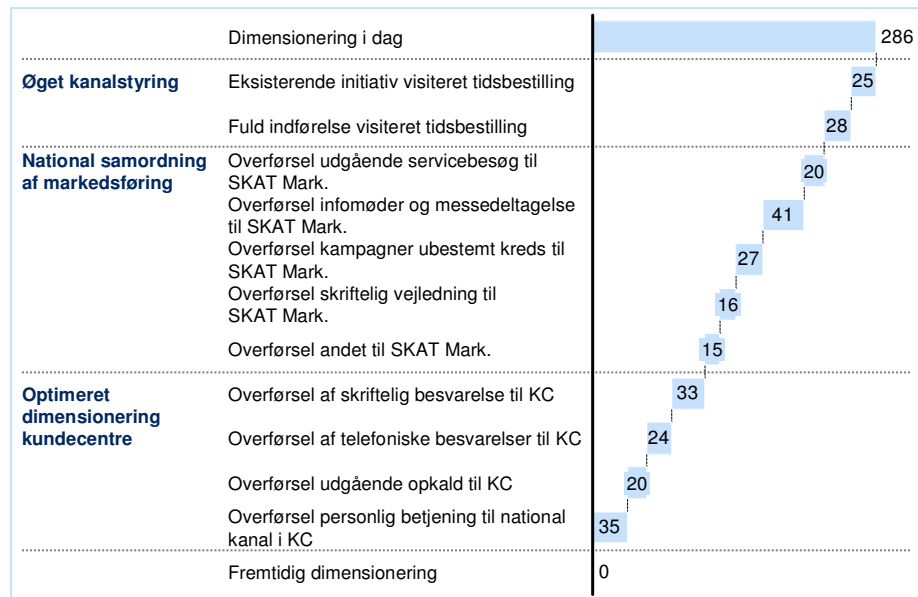


¹ Inklusiv en reduktion på cirka 3 årsværk som følge af volumenfald udover, hvad der er forudsat i eksisterende initiativer

Figur 38

Udviklingen i ressourceforbrug for Regional Vejledning

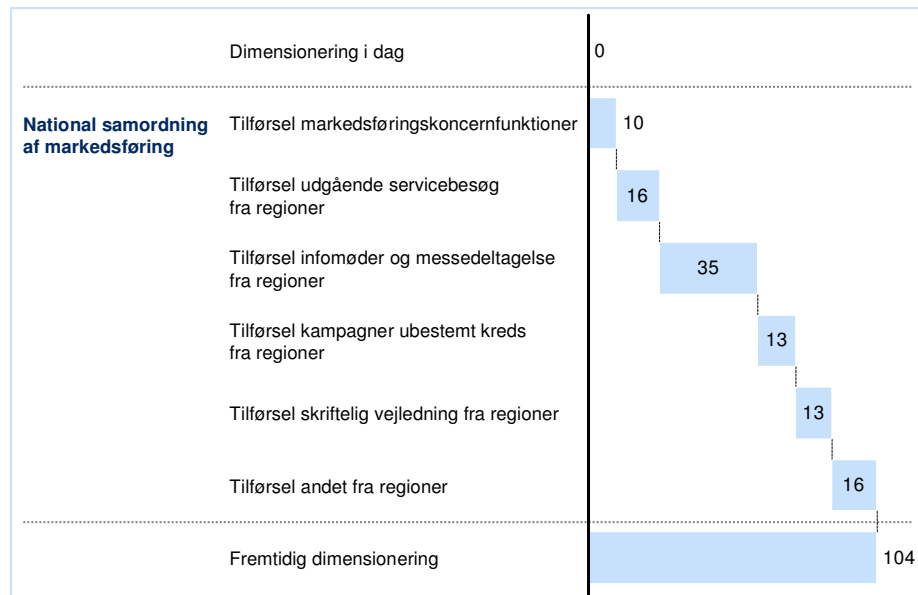
Årsværk



Figur 39

Udviklingen i ressourceforbrug for SKAT Markedsføring

Årsværk



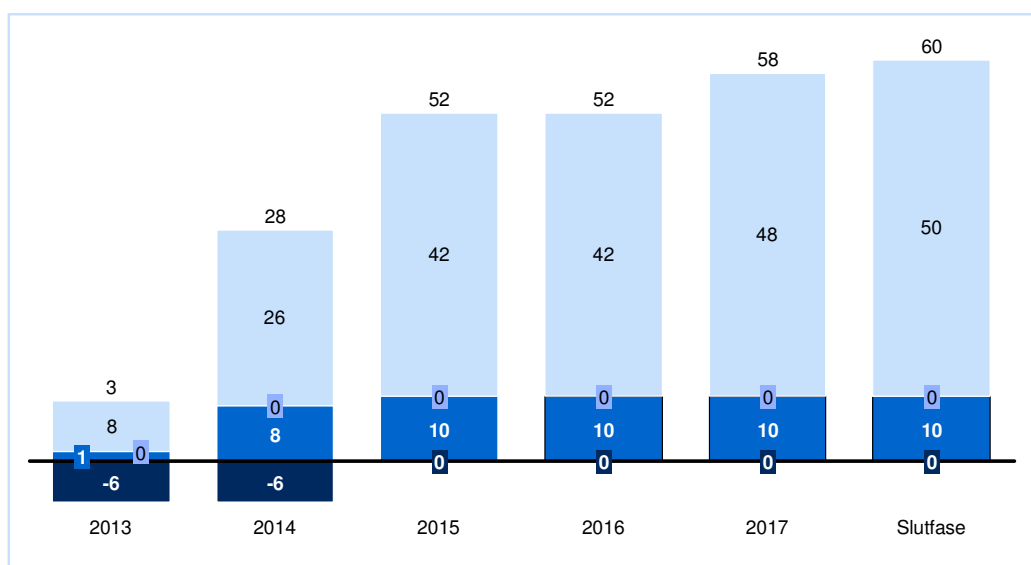
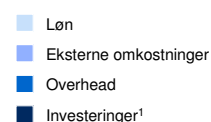
2.1.5 Oversigt over tiltagenes økonomiske effekter

Ovenstående tiltag vurderes samlet set at kunne frigøre ressourcer på vejledningsområdet svarende til 50 millioner kroner årligt eksklusiv overhead. I forhold til det nuværende resourceforbrug eksklusiv de eksisterende initiativer svarer det til en udgiftsreduktion på 20 procent. SKATs eksisterende initiativer forventes at kunne indbringe cirka 30 millioner kroner. Figur 40 indeholder et overblik over den tidsmæssige indfasning af potentialet inklusiv overhead på 10 millioner kroner. Indfasningen viser den udgiftsmæssige realisering under hensynstagen til kontraktuelle forhold.

Figur 40

Oversigt over effektiviseringspotentialet

Millioner kroner, besparelser ift. 2011 niveau



¹ Periodens ikke-årsværksrelaterede investeringer.

Effektiviseringstiltagene opstartes primo 2. kvartal 2013. Første effekt på årsværk sker i det efterfølgende kvartal altså primo 3. kvartal 2013, og det forventes, at den fulde effekt er implementeret 12 måneder herefter.

Vurderingen af effektiviseringens størrelsesorden og indfasningsprofilen er baseret på følgende forudsætninger:

- SKATs eksisterende initiativ for minimering af kundehenvendelser gennemføres som planlagt
- Fuld indførelse af visiteret tidsbestilling for personlig betjening fra primo 4. kvartal 2013
- Der oprettes en centraliseret, national kanal for personlig betjening med markant begrænsning af antallet af ekspeditionssteder fra primo 2014
- National samordning af markedsføringsaktiviteterne under indsatsområdet sker i to trin. I første omgang overføres fra primo 3. kvartal 2013 udprægede geografiuafhængige opgaver (eksempelvis skriftlig vejledning) til SKAT Markedsføring. I næste fase fra 4. kvartal 2013 konsolideres tillige opgaver, der kræver national udvikling og lokal eksekvering i SKAT Markedsføring (eksempelvis infomøder og messedeltagelse)
- Tiltag til forbedring af coaching og performance management med henblik på begrænsning af opkaldslængde til et tilstrækkeligt niveau opstartes i 2. kvartal 2013. Tiltag til forbedring af belægningsgrad (kapacitetsudjævning, optimeret vagtplanlægning, incitamenter til nedbringelse af ledig tid) og tiltag til forbedring af rådighedsgraden (nedbringelse af mødetid og kompetenceudvikling) opstartes i 3. kvartal 2013. Effektiviseringer på afdelingslederniveau gennemføres, så ledelsesspændet løbende holdes nogenlunde uændret
- Overførsel af opgaveløsning inden for skriftlig besvarelse, telefonisk besvarelse og udgående opkald fra regionerne til kundecentrene gennemføres fra 2. kvartal 2013
- Samlet set betyder indfasningstakten, at antallet af medarbejdere, der fritstilles fra produktionen, udvikler sig kvartalsvis lineært fra primo 3. kvartal 2013 og de følgende 12 måneder.
- Der er et mindre investeringsbehov til midlertidige ekstraordinære merudgifter i forbindelse med implementeringen af ovenstående tiltag. For tiltagene øget kanalstyring og national kanal for personlig betjening skønnes udgifterne at være 5 millioner kroner. De vil i særdeleshed være tilegnet ekstraordinære markedsføringstiltag i forbindelse med den fulde indførelse af visiteret tidsbestilling samt evt. øvrige ekstraordinære udgifter i forbindelse med begrænsningen af personlige henvendelser til markant færre skattecentre. I 2013 skønnes det ligeledes nødvendigt at afholde ekstraordinære udgifter i forbindelse med oprettelsen af SKAT Markedsføring og integreringen af denne organisation i indsatsområdet (2 millioner kroner). Endelig vurderes det, at der i 2013-2014 bør afsættes ekstraordinære midler til

kompetenceudvikling inden for coaching og præstationsledelse til især afdelingsledere, der skal drive taletidseffektiviseringer i kundecentrene (5 millioner kroner). Størrelsen af de ekstraordinære midler til gennemførelse af tiltagene for kundecentrene skal ses i lyset af, at der allerede i dag (også efter effektiviseringer) er betydelige ressourcer til stede til kompetenceudvikling

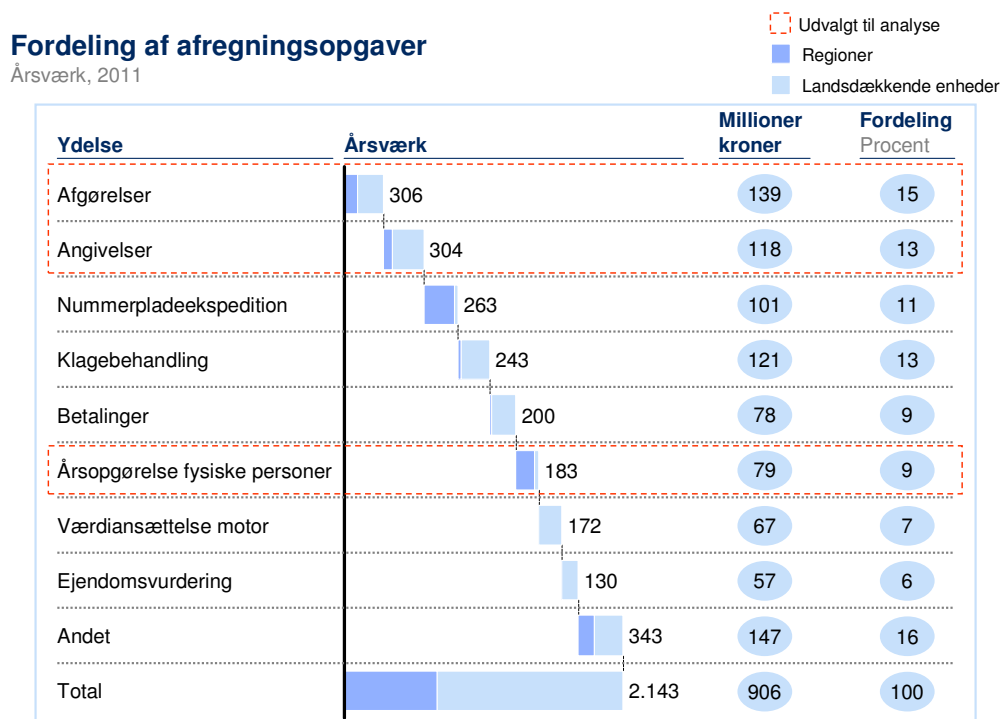
2.2 Afregning

Dette kapitel omhandler afregning af skatter og afgifter. Herved forstås opkrævning og udbetaling af tilgodehavender samt et antal relaterede ydelser. Afregning er således et forskelligartet område, der omfatter både vurderinger, afgørelser, ekspeditioner, angivelser, værdiansættelser og klagebehandlinger.

2.2.1 Organisering og ressourceforbrug

Det samlede ressourceforbrug på afregningsområdet udgør godt 2.100 årsværk, svarende til cirka 900 millioner lønkroner. Heraf anvendes 1/3 af ressourcerne i de regionale kundeserviceenheder, mens 2/3 anvendes i de landsdækkende enheder. På baggrund af indledende analyser af forbedringspotentialer, eksisterende initiativer samt realiserbarhed på tværs af afregningsområdet er der udvalgt tre afregningsopgaver som fokusområde. De udvalgte afregningsopgaver er afgørelser, angivelser og årsopgørelser fysiske personer (jævnfør Figur 41)

Figur 41



KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011 baseret på ABC-allokering af forbrug på hovedprocesserne Betalt Fravær samt Ledelse og Overhead

Effektiviseringspotentialet opgøres på baggrund af analyserne på de udvalgte områder, mens der angives skønsmæssige potentialer for det øvrige afregningsområde. Det sker på baggrund af en vurdering af, i hvilken grad årsagerne til de fundne effektiviseringspotentialer kan genfindes på øvrige afregningsområder, der ikke har været underlagt dybdegående analyser.

SKATs samlede ressourceforbrug på de udvalgte områder udgør godt 330 millioner kroner og knap 800 årsværk (jævnfør Figur 42). Cirka 40 procent af ressourcerne anvendes i regionerne og 60 procent anvendes i de landsdækkende enheder, hvoraf Told alene står for knap halvdelen.

Godt halvdelen af årsværksressourceforbruget på angivelser finder sted i Told alene, godt halvdelen af forbruget på afgørelser finder sted i øvrige landsdækkende enheder og godt 3/4 af aktiviteterne med årsopgørelse for fysiske personer varetages regionalt. De 306 årsværk, der er placeret regionalt, er for mere end 95 procent vedkommende (294 årsværk) placeret i de seks regionale kundeserviceenheder.

Figur 42

Fordeling af afregningsopgaver udvalgt til analyse

Årsværk, 2011

Organisatorisk enhed	Afgørelser	Angivelser	Årsopgørelse fysiske personer	Total	Fordeling Procent	Millioner kroner
Regioner	98	64	144	306	39%	132
Told	42	163	0	205	26%	82
Øvrige landsdækkende enheder	166	78	38	282	36%	122
Total	306	304	182	793	100%	336

KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011 baseret på ABC-allokering af forbrug på hovedprocesserne Betalt Fravær samt Ledelse og Overhead

Nedenfor beskrives organiseringen af opgavevaretagelsen for ydelserne afgørelser, angivelser og årsopgørelse fysiske personer nærmere. Analyserne tager udgangspunkt i de største årsværkskoncentrationer (jævnfør Figur 43).

2.2.1.1 Afgørelser

Ydelsen afgørelser består overordnet af opgaver, der involverer behandling af anmodninger fra borgere/virksomheder og at træffe afgørelser. Som konkret eksempel kan nævnes en situation, hvor SKAT modtager en anmodning om tilbagebetaling af diverse punktafgifter (eksempelvis godtgørelse til ambassader). Sådanne anmodninger visiteres ud fra visse fastlagte kriterier til en given medarbejder eller en "pulje". Den efterfølgende sagsbehandling tilvejebringer det grundlag, der skal til for at træffe en korrekt og ensartet afgørelse. Eventuelle forslag til afgørelsen sendes til virksomheden til udtalelse, hvorefter den endelige afgørelse træffes og sendes til virksomheden. Sagsbehandleren sikrer, at virksomhedens registreringer hos SKAT rettes til i forhold til den trufne afgørelse samt at sagen registreres og afsluttes i de relevante sagssystemer.

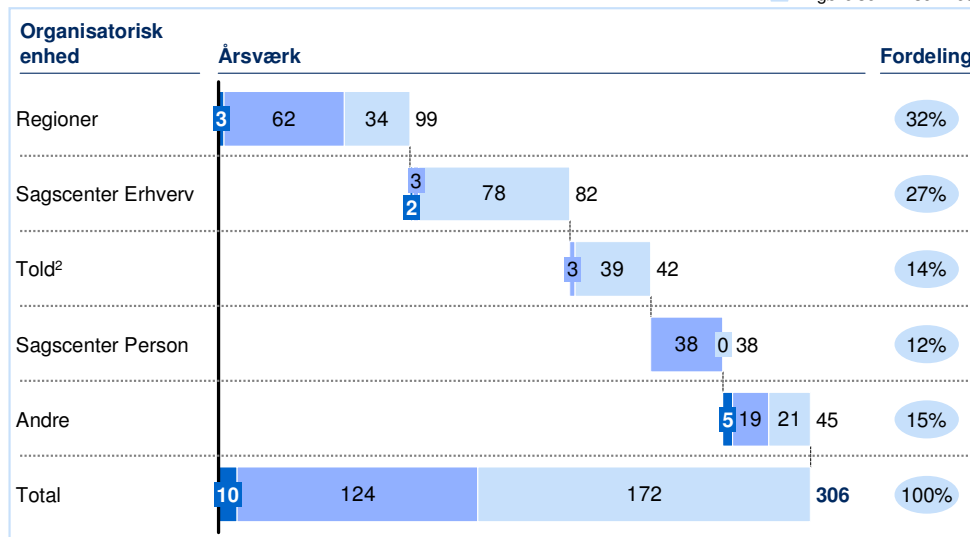
Arbejdet med at træffe afgørelser er fordelt med godt halvdelen på afgørelser for virksomheder (172 årsværk) og knap halvdelen på afgørelser for personer (124 årsværk). Cirka 60 procent af ressourceforbruget finder sted i regioners kundeserviceenheder og Sagscenter Erhverv (jævnfør Figur 43).

Figur 43

Fordeling af opgaveløsning med afgørelser

Årsværk, 2011

- Andre afgørelser¹
- Afgørelser personer
- Afgørelser virksomheder



¹ Består af aktiviteterne Straksafgørelser inkl. digitale genopt., Visitering af afgørelser, Afgør enhedsbevill DK deltag toldmynd, Afgør enhedsbevill DK udst toldmyndighed, Andre afgørelser og forelæg. Skatterådet
² Told anvender i et vist omfang personer i jobtræningsforløb o.lign. til at udføre opgaver omkring afgørelser – disse er kun i organisationen i begrænset tid, hvorfor der løbende skal ske oplæring af nye. Disse personer indgår i antal årsværk. Told er en bunden opgave, baseret på fælles EU-regler og krav og dermed også – udover anden revision – revision fra EU's revisionsorganer
 KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011 baseret på ABC-allokering af forbrug på hovedprocesserne Betalt Fravær samt Ledelse og Overhead

2.2.1.2 Angivelser

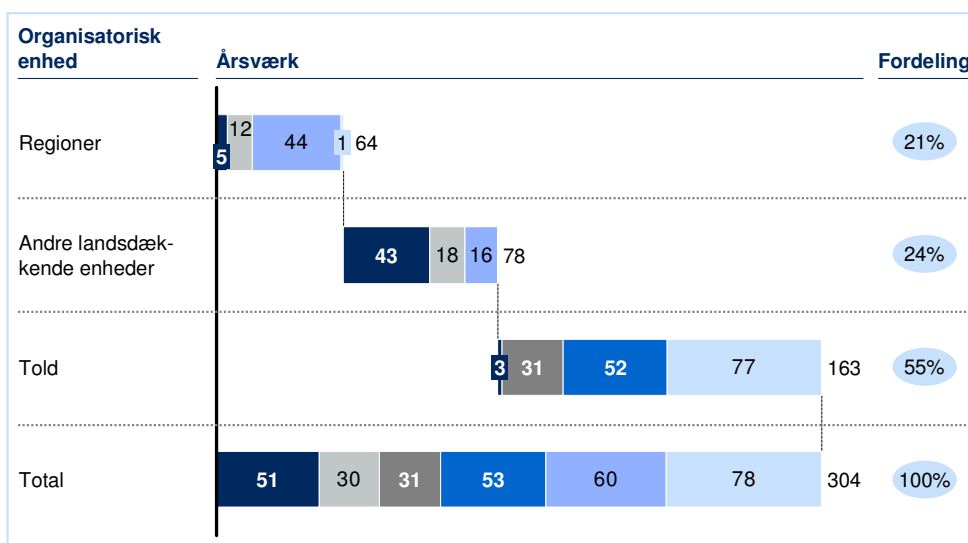
Ydelsen angivelser består overordnet af opgaver, der skal sikre grundlaget for korrekt opgørelse og afregning af skatter, afgifter og toldbeløb i både Danmark og udlandet. Som det fremgår af Figur 44 vedrører over halvdelen af ressourceforbruget på angivelser den landsdækkende enhed Told. I Told består arbejdet for de 163 årsværk, som arbejder med angivelser af opgaver, i at sikre, at virksomheder og borgere kan foretage korrekt angivelse af grundlaget for beregning af toldbeløb og opfylde eventuelle særlige varebestemmelser i forbindelse med indførsel, udførsel og transit.

Arbejdet i Told er fordelt på en række aktiviteter i relation til import/eksport samt forsendelser (jævnfør Figur 44). Angivelser i Told er organisatorisk forankret i region København og opdelt i tre administrationsafdelinger med i alt 55 årsværk og seks ekspeditionsafdelinger med i alt 108 årsværk. De seks ekspeditionsafdelinger er fysisk placeret rundt om i landet og flere af dem udfører ekspedition på mere end én adresse. Told ændrede sin organisering pr. 15. august 2011 med henblik på tilpasning til det organisatoriske målbillede, som er fastlagt i SKATs nuværende femårsstrategi, der løber til 2013. Tilpasningen til målbilledet er sket med henblik på at opnå en mere effektiv produktion. Hvis dele af effekten

ved tilpasningen til målbilledet er opnået allerede i 2012, vil Told allerede have indhentet en del af det potentiale, der identificeres med baggrund i 2011-udgangspunktet.

Figur 44

Fordeling af opgaveløsning med angivelser ■ Andet ■ Angivelser eksport
 Årsværk, 2011¹ ■ Angivelser moms ■ Angivelser A-skat
 ■ Angivelser forsendelse ■ Angivelser import



¹ Angivelser er opgjort inklusive fejllister

KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011 baseret på ABC-allokering af forbrug på hovedprocesserne Betalt Fravær samt Ledelse og Overhead

2.2.1.3 Årsopgørelse fysiske personer

I årsopgørelse fysiske personer består arbejdet i at opgøre beregningsgrundlaget for personbeskatning samt beregne og afregne slutskatten.

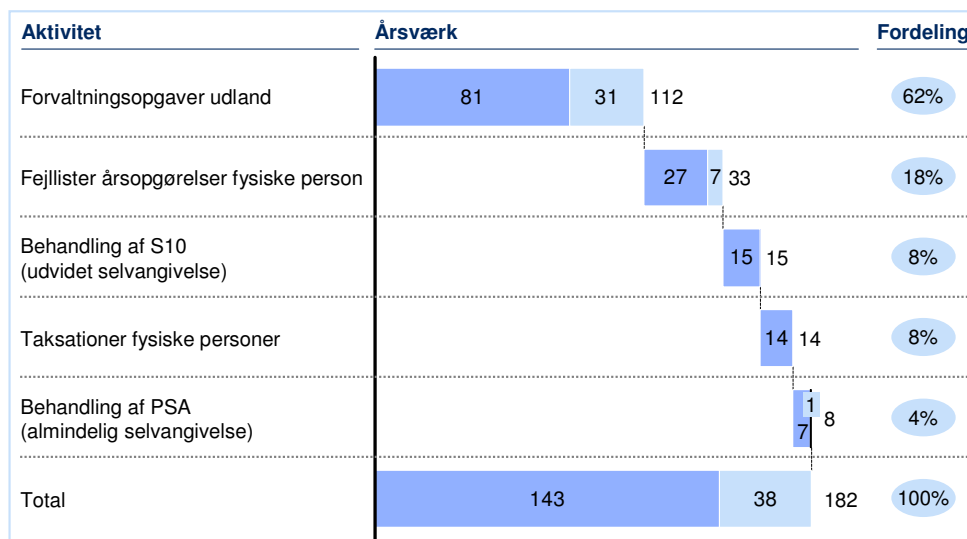
Arbejdet er fordelt på en række aktiviteter, hvoraf opgaven med at håndtere årsopgørelser for udlændinge i Danmark eller danskere med udenlandske skatteforhold udgør godt 60 procent af ressourceforbruget (jævnfør Figur 45).

Figur 45

Fordeling af opgaven med årsopgørelse fysiske personer

2011

■ Regioner
■ Udland¹



¹ Inkl. mindre end ét årsværk, som er fordelt i andre landsdækkende enheder

KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011 baseret på ABC-allokering af forbrug på hovedprocesserne Betalt Fravær samt Ledelse og Overhead

2.2.2 Vurdering af effektiviseringspotentialet

I dette afsnit vurderes effektiviseringspotentialet for de tre afregningsydelser afgørelser, angivelser og årsopgørelse fysiske personer. Potentialerne identificeres separat for de tre områder, hvorpå der følges op i afsnit 2.2.3 med anbefalede tiltag, der kan understøtte effektiviseringen af områderne.

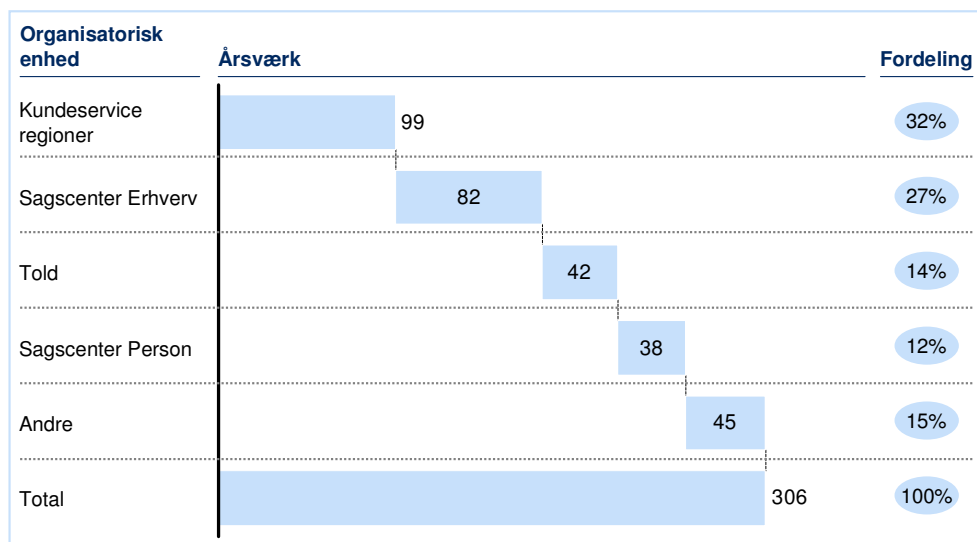
2.2.2.1 Effektiviseringspotentialet for afgørelser

Effektiviseringspotentialet for afgørelser analyseres med fokus på de største årsværkskoncentrationer i hhv. regionernes kundeserviceenheder og sagscentrene samlet set (jævnfør Figur 46). Tilsammen udgør disse områder godt 70 procent.

Figur 46

Fordeling af opgaveløsning for afgørelser

Årsværk, 2011



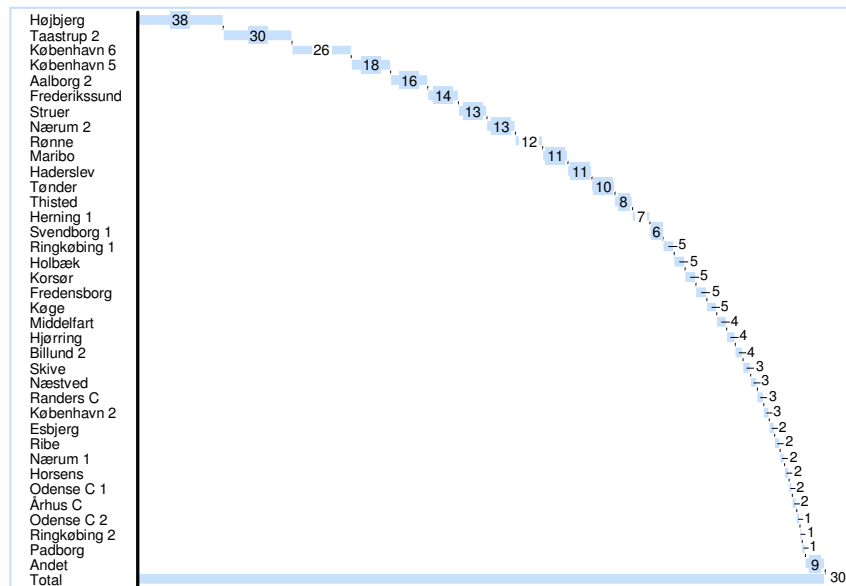
KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011 baseret på ABC-allokering af forbrug på hovedprocesserne Betalt Fravær samt Ledelse og Overhead

Den geografiske spredning af afgørelsesbehandlingen er historisk betinget og er ikke optimal i forhold til driftsoptimering (jævnfør Figur 47). Eksempelvis er de 80 medarbejdere i det landsdækkende Sagscenter Erhverv placeret på 15 adresser.

Figur 47

Geografisk spredning af arbejdet med afgørelser

Årsværk, 2011¹



¹ Baseret på nettoårsværk pr. område og omregning med en faktor svarende til, årsværk på afregningsproces, inkl. fælles og betalt fravær/nettoårsværk på afregningsprocessen. I forhold til Told er der i 2011 og 2012 sket en større grad af samling af afgørelser i afdelingerne i Aarhus, hvilket ikke er fuldt ud reflekteret i ovenstående

KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011, baseret på de fysiske placering af medarbejderen, der varetager opgaveløsningen

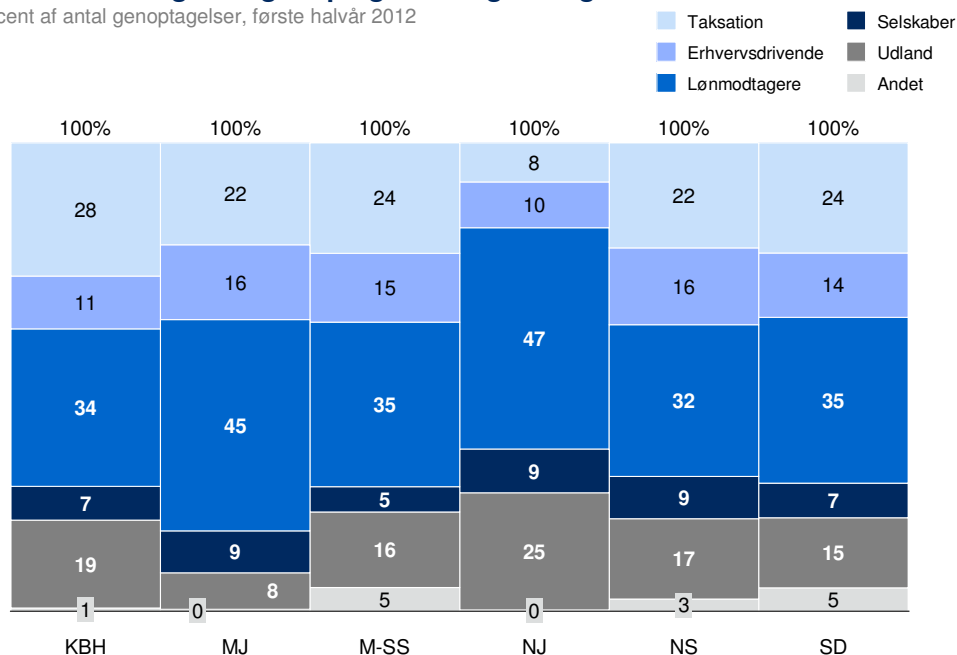
Kundeservice i regionerne udfører i store træk alle den samme sagsbehandlings-sammensætning (jævnfør Figur 48). Nordjylland behandler dog markant færre genoptagelser vedrørende erhvervsdrivende og taksationer, mens Midtjylland behandler færre vedrørende udland end de øvrige regioner. Den enkelte region modtager primært sager fra en fælles landsdækkende visitering af indkomne sager, som placeres i en regionsspecifik sagspool. Der tages ikke hensyn til antallet af nuværende uafsluttede sager i en region, når der tildeles sager til regionen. Sagsområderne servicefradrag og behandling af indsigelser mod afgørelser er en undtagelse til de individuelle sagspools, idet der for disse områder er etableret landsdækkende sagspools. Ansvarer deles ligeligt mellem regionerne for disse sagspools, hvilket i interviews indikeres at være en ikke-optimal strukturering, da det skaber tvivl om ansvarsfordelingen³⁶.

³⁶ Interview med Skattedirektør for Kundeservice Nordsjælland

Figur 48

Sammensætningen af genoptagelsessager i regionerne

Procent af antal genoptagelser, første halvår 2012



KILDE: SkatLigning

Specialiseringen i kundeservice er med al sandsynlighed noget større, end Figur 48 indikerer, idet der tildeles emneord inden for sagstyperne og nogle regioner tager en overvægt af visse emnetyper. Ligeledes arbejdes der med procesbeskrivelser for opgaveløsningen på landsdækkende niveau, selvom der arbejdes med individuelle sagspools.

Den nuværende regionale organisering af arbejdet med genoptagelser vurderes på trods af landsdækkende koordinering at indebære en mulighed for markant øget effektivisering via centralisering og ensartning til best practice. Observationer peger på, at den landsdækkende koordinering mellem regionerne ikke er tilstrækkeligt hensigtsmæssig. Med virkning fra 1. december 2010 blev der med baggrund i en projektrapport om Genoptagelse Person iværksat ændrede procedurer for behandling af genoptagelse af skatteansættelser på borgerens initiativ³⁷. Der blev beskrevet procedurer for behandling af skriftlige anmodninger med det formål at opnå et mindre tidsforbrug pr. sag og ensartet registrering.

I maj 2012 blev der udarbejdet en rapport, som i første omgang havde til hensigt at

³⁷ Genoptagelse af personers skatteansættelse: Rapport om forløbet af det første år med ændrede procedurer. Kalenderåret 2011

"oplyse om antal sager og om tidsforbruget og indeholde en sammenligning med tiden før de nye processer blev indført".

Dette måtte dog opgives, og

"Det var dernæst tanken at lave rapporten med antal sager og tidsforbruget for 2011 og sammenligne 1. og 2. halvår. Men også her viser det sig, at opgørelse af anvendt tid er forbundet med store usikkerheder".

Det blev på denne baggrund konkluderet i rapporten, at

"Den primære årsag, at der er rigtig mange medarbejdere der ikke har brugt - modtagende ordrenummer – når der er registreret i Tire/Lisy. For at kunne opgøre det korrekte tidsforbrug, bør der være et større ledelsesmæssigt fokus på korrekt anvendelse af ordrenummer. Det vil blive drøftet på kommende ERFA møder med de ansvarlige afdelingsledere på området."

Ovenstående observationer vedrørende effektiviseringsinitiativ for Genoptagelse Person vurderes at pege på, at der er muligheder for at organisere opgaven med genoptagelser mere effektivt. Således vurderes den nuværende decentrale organisering at være hovedårsag til, at det knap to år efter iværksættelsen af et effektiviseringstiltag ikke er lykket at tilvejebringe et grundlag for at vurdere effekten af initiativet.

Erfaringer fra arbejdet med effektivisering af sagsbehandling i sammenlignelige skandinaviske offentlige organisationer viser, at det potentiale, der ligger i at samle sagsbehandlingen af ensartede sager, kan udløse forbedringer på minimum 20 procent, hvis der ikke er geografafhængighed i opgaveløsningen, som kan forhindre fuld realisering af driftsoptimering. Erfaringer viser ligeledes, at størstedelen af potentialet kan realiseres allerede ved en centraliseret organisering af ansvaret, uden at medarbejderne samplaceres. Disse erfaringer bunder blandt andet i, at lignende organisationer har oplevet udfordringer i stil med de for SKAT ovenfor anførte ved sagsbehandling i en decentral struktur

Interviews med kundeservicedirektører og produktionsledelsen i relation til sagsbehandlingen i SKAT har afdækket, at sagsbehandlingstyperne i regionerne ikke er geografafhængige. Derudover har interviews afdækket, at sagerne i regionerne indholdsmæssigt er meget ens i forhold til de typer, som behandles på mere centraliseret og specialiseret vis i de landsdækkende enheder Sagscenter Erhverv og Sagscenter Person.

Således behandles afgørelsessager, der stiller identiske krav til sagsbehandlerens kompetencer, i regionerne, hvis de vedrører et af de tre seneste indkomstår

(genoptagelser), og i sagscentrene, hvis de vedrører skatteår, der ligger længere tilbage (ekstraordinære genoptagelser). Der vurderes derfor, at der kan være et yderligere potentiale i at samle opgaveløsningen i sagscentrene, som allerede har erfaring med centraliseret sagsbehandling.

Det potentialet, der er indikeret af sammenligningen af opgaveudførelsen med best practice for sammenlignelige organisationer, understøttes af interne observationer om produktiviteten i SKATs opgavevaretagelse af sagsbehandlingen. Der fremhæves først observationer og analyser for den regionale sagsbehandling og derefter det samme for den landsdækkende sagsbehandling med fokus på Sagscenter Person og Sagscenter Erhverv.

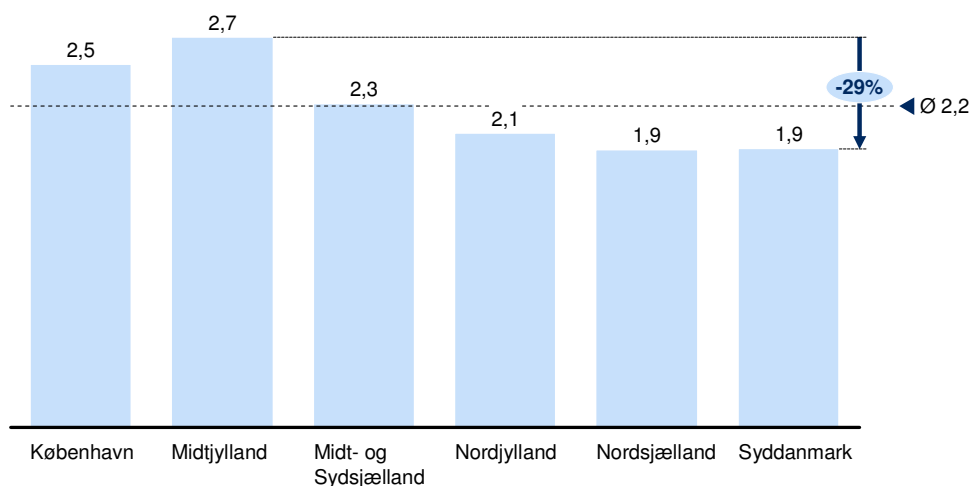
Der er op til 30 procents produktivitsforskul på den mest effektive og den mindst effektive region ved vægning, der tager kompleksitetsforskelle i sagstyper i betragtning (jævnfør Figur 49). Eftersom sammensætningen af sagsbehandlingstyper er relativt ens i alle regionerne, vil analyseresultat være relativt retvisende på trods af eventuelle unøjagtigheder i vurderingen af forskelle i de forskellige sagstypers sagsbehandlingskompleksitet (jævnfør Figur 49)³⁸.

38 Dette er på baggrund af en vurdering af, at brugen af emneord ikke invaliderer kompleksitetsbilledet som angivet i Figur 48. Det præciseres i forbindelse med intern benchmarking på afregningsområdet, at det antages, at hvis andet ikke er eksplicit angivet, så er kvaliteten af opgaveløsningen i dag ensartet og tilstrækkelig på tværs af de benchmarkede enheder. Når genoptagelsessager behandles, skal ressourceforbruget tidsregistreres på indsatsydelsen SPOT, såfremt der indhentes nye oplysninger hos borgere eller virksomheder i forbindelse med behandlingen. Tidsregistrering på ydelsen SPOT udgør cirka 30 procent af det totale tidsforbrug til behandlingen af genoptagelser, som er registreret på ydelserne Afgørelser og SPOT. Analysen i Figur 49 er på konklusionsniveau robust over for inkludering af den tidsanvendelse, som er registreret på SPOT. Forholdet mellem produktiviteten i de enkelte regioner er relativt uændret, på nær for Syddanmark, hvor man har en høj andel timer registreret som SPOT, og derfor udviser lavest produktivitet, når denne inkluderes. Produktivitsforskellen mellem mest og mindst produktive region er cirka 22 procent ved inklusion af timer, der er registreret på SPOT. Potentialeberegningen i Figur 49 er ligeledes robust over for inkludering af timer, der er registreret på SPOT. Nordsjælland er også i dette tilfælde blandt de to mest produktive regioner ved

Figur 49

Benchmarking af sagsbehandlingstiden for afgørelser i regionerne

Timer per afgørelser (ressourcevægtede),
1. halvår 2012¹



¹ Ressourceforbruget er opgjort i nettotimer uden allokering af Betalt Fravær og Fælles med henblik på opgørelse af "ren" timeproduktivitet. Genoptagelsessager og administrative afgørelser er alle vægtet i forhold til gennemsnitligt sagsbehandlingstid per sagstype. Sagsbehandlingstiden for genoptagelser efter taksation er anvendt som udgangspunkt for vægtningen

KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011, antal genoptagelsessager og administrative afgørelser fra SkatLigning og Captia

Vurderingen af, at der er tale om reelle produktivitetsforskelle, understøttes af, at den mest effektive region, Nordsjælland, som den eneste region har fået godkendt og afsluttet dele af et regionalt effektiviseringsprojekt på blandt andet dele af afgørelsesområdet. Derudover vurderes skatteborgerne i region Nordsjælland at have relativt mere komplicerede skatteforhold end gennemsnittet for de øvrige regioner, hvilke alt andet lige burde trække i retning af længere sagsbehandlingstid pr. afgørelse. Variationen dækker dermed over, at sagsbehandlingsgangen ikke udføres lige effektivt i hele landet, og nogle har et mindre tidsforbrug end andre ved løsningen af identiske sager.

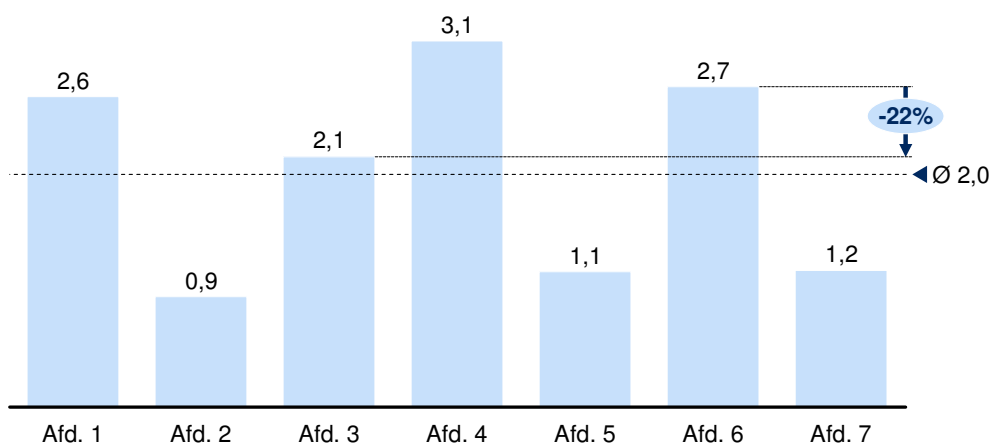
Analysen viser ligeledes, at der er store produktivitetsforskelle blandt afdelingerne i den mest effektive region, Nordsjælland (jævnfør Figur 49). Det vurderes, at dele af den observerede produktivitetsforskel blandt afdelingerne er et udtryk for forskelle i sagsmix og visse usikkerheder i vægtningen af sagstypernes kompleksitetsforskelle. Overordnet set vurderes konklusionen dog at være retvisende, idet det eksempelvis kan konstateres, at afdeling 3 og afdeling 6 har varetaget løsningen af et ensartet sagsmix i den analyserede periode, men medarbejderne i afdeling 3 har anvendt cirka 20 procent mindre tid pr. afgjort sag.

Brugen af emneord kan også inden for et ensartet sagsmix betyde, at der kan være systematiske forskelle i sagskompleksiteten for de to afdelinger, hvorfor disse observationer ikke indgår i potentialeberegningerne, som følger senere.

Figur 50

Benchmarking af sagsbehandlingstiden for afgørelser i region Nordsjælland

Timer per afgørelser (ressourcevægtede),
1. halvår 2012¹



¹ Ressourceforbruget er opgjort i nettotimer uden allokering af Betalt Fravær og Fælles med henblik på opgørelse af "ren" timeproduktivitet. Genoptagelsessager og administrative afgørelser er alle vægtet i forhold til gennemsnitligt sagsbehandlingstid per sagstype. Sagsbehandlingstiden for genoptagelser efter taksation er anvendt som ankervægt. Afdelinger i Kundeservice i Nordsjælland

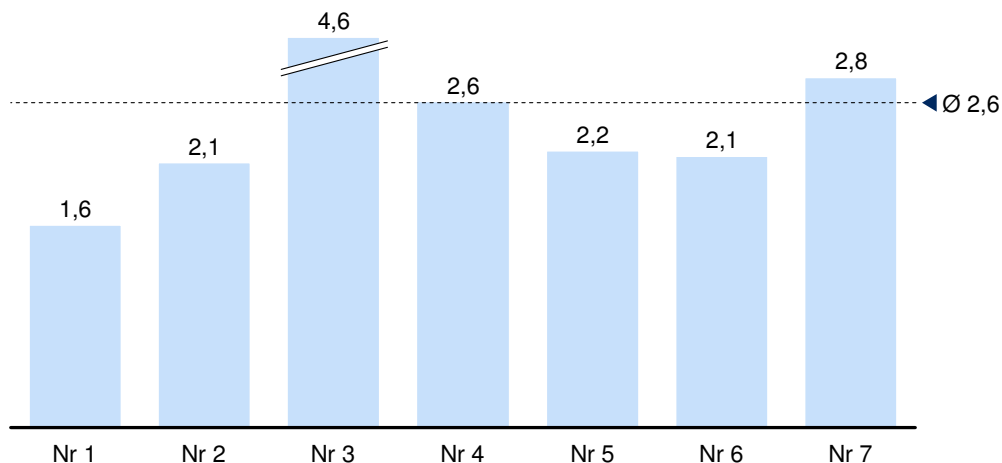
KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011, antal genoptagelsessager og administrative afgørelser fra SkatLigning og Captia

Inden for de to fremhævede afdelinger er der ligeledes relativt stor forskel på de enkelte sagsbehandleres tidsforbrug pr. sagsafgørelse. Analysen fokuserer kun på de medarbejdere, hvis sagsmængde er tilstrækkelig stor til, at selv store udsving i enkeltsager ikke påvirker analyseresultatet markant (jævnfør Figur 50). En del af de observerede forskelle på medarbejderniveau kan skyldes, at mere kompetente medarbejdere eventuelt tildeles mere komplicerede sager, hvorfor observationer på medarbejderniveau ikke indgår i de potentialeberegninger, der følger senere.

Figur 51

Benchmarking af sagsbehandlingen af afgørelser for medarbejdere i samme afdeling i region Nordsjælland

Timer per afgørelser (ressourcevægtede),
1. halvår 2012¹



¹ Ressourceforbruget er opgjort i nettotimer uden allokering af Betalt Fravær og Fælles med henblik på opgørelse af "ren" timeproduktivit. Genoptagelsessager og administrative afgørelser er alle vægtet i forhold til gennemsnitlig sagsbehandlingstid per sagstype. Sagsbehandlingstiden for genoptagelser efter taksation er anvendt som anker vægt. Opgørelse lavet for administrationsafdeling 3 og 4 i Kundeservice i Nordsjælland, som har identisk sagstypesammensætning. Kun for medarbejdere, som har håndteret flere end 50 sager/haft mere end 100 timer

KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011, antal genoptagelsessager og administrative afgørelser fra SkatLigning og Captia

Analyserne på det regionale afgørelsesområde understøtter konklusionen fra sammenligningen med ekstern best practice. Det vurderes således, at der som minimum eksisterer et væsentligt potentiale for at øge produktiviteten til det højere niveau, som de mest produktive medarbejdere, afdelinger og regioner allerede i dag har opnået.

Det vurderes, at det ikke vil være validt at udføre en række af ovenstående analyser for sagscentrene, da de i noget højere grad har søgt at foretage afdelingsmæssig og medarbejdermæssig specialisering inden for de enkelte afgørelsestyper, hvorfor en sammenligning af produktiviteten sagscentrene imellem kan være relativt usikker.

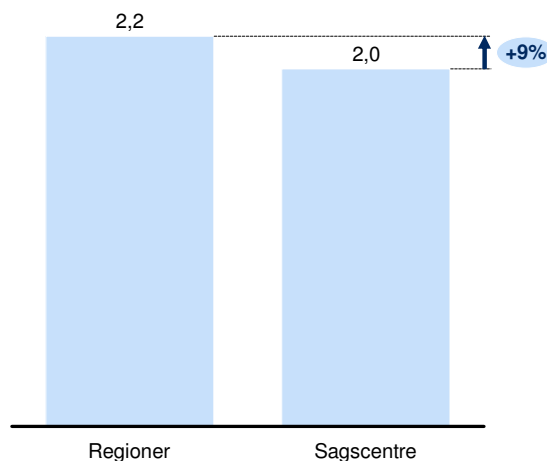
Sammenligninger af de landsdækkende sagscentres produktivitet i forhold til gennemsnittet for regionerne på overordnet niveau viser, at sagscentrene har en produktivitet, som er knap 10 procent højere end gennemsnittet for regionerne (jævnfør Figur 52)³⁹.

³⁹ Der er ved sammenligningen anvendt vægtning, som afspejler opgavekompleksiteten på tværs af ordinære genoptagelser og ekstraordinære genoptagelser. Sagsbehandlingstider for genoptagelser er

Figur 52

Benchmarking af sagsbehandlingstiden mellem regioner og sagscentre

Timer per afgørelse (ressourcevægtede),
1. halvår 2012¹



¹ Ressourceforbruget er opgjort i nettotimer uden allokering af Betalt Fravær og Fælles med henblik på opgørelse af "ren" timeproduktivet. Genoptagelsessager og administrative afgørelser er alle vægtet i forhold til gennemsnitligt sagsbehandlingstid per sagstype. Sagsbehandlingstiden for genoptagelser efter taksation er anvendt som ankervægt. Produktiviteten for Sagscenter Erhverv og Sagscenter Person er vægtet i forhold til relativ andel af samlet antal sager

KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011, antal genoptagelsessager og administrative afgørelser fra SkatLigning og Captia

Da udførelsesoverlappet for kompleksitetsmæssigt helt identiske opgaver er relativt begrænset for sagscentre og regioner, er produktivitetsforskellen på dette område underlagt en større usikkerhed end for de øvrige analyser. På linje med konklusionen fra den eksterne sammenligning med best practice bør der være et større effektiviseringspotentiale for de afgørelser, som i dag håndteres regionalt frem for i sagscentre. Samtidig indikerer den begrænsede produktivitetsforskel dog også, at de landsdækkende sagscentre endnu ikke har realiseret hele den effektiviseringsgevinst, som man kunne forvente af den centraliserede organisering i egentlige sagsbehandlingscentre.

For sagscentre er der observeret en række forhold, der peger på effektiviseringsmuligheder i relation til processerne:

opgjort som beskrevet i brødtekstnoten til Figur 49. Sagsbehandlingstider for administrative afgørelser bygger på produktionsdata fra årene 2007-2009 med justeringer for senere ændringer i sagskompleksitet. Tidsregistreringen kunne kun anvendes til direkte målinger af sagskompleksitet indtil 2009. Sagscentre har haft mulighed for at gøre indsigelse mod vægtningen. De anvendte sagsbehandlingstider er i timer: Afgørelser - lønmodtagere 6, Afgørelser - erhvervsdrivende 2, Afgørelser - selskaber og aktionærer 5, Afgørelser - afgifter 3, Afgørelser - moms 6, Afgørelser - told 6, Afgørelser - pension 5,3, Omstrukturering 19

- Dybdegående interviews med medarbejdere på alle niveauer i Sagscenter Erhverv og mere overordnede interviews med ledelsen i Kundecenter Person samt fremsendte beskrivelser viser, at der er relativt veldefinerede **procesbeskrivelser**, men at der er et potentiale i mere ensartet **procesefterlevelse**⁴⁰
 - For Sagscenter Erhverv findes der procesbeskrivelser, som er færdiggjort eller som er under udarbejdelse på hele afgørelsesområdet, eksklusiv momsområdet. Der findes procesbeskrivelser i Sagscenter Person for hele afgørelsesområdet
 - Der forventes at være et potentiale i de landsækkende sagscentre i forbedret procesefterlevelse ud fra svarene i en spørgeskemaundersøgelse, som 2/3 af medarbejderne i Sagscenter Erhverv har besvaret⁴¹. Medarbejderne svarede *i nogen grad* til spørgsmålet om, hvorvidt "arbejdsprocesserne omkring opgaverne er blevet mere ensartede efter etablering af Sagscenter Erhverv" og om "medarbejderne følger de nødvendige arbejdsbeskrivelser/skabeloner"
 - Der vurderes at være et effektiviseringspotentiale i klarere kvalitetsstandarder for sagsbehandlingen, da begge sagscentre har haft udfordringer i forhold til at kommunikere til medarbejderne, at ledelsen ønsker at gå fra en målsætning om "110 procents" kvalitetsfokus til "100 procents" kvalitetsfokus og højere produktivitet

I dag oplyser man ikke om **anslået sagsbehandlingstid** ved fremsendelse af bekræftelse af modtaget anmodning til kunderne. Der vil være et potentiale i at nedbringe antallet af forespørgsler om status på sager ved at angive anslået sagsbehandlingstid

I dag anvendes **kompleksitetssegmentering** ved visitering af sager inden for bindende svar. Det anbefales, at der foretages en øget grad af kompleksitetssegmentering og anvendelse af denne (udover inddeling efter emneord) på afgørelsesområdet, idet det vil føre til effektiviseringer. Kompleksitetssegmenteringen bør blandt andet anvendes til at indikere, hvilke sager der bør indhentes yderligere oplysninger i forud for sagsbehandling, således at denne del kan iværksættes hurtigst muligt og ikke først, når sagen hentes fra

⁴⁰ Der har været afholdt dybdegående interview med 5 sagsbehandlere, 2 afdelingsledere samt ledelsen i Sagscenter Erhverv. Sagsbehandlerne og afdelingslederne var alle fra afdeling Bindende Svar - Afgørelser

⁴¹ Spørgeskemaundersøgelse, der blev foretaget af SKAT's projektorganisation Best Practice i forbindelse med projektet "Effekten af optimeringen af opgaver i en landsdækkende enhed Sagscenter Erhverv". Uddrag fra rapport fra marts 2012

sagspool med henblik på sagsbehandling⁴². Ligeledes bør kompleksitetssegmenteringen anvendes som udgangspunkt for individuelle KPI'er, jævnfør nedenfor.

Selvom procesdesignet trods forbedringsmuligheder overordnet set kan opfattes som en styrke, er der alligevel et større forbedringspotentiale på området for styring og ledelse, hvor SKAT vurderes at ligge langt fra best practice. Følgende observationer og anbefalinger bemærkes i relation hertil:

- Der anvendes ikke **individuelle KPI'er** (præstationsnøgletal) for sagsbehandlerne, og præstationsdiskussioner synes at finde sted i meget begrænset omfang. I relation hertil bemærkes det, at begge dele synes at være efterspurgt af i hvert fald et udsnit af sagsbehandlerne, og at sagsbehandlere i afgørelser tilkendegiver, at der foreligger relativt forudsigelige sagsbehandlingstider pr. emnetype. Sagsbehandlere angiver, at feedback er praktisk talt fraværende "*i en afdeling hvor det ikke er svært at give feedback*"
- Selvom man i Sagscenter Erhverv har indledt en praksis, hvor afdelingslederne skal gennemføre præstationssamtaler (inkluderet i resultatkontrakt), foretages disse primært på afdelingsniveau. Hertil kommer, at afdelingslederen selv angiver, om samtalerne har fundet sted. Der foretages heller ikke **benchmarking** af produktionen for sammenlignelige afdelinger. Sagscenter Person angiver, at alle afdelinger i dag er organiseret således, at sammenligninger ikke vil være retvisende pga. en begrænset mængde. Sagscenter Person anfører, at tilgang af sager ved overflytning fra regionerne vil gøre det lettere at organisere det højere antal sager i homogene grupper, der mere effektivt kan resultatstyres

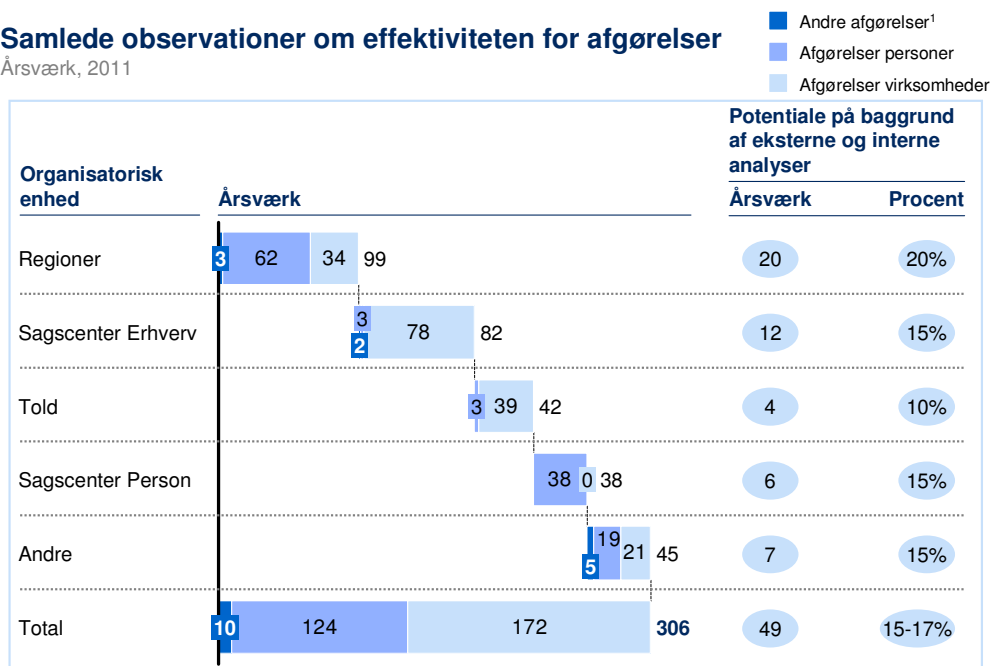
På baggrund af den eksterne sammenligning, interne observationer i regionerne og en sammenligning af regioner og landsdækkende enheder vurderes det, at potentialet er minimum 15 procent for afgørelsesområdet samlet set (jævnfør Figur 53).

⁴² Det opdaterede Captia-sagsbehandlingssystem understøtter, at den enkelte medarbejder midlertidigt henter sager fra sagspoolen med henblik på indhentning af yderligere oplysning

Figur 53

Samlede observationer om effektiviteten for afgørelser

Årsværk, 2011



¹ Består af aktiviteterne Straksafgørelser, inkl. digitale genopt., Visitering af afgørelser, Afgør enhedsbevill DK deltag toldmynd, Afgør enhedsbevill DK udst toldmyndighed, Andre afgørelser og forelæg. Skatterådet

KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011 baseret på ABC-allokering af forbrug på hovedprocesserne Betalt Fravær samt Ledelse og Overhead

Forudsætningen for potentialeopførelsen er som følger:

- **Regioner:** Regioner, hvis produktivitet er lavere end de to mest produktive regioner, formår at hæve produktiviteten til niveauet for de to mest produktive regioner. Det giver en antalsvægtet samlet effektivisering for de seks regioner på 11 procent. Det vurderes, at der et yderligere potentiale på knap 10 procent ved at overføre sagsbehandlingen fra regionerne til de landsdækkende sagsbehandlingscentre⁴³
- **Sagscentrene, Told og andre:** Erfaringen fra lignende organisationer, hvor der har været foretaget mindre procesforbedringer og markante styrings- og ledelseseffektiviseringer, viser, at det er muligt at realisere et effektiviseringspotentiale på minimum 15 procent. I forhold til listen af observationer over forbedringsmuligheder er de afgørende tiltag, at man udarbejder og følger processtandarder og samtidig implementerer

⁴³ De yderligere knap 10 procent ved overførsel til Sagscentrene er beregnet som følger: Efter effektivisering på 15 procent i Sagscentre vil behandlingstiden falde fra cirka 2 timer pr. afgørelse til cirka 1,7 time pr. afgørelse. Efter 11 procent effektivisering i regioner ved tilpasning til niveau for de to mest produktive regioner er sagsbehandlingstiden cirka 1,9 time pr. afgørelse i regionerne. Det betyder, at forskellen til optimerede Sagscentre er $(1,9-1,7)/1,9 =$ cirka 10 procent

præstationsledelse på medarbejderniveau. For så vidt angår Told vurderes potentialet at være cirka 1/3 mindre, dels pga. at Told allerede i 2011 påbegyndte procesforandringer og centralisering af arbejdet med afgørelser i to afdelinger, der begge ligger i Aarhus, og dels at der fra EU side er øget fokus på kvalitet - hvilket senest har udmøntet sig i 2 revisionsrapporter fra EU-revisionen omkring afgørelser i forbindelse med toldgodtgørelse og enhedsbevillinger

Da effektiviseringspotentialet således er vurderet for afgørelsesområdet, analyseres effektiviseringspotentialet for angivelsesområdet i det følgende.

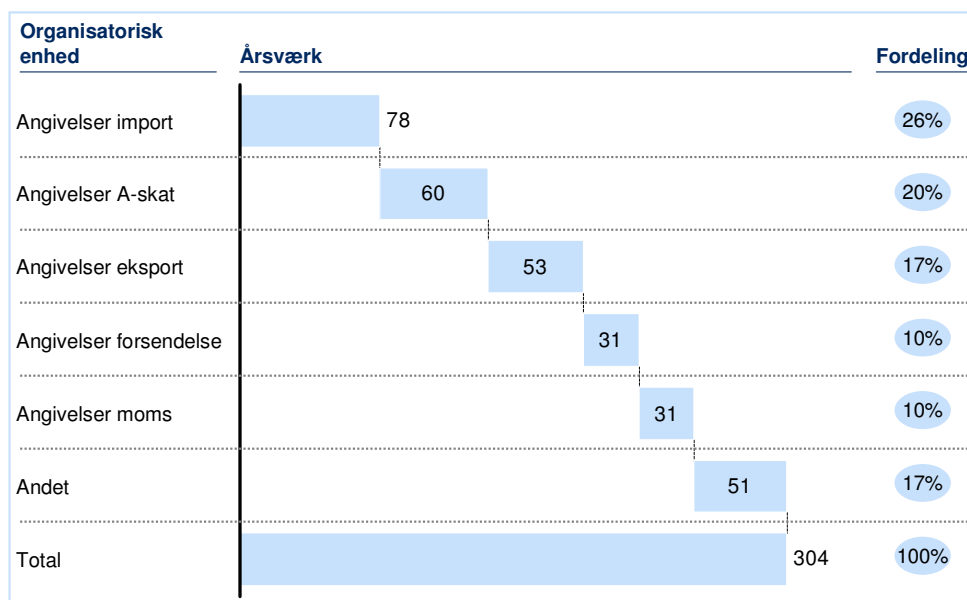
2.2.2.2 Effektiviseringspotentialet for angivelser

Effektiviseringspotentialet for angivelser analyseres med fokus på den største årsværkskoncentration, som findes på toldområdet (jævnfør Figur 54). Toldområdet består af Angivelser Import (78 årsværk), Angivelser Eksport (53 årsværk) samt Angivelser Forsendelse (31 årsværk).

Figur 54

Fordeling af opgaveløsning for angivelser

Årsværk, 2011



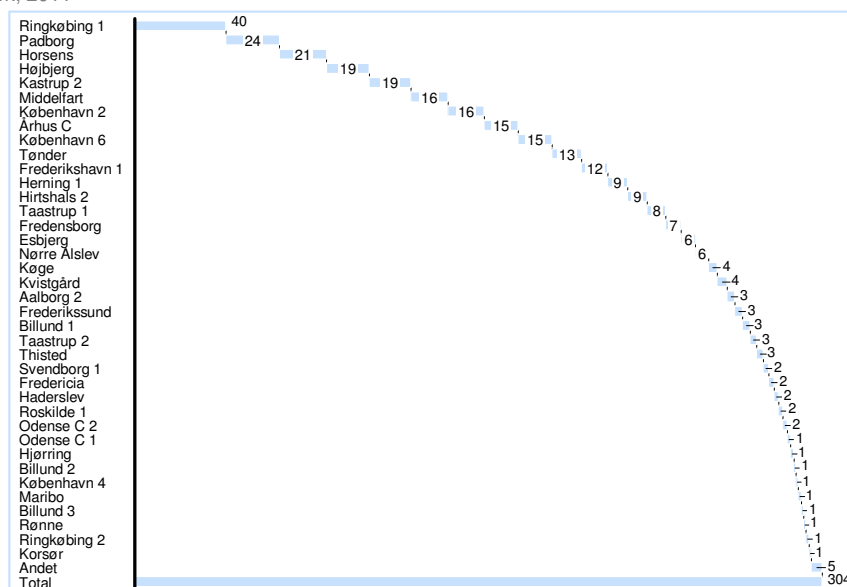
KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011 baseret på ABC-allokering af forbrug på hovedprocesserne Betalt Fravær samt Ledelse og Overhead

Arbejdet med toldangivelser er i stort omfang geografafhængigt, da SKATs kunder forventer en betjening, dér hvor de er, og som ikke belaster logistikkæden unødigt. Derfor må der for angivelsesområdet forventes en fysisk tilstedeværelse på minimum de cirka 17 lokaliteter, som de 6 organisatoriske ekspeditionsenheder bearbejder toldangivelser på. Det fremgår af Figur 55, at den geografiske spredning på angivelsesområdet er markant og i særdeleshed udover, hvad der kan henføres til ekspeditionsstederne for Told. Erfaringen fra organisationer, der håndterer lignende processer, er, at en spredning på linje med den observerede kan være en årsag til nedsat produktivitet. Det vurderes, at spredningen til dels er historisk betinget.

Figur 55

Geografisk spredning af arbejdet med angivelser

Årsværk, 2011¹



¹ Baseret på nettoårsværk pr.r område og omregning med en faktor svarende til, årsværk på afregningsproces, inkl. fælles og betalt fravær/nettoårsværk på afregningsprocessen

KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011, baseret på den fysiske placering af medarbejderen, der varetager opgaveløsningen

En mindre del af de cirka 163 årsværk som er tidsregistreret på toldangivelser, udfører reelt arbejdsopgaver, som ikke omfattes af en optælling af antal toldangivelser. Med mindre andet er angivet, så vurderes det i de nedenstående analyser, at der kan ses bort fra dette. Dvs. det vurderes, at den ikke inkluderede del af resultatsiden for toldangivelser har et relativt ensartet omfang over tid og på tværs af toldekspeditioner og toldadministrationer således, at analyserne af historisk udvikling og intern sammenligning er retvisende.

Den interne historiske produktivitetsudvikling, når den måles som antallet af ressourcevægtede toldangivelser pr. time, indikerer, at der er et effektiviseringspotentiale, da der har været et fald i timeproduktiviteten i perioden 2009-2011 på 17 procent for toldenheden samlet set (jævnfør Figur 56)⁴⁴. Produktivitet måles her som antal angivelser, der krævet manuel behandling, man har behandlet pr. time. Produktivitetsfaldet skyldes alene, at antallet af manuelle eksportvareposter til håndtering faldt med godt 65 procent fra 2009 til 2011, mens SKAT ikke har tilpasset ressourceforbruget tilsvarende. Ressourceforbruget er således faldet med cirka 15 procent. Faldet i manuelle håndteringer kan tilskrives en markant stigning i antallet af virksomheder, der anvender godkendte ordninger, og som derfor ikke kræver samme grad af manuel håndtering. Samlet antal angivelser (eksportvolumen) har været stigende med cirka 15 procent i perioden, hvorfor det kan udelukkes, at der blot er tale om en midlertidig nedgang i den påkrævede produktion.

Det skal bemærkes, at der er forbundet en vis usikkerhed med vægtene pga. manglende statistisk grundlag⁴⁵. Usikkerheden går specifikt på, at de anvendte vægte indikerer, at når en angivelse er startet op elektronisk af en godkendt virksomhed, afføder den ikke arbejdsbelastning for SKAT. Det forholder sig formentlig således, at angivelser, der er opstartet af godkendte virksomheder, snarere afføder *en langt mindre* arbejdsbelastning for SKAT i forhold til angivelser, der er opstartet af ikke-godkendte virksomheder, frem for *slet ingen* arbejdsbelastning. Opgørelsen af potentialet for toldområdet nedenfor vil afspejle den usikkerhed, der knytter sig til forholdene angående vægtene.

⁴⁴ Der er ved sammenligningen anvendt vægte, som i videst muligt omfang afspejler opgavekompleksiteten for forskellige typer angivelser. For en nærmere beskrivelse af vægte henvises til rapporten Analyse af Told, Produktionsanalysekontoret ved SKAT, Skatteministeriet, december 2011. I forhold til nævnte rapport er eneste ændring i denne rapport's beregninger, at vægten for MOFIA er hævet fra fem til 25

⁴⁵ Procesejer ved SKAT (Afgregning Erhverv) angiver, at det ikke på nuværende tidspunkt er muligt at fastlægge mere retvisende vægte

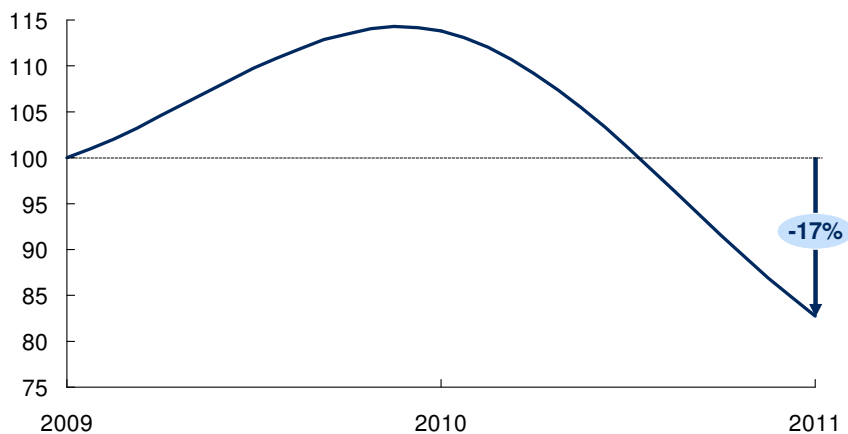
Figur 56

Udviklingen i produktiviteten for toldangivelser

Antal ressourcevægtede² angivelser (vareposter) per time, 2009-2011, 2009=100

— Toldangivelser, vægтет¹

Timeproduktivitet Indekseret



¹ Vægtet gennemsnit for eksport, import og forsendelser. Antal ressourcevægtede angivelser (vareposter) per time er vægтет med timeforbrug per område for eksport, import og forsendelser. For forsendelser er antal ressourcevægtede angivelser og ikke antal vareposter opgjort. Eksport, import og forsendelser er opgjort inklusiv fejllister. Ressourcevægte angivet af Toldenheden. Ressourceforbruget er opgjort i nettotimer uden allokering af Betalt Fravær og Fælles med henblik på opgørelse af "ren" timeproduktivitet

² Der er en usikkerhed forbundet med vægtene grundet manglede statistisk grundlag, jævnfør fodnote angivet i relation til historisk produktivitetstald
KILDE: Årsværk fra BICC. Fortoldningsangivelser: Import universet BO, år baseret på frigivelsesår. MOFIA-kontroller fra DIPS universet BO. Manifeste fra LISY-universet BO. Vægte: Toldenheden

Det samlede arbejde med toldangivelser er fordelt på toldekspeditionssteder og toldadministrationssteder. På ekspeditionsstederne udføres eksempelvis afstempning af certifikater før eksport og dokumentkontroller, mens administrationssteder i højere grad udfører specialiserede opgaver, eksempelvis filterovervågning af importangivelser i Toldsystemet og behandling af fejllister. Toldekspeditionsstederne står for 2/3 af årsværksforbruget på toldangivelser (cirka 108 ud af 163 årsværk), og administrationssteder for den resterende del (cirka 56 ud af 163 årsværk). På baggrund af forskellighederne i opgaveløsningen sammenlignes produktiviteten på tværs af de to grupper af enheder i det følgende hver for sig.

I tillæg til det potentiale, der er identificeret ved den historiske udvikling, er der endvidere identificeret et effektiviseringspotentiale ved overførsel af arbejdsgange fra de mest produktive til de øvrige toldekspeditionssteder med efterfølgende tilpasning af bemanningen. Effektiviseringspotentialet er identificeret via sammenligninger af produktiviteten på tværs af ekspeditionsenheder, der arbejder

med toldangivelser (jævnfør Figur 57 og Figur 58) samt på tværs af administrationsstederne (jævnfør Figur 59)⁴⁶.

Det vurderes, at dele af den observerede produktivitetsforskel for ekspeditionssteder kan dække over, at den påkrævede bemanning i åbningstiderne visse steder er den primære årsag til ressourceforbruget. Det vurderes dog samtidig, at de observerede forskelle er udtryk for reelle produktivitetsforskelle, som bunder i, at nogle enheder har mere hensigtsmæssige arbejdsgange⁴⁷.

Sammenligningen i Figur 57 er udført for forsendelser.

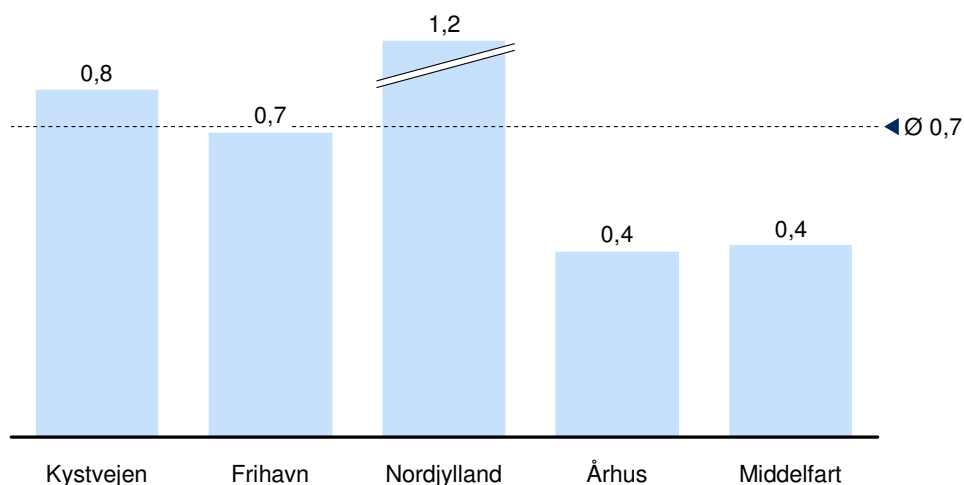
⁴⁶ Produktivitetssammenligningerne er foretaget med udgangspunkt i opgørelser fra første halvår 2012, da data for 2011 er behæftet med usikkerhed grundet organisatoriske ændringer. Det ændrer ikke på, at udgangspunktet for effektiviseringer på baggrund af produktivitetssammenligningerne er 2011. Det betyder, at såfremt Told har effektiviseret i 2012 som følge af de organisatoriske ændringer, så vil Told allerede have indhentet en del af det potentiale, der identificeres med baggrund i 2011-udgangspunktet

⁴⁷ De observerede forskelle er dog underlagt de usikkerheder, som er gældende for de valgte vægte. Ligeledes er der tale om, at vægtene ikke afspejler, at der kan være forskel i "kompleksiteten" i behandlingen af angivelser fra forskellige transportmidler. SKAT angiver eksempelvis, at behandlingen af en angivelse i forbindelse med simpel skibslast på en coaster vil være hurtigere at gennemføre end en angivelse i forbindelse med eksempelvis et stort containerskib. SKAT har på baggrund af blandt andet disse forskelle iværksat et mere dybdegående kig på de underliggende processer som led i Virksomhedsplan 2012. Hvor analyseindflydelsen af forskelle på tværs af transportmidler vurderes særlig høj, er dette særskilt anført i kapitlet

Figur 57

Benchmarking af produktiviteten for forsendelser for toldekspeditioner

Antal ressourcevægtede forsendelsesangivelser i gennemsnit pr. måned målt pr. time, 2012 første 6 måneder^{1,2}



¹ Ressourceforbruget er opgjort i nettotimer uden allokering af Betalt Fravær og Fælles med henblik på opgørelse af "ren" timeproduktivitet. Forsendelsesforbruget er opgjort inklusiv fejllister. Ressourcevægte angivet af Toldenheden. Toldekspeditionsstedet Padborg er udeholdt af sammenligningen, da antallet af manuelt afsluttede toldokumenter (t1) er markant højere end tilfældet for de øvrige ekspeditionssteder. Dette vurderes at overvurdere produktiviteten markant for Padborg trods vægtningen

² Der er en usikkerhed forbundet med vægtene grundet manglede statistisk grundlag, jævnfør fodnote angivet i relation til historisk produktivitetstald

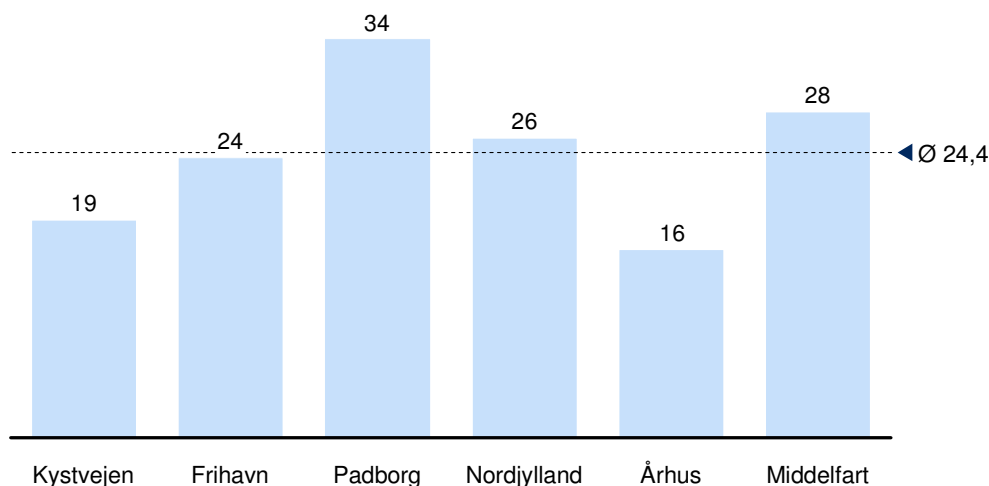
KILDE: Ressourcer: Ledelsesinformation fra BICC. Udførselsangivelser: e-Export universet BO, baseret på frigivelsesår. Vægte: Toldenheden

I relation til Figur 57 bemærkes det, at volumen på forsendelsesområdet er mere end dobbelt så stor på toldekspeditionssted Nordjylland end på ekspeditionsstedet med den næststørste volumen. En del af den observerede produktivitetsforskel kan derfor bunde i realiseringen af stordriftsfordele, hvilket underbygges af, at der er observeret mindre forskelle blandt de øvrige toldekspeditionssteder. I Figur 58 viser sammenligningen for importområdet.

Figur 58

Benchmarking af produktiviteten for importangivelser for toldekspeditioner

Antal ressourcevægtede importangivelser (vareposter) pr. time, 2012^{1,2}



¹ Ressourceforbruget er opgjort i nettotimer uden allokering af Betalt Fravær og Fælles med henblik på opgørelse af "ren" timeproduktivet. Importressourceforbruget er opgjort inklusiv fejlister. Ressourcevægte angivet af Toldenheden

² Der er en usikkerhed forbundet med vægtene grundet manglede statistisk grundlag, jævnfør fodnote angivet i relation til historisk produktivetsfald

KILDE: Ressourcer: Ledelsesinformation fra BICC. Udførselsangivelser: e-Export universet BO, baseret på frigivelsesår. Vægte: Toldenheden

På importområdet er produktiviteten for ekspeditionerne i Padborg og Middelfart ensartet og højere end for de øvrige ekspeditionssteder. I Padborg indebærer opgaven hovedsageligt en relativt enklere frigivelsesproces, mens dette ikke er tilfældet i Middelfart, hvor opgaven er relativt mere kompleks, da den ikke består af håndtering af et kontinuerligt flow af ensartede lastbilekspeditioner på samme måde som i Padborg. Hertil kommer, at opgaven i Middelfart rent fysisk løses på tre forskellige adresser i hhv. Esbjerg, Billund og Fredericia. Det vurderes derfor, at produktivetsforskellen ikke dækker over stordriftsfordele eller forskelle i opgaveindhold, men kan tilskrives forskelle i arbejdsgangen⁴⁸.

En sammenligning af produktiviteten for de administrationsafdelinger, der arbejder med toldangivelser, peger ligeledes på, at der er effektiviseringsmuligheder, da produktiviteten er forskellig. Sammenligningen i

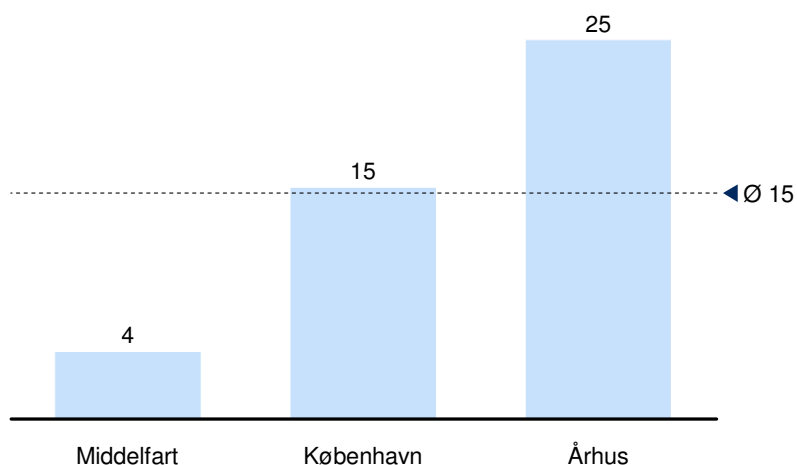
⁴⁸ For så vidt angår eksportområdet vurderes det, at datagrundlaget ikke er tilstrækkeligt retvisende til at danne udgangspunkt for en sammenligning af toldekspeditionsstederne. På baggrund af tidsestimater fra Told vurderes det, at godt halvdelen af ressourceforbruget på eksportangivelser kan henregnes til opgaver, som ikke er omfattet af den historikmæssigt validerede benchmarkmetode (metode, der er udviklet af SKATs Produktionsanalyse og efterprøvet af McKinsey med hensyn til resultatets konsistens over tid). Det indebærer, at sammenligninger indeholder for store usikkerheder i form af udeladt produktionsinformation for de enkelte ekspeditionssteder

Figur 59 er udført for importangivelser, som står for godt 2/3 af administrationsafdelingernes årsværksforbrug på toldangivelser. Det bemærkes, at opgavesammensætningen i Middelfart og København er relativt ens og består af flere forskellige typer importangivelser, mens opgaveløsningen i Århus adskiller sig ved primært at bestå i mange importfejlrettelser, som er blevet samlet til behandling i Århus. Det vurderes, at denne opgavesamling af en ensartet opgave er en medvirkende faktor til den høje timeproduktivitet i Århus.

Figur 59

Benchmarking af produktiviteten for import for toldadministrationer

Antal ressourcevægtede importangivelser (vareposter) pr. time, 2012^{1,2}



1 Ressourceforbruget er opgjort i nettotimer uden allokering af Betalt Fravær og Fælles med henblik på opgørelse af "ren" timeproduktivitet. Importressourceforbruget er opgjort inklusiv fejllister. Ressourcevægte angivet af Toldenheden

2 Der er en usikkerhed forbundet med vægtene grundet manglede statistisk grundlag, jævnfør fodnote angivet i relation til historisk produktivetsfald

KILDE: Ressourcer: Ledelsesinformation fra BICC. Udførselsangivelser: e-Export universet BO, baseret på frigivelsesår. Vægte: Toldenheden

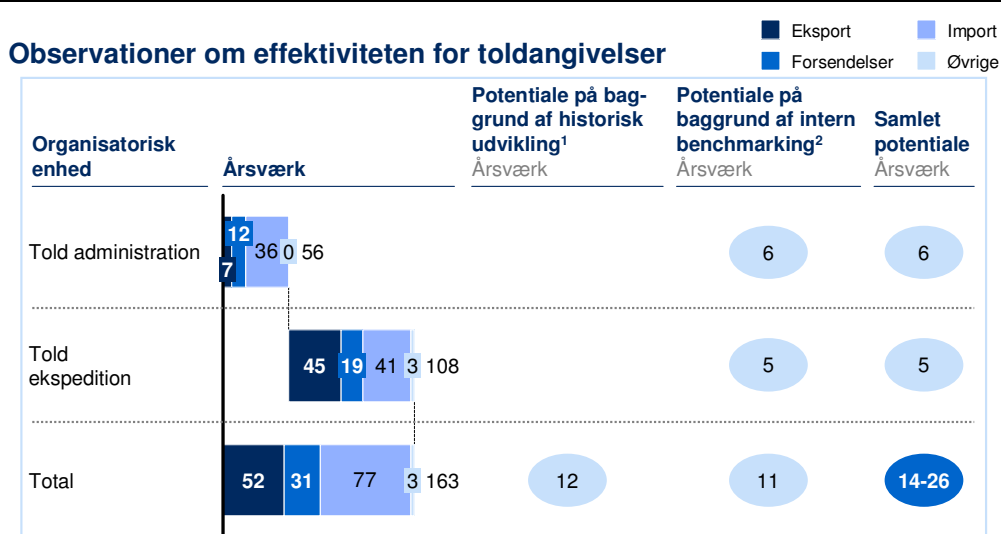
Som angivet ovenfor vurderes bemanningen af åbningstider i visse tilfælde at være den dimensionerende faktor, der modvirker en optimering af produktiviteten. En begrænsning af antallet af ekspeditionssteder kan være en effektiviseringsmulighed udover tilpasning af bemanningen til færre manuelle håndteringer og udbredelse af best practice-angivelseshåndtering i hele Told med henblik på udjævning og en generel forøgelse af produktiviteten. Potentialeanalyserne er foretaget under forudsætning af, at antallet af ekspeditionssteder og de nuværende åbningstider ikke ændres.

Samlet vurderes potentialet at være på cirka 12 årsværk for toldangivelser ved en vurdering, der tager udgangspunkt i den historiske produktivitetsudvikling, og på

11 årsværk ved en vurdering, der tager udgangspunkt i den interne benchmarking (jævnfør Figur 60).

Som tidligere nævnt er disse potentialer i princippet additive, dvs. at der både kan foretages en bemandingsmæssig tilpasning til nedgangen i påkrævet produktion og en optimering af håndteringen af den produktion, der stadig skal foretages. Der skal tages højde for, at tillægget for optimering til best practice-standarder i ekspeditionerne sker fra et lavere årsværksudgangspunkt, hvorfor effektiviseringspotentialer er cirka 20 årsværk.

Figur 60



1 Angiver besparelspotentialet ved at hæve produktiviteten fra niveauet i 2011 til gennemsnittet for 2009 og 2010. Tilgang af opgaver i form af øget tidsforbrug til sikkerhedssystemer, herunder ICS og Taric, vurderes på baggrund af opgørelser fra Told at udgøre 2/3 af det beregnede produktivitetstald på 36 årsværk. Regnet på baggrund af vægtet gennemsnit for eksport, import og forsendelser. Antal ressourcevægtede angivelser (vareposter) per time er vægtet med timeforbrug per område for eksport, import og forsendelser. For forsendelser er antal ressourcevægtede angivelser og ikke antal vareposter opgjort. Eksport, import og forsendelser er opgjort inklusiv fejllister. Produktiviteten er beregnet med udgangspunkt i nettotimer uden allokering af Betalt Fravær og Fælles med henblik på opgørelse af "ren" timeproduktivitet

2 Toldadministration: Kun import er benchmarket. For import er sammenligning på baggrund af antal vareposter. Angiver potentialet ved, at alle administrationssteder med produktivitet under gennemsnittet forbedrer deres produktivitet til gennemsnitlig produktivitet. Dvs. potentiale for administrationssteder ved benchmarking er ikke analyseret for forsendelser og eksport. Toldekspedition: Eksport er ikke benchmarket grundet datausikkerhed, dvs. potentiale for ekspeditionssteder ved benchmarking er ikke analyseret for eksport. Sammenlignet på baggrund af antal for forsendelser. For import er sammenligning på baggrund af antal vareposter. Angiver potentialet ved at alle ekspeditionssteder med produktivitet under gennemsnittet forbedrer deres produktivitet til gennemsnitlig produktivitet.

KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011 baseret på ABC-allokering af forbrug på hovedprocesserne Betalt Fravær samt Ledelse og Overhead

Følgende forudsætningerne gør sig gældende for potentialet:

- Effektiviseringspotentialer, som er opgjort på baggrund af den historiske udvikling, angiver det potentiale, der er ved igen at nå det gennemsnitlige produktivetsniveau for årene 2009-2010⁴⁹. Der er taget højde for tilgang af opgaver i perioden i form af øget tidsforbrug til nye sikkerhedssystemer mv., herunder ICS og Taric. Ligeledes er der skønsomt taget højde for, at

⁴⁹ Jævnfør ovenstående er denne analyse af den historiske udvikling baseret på vægte, som indikerer, at angivelser, der er opstartet elektronisk af godkendte virksomheder, ikke afføder arbejdsbelastning for SKAT

idriftsættelsen af en række nye IT-systemer har skabt driftsvanskeligheder i analyseperioden. På baggrund af opgørelser og kommentarer fra Told vurderes 2/3 af det beregnede produktivitetsfald på 36 årsværk at være reelt, og effektiviseringspotentialet opgøres dermed til cirka 12 årsværk på baggrund af den historiske udvikling

- For benchmarking angiver potentialet tilpasningsmulighederne ved, at alle ekspeditionssteder, hvor produktiviteten ligger under gennemsnittet, forbedrer deres produktivitet til den gennemsnitlige
- De to potentialer for historisk udvikling og benchmarking er additive, men der skal tages højde for deres indbyrdes indflydelse. Potentialet på 20 årsværk består dels af de 12 fra analysen af den historiske udvikling samt et tillæg på otte årsværk, der er identificeret i benchmarking. Benchmarking angiver et potentiale på cirka 11 årsværk, jævnfør Figur 60. De otte årsværk i benchmarkingpotentiale fremkommer, når der korrigeres for, at udgangspunktet for benchmarkingpotentiale er reduceret med effektivisering for historisk udvikling, mens potentialet ved stordriftsfordele samtidig er mindsket⁵⁰

Beregninger viser, at der skal anvendes cirka 78 årsværk alene til at dække åbningstiderne i Told med minimumsbemanding. En foreslået reduktion til cirka 93 årsværk i toldekspeditionerne indvirker således ikke på de krav, som det nuværende antal ekspeditionssteder og åbningstider stiller⁵¹.

Der er endvidere foretaget en skønsmæssig vurdering af, i hvilken grad årsagerne til de effektiviseringsmulighederne, der er identificeret i dybdeanalyser, også gælder for de øvrige enheder (regioner og landsdækkende enheder), der varetager angivelser. Det er dybdeanalyserne på afgørelsesområdet og ikke toldangivelsesområdet, som ligger til grund for de skønsmæssige vurderinger. Baggrunden for, at dybdeanalysen på toldområdet ikke ligger til grund for det øvrige angivelsesområde, er, at der findes store procesforskelle samt særlige lovgivnings- og kundebetjeningsmæssige opgaver på toldområdet, som ikke genfindes på det øvrige angivelsesområde. Geografisk fragmentet løsning af ensartede geografiafhængige opgaver er derimod et fællestræk mellem dele af det dybdeanalyserede afgørelsesområde og den del af angivelsesområdet, som der

⁵⁰ Korrektion for mindskelse af potentiale ved stordriftsfordele indarbejdes ved, at effektiviseringsprocenten, der er angivet af benchmarkingen, vægtes med 85 procent

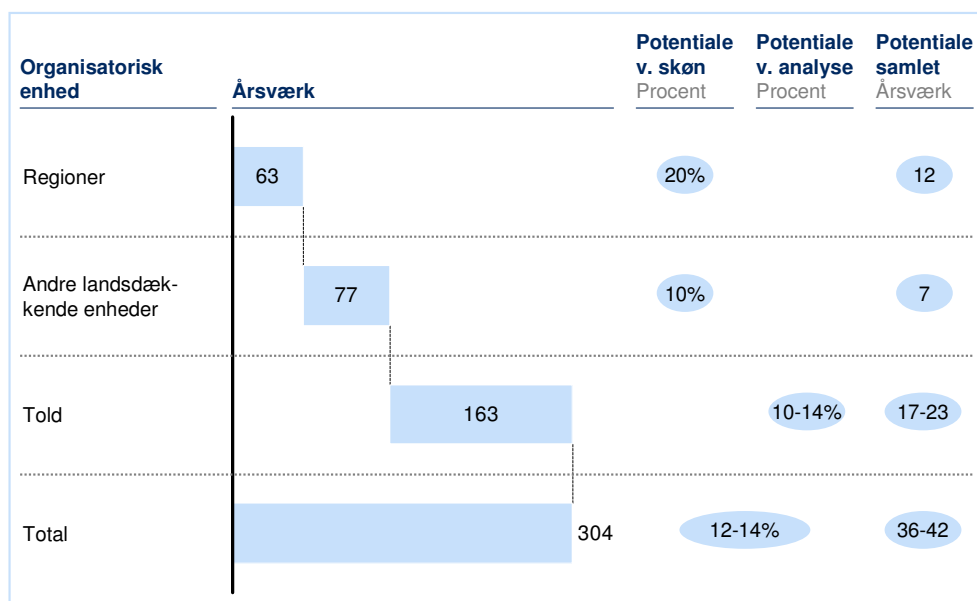
⁵¹ De 93 årsværk fremkommer ved, at potentialet, der er angivet af historisk udvikling, henregnes forholdsmæssigt til ekspeditionsstederne, mens potentialet ved benchmarking henregnes direkte, såsom som det er identificeret

foretages skøn for. Det samlede potentiale vurderes at ligge på cirka 12-14 procent for angivelsesområdet.

Figur 61

Samlet skøn over effektiviteten for angivelser

Årsværk, 2011



KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011 baseret på ABC-allokering af forbrug på hovedprocesserne Betalt Fravær samt Ledelse og Overhead

Følgende forudsætningerne og observationer gør sig gældende for en skønsmæssig vurdering af potentialet for regionerne og andre landsdækkende enheder:

- Der er taget udgangspunkt i, at der på tværs af regioner og landsdækkende enheder forefindes eksisterende initiativer på angivelsesområdet, der er opgjort til 10 årsværk⁵² i alt
- Angivelsesopgaven i regionerne består af relativt standardiseret arbejde med håndtering af angivelser for primært A-skat og fejllister for A-skat (cirka 44 årsværk). Derudover anvendes ressourcer på angivelser moms og i mindre grad øvrige angivelser. Hver opgave håndteres af cirka 2-5 årsværk pr. region, hvorfor det vurderes, at der kan være et væsentligt effektiviseringspotentiale i

⁵² Eksisterende initiativer for angivelser består af: 2010 DI: Udbytteindberetninger (4 årsværk) DI: Momsangivelser (3 årsværk), 2010 DI: Lønsumsafgiftsangivelser (1,5 årsværk), DI: Punktafgiftsangivelser (1 årsværk) DI: Listeangivelser - moms (0,5 årsværk). De samlet set 10 årsværk antages at være ligeligt fordelt mellem regioner og landsdækkende enheder. Skønnet over procentvis effektivisering skal dermed anvendes på en base på 58 årsværk for regionerne og 72 årsværk for de landsdækkende enheder

at håndtere opgaven organisatorisk centraliseret. 20 procent er på linje med det potentiale, som ovenstående analyser på afgørelsesområdet har indikeret i en sammenlignelig situation. Hertil kommer, at regnskabs- og betalingscentret tilsammen beskæftiger godt 15 årsværk med opgaven i dag, hvorfor det formodes, at der her allerede eksisterer mere hensigtsmæssige processer, som kan overføres til den centraliserede opgaveløsning. Der vil være mulighed for at samplacere det meste af opgaveløsningen uden at flytte medarbejdere, da flere andre opgaver i den regionale kundeservice kan flyttes samtidig

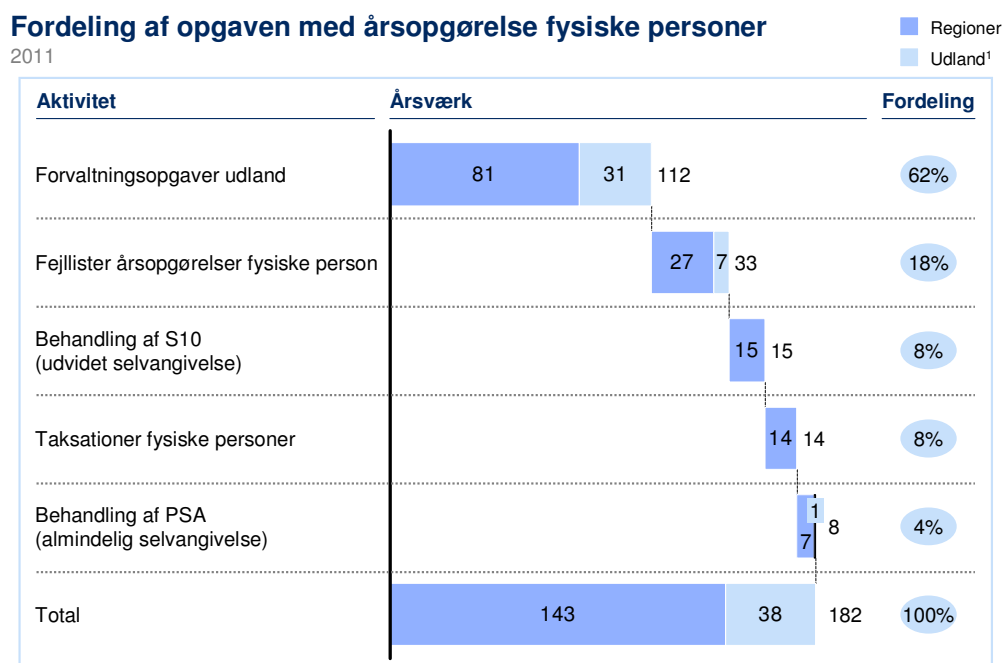
- Regnskabs- og betalingscentret udgør de landsdækkende enheder på angivelsesområdet. Regnskabs- og betalingscentret har allerede gennemgået effektiviseringer på angivelsesområdet, men der vurderes at være et mindre potentiale på 10 procent ved en sammenlægning, idet der eksisterer mindre udførelsesoverlap på en række områder, hvor det ene center vurderes at have spidskompetence som følge af større volumen. Eksempelvis beskæftiger betalingscentret cirka 20 årsværk på områderne for angivelser af A-skat og moms, mens regnskabscentret også har cirka fire årsværk, der er beskæftiget på disse områder. I tillæg til de interne synergier mellem centrene kommer, at der også for centrene skønnes at være en effektiviseringsmulighed i at overtage de opgaver med A-skat, som i dag ligger regionalt

Da effektiviseringspotentialet således er vurderet for angivelsesområdet, analyseres området for årsopgørelse fysiske personer i det følgende.

2.2.2.3 Effektiviseringspotentialet for årsopgørelse fysiske personer

Effektiviseringspotentialet for årsopgørelse fysiske personer analyseres i det følgende med primært fokus på den største årsværkskoncentration, som findes på udlandsområdet (jævnfør Figur 62).

Figur 62



¹ Inkl. mindre end ét årsværk, der er fordelt i andre landsdækkende enheder

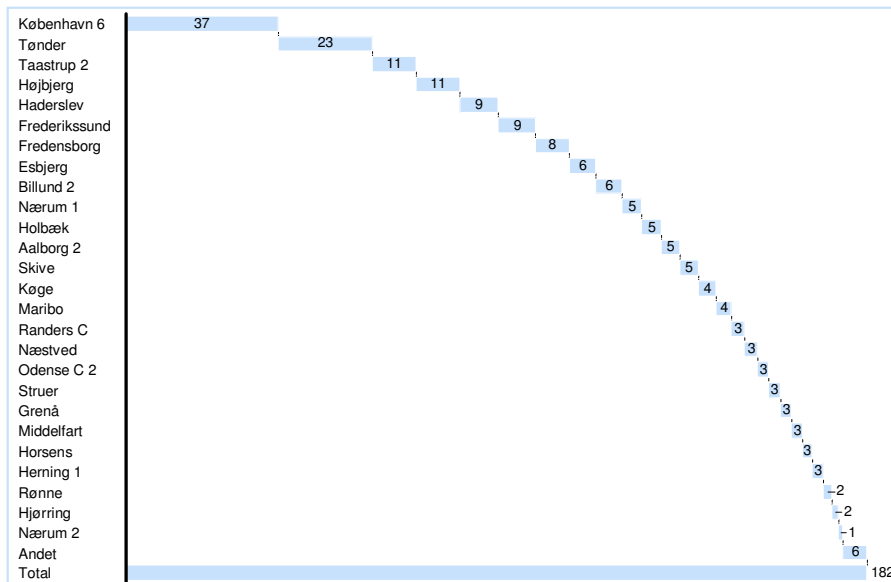
KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011 baseret på ABC-allokering af forbrug på hovedprocesserne Betalt Fravær samt Ledelse og Overhead

Håndteringen af årsopgørelser fysiske personer foretages på færre steder end afgørelser og angivelser, men relativt set er opgaven lige så fragmenteret placeret, da der er tale om et noget mindre antal årsværk (jævnfør Figur 63). Den store spredning er ikke optimal i forhold til driftsoptimering.

Figur 63

Geografisk spredning af arbejdet med årsopgørelser fysiske personer

Årsværk, 2011¹



¹ Baseret på nettoårsværk pr. område og omregning med en faktor svarende til årsværk på afregningsproces inkl. fælles og betalt fravær/nettoårsværk på afregningsprocessen

KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011, baseret på fysiske placering af medarbejderen, som udfører opgaveløsningen

Af ressourceforbruget for arbejdet med årsopgørelser for fysiske personer kan næsten 2/3 henføres til opgaver, der er relateret til udland og dermed dobbeltbeskatningsområdet. Det er generelt set et komplekst skatteområde, hvorfor en kontinuerlig håndtering af et sagsflow i et større fagligt miljø vurderes at være nødvendigt for at sikre tilstrækkelig produktivitet og kvalitet i opgaveløsningen.

Fra og med 1. januar 2012 er opgaven med forvaltningsopgaver udland opdelt således, at den landsdækkende enhed Udland tager sig af opgaven med udlændinge, der er begrænset skattepligtige og dobbeltdomicilerede i Danmark, for hele landet⁵³. Kundeservice i regionerne har derimod ansvaret for at håndtere danskere med udlandsophold, der er fuldt skattepligtige, eksempelvis indkomst fra udlandet. Denne opdeling af et komplekst sagsområde uden geografafhængighed er ikke umiddelbart i overensstemmelse med best practice og vurderes derfor at udgøre et udgangspunkt for et effektiviseringspotentiale.

⁵³ Udland har også en mindre opgave med den indledende kontakt til øvrige udlændinge, der kommer til landet, men overgiver disse til behandling i kundeservice, såfremt Udland erklærer dem for fuldt skattepligtige

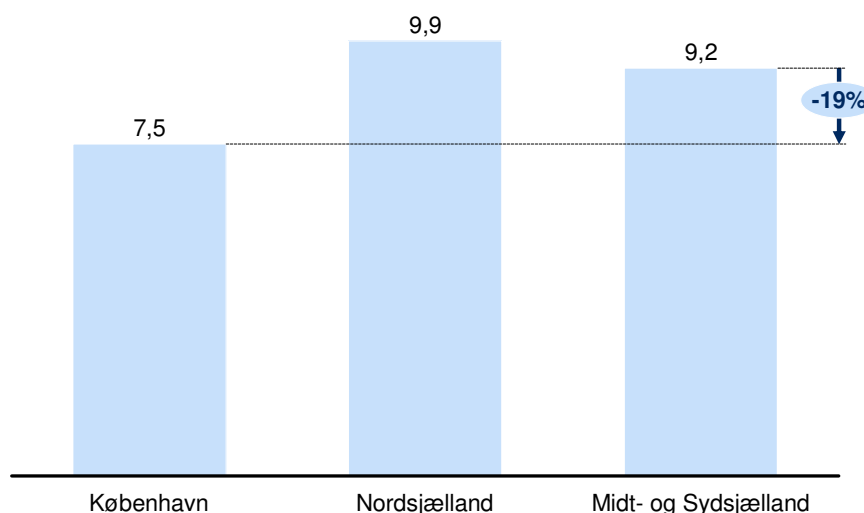
Interne observationer af produktiviteten i SKATs opgavevaretagelse understøtter, at der er et potentiale i at håndtere årsopgørelser for fysiske personer med større produktivitet end i dag.

Intern benchmarking af regionerne viser på tværs af de største aktiviteter på området, at der er markante forskelle i produktiviteten. For forvaltningsopgaver udland bemærkes det, at sammenligningen for 2011 kun kan udarbejdes for Sjælland pga. den måde, som opgaven håndteres og produktionsregistreres på i SKAT (jævnfør Figur 64)⁵⁴.

Figur 64

Intern benchmarking af forvaltningsopgaver udland

Årsopgørelse Fysiske Personer, antal timer per selvangivelse plus taksationer for begrænset skattepligtige, 2011



KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011 baseret på ABC-allokering af forbrug på hovedprocesserne Betalt Fravær samt Ledelse og Overhead

Det ses af **Figur 64**, at Nordsjælland umiddelbart har den laveste produktivitet på Sjælland for forvaltningsopgaver udland. Jævnfør ovenfor kan det dog skyldes, at der er mere komplekse skatteforhold blandt borgerne i Nordsjælland. Den højere

⁵⁴ Ligeledes bør det bemærkes, at de ressourcer, som medgår til forvaltningsopgaver udland, også udfører opgaver, som ikke er repræsenteret i produktionsopgørelsen i ovenstående figur. Det kan f.eks. være besvarelse af telefoniske henvendelser om udlandsbeskatning vedrørende en specifik sag. Det vurderes, at den ikke-inkluderede produktion optager en relativt ensartet resourceforbrug i de tre regioner. Dele af den benchmarkede opgave under forvaltningsopgaver udland er flyttet til Udland pr. 1. januar 2012. Analysen vurderes at være repræsentativ for den tilbageblevne del

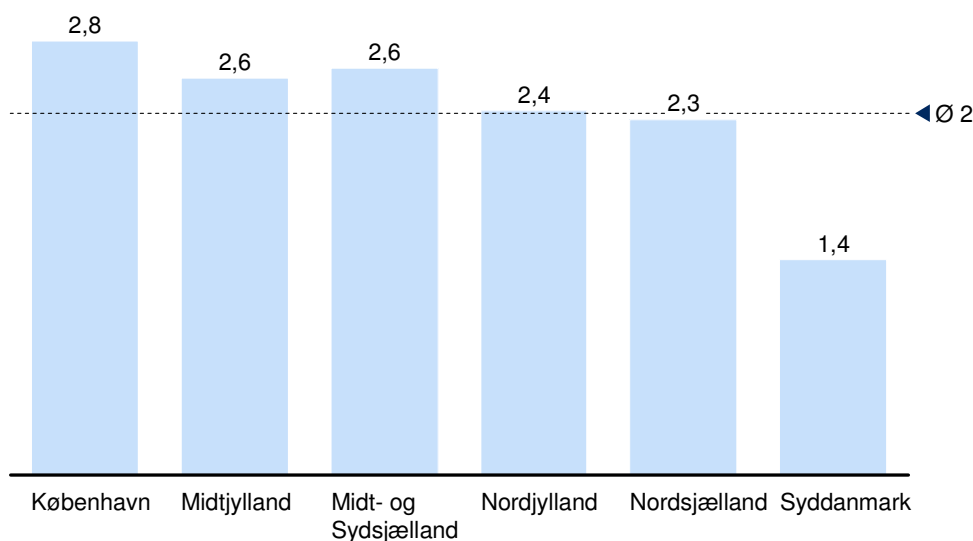
produktiviteten i København i forhold til Midt- og Sydsjælland kan dog ikke tilskrives en lignende faktor. Det vurderes, at der i stedet er tale om realisering af stordriftsfordele i København i håndteringen af den relativt komplekse opgave, som forvaltningsopgaver udland udgør. Den volumen der håndteres i København er således mere end dobbelt så stor som i Midt- og Sydsjælland. Den reelle produktivitsforskel vurderes dog at være cirka 10 procent frem for de 19 procent som Figur 64 angiver, da Midt- og Sydsjælland har et relativt mere komplekst mix af selvangivelsestyper for udlændinge og danskere med udlandsforhold⁵⁵.

For så vidt angår håndteringen af taksationer for skatteborgere med udvidet selvangivelse (S10), så tegner der sig et relativt ensartet billede på tværs af landet undtagen produktiviteten for Syddanmark. Tidsforbruget pr. taksation er næsten dobbelt så højt i Syddanmark som i resten af landet (jævnfør Figur 65).

Figur 65

Intern benchmarking af taksationer for fysiske personer

Årsopgørelse Fysiske Personer, Antal taksationer per time for borgere med S10 per årsværk, 2011



KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011 baseret på ABC-allokering af forbrug på hovedprocesserne Betalt Fravær samt Ledelse og Overhead

For behandlinger (tidsforbruget på indtastning) af udvidede selvangivelser er Syddanmarks tidsforbrug markant lavere end de øvrige regioners (jævnfør Figur

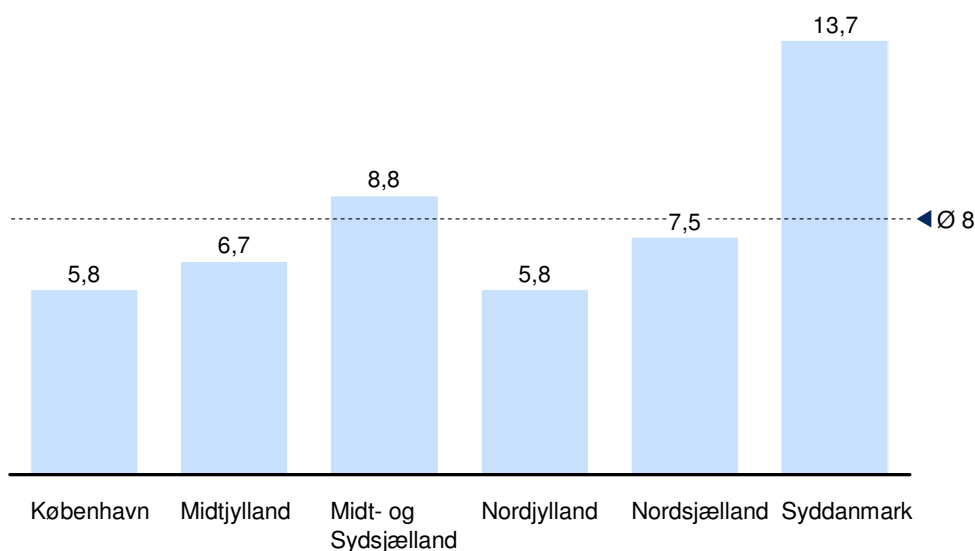
⁵⁵ Midt- og Sydsjælland har relativt færre S14 og relativt flere S12-selvangivelser set i forhold til København.

65). Det kan ikke udelukkes, at unøjagtige tidsregistreringer kan være årsagen til de observerede forskelle, der er vist i Figur 65 og Figur 64. Omvendt har Syddanmark gennemført et særligt effektiviseringsinitiativ i forhold til behandlingen af udvidede selvangivelser, hvilket må forventes at give sig udslag i den højere produktivitet, der er observeret. Endvidere bør det bemærkes, at der også er identificeret en forholdsvis stor forskel i tidsforbruget på behandling af udvidede selvangivelser fra seks selvangivelser pr. time til ni i de øvrige regioner. .

Figur 66

Intern benchmarking af behandling af s-10 for fysiske personer

Årsopgørelse Fysiske Personer, antal S10 behandlet per time, 2011

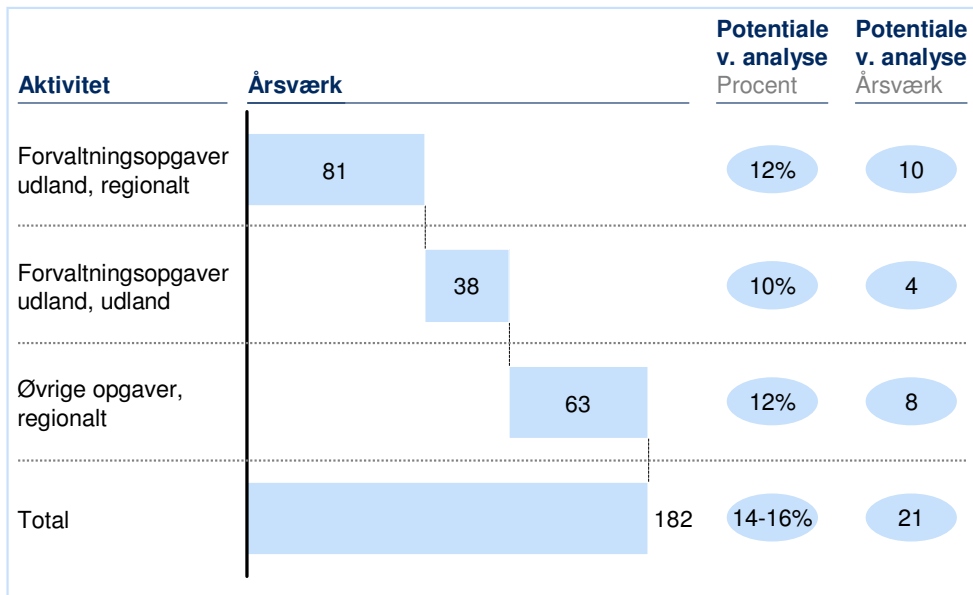


KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011 baseret på ABC-allokering af forbrug på hovedprocesserne Betalt Fravær samt Ledelse og Overhead

Samlet set vurderes potentialet at være på cirka 12 procent for årsopgørelse fysiske personer (jævnfør Figur 67). Vurderingen er primært foretaget på baggrund af de observerede stordriftsfordele på det regionale udlandsområde i dag. Stordriftsfordelene forventes at kunne indfries som samlet effektivisering for forvaltningsopgaver udland via en samling af området i Udland.

Figur 67**Samlet skøn over effektiviteten for årsopgørelse fysiske personer**

2011



KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011 baseret på ABC-allokering af forbrug på hovedprocesserne Betalt Fravær samt Ledelse og Overhead

Følgende forudsætninger og observationer er lagt til grund for vurderingen af potentialet for det regionale niveau og for enheden Udland for årsopgørelse fysiske personer:

- Potentialet for forvaltningsopgaver udland på det regionale niveau beregnes med udgangspunkt i, at hele opgaven med forvaltningsopgaver udland samles i en enhed under Udland. Produktivitetforskellen mellem København og Midt- og Sydsjælland vurderes at være udtryk for stordriftsfordele for så vidt angår cirka 10 procentpoint. Forskellen op til et effektiviseringspotentiale på cirka 12 procent skyldes to forhold: Dels at der i de øvrige regioner, som er mindre på udlandsområdet end Midt- og Sydsjælland, er potentiale for at høste stordriftseffektiviseringer udover de 10 procent, og dels, at den samlede enhed på forvaltningsopgaver udland vil være på cirka 107 årsværk efter effektiviseringer, hvilket vurderes at give en højere produktivitet end den nuværende for København
- Effektiviseringspotentialet for den landsdækkende enhed Udland stammer fra de samme effekter, som gør sig gældende for det regionale niveau. Potentialet vurderes dog at være mindre, da Udland allerede i dag er markant større end

de regionale enheder på området og derfor får relativt mindre ud af samlingen af alle forvaltningsopgaverne i Udland

- For de øvrige regionale opgaver er potentialet beregnet med udgangspunkt i, at der kan opnås produktivitetforbedringer ved at samle opgaverne under betalings-, angivelses- og regnskabscentret. Det vurderes, at størrelsen af effekten ligger på linje med de produktivitetforskelle, der er observeret for lignende opgaver på det decentraliserede og det centraliserede niveau for opgaveløsningen
- Det er en væsentlig forudsætning for realiseringen af potentialet, at arbejdsopgaverne i betalings-, angivelses- og regnskabscentret kan tilrettelægges således, at de markante peak-perioder for behandling af taksationer og udvidede selvangivelser kan håndteres. Det vurderes at være muligt, dels fordi opgaverne er relativt simple og ensartede, hvorfor en overvejende del af medarbejderne i betalings-, angivelses- og regnskabscentret vil kunne yde assistance i peak-perioden, og dels fordi det fremadrettet i en nationalt forankret enhedsorganisationsstruktur vil være markant nemmere at planlægge medarbejderindlån på tværs af SKAT til assistance i peak-perioder (jævnfør rapportens kapitel 6)

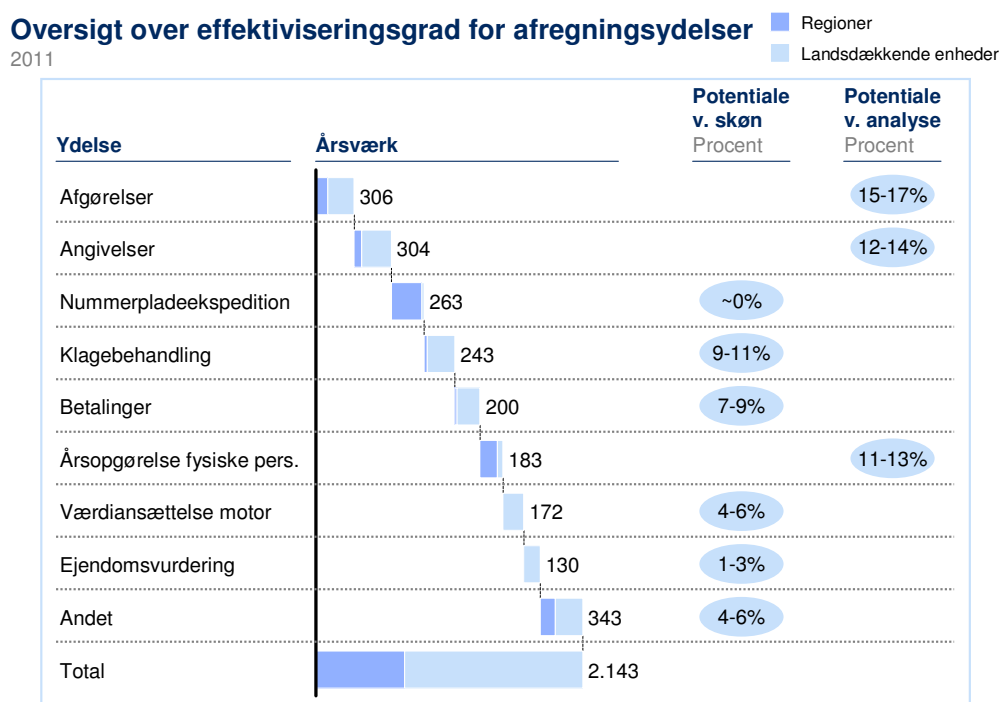
2.2.2.4 Effektiviseringspotentialet for det samlede afregningsområde

I dette afsnit beskrives det samlede potentiale for afregningsområdet. Der er opgjort et skønnet effektiviseringspotentiale for de områder, der ikke er dybdeanalyseret, på baggrund af en vurdering af, i hvilken grad årsagerne til de fundne effektiviseringspotentialer kan genfindes på øvrige afregningsområder. I Figur 68 ses en samlet oversigt over effektiviseringsgraderne, der er opgjort ved dybdeanalyse henholdsvis skøn for det samlede afregningsområde.

Effektiviseringsgraden angiver, hvilken effektivisering der kan opnås for det grundlag, der er udgangspunktet for nye effektiviseringer for en given ydelse⁵⁶.

⁵⁶ Det betyder eksempelvis betyder dette følgende for betalingsområdet: Der er skønnet et potentiale på cirka 8 procent i effektiviseringsmulighed og årsværksforbruget i 2011 var 200 årsværk. Eksisterende effektiviseringstiltag på området udgør cirka 51 årsværk. Dett indebærer, at årsværkseffekten af nye effektiviseringstiltag er $0,08 * (200-51) =$ cirka 12 årsværk

Figur 68



KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011 baseret på ABC-allokering af forbrug på hovedprocesserne Betalt Fravær samt Ledelse og Overhead

Forudsætningerne for effektiviseringsgraderne for de dybdeanalyserede områder er behandlet ovenfor. Observationerne og forudsætningerne, som de skønsmæssige potentialer bygger på, er som følger:

- De skønsmæssige potentialer bygger på to forudsætninger. For det første antages, at der på de områder, der baseret på skøn, ikke anvendes effektiv præstationsledelse i højere grad, end det er observeret for de dybdeanalyserede områder. For det andet antages det, at u hensigtsmæssig opgaveorganisering er kilde til den samme grad af effektiviseringspotentialer på de skønnede ydelsesområder, som det vurderes i dybdeanalyserne. U hensigtsmæssig organisering af opgavevaretagelse kan dels være varetagelse af ensartede, geografiuafhængige opgaver i den regionale organisation, og dels kan det bestå af øvrige organisatorisk decentraliserede og ensartede geografiuafhængige opgaver. I afsnit 2.2.3.4 uddybes det, hvilke specifikke tiltag, der er en forudsætning for realiseringen af hvilke dele af de skønsmæssige potentialer
- For *nummerpladeekspeditionen* er der ikke skønnet at være noget potentiale, bortset fra det der allerede er indeholdt i det eksisterende initiativ Digital Motor Registrering (DMR)

- Det gælder for *klagebehandling*, at her ses nogle af de samme organisationsmæssige grundårsager til et effektiviseringspotentiale, som er observeret på afgørelsesområdet. Begge områder består af sagsbehandlingsprocesser, som behandler et stort sagsflow, hvor sagerne er relativt ens, men hvor hver sag er unik og kræver sagsbehandlingsviden og stillingstagen. Der er stor organisatorisk spredning inden for klagebehandling, hvilket er en af de observerede årsager til, at der er et effektiviseringspotentiale på afgørelsesområdet. Næsteften de tre største enheder, som behandler klagesager, er der cirka 15 enheder, som i snit har tre årsværk beskæftiget med klagesager. Herudover har der ikke været effektueret lean-programmer mv. inden for klagebehandling, hvilket er tilfældet for Sagscenter Erhverv, hvor analysen viste et potentiale på cirka 15 procent. Klagesager er ofte mere komplekse, og der er flere og mere forskelligartede juridiske aspekter end for afgørelsesydelsen, hvilket er en udfordring for fuld optimering i et lean-program. Det er på denne baggrund, at der skønnes at være et potentiale på klagebehandlingsområdet på 9-11 procent
- For ydelsen *betalinger* skønnes det, at der er et potentiale på 7-9 procent. Potentialet kan henføres til to specifikke aktiviteter under betalingsydelsen. For det første skønnes det, at det vil være muligt at nedbringe antallet af årsværk, der anvendes til kasseekspedition i skattecentre, med cirka 2/3, hvis vejledningskapitlets anbefaling om fuld indfasning af visiteret tidsbestilling på 8-10 skattecentre implementeres. Der vurderes ikke at være et potentiale i at nedbringe ressourceforbruget på kasseekspeditioner for toldekspeditionsstederne. For det andet vurderes det, at der er et stordriftspotentiale på cirka 5 procent ved sammenorganisering af de cirka 95 årsværk i betalingscentret og regnskabscentret, som arbejder med indbetalinger og afstemninger, i et nyoprettet betalings-, angivelses- og regnskabscenter. Både betalings- og regnskabscentret har tidligere undergået en række succesfulde effektiviseringer, men der vurderes at være et ikke-realiseret potentiale i at undgå udførelsesoverlap for de to nævnte aktiviteter. Ud af de cirka 70 årsværk der arbejder med indbetalinger er cirka 60 procent tilknyttet Regnskabscentret og cirka 40 procent er tilknyttet Betalingscentret. Ud af de cirka 25 årsværk, der arbejder med afstemninger er cirka 70 procent tilknyttet regnskabscentret og cirka 30 procent er tilknyttet betalingscentret. Det angivne potentiale er på linje med de potentialer, der normalt ses ved fusionering af organisationer i den størrelsesorden med tilsvarende opgaveløsning, selvom de allerede hver for sig er optimerede.

- Det skønnes, at der for *værdiansættelse motor* er et potentiale på cirka 4-6 procent og for *ejendomsvurdering* på cirka 1-3 procent. Kerneprocesserne på disse områder har et grundlæggende sagsfokus til fælles med afgørelsesområdet, hvorfor skønnet for disse områder er baseret på de samme rationaler, som ses under klagebehandling. Dog skønnes potentialet for ejendomsvurdering og motor at være mindre, da områderne til forskel fra klageområdet allerede i dag er organisatorisk centraliserede, ligesom motorområdet allerede er blevet procesoptimeret
- Endelig skønnes det, at der på området for anden afregning er et potentiale i størrelsesordenen 4-6 procent. Det dækker alene over, at der skønnes at være et potentiale for ydelserne Årsopgørelse juridiske personer og Forskud, som er inkluderet under de ydelser, som udgør andet. Det vurderes, at de to ydelser i deres nuværende regionale organisering indeholder et effektiviseringspotentiale, der primært skyldes de samme årsager som årsopgørelse fysiske personer. Der er tale om relativt komplicerede og geografifafhængige opgaver, hvor det vurderes, at der er potentiale for øget produktivitet, hvis opgaverne blev varetaget i større faglige miljøer. Centraliseret organisering i et nyoprettet betalings-, angivelses- og regnskabscenter er således en forudsætning for realisering af et potentiale på cirka 15 procent fra disse ydelser

Såvel de dybdeanalyserede potentialer som de skønnede potentialer er opgjort under hensynstagen til effekten af eksisterende effektiviseringsinitiativer på afregningsområdet. Figur 69 indeholder et overblik over sammenhængen mellem eksisterende initiativer og grundlaget for nye effektiviseringer på ydelsesniveau⁵⁷.

⁵⁷ Eksisterende initiativer består af: Angivelser, 2010 DI: Udbytteindberetninger (4 årsværk) DI: Momsangivelser (3 årsværk), 2010 DI: Lønsumsafgiftsangivelser (1,5 årsværk), DI: Punktafgiftsangivelser (1 årsværk) DI: Listeangivelser - moms (0,5 årsværk), Nummerpladeekspedition; FASE 2: Digital Motor Registrering (159 årsværk), Betalinger, FASE 2: Én skattekonto (47 årsværk), Lean i regnskab (4 årsværk). Andet: Effektivisering af selskabsskatten (23,8 årsværk), som er ligeligt fordelt mellem ydelsen a conto-skat og årsopgørelse juridiske personer. (sætningen giver ingen mening) Afledt af en intern analyse er toldområdet omfattet af et proceskortlægnings- og optimerings projekt opstartet medio 2012. Det er dog endnu ikke identificeret, hvilke konkrete effektiviseringsgevinster der i den forbindelse skal korrigeres for. Såfremt effekten af tiltag i forbindelse med optimeringsprojektet ses allerede i 2012, vil Told allerede have indhentet en del af det ovenstående potentiale, som er en angivelse af potentialet i forhold til 2011-udgangspunktet

Figur 69**Opgørelse af effektiviseringsgrundlag pba. eksisterende initiativer**

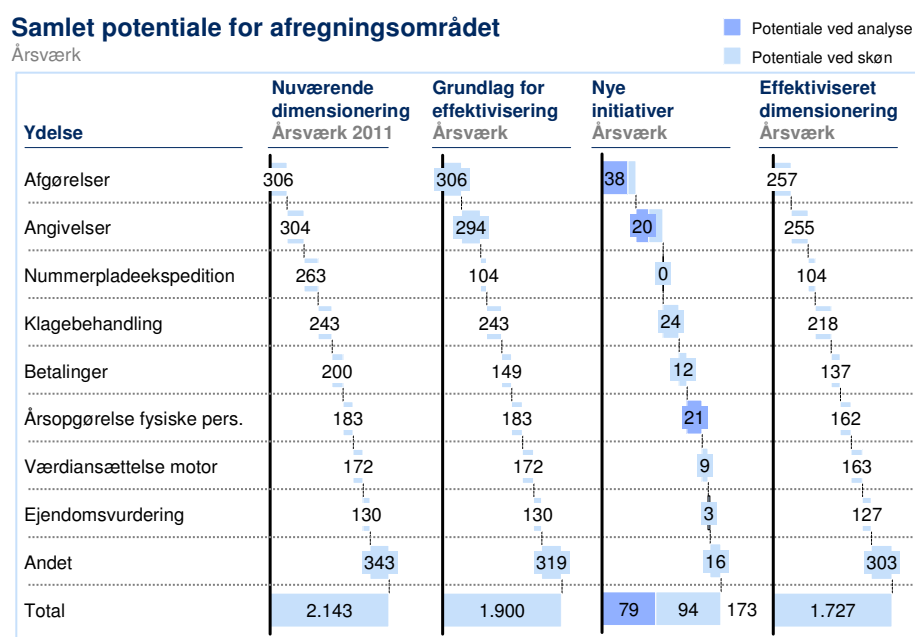
Årsværk

Ydelse	Nuværende dimensionering Årsværk 2011	Eksisterende initiativer ¹ Årsværk	Grundlag for effektivisering Årsværk
Afgørelser	306		306
Angivelser ²	304	10	294
Nummerpladeekspedition	263	159	104
Klagebehandling	243		243
Betalinger	200	51	149
Årsopgørelse fysiske pers.	183		183
Værdiansættelse motor	172		172
Ejendomsvurdering	130		130
Andet	343	24	319
Total	2.143	244	1.900

¹ Faktiske årsværk fra det validerede effektiviseringsoverblik

KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011 baseret på ABC-allokering af forbrug på hovedprocesserne Betalt Fravær samt Ledelse og Overhead, Valideret effektiviseringsoverblik

På baggrund af de identificerede effektiviseringsgrader og grundlaget for nye effektiviseringer angiver Figur 70 de samlede nye effektiviseringer på afregningsområdet med den efterfølgende dimensionering på baggrund af de identificerede effektiviseringsgrader og grundlaget for nye effektiviseringer. Det samlede potentiale på afregningsområdet er opgjort til 155-191 årsværk med en middelvurdering på 173 årsværk. Det resulterer i et potentiale på 67-82 millioner kroner med en middelvurdering på 74 millioner kroner. Nye effektiviseringsinitiativer på afregningsområdet udgør dermed 8-10 procent af grundlaget for nye effektiviseringer.

Figur 70

KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011 baseret på ABC-allokering af forbrug på hovedprocesserne Betalt Fravær samt Ledelse og Overhead

2.2.3 Forslag til effektiviseringstiltag

Ovenstående analyser viser, at produktiviteten på afregningsområdet kan øges. Således kan det bl.a. på baggrund af de gennemførte analyser konstateres, at der er væsentlige produktivitetforskelle på tværs af de regionale enheder såvel som internt i de enkelte regioner, hvilket giver anledning til at løfte niveauet for de mindre produktive enheder. I det følgende præsenteres tre tiltag, som har til formål at øge produktiviteten på afregningsområdet:

- Tilpasning af dimensioneringen til opgavebortfald⁵⁸
- Etablering af et nyt og driftsoptimalt organisationsdesign, og eksekvering af et prioriteret excellence-program for drift deri
- Tilpasning af antallet af steder til den nye organisation

I det følgende skitseres de tre typer tiltag, hvorefter der vil være en oversigt over, i hvilken grad deres gennemførelse er en forudsætning for realiseringen af potentialet på de analyserede områder.

⁵⁸ Der pågår uafhængigt af denne analyse en tværoffentlig analyse ved Digitaliseringsstyrelsen af gevinsterne ved øget offentlig digitalisering. Det bemærkes, at der i relation til potentialer ved

2.2.3.1 Tilpasning af dimensionering til opgavebortfald

Det første led i et produktivetsprogram er tilpasning af bemanningen i enheder, hvor den påkrævede produktionsmængde er faldet mærkbart, siden den nuværende dimensionering blev fastlagt. For afregningsområdet vil dette være et meget begrænset tiltag, da der kun er identificeret historisk opgavebortfald uden dimensioneringstilpasning på toldområdet.

Der vil ikke som udgangspunkt være behov for, at dette initiativ gennemføres sideløbende med særlige procesændringer mv., da der vil være tale om at genfinde et produktivetsstadium, som organisationen har været på for få år siden. Der vil dog dels være behov for, at der er et særligt ledelsesmæssigt fokus på genetableringen og opretholdelsen af det tidligere produktivetsniveau i den periode, der følger efter tilpasningen i dimensioneringen. Dels kan der være et behov for at gennemføre dele af et driftsoptimeringsprogram efter den model, der er beskrevet herunder i 2.2.3.2. Dette vil være med fokus på driftsoptimering via implementering af mål- og resultatstyring på individuelt medarbejderniveau, som udover nedenfor er udfoldet yderligere i kapitel 5 Styrket økonomi- og virksomhedsstyring med konkrete eksempler herpå (jævnfør afsnit 5.2). Under gennemførelse af disse tiltag vil produktionen kunne opretholdes også umiddelbart efter tilpasningen i dimensioneringen.

I tillæg til tilpasningen for historisk opgavebortfald vil den fremtidige dimensionering ligeledes skulle tilpasses efter den fremtidige gennemførelse af tiltag, som indebærer opgavebortfald. Jævnfør beskrivelsen af Figur 68 vil den fremtidige dimensionering af kasseekspeditionsopgaven skulle tilpasses til, at der fremtidigt vil være færre skattecentre med personlig betjening (vejledningsaktivitet) og kasseekspedition (afregningsaktivitet). En model, hvor visiterede henvendelser er fuldt indfaset, vil indebære, at antallet af skattecentre med personlig ekspedition begrænses til 8-10 (jævnfør vejledningsafsnit 5.1), og antallet af ekspeditioner begrænses til at omfatte de 20 procent af nuværende ekspeditioner, som ikke kan håndteres i en alternativ kanal.

Ved at tilpasse bemanningen i toldenhederne samt bemanningen til kasseekspedition til den påkrævede produktionsmængde vurderes det i

opgavebortfald evt. kan være et overlap mellem potentialer, der er angivet i denne analyse, og i den analyse, der foretages af Digitaliseringsstyrelsen

middelvurderingen, at der kan frigøres cirka 23 årsværk, svarende til cirka 9 millioner kroner årligt. Heraf stammer de cirka 12 årsværk fra toldområdet og de cirka 11 årsværk fra kasseekspektioner.

2.2.3.2 Etablering af et nyt, driftsoptimalt organisationsdesign og eksekvering af et prioriteret excellence-program for drift deri

Det anbefales, at de samlede afregningsaktiviteter i SKAT organiseres efter sammenligneligheden af de underliggende processer (jævnfør Figur 71). Efter de effektiviseringer, som er identificeret i denne rapport, og allerede eksisterende initiativer vil afregningsområdet skulle bemannes af cirka 1709-1745 årsværk med en middelvurdering på 1727 årsværk.

Det anbefales, at afregning organiseres i tre overordnede områder: Afgørelsessager, vurdering samt angivelser og betalinger. På denne måde sikrer man det optimale udgangspunkt for en høj grad af procesoptimeringsfokus i den daglige drift af de enkelte funktionelle områder.

Afgørelsessager underopdeles i en borgerenhed og en erhvervsenhed samt en juridisk separat enhed, der er specialiseret i klagebehandling.

Vurdering underopdeles efter art, dvs. Motor og Ejendomme.


Angivelser og betalinger underopdeles i et betalings-, angivelses- og regnskabscenter (BAR) samt et toldcenter.

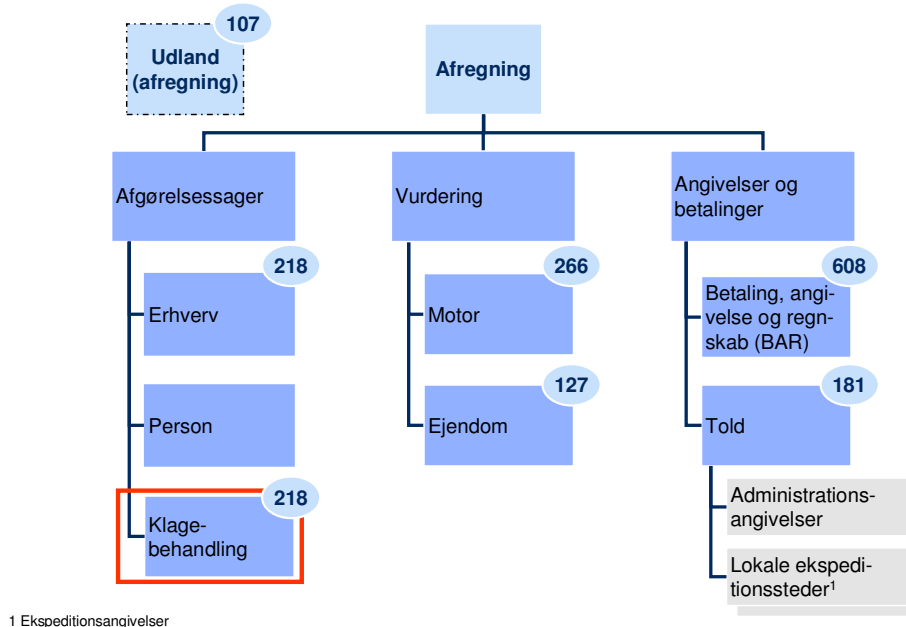
Den foreslåede organisering af afregning indebærer, at afregningsopgaven i de regionale kundeserviceenheder bortfalder. Ligeledes indebærer den, at afregningsdelen af udlandsområdet organiseres adskilt fra den øvrige afregningsorganisation i en udlandsenhed, som varetager alle fire hovedprocesser på dette særlige område.

Figur 71

Anbefalet organisering af Afregning

Årsværk i alt = cirka 1709-1745

 Juridisk separeret fra øvrige driftsafregning



1 Ekspeditionsangivelser

Det vil konkret for de analyserede områder indebære, at behandlingen af den regionale håndtering af både afgørelser, angivelser og årsopgørelse fysiske personer skal have ny placering i organisationen. Håndteringen af de ordinære genoptagelser (afgørelser) indlemmes i hhv. afgørelsessager erhverv og afgørelsessager person. Den regionale angivelsesopgave er allerede næsten bortfaldet i 2012, og den resterende del indlemmes i betalings-, angivelses- og regnskabscentret. Størstedelen af årsopgørelse fysiske personer overflyttes til den styrkede, udskilte udlandsenhed. Den øvrige del organiseres i betalings-, angivelses- og regnskabscentret.

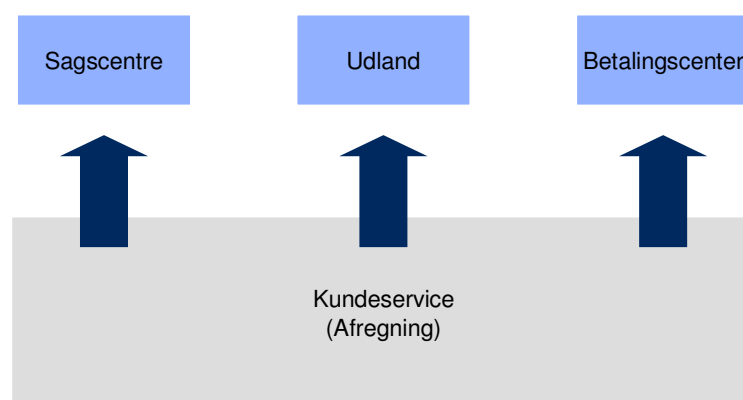
Den anbefalede organisering bygger på best practice-erfaringer fra sammenlignelige organisationer, herunder skatteforvaltninger. Den ligger ligeledes i forlængelse af den centralisering af ensartede opgaver uden geografiafhængighed, som SKAT allerede har erfaringer med.

Driftsoptimeringsprogrammet kan illustreres i tre overordnede faser, som her er eksemplificeret for de analyserede områder (jævnfør Figur 72). Samlet set bevirker gennemførelsen af faserne, at SKAT styrker de allerede relativt velfungerede landsdækkende enheder, således at de med succes kan indlemme den afregningsopgave, som tidligere fandt sted i kundeservice, med henblik på

realisering af stordriftsfordele og løbende driftsoptimering i nationalt forankrede enheder.

Figur 72

Illustration af eksekvering af prioriteret drifts-excellence-program



I fase 1 fokuseres på optimeringen og sammenlægningen af de nuværende landsdækkende enheder, sådan at de geares til at overtage opgaveløsningen fra kundeserviceenhederne. Sagscentrene fusioneres, hvilket også vil være tilfældet med regnskabs- og betalingscentret for at opnå proces- og overheadsynergier.

I fase 2 fokuseres på den organisatoriske flytning af opgavevaretagelsen fra kundeserviceenhederne til de optimerede nationale enheder.

I fase 3 fokuseres på den egentlig driftsoptimering af de nyetablerede enheder via implementering af mål- og resultatstyring på individuelt medarbejderniveau, hvilket detaljeres yderligere i kapitel 5 Styrket økonomi- og virksomhedsstyring med konkrete eksempler herpå (jævnfør afsnit 5.2).

Etablering af et nyt, driftsoptimalt organisationsdesign og eksekvering af et prioriteret excellence-program vurderes samlet set at frigøre cirka 113 årsværk, svarende til cirka 48 millioner kroner årligt.

2.2.3.3 Tilpasning af antallet af adresser til den nye organisation

Realisering af det fulde effektiviseringspotentiale er delvist betinget af, at den nye organisation tilpasses til færre adresser. Erfaringen viser, at synlig præstationsledelse og procesoptimering oftest kræver sammenplacering af det fulde arbejdsflow for at opnå egentlig drifts-excellence.

Afregningsopgaven er geografiuafhængig, undtagen toldekspedition, hvorfor det ikke er opgavens natur, der står i vejen for opnåelse af en optimeret geografisk tilstedeværelse. Herudover er afregningsmedarbejderne i SKAT i overvejende grad dedikeret til afregningsopgaven, hvorfor der heller ikke her er bindinger i form af geografiafhængig, der skyldes afregningsmedarbejdernes øvrige opgavevaretagelse⁵⁹. Der kan være øvrige bindinger, der skyldes omplacering og de dermed forbundne transaktionsomkostninger, hvorfor følgende afsnit indeholder en vurdering af, i hvilken grad det identificerede potentiale på analyseområderne afhænger af tilpasning til færre adresser.

Tilpasning af antallet af adresser vurderes samlet set at frigøre cirka 37 årsværk, svarende til cirka 15 millioner kroner årligt.

2.2.3.4 Sammenhæng mellem tiltag og potentiale

Figur 73 indeholder en samlet oversigt over hvilke dele af potentialet på de analyserede områder, der afhænger af hvilke dele af tiltagene.

⁵⁹ De 2000 medarbejdere i SKAT, som har registreret tid mest på afregningsydelsen, har registret godt 1.500 timer gennemsnitligt pr. person herpå (inkl. betalt fravær, men eksklusiv overhead). Derudover kommer møder mv., hvorfor geografiafhængigheden for disse medarbejdere bør vurderes udelukkende i forhold til de krav, afregningsopgaven stiller. Toldafregning kræver dog tilstedeværelse på toldekspeditionsstederne

Figur 73**Sammenhæng mellem de analyserede områders potentiale og tiltag**

Vurdering, procentpoint

	Tilpasning til opgavebortfald ¹	Ny organisation og drifts-optimering	Tilpasning af antal lokaliteter	Fuldt realiseret potentiale
Angivelser	7-8	5-6	0-1	12-14 procent
Afgørelser	0	10-11	5-6	15-17 procent
Årsopgørelse fysiske personer	0	9-10	2-3	11-13 procent
Ydelser, hvor potentiale er skønnet	0,5-1	4-5	0,5-1	5-7 procent

¹ Dækker også over forventet opgavebortfald for kasseekspeditionsområdet

Først uddybes Figur 73 for de dybdeanalyserede områder, hvorefter de skønsmæssige potentialer behandles. Det gælder for de dybdeanalyserede områder, at det kun er på angivelsesområdet, at der vurderes at være et ikke-realiseret potentiale i tilpasning til opgavebortfald. Cirka 3/4 af potentialet på områderne afgørelser og årsopgørelser fysiske personer kan realiseres ved at etablere et driftsoptimalt organisationsdesign og eksekvere et prioriteret excellence-program for drift inden for denne ramme. Denne vurdering understøttes af, at SKAT på afgørelsesområdet historisk har opnået effektiviseringer ved etablering af landsdækkende sagscentre, som er organisatorisk, men ikke adresse-mæssigt centraliseret.

Den sidste del (cirka 1/4) af det potentiale, der ligger i at opnå egentlig drifts-excellence, opnås, hvis afregningsorganisationen centraliseres på færre adresser. Ved tilpasning til færre lokaliteter kan det forventes, at der kan opstå en midlertidig produktivitetnedgang som følge af kompetenceudvikling af en række nye medarbejdere på de lokaliteter, som der centraliseres på. Spidskompetencerne på de enkelte områder sidder typisk fordelt på mange lokationer, der i dag er spredt ud over store dele af landet, og det er på denne baggrund, at en samling af opgaveløsningen kan medføre behov for ekstra kompetenceudvikling.

Produktivitetstendensen kan både udmønte sig i, at nye medarbejdere indledningsvist har lavere produktivitet og at eksisterende medarbejdere oplever et produktivitetstald i det omfang, de anvender tid på sidemandsoplæring. Det midlertidige produktivitetstald afspejles i profilen for indfasningen af potentialet over tid i afsnit 2.2.4.

Følgende er udgangspunktet for sammenhængen mellem tiltag og realisering af potentialet for ydelser, hvor potentialet er opgjort skønsmæssigt. For klagebehandling skønnes cirka 70-90 procent at være realiserbart i et driftsoptimeringsprogram, da området allerede i dag har et volumen på cirka 200 årsværk, der er samlet på tre organisatoriske enheder. De sidste cirka 20 procent for klagebehandling skønnes at afhænge af en fysisk centralisering. For betalinger er 75 procent af det skønnede potentiale knyttet til en forudsætning om opgavebortfald i form af reduceret kasseekspedition. Den resterende halvdel er knyttet til en mere optimal organisering af opgavevaretagelsen, så udførelsesoverlap til det nuværende betalings- og regnskabscenter. For motor- og ejendomsydelsen forventes det opnåelige, fulde, skønsmæssige potentiale at ligge i et driftsoptimeringsprogram, da begge områder allerede i dag er relativt centraliseret både organisatorisk og fysisk. For de ydelser, der er grupperet under Andet, følger fordelingen af potentiale mellem tiltagene fordelingen for årsopgørelse fysiske personer. Det indebærer, at kun 2/3 skønnes at være realiserbart uden fysisk sammenlokalisering, da området i dag både har organisatorisk og fysiske spredning (regionalt).

2.2.4 Oversigt over tiltagenes økonomiske effekter

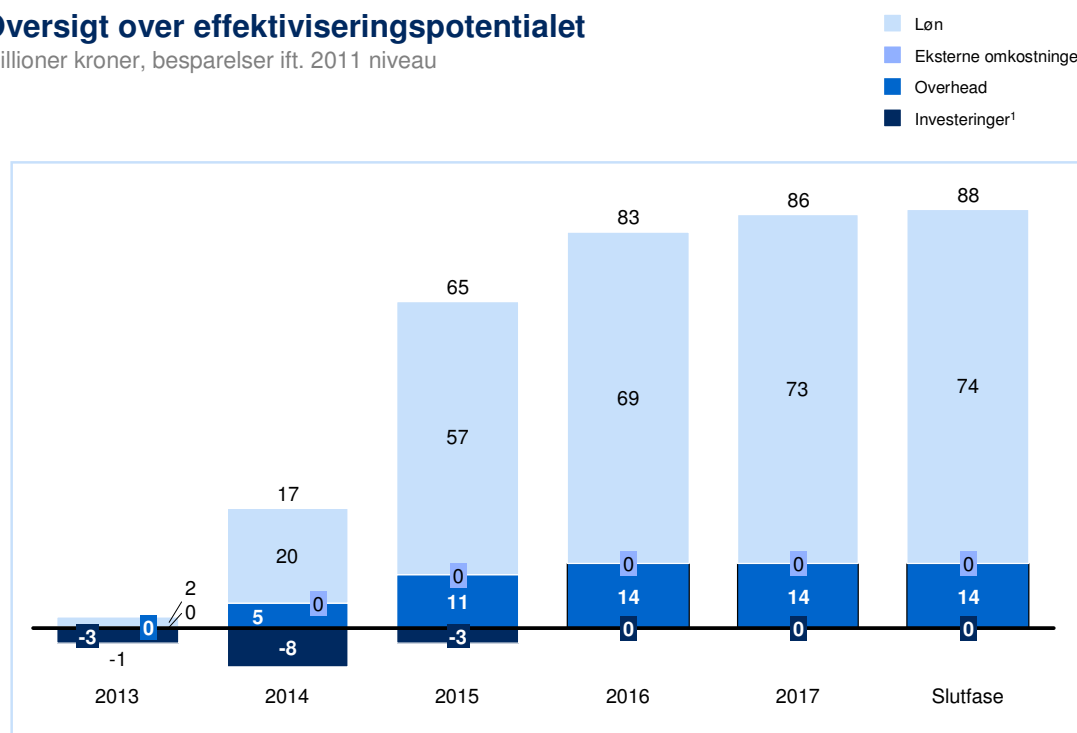
Ovenstående tiltag vurderes samlet set at kunne frigøre ressourcer på afregningsområdet svarende til 74 millioner kroner eksklusiv overhead. I forhold til det nuværende ressourceforbrug svarer det til en udgiftsreduktion på cirka 9 procent. Indfasningsprofilen vises i Figur 74 indeholder et overblik over den tidsmæssige indfasning af potentialet inklusiv overhead på 14 millioner kroner. Indfasningen viser den udgiftsmæssige realisering under hensynstagen til kontraktuelle forhold.

Indfasningsprofilen angiver den implementeringstakt, der vurderes realistisk på baggrund af typen og specificiteten af anbefalingerne i nærværende afregningskapitel.

Figur 74

Oversigt over effektiviseringspotentialet

Millioner kroner, besparelser ift. 2011 niveau



¹ Periodens investeringer

Effektiviseringstiltagene opstartes primo 3. kvartal 2013. Første effekt på årsværk sker i det efterfølgende kvartal altså primo 4. kvartal 2013, og det forventes, at den fulde effekt er implementeret 24 måneder herefter.

Vurderingen af effektiviseringens størrelsesorden og indfasningsprofil er baseret på følgende forudsætninger:

- Fuld tilpasning af dimensionering på områder med opgavebortfald i 2013 (toldområdet) og 2014 (kasseekspeditioner)
- Opstart af forberedelse af tilpasning af antal lokaliteter i 2013
- Tilpasning af organisation og eksekvering af driftsoptimeringsprogram fra 4. kvartal 2013. Organisationstilpasningen sker i overensstemmelse med øvrige organisatoriske tilpasninger, især for så vidt angår udfasning af afregningsopgaven på regionalt niveau.
- Tilpasning til færre adresser fra medio 2014

- Samlet set betyder indfasningstakten, at antal medarbejdere der fritstilles fra produktionen udvikler sig kvartalsvis lineært fra primo 4. kvartal 2013 og de følgende 24 måneder

Der er et mindre investeringsbehov til midlertidige, ekstraordinære merudgifter i forbindelse med implementeringen af ovenstående tiltag. For tiltaget tilpasning til opgavebortfald skønnes udgifterne at være stærkt begrænset og fordele sig over 2013 og 2014 (1 millioner kroner). De vil i særdeleshed skulle gå til ekstraordinære udgifter til systemomstillinger i forbindelse med udfasningen af kasseekspedition på en række skattecentre. Der vil blandt andet skulle afholdes ekstraordinære udgifter i forbindelse med tilpasningen af antal lokaliteter til opkvalificeringskurser for medarbejdere og systemtilpasninger inden for eksempelvis IT (4 millioner kroner). En del af disse udgifter vil skulle afholdes forud for den egentlige sammenlokalisering, hvorfor de fordeler sig på 2013 og 2014. Endelig bør der afsættes ekstraordinære midler til kompetenceudvikling inden for coaching og præstationsledelse til især de afdelingsledere, der skal drive effektiviseringerne igennem i den tilpassede, effektiviserede organisationsstruktur (9 millioner kroner). Størrelsen af de ekstraordinære midler til gennemførelse af effektiviseringstiltagene skal ses i lyset af, at der allerede i dag (og også efter effektiviseringerne) er betydelige ressourcer til stede til kompetenceudvikling.

2.3 Indsats

I dette kapitel fokuseres på indsatsområdet i SKAT. I afsnittet vurderes mulighederne for at effektivisere opgavevaretagelsen, mens kapitel 3 omhandler reduktion af skattegab.

SKAT skal sikre, at skattegab ikke overstiger et vist niveau i henhold til de mål, der er fastsat i Finansloven. Det sker indledningsvist via en risikovurdering og -analyse, der fastlægger på, hvilke områder der er specifikke skattegab. På baggrund af de problemområder, risikoprocessen identificerer og prioriterer, overvejer SKAT, hvilke initiativer der kan skubbe til hele segmenter af skatteydere, så de i højere grad følger reglerne. SKAT har grundlæggende to set responsmuligheder: Strukturel respons (f.eks. lovgivning eller system- og procesændringer), som ændrer hele rammen for regelefterlevelse, og Indsats (f.eks. målrettet vejledning eller synlige kontroller), som samlet set skaber opmærksomhed i segmentet om, hvad man skal gøre for at følge reglerne, og hvad konsekvenserne kan være, hvis man ikke gør det.

Analysen omfatter ikke de centrale indsatsaktiviteter i Koncerncentret, blandt andet Indsatsudvalgets styringsopgaver, og strukturel respons, som man arbejder med i lov-, proces- og IT-systemejerkontorer. De centrale initiativer omfatter analyser af compliance-resultater, udarbejdelse af handleplaner, lovforslag og systemforbedringer (skattereformen "Danmark i Arbejde" indeholder f.eks. initiativer, der varigt reducerer skattegab med 780 millioner kroner årligt) og andre former for indsats- og udviklingsarbejde samt samarbejde med andre myndigheder nationalt og internationalt.

Analysen er gennemført inden for rammerne af den databegrænsning, der følger af, at SKAT de senere år i betydelig grad har reduceret omfanget af måling på produktivitetsrelaterede nøgletal. Dette forhold sætter begrænsninger for, hvilke analyser der er mulige at gennemføre.

2.3.1 Organisering og ressourceforbrug

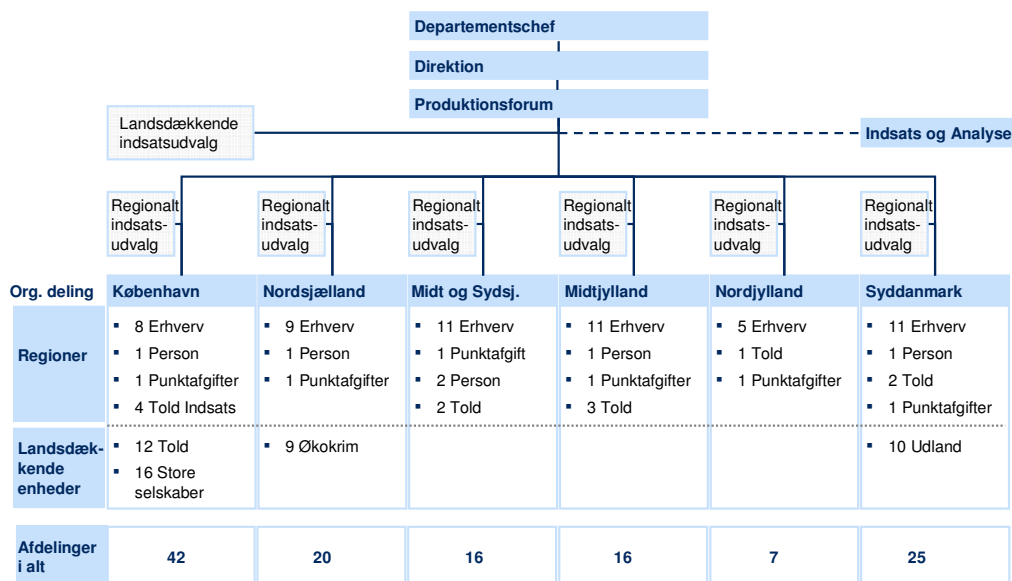
Indsats er organiseret i seks regioner, der varetager basisopgaver, og i mere specialiserede landsdækkende enheder. De enkelte landsdækkende enheder er hver især forankret i en region, men varetager den pågældende specialopgave på vegne af SKAT som helhed (jævnfør Figur 75). De landsdækkende enheder er således knyttet organisatorisk til en enkelt region, men kan geografisk set have medarbejdere placeret andre steder i landet.

Indsatsarbejdet ledes af Indsatsudvalget, som er sammensat af fagdirektøren for Indsats samt direktørerne for de regionale indsatsorganisationer og de landsdækkende enheder.

Figur 75

Organisering af indsats

Afdelinger/kontorer i regionerne



Note: Afdelingsstørrelse normalt omkring 16-20. I gennemsnit yderligere to vice-skattedirektører pr. region og 1 pr. delenhed i region

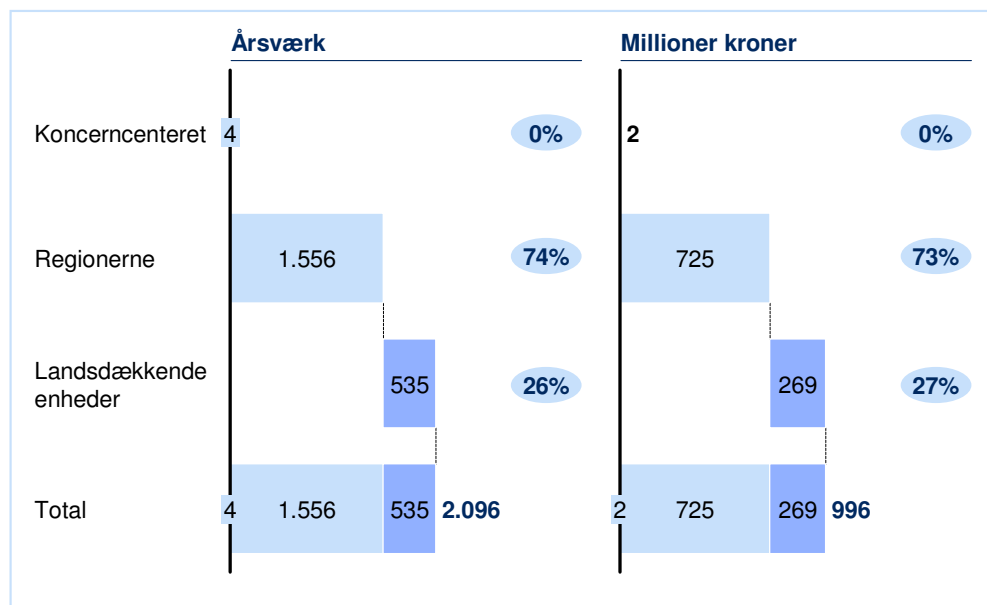
KILDE: Opgørelse over organisationens afdelinger fra HR

SKATs samlede ressourceforbrug på Indsats udgør cirka 2.100 årsværk og cirka 1 milliard kroner i lønudgifter (jævnfør Figur 76). Knap 75 procent af årsværkene er placeret i regionerne, hvilket svarer til godt 1.550 årsværk. De resterende årsværk er placeret i de landsdækkende enheder.

Figur 76

Organisatorisk ansvarsplacering af ressourceforbrug

2011



KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011 baseret på ABC-allokering af hovedprocesserne Betalt Fravær samt Ledelse og Overhead

Indsatsområderne i regionerne varierer i størrelse fra cirka 150 årsværk i Nordjylland til knap 350 årsværk i Midtjylland (eksklusiv landsdækkende enheder). De største landsdækkende indsatsenheder er Økonomisk kriminalitet (Økokrim) og Specialenheden for store selskaber, der hver består af knap 200 årsværk. Hertil kommer mindre landsdækkende enheder, såsom Udland og Told. Endelig anvender Sagscentrene for Person og Erhverv en mindre del af deres ressourcer på indsats i tillæg til deres øvrige opgaver inden for vejledning, inddrivelse og afregning (jævnfør Figur 77).⁶⁰

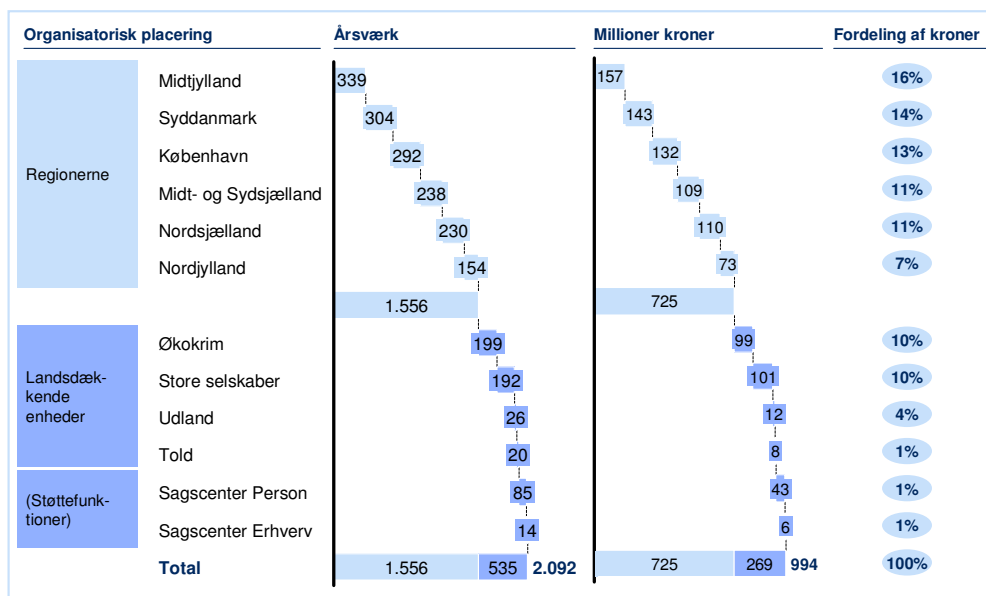
⁶⁰ Ressourcerkortlægning er baseret på tidsregistreringsudtræk, hvor Indsats og Analyses ressourceforbrug på Indsats ikke registreres, hvorfor de ikke indgår i kortlægningen.

Figur 77

Fordelingen af ressourcer inden for regioner og landsdækkende enheder

2011

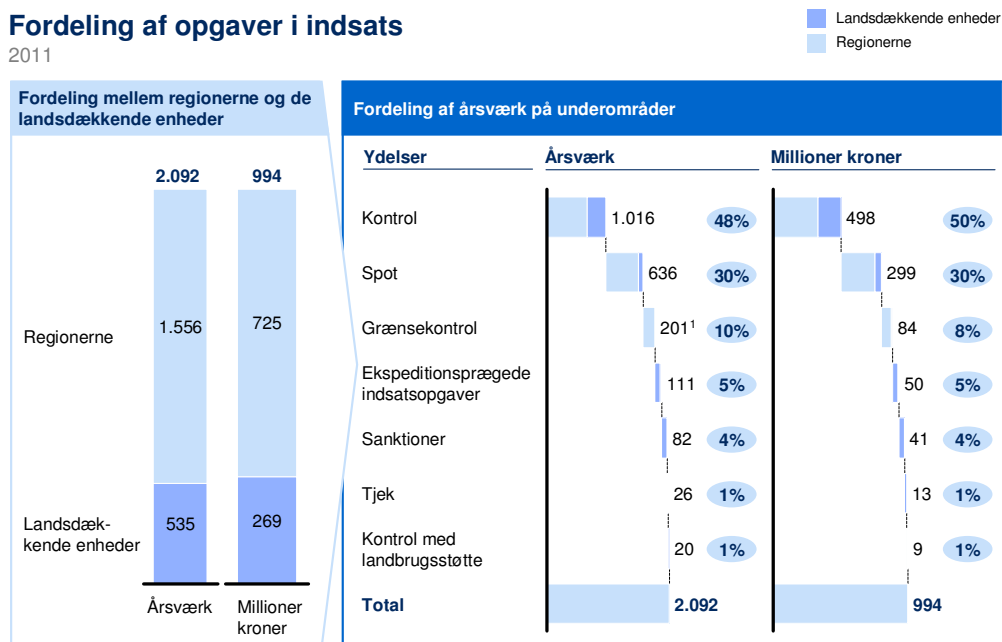
■ Landsdækkende enheder
■ Regionerne



KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011 baseret på ABC-allokering af hovedprocesserne Betalt Fravær samt Ledelse og Overhead

Indsatsområdet udfører en række forskellige opgaver, hvoraf kontrolrelateret arbejde udgør cirka 80 procent af ressourceforbruget. Indsatsydelsen *Kontrol*, der udgør 48 procent af ressourceforbruget, dækker over kontrol af skatteydere og har blandt andet til formål at skabe en oplevelse generelt og i det konkrete segment af skatteydere af, at der er en risiko forbundet med ikke at bringe orden i sine skatteforhold. Kontrolarbejdets udformning kan variere (kontrolbredde og -dybde) og medfører også, at der gennemføres strafferetlige sanktioner. Indsatsydelsen *Spot*, der udgør cirka 30 procent af ressourceforbruget, undersøger et afgrænset område, hvor der er risiko for, at der ikke afregnes korrekt. Eksempler herpå er, at man alene undersøger en virksomheds opgørelse af immaterielle aktiver ved kun at undersøge lån til hovedaktionær, eller at man udelukkende undersøger, om der er dokumentation for, at driftsudgifter er afholdt i erhvervsmæssig sammenhæng. *Grænsekontrol* udgør 10 procent. Hertil kommer en række andre aktiviteter, såsom kontrol med landsbrugsstøtte (jævnfør Figur 78).

Figur 78



¹ Omkring 130 årsværk var allokert til øget grænsekontrol i 2011 som konsekvens af en aftale mellem Regeringen og Dansk Folkeparti om øget grænsekontrol ved indrejse til Danmark. Aftalen er nu ophævet

KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011 baseret på ABC-allokering af hovedprocesserne Betalt Fravær samt Ledelse og Overhead

SKATs indsatsaktiviteter er organiseret i projekter, hvorved forstås udvælgelse af et konkret skattegabstema (f.eks. sort arbejde i byggeriet, afskrivninger, finansielle kontrakter osv.) og organisering af en målrettet indsats mod dette. Den enkelte medarbejder arbejder typisk med et par projekter. Projekterne udvælges ud fra væsentlighed og barrierer, dvs. potentialet ved provenuet af skattegabets i forhold til ressourceindsatsen. (metoden for projektudvælgelse er beskrevet mere udførligt i rapportens kapitel 3).

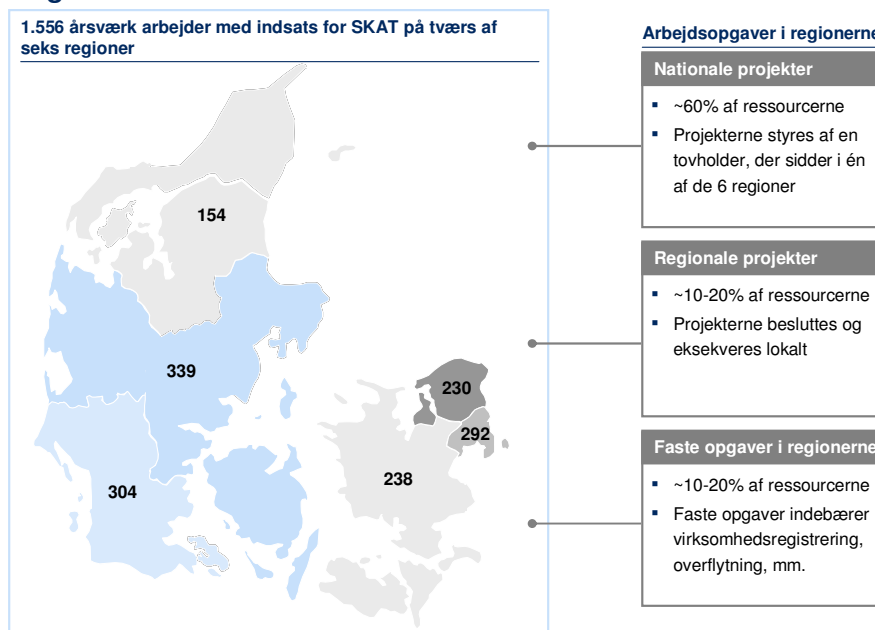
Når det centrale Indsatsudvalg har prioriteret risikoen og afsat et bestemt antal ressourcer til indsatsprojektet, er det projektlederens ansvar, at der udarbejdes en projektbeskrivelse, som opnår godkendelse i Indsatsudvalget. Beskrivelsen skal blandt andet indeholde en strategi for, hvordan projektets succeskriterier opnås, en beskrivelse af og metoder til effektmålinger samt en milepælsplan for effektivering af strategien. Indsatsudvalget kvalitetssikrer og godkender projektets samlede "business case", før det iværksættes.

Af de godt 1.500 årsværk i regionerne anvendes cirka 70-80 procent på projekter, og cirka 10-20 procent på basisopgaver. I projektporteføljen anvendes den største del på nationale projekter (som ofte gennemføres på tværs af to eller flere

regioner), mens de resterende ressourcer anvendes på regionsspecifikke projekter (jævnfør Figur 79).

Figur 79

Indsats varetager nationale, regionale samt faste opgaver på tværs af de seks regioner



KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011 baseret på ABC-allokering af hovedprocesserne Betalt Fravær samt Ledelse og Overhead

2.3.2 Vurdering af effektiviseringspotentialet

I dette afsnit analyseres effektiviseringspotentialet for indsatsområdet. I analyserne fokuseres på det regionale indsatsområde, der som nævnt udgør 3/4 af det samlede ressourceforbrug, svarende til godt 1.550 årsværk og 725 millioner kroner. Der er ikke foretaget dybdegående analyser af de specialiserede enheder, såsom Økokrim og Store selskaber.

Der er udført to analyser, der samlet set vurderes at afdække mulighederne for at effektivisere indsatsområdet på tilfredsstillende vis, når der tages hensyn til, at datagrundlaget på området er begrænset, jævnfør afsnittets indledning:

- Analyse af proceseffektivitet og understøttelse af indsatsstrategien
- Intern benchmarking af produktiviteten i regionerne

2.3.2.1 Proceseffektivitet og understøttelse af indsatsstrategien

I overensstemmelse med OECDs anbefaling skiftede SKAT strategisk fokus i 2007, således at indsatsaktiviteterne i højere grad koordineres centralt, organiseres efter de identificerede skattegabssegmenter og er mere balancerede i forhold til anvendelsen af henholdsvis forebyggelse (vejledning og strukturelle løsninger) og kontrol. Et eksempel på en strukturel løsning er låsning af borgernes mulighed for at ændre i deres registrerede lønindkomst på årsopgørelsen. Dette tiltag har permanent reduceret skattegabet. Den nye strategi har også medført, at SKAT ikke længere måler produktivitet i forhold til antal gennemførte kontroller eller reguleringsbeløbets størrelse, idet målet med SKATs indsatsarbejde ikke er at gennemføre et bestemt antal kontroller, men at påvirke hele segmenter af skatteydere til i højere grad at følge reglerne.

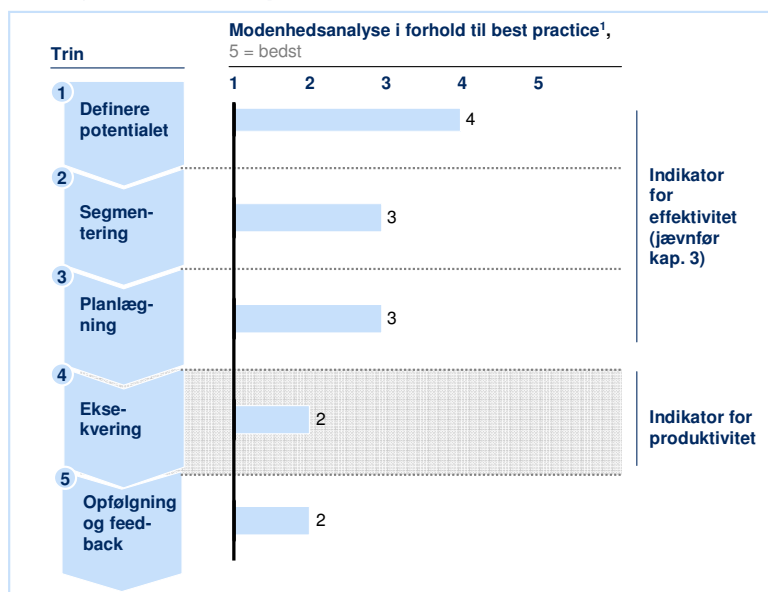
For at vurdere effektiviteten af SKATs processer og understøttelse af indsatsstrategien er der foretaget en analyse af de enkelte procestrin. Til evalueringen anvendes en 5-trins skala med entydige definitioner af hvert trin til at kalibrere modenhed. Metoden gør det muligt at evaluere og benchmarke SKATs processer og identificere, hvor det største potentiale for forbedring ligger (5 = meget lille potentiale). Hvert trin vurderes i forhold til best practice i forskellige skatteforvaltninger og er uddybet i kapitel 3.

Modenhedsanalysen viser, at SKAT især kan forbedre de sidste trin i værdikæden, hvor projektet udformes, aktiviteter effektueres og der følges op på effekten af medarbejderens indsats (jævnfør Figur 80). Modenhedsanalysen fokuserer primært på indsatsarbejdet omkring borger og erhverv.

Det er vanskeligt at benchmarke SKATs aktiviteter i forhold til at vurdere effektiviseringspotentialet, da de fleste andre skattevæsener måler effektivitet som antallet af kontroller og reguleringernes omfang. SKAT opgør i stedet effekten af aktiviteterne i forhold til skattegabet. Hertil kommer, at modenhedsanalysen ikke er en undersøgelse af hele SKATs forretning og dermed kun giver indblik i dele af processerne i SKAT.

Figur 80

Modenhedsanalyse af SKATs processer



¹ Ekskluderer Store virksomheder, Sort arbejde, Told og punktafgifter samt Borgere

KILDE: McKinsey-analyse

Graden af modenhed i SKATs processer er meget forskellig på tværs af de enkelte enheder. SKAT formår eksempelvis i højere grad at lave en effektiv potentialeidentifikation, ressourceallokering og opfølgning i de landsdækkende enheder, Økokrim og Store Selskaber, end for eksempelvis Borger og Erhverv.

I det følgende præsenteres en række observationer, der er knyttet til den organisatoriske understøttelse af indsatsstrategien, hvorefter mulighederne for at øge produktiviteten i eksekveringsfasen analyseres.

Organisatorisk understøttelse af indsatsstrategien

Potentialet defineres i henhold til Figur 80, hvorefter skattegabstemaerne (segmenteringen) bestemmes. Dernæst lægges indsatsarbejdet ud i regionerne, hvorefter ansvaret for planlægningsfasen, eksekveringen og opfølgningen er placeret ude i regionerne.

Der er seks regioner med seks skattedirektører, der hver har ansvar for indsatsarbejdet i deres region. De seks skattedirektører indgår i Indsatsudvalget, hvor indsatsprojekterne godkendes og slutevalueres. Den enkelte skattedirektør har

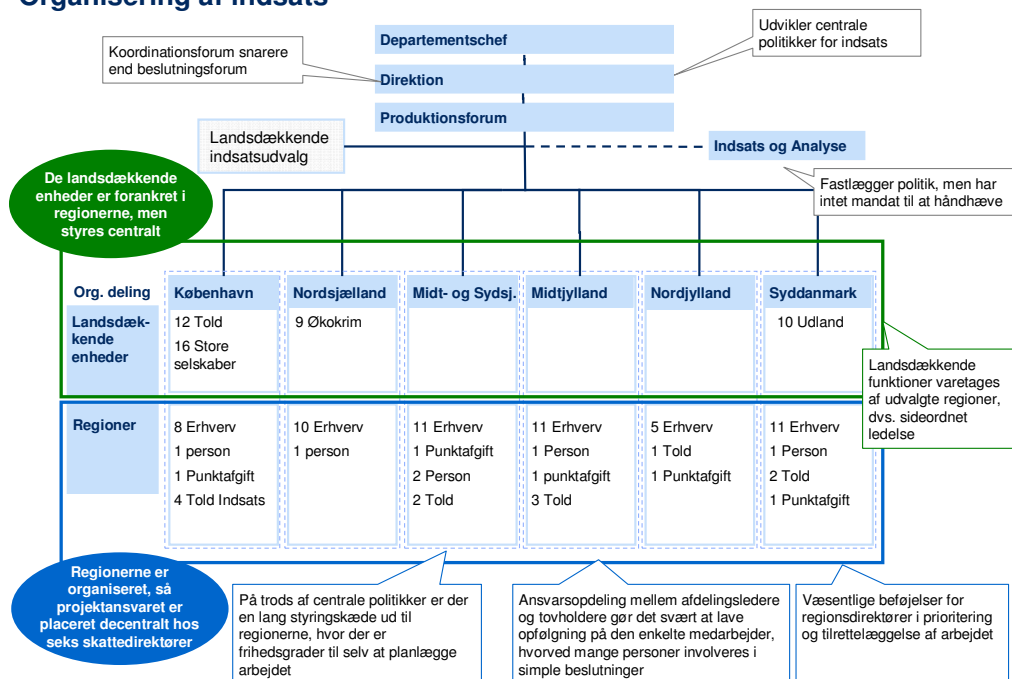
dog selv beføjelser til at bestemme, hvordan de planlægger, effektuerer og laver opfølgning på projekterne (dvs. fase 3, 4 og 5 i henhold til Figur 80).

Arbejdsomængden i indsatsarbejdet kan til tider være meget stor, så der ikke er tilstrækkelig mulighed for at drøfte de enkelte indsatsprojekter i tilstrækkelig grad.

- Det vurderes, at organiseringen af indsatsarbejdet i regionerne er en af de primære grunde til, at processerne fungerer mindre optimalt. Følgende er eksempelvis observeret (jævnfør Figur 81):
- På trods af centrale politikker for blandt andet planlægning og eksekvering af indsatsaktiviteter medfører den lange styringskæde ud til regionerne, at regionerne i mange tilfælde selv planlægger indsatsaktiviteterne og ikke i tilstrækkelig grad følger anvisningerne i de definerede politikker
- Enheden Indsats og Analyse udformer de centrale politikker, men enheden har ikke mandat til at håndhæve deres efterlevelse i organisationen, hvormed politikkerne reelt vurderes at få mindre reel betydning for adfærden i regionerne og de landsdækkende enheder
- Ansvarsfordelingen mellem afdelingsledere og tovholdere gør det svært at lave opfølgning på den enkelte medarbejder, hvilket betyder, at der er mange personer involveret i simple beslutninger
- Den central koordinering på tværs af indsatsaktiviteterne vurderes at være lav, hvormed ressourceallokeringen til regionernes indsatsaktiviteter kan være mindre hensigtsmæssig

Figur 81

Organisering af indsats



Efter allokering af ressourcer til projekterne i regionerne er det projektlederens ansvar at udarbejde og opnå godkendelse af et projektdesign, der blandt andet indeholder en strategi for opnåelse af projektets succeskriterier og en milepælsplan for effektivering af strategien. Der indtænkes derfor forskellige virkemidler, såsom vejledning og kontrol, i projektdesignet.

Jævnfør Figur 80 vurderes eksekveringen af indsatsprojekter at være forbundet med effektiviseringsmuligheder, hvilket analyseres nærmere i det følgende afsnit.

Proceseffektivitet ved eksekvering af indsatsprojekter

Med henblik på at afdække produktiviteten af indsatsarbejdet er der foretaget en række interviews med ansatte på tværs af organisationen. De dybdegående interviews er foretaget for at vurdere, hvor godt organisationen effektiverer sit indsatsarbejde. I de gennemførte interviews blev arbejdsprocesser, støtteværktøjer, ledelses- og styringssystemer og lignende kortlagt, og problemstillinger, der er forbundet hermed, blev identificeret og nuanceret. På denne baggrund er der udarbejdet en række vurderinger af, hvordan organisationen klarer sig i forhold til

en defineret⁶¹ best practice på områderne med henblik på at identificere potentialer for forbedringer og effektiviseringer.

Principperne for denne best practice falder i følgende kategorier: i) Processer, roller og systemer, ii) ledelses- og præstationsstyring samt iii) holdninger og adfærd (jævnfør Figur 82).

Figur 82

Eksekvering kan analyseres inden for en række best practice-principper



Gennem interviews med personer, der alle har været involveret i forskellige typer projekter og sagsbehandling, er der fremkommet en række observationer. På baggrund af disse observationer er der identificeret en række områder, hvor det vurderes, at produktiviteten kan øges (jævnfør Figur 83).

⁶¹ McKinsey har stor erfaring med at arbejde med offentlige og private sagsbehandlingsorganisationer, som behandler et stort sagsflow, hvor sagerne er relativt ens, men hvor hver sag er unik og kræver sagsbehandlingsviden og stillingstagen. På baggrund af dette arbejde har McKinsey udviklet en række principper for, hvordan sagsbehandlingsorganisationerne bør være struktureret for at opnå et vedvarende højt niveau i opgaveløsningen

Figur 83

Observationer ift. best practice på processer

Emne	Principper	Best Practice	Observationer	Initial indikation
				1 2 3 4 5
Proces- ser og systemer	Passende niveau af specialisering	<ul style="list-style-type: none"> Teams eller enheder er specialiseret, når det er nødvendigt, men specialisering undgås, når fleksibilitet ellers prioriteres 	<ul style="list-style-type: none"> Medarbejdere kan være allokeret til flere projekter af gangen Der er ingen specialisering i, hvem der udfører strategi, kontrol og opfølgning Medarbejdere allokeres til projekter på baggrund af kompetencer Projektledere er valgt til rollen blandt andre medarbejdere, men de besidder ingen specifikke kompetencer. Nogle regioner stiller krav om projektlederuddannelse 	
	Tilpas standardisering af opgaver	<ul style="list-style-type: none"> Opgaver er standardiserede og nedfældet og beslutningskriterier er veldefinerede 	<ul style="list-style-type: none"> Der udformes en drejebog (manual) for hvert projekt, der beskriver, hvad der skal foregå (antal planlagte kontroller mm), men det er op til den enkelte at finde ud af, hvordan det planlagte arbejde skal udføres Generelt eksisterer der ikke beskrevne standarder for best practice for arbejdsgange – nogle steder har de beskrevet deres egne 	
	Klare beslutnings- kriterier	<ul style="list-style-type: none"> Beslutningsrammer er klare og relevante 	<ul style="list-style-type: none"> Projekter er forankret i en region, hvor der er en projektejer. Projektejeren suppleres og afrapporterer til indsatsdirektøren Der opleves variation i planlægningsprocessen fra tovholder til tovholder og mellem forretningsområder 	
	Passende niveau af centralisering	<ul style="list-style-type: none"> Centralisering af processer når muligt og lokalisering, når det er nødvendigt 	<ul style="list-style-type: none"> Projekter allokeres ud til regionerne, hvorfra de styres Der er ikke en central styring af eksekveringen af projekter Indsatsudvalget får hvert kvartal forelagt en oversigt over status på projekter 	
	Passende IT- værktøjer/syste- mer	<ul style="list-style-type: none"> Hensigtsmæssige IT-værktøjer, der understøtter arbejdet 	<ul style="list-style-type: none"> Der eksisterer ikke et fælles sagsbehandlingssystem, og de, der eksisterer, kan der ikke eksporteres data mellem Nogle projekter kører med regnearkssystemer 	
Ledelse og præstations- styring	Intet spild	<ul style="list-style-type: none"> Kun opgaver, som tilføjer værdi til processen, udføres 	<ul style="list-style-type: none"> Projekter løber gerne flere år, men det besluttes hvert år, hvorvidt det skal fortsætte, hvilket kan føre til suboptimering Midtvejsevalueringer kan give god mening 	
	Klare måltal	<ul style="list-style-type: none"> Synlige, kvantitative og kvalitative mål, som er kendte og effektive 	<ul style="list-style-type: none"> Der anvendes ikke standardiserede måltal for produktivitet af indsatsmedarbejdernes arbejde, men projektledere udformer ind i mellem deres egne Koncerncenteret har deres egne effektmålinger på landsdækkende enheder, men regionerne har ikke standardiserede effektmål Der opstilles effektmål for det enkelte projekt afhængig af succeskriterier, samt for milepæle 	
	Aktiv performance management	<ul style="list-style-type: none"> Regelmæssige fakta, baserede på dialoger på alle niveauer, oversættes til handling 	<ul style="list-style-type: none"> Ingen udviklingsplaner, ligesom feedback og præstationsdialoger finder sted i yderst begrænset omfang Personaleansvaret ligger hos afdelingslederen 	
Holdninger og adfærd	Præstations- kultur	<ul style="list-style-type: none"> Stræben efter løbende forbedring og problemer opfattes, som muligheder for forbedring 	<ul style="list-style-type: none"> Ingen "fysiske" forums for opfølgning af igangværende arbejde Der er ingen transparens i forbindelse med, hvordan de enkelte teams/medarbejdere/afdelinger udfører arbejdet i forhold til hinanden. 	

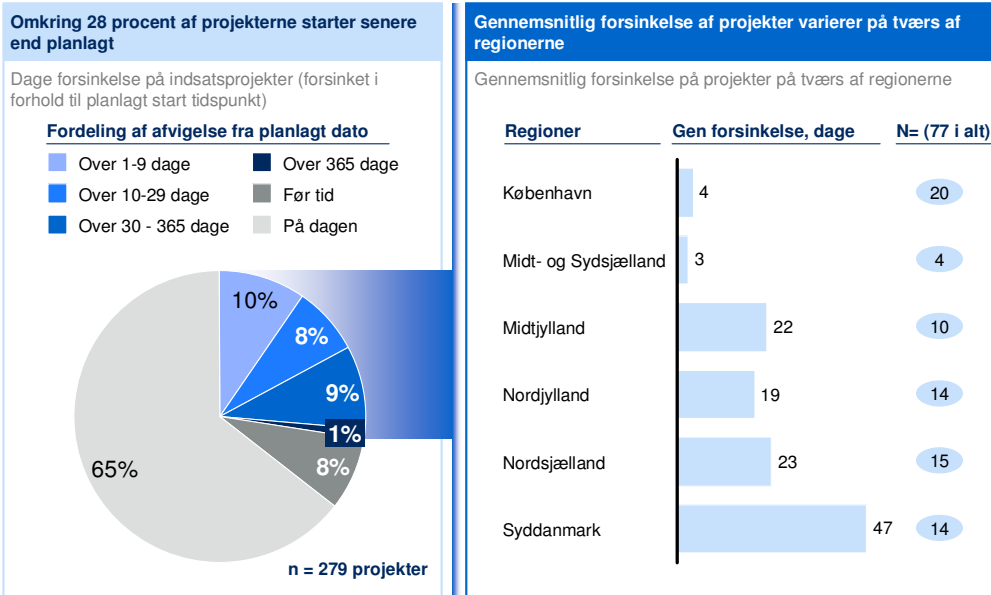
I vurderingen af SKATs processer er der specielt *seks* forhold, som gør sig bemærket:

For det første kan en person være involveret i flere projekter samtidig. Det må med rimelighed forventes, at der er en positiv sammenhæng mellem produktivitet og antallet af sager, som en medarbejder gennemfører på et givent projekt. Øget produktivitet kan komme fra øget lærings- og specialiseringseffekt samt færre opstartsomkostninger ved at sætte sig ind flere projekter. Det er allerede SKATs mål ikke at involvere en medarbejder i mere end to projekter ad gangen, men det bør overholdes i endnu højere grad (hvor det giver mening).

For det andet har en stor del af projekterne opstart i årets første måneder (62 procent af 2012-projekterne startede i perioden 1/1-1/4)⁶², men projekterne bekræftes først i slutningen af året. Da projekterne først er endeligt besluttet i slutningen af året, giver det projektlederne kort tid til planlægningsarbejdet. Der er lavet en analyse af forsinkede projekter med udgangspunkt i data fra IPlan, hvoraf det fremgår, både hvornår et projekt har planlagt start, og hvornår det egentlig starter (jævnfør Figur 84).

Figur 84

Projektstart



1 Beregninger bygger på projekter i Iplan fra 2009 – 2012. Projekter, der ikke er afsluttet, er ikke med i analysen. Det samme er gældende for projekter, hvor der manglede en start eller slut dato

KILDE: IPlan

Analysen viser, at omkring 28 procent af alle projekter ikke starter på den planlagte dato, og at 18 procent er forsinket med 10 dage eller mere. Det bemærkes også, at der er store regionale forskelle på den gennemsnitlige forsinkelse af projekterne, hvor projekterne i Midt- og Sydsjælland igangsættes med en gennemsnitlig forsinkelse på 3 dage, mens der i andre regioner er forsinkelser på i gennemsnit 47 dage.

At SKAT har en 1-årig cyklus for planlægningsarbejdet kan ligeledes føre til suboptimering af projekter, der løber i mere end 1 år, idet man først sent ved, om projektet fortsætter ind i næste år. SKAT er dog opmærksom på problemet, hvorfor SKAT er begyndt at planlægge enkelte projektførøb over flere år. Det anbefales, at der udarbejdes segmentstrategier, som kan indebære længere og mere sammenhængende og eskalerende projektførøb over flere år, således at man mindsker ressourceforbruget til årlig planlægning og opfølgning.

For det tredje er konsekvensen af den decentrale ansvarsfordeling for effektueringen af projekterne, at planlægning og opfølgning ikke i tilstrækkelig grad koordineres centralt.

For det fjerde bemærkes det, at manglende integration og automatiske processer mellem flere forskellige sagsbehandlingssystemer sænker produktiviteten. Der arbejdes i en række forskellige sagsbehandlingssystemer, hvor det ikke er muligt at eksportere data mellem systemerne.

For det femte er der hverken på projekt-, regions-, afdelings- eller individniveau nogen standardiserede mål eller KPI'er for produktiviteten (aktiviteter). Fraværet af KPI'er er konsekvensen af den nye indsatsstrategi, hvor SKAT har skiftet fokus fra "produktivitet", målt i antallet af gennemførte kontroller og størrelsen af reguleringer, til "effekten" af forskelligartede indsatser på skattegabet. En udvikling af målemetoder på produktivitetssområdet udestår. Det er her vigtigt at sikre, at det enkelte produktionsmål giver mening både i forhold til den enkelte medarbejder og for organisationens performance. Tidligere erfaringer har vist, at forkerte mål kan have uheldige effekter, hvor der eksempelvis gennemføres nemme reguleringer og nemme sager uden reelt provenu for at nå bestemte kvoter. For at sikre hensigtsmæssige performance indikatorer kræves, at relevante ressourcer overføres til udvikling af metode. (illustreret i Figur 85).

Figur 85

Målinger i indsats

✓ Måles
— Måles ikke

	Ressourcer tilført	Produktivitet (aktiviteter)	Effektorienterede målinger
Projekt	✓	(✓) ¹	(✓) ²
Region	✓	—	—
Afdeling	✓	—	—
Medarbejder	✓	—	—

¹ Der er opstillet milepæle

² Måling af projekters bidrag til reduktion af skattegabet skete kun i cirka 50 procent af projekterne i 2011

Nogle projektledere opstiller produktivetsmål for projektdeltagerne for at sikre, at projektets succeskriterier nås (f.eks. antal sager). Men der bør generelt i alle projekter opstilles specifikke produktivetsmål, da det er et brugbart element i styringen af aktiviteterne.

SKAT har selv stort fokus på at måle den langsigtede effekt på skattegabet. Da et projekts effekt på skattegabet først kan opgøres ved projektets ophør, anbefales det endvidere, at man måler projektlederne og projektdeltagerne på produktivetsmål, der leder til skattegabsseffekten. For nogle projekter vil en egentlig effekt ikke kunne måles, men her bør man i stedet måle på projektets synlighed eller samarbejdet med tredjemand.

Ved at lave en systematisk måling på aktiviteter skabes forståelse for sammenhængen mellem de aktiviteter, der udføres, og den effekt, de har på overordnede mål, hvilket kan bruges til bedre styring af indsatsarbejdet.

Måltal skal ikke kun bruges til at styre og måle indsatsarbejdet, men også til at sætte fokus på udviklingen af den enkelte medarbejders arbejde. Effektmålet og den langsigtede provenuændring i skattegabet er ikke håndgribelige størrelser i de ansattes daglige arbejde, da effekten af et projekt først kan ses, når en medarbejder

er startet på et nyt projekt. Effektmålet synes således meget langt fra den enkelte medarbejder dagligdag og personlige målsætninger.

Endelig skal det for det sjette bemærkes, at der ikke er en centralt formuleret governance for ugentlige eller månedlige møder til at følge op på det igangværende arbejde⁶³. Arbejdet evalueres løbende med afdelings- og projektleder, men der bør være et forum, hvor formålet er at diskutere, hvordan projektet og de enkelte sagsbehandlinger skrider frem. Der skal ligeledes være mulighed for at tale om eventuelle problematiske udviklinger i projekteksekveringen eller problematiske sager og/eller mulighed for at fejre projekter, der er gået godt.

På baggrund af proceseffektivitetsanalysen af driften (eksekveringen) vurderes det, at SKAT kan skabe øget produktivitet ved at forbedre processerne. Det anbefales herunder, at man fokuserer på at standardisere processer og arbejdsgange i effektueringsfasen og at resultatstyringen øges.

På baggrund af McKinseys erfaringer fra arbejdet med offentlige og private sagsbehandlingsorganisationer vurderes det, at organisationer med lignende processer med samme modenhedsvurdering og tilknyttede problemstillinger kan realisere produktivitetsforbedringer på omkring 10-15 procent.

2.3.2.2 Intern benchmarking af regionernes produktivitet

I tillæg til de kvalitative procesanalyser er der endvidere foretaget intern benchmarking af det regionale indsatsområde med henblik på at afdække, hvorvidt der er forskel på regionernes produktivitet i indsatsprojekterne. Fokus for benchmarkingen var nationale projekter, der som nævnt udgør omkring 60 procent af det regionale indsatsområde.

På grund af projekternes forskelligartede karakter (f.eks. indsats mod sort arbejde kontra gulpladebiler) gennemførtes følgende benchmarkinganalyser ved at sammenligne produktiviteten af de enkelte regioners opgaveløsning for projekter af samme type:

- For det første *en generel benchmarking af, hvor effektiv driften er i regionerne i forhold til indsatsprojekter*. Der er således udvalgt et antal projekter, hvor regionernes produktivitet måles dels i forhold til anvendt tid pr. sag og dels i forhold til, hvor mange sager der har ført til regulering

⁶³ Nogle projekter har løbende drøftelser

- For det andet er der foretaget en *dybdegående analyse af driftens effektivitet på tværs af regionerne* med udgangspunkt i et enkelt projekt. Undersøgelsen er unik, idet den kategoriserer sagstyper og derved i høj grad tager højde for den kompleksitet, der er, fordi sager kan være forskellige selv inden for det samme projekt. Herudover er hensigten med analysen at afdække de bagvedliggende årsager til en eventuel effektivitetsvariation i driften og derigennem kvalificere mulighederne for at realisere et potentiale og gennemføre forbedringer. Denne analyse bygger på det såkaldte compliance-projekt og de analyser, SKAT selv har foretaget i denne sammenhæng

C1. Generel benchmarking af, hvor effektiv driften er i regionerne i forhold til indsatsprojekter

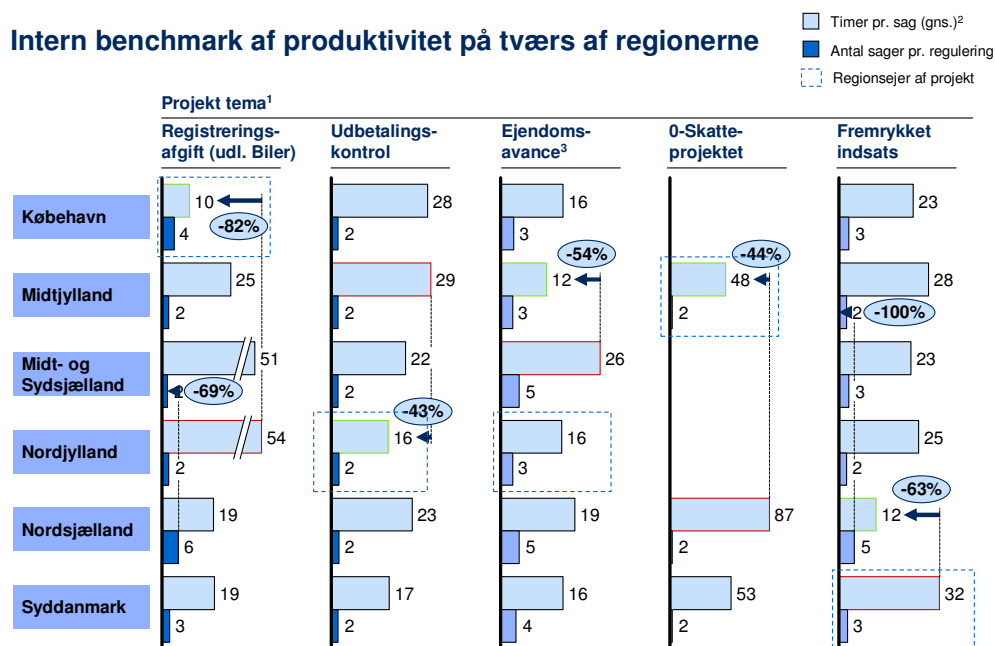
I det følgende vises forskellene i produktivitet i indsatsprojekter. Som effektivitetsnøgletal er anvendt "timer pr. sag" samt "antal sager pr. regulering". "Timer pr. sag" er beregnet som det samlede antal timer (ressourcer), der er registreret på projektet for de medarbejdere, der har udført sagsbehandling, delt med det samlede antal sager, som er løst i den pågældende region.

Der er udvalgt seks projekter til analysen inden for et bredt udvalg af skattetemaer, der samlet set vurderes at dække de nationale projekters forskellighed på tilfredsstillende vis.

Benchmarkinganalysen indikerer, at der er en betydelig regional variation ved måling på de gennemsnitlige timer anvendt pr. sag og på, hvor ofte en sag fører til en regulering. Det er en indikation af, at produktiviteten varierer fra region til region (jævnfør Figur 86).

Figur 86

Intern benchmark af produktivitet på tværs af regionerne



¹ Projekterne har kørt over forskellige perioder med forskellig varighed

² Gennemsnitlig tid anvendt pr. sag er beregnet som samlet antal registrerede timer på projektet, delt med antal registrerede sager

³ Det kan være tilfældet, at nogle sager er glemt at blive afrapporteret, idet tallet på oprettede sager vs. afsluttede sager for projektet er meget afvigende

KILDE: Dipsy (registreringssystem for afgifter), Skat Ligning (sagsbehandlingssystem)

En række forhold påvirker forskellene på tværs af regionerne. Compliance-projektet, hvor kontrolopgaven er mere ligeligt fordelt mellem regionerne, idet de gennemfører samme antal sager, er anvendt til at analysere forskellene mere dybdegående.

C2. Analyse af regional produktivitet i udvalgt indsatsprojekt

I dette afsnit anvendes det såkaldte compliance-projekt til at teste og nuancere de i Figur 86 observerede forskellene i produktiviteten regionerne imellem.

Compliance-projektet er et af SKATs godt 100 regionalt udførte, nationale projekter. Projektet adskiller sig fra alle andre indsatsprojekter ved at være underlagt central styring og opfølgning fra Indsats og Analyse. Formålet er at sikre, at kontrollerne gennemføres ensartet og dokumenteres til fulde, så det er muligt efterfølgende at gennemføre de analyser, der fører til skattegabsberegningerne.

Compliance-projektets formål var at estimere det samlede skattegab på baggrund af 360 graders revisionskontrol af en repræsentativ stikprøve af virksomheder. I regi af compliance-projektet er der foretaget i alt 3.000 kontroller, 500 for hver region, i perioden 2009-2011. Denne relativt homogene aktivitet gør compliance-

projektet til et velegnet grundlag for en nærmere sammenligning af regional produktivitet.

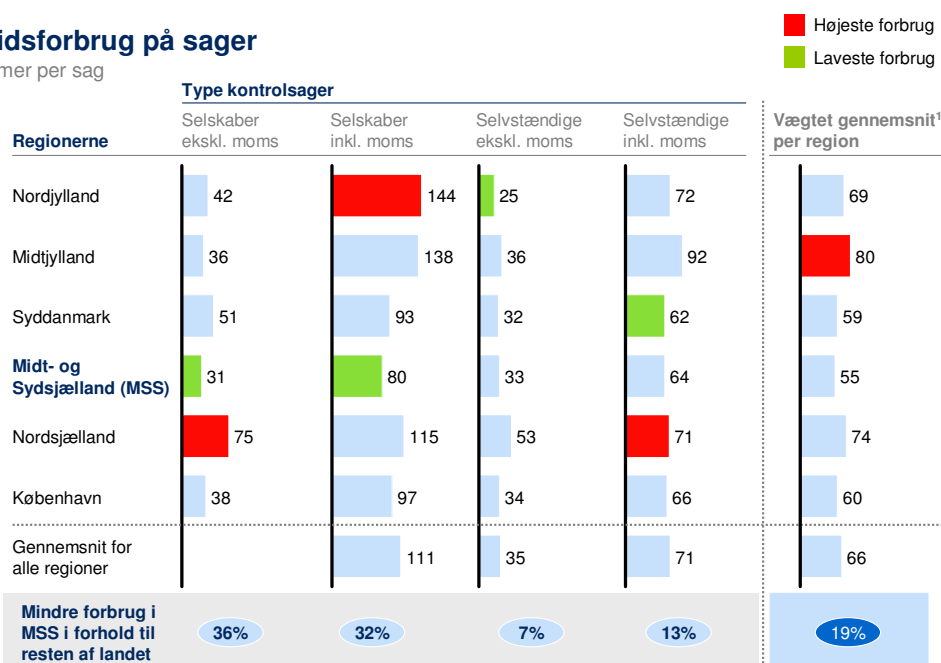
Analysen blev foretaget af SKAT, Indsats og Analyse, og var færdiggjort i 2011. Analysen blev blandt andet gennemført for at kunne estimere, hvor mange ressourcer, det kræver at gennemføre compliance-projektet, og vurdere ensartetheden af den faktiske indsats og optimeringsmulighederne. Med henblik på i et vist omfang at kunne tage højde for, at nogle sagstyper tager længere tid end andre, blev kontrollerne inddelt i fire sagstyper: Selskaber og selvstændige hhv. med og uden momspligt. Det skal bemærkes, at der i compliance-projektet ikke blev lavet en vurdering af den enkelte sags kompleksitet, hvorfor man ikke kan sige noget om den enkelte medarbejders produktivitet. En antagelse om, at kompleksiteten af sagerne er ens, giver dog i nogen grad mening på et samlet plan, hvor antallet af sager er så stort, at det med forbehold kan antages, at sagernes kompleksitet er ens. Analysen beror således på produktivitet på regionsniveau, hvor det anvendte produktivitsmål er timer anvendt pr. sag.

Analysen viser, at der er en betydelig regional variation i produktiviteten inden for compliance-projektet, og det gennemsnitlige tidsforbrug pr. sag (vægtet med sagstype) svinger således fra 55 sager i Midt- og Sydsjælland til 80 sager i Midtjylland, (jævnfør Figur 87).

Figur 87

Tidsforbrug på sager

Timer per sag



¹ Tidsforbrug beregnet ud fra den gennemsnitlige fordeling af sager for alle regionerne, dvs. det gennemsnitlige tidsforbrug, hvis alle regioner havde præcis lige mange sagstyper

KILDE: Compliance-projektet

Analysen viser, at Midt- og Sydsjælland har haft et mindre forbrug på 19 procent i forhold til de andre regioner (jævnfør Figur 87). Hvis alle regioner havde haft præcis det samme tidsforbrug pr. sag som Midt- og Sydsjælland (fem ud af de seks regioner), ville den "effektive" gevinst være cirka 16 procent.

I Syddanmark og Midt- og Sydsjælland, som er de regioner, der anvender færreste ressourcer, blev der i gennemsnit anvendt 57,5 timer pr. sag (gennemsnittet af 55 og 59), hvilket er 13 procent lavere end det samlede gennemsnit.

SKATs analyse af compliance-projektet tyder på, at forskellene i produktivitet ikke skyldes forskelle i indsatsens kvalitet. Det høje produktivetsniveau i Midt- og Sydsjælland ser således ikke ud til at være opnået på bekostning af en nedgang i kvaliteten af kontrolindsatsen.

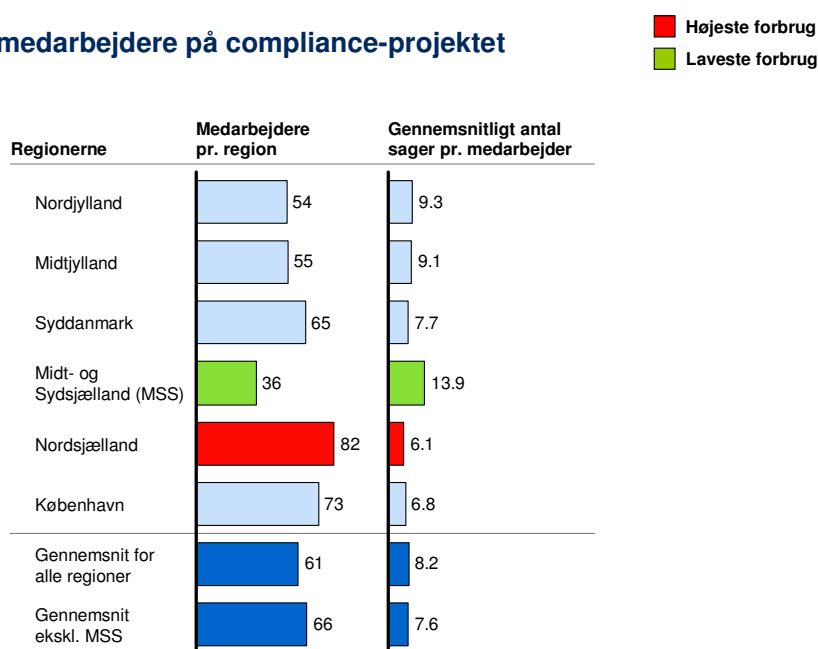
Forskellen kan derimod delvist forklares med regionernes forskellige praksis i forhold til tilrettelæggelse af indsatsaktiviteterne, hvor Midt- og Sydsjælland har tilrettelagt arbejdet på en mere effektiv måde end de øvrige regioner. Midt- og Sydsjælland har først og fremmest valgt at organisere arbejdet med færre, men "fredede" medarbejdere, som udelukkende har fokuseret på compliance-projektet. I andre regioner har man valgt at lade et større antal medarbejdere anvende en mindre del af arbejdstiden på projektet (jævnfør Figur 88).

Midt- og Sydsjælland gennemførte således de 500 kontroller med 36 medarbejdere, mens de øvrige regioner i gennemsnit anvendte 66 medarbejdere. I gennemsnit har hver medarbejder i Midt- og Sydsjælland således løst 14 sager mod otte i de øvrige regioner. I Midt- og Sydsjælland løser knapt 3/4 af medarbejderne 10 eller flere sager, mens andelen i resten af landet er under 1/3.

Det tyder på, at der er en højere produktivitet i Midt- og Sydsjælland under forudsætning af, at alle tidsregistreringer er foretaget korrekt, og at sagerne er relativt ens i forhold til størrelse, kompleksitet, fejlprocent og kausalitet (effekt) mv.

Figur 88

Forbrug af medarbejdere på compliance-projektet



¹ Det er kontrolleret, at medianen ligger tæt på gennemsnittet

KILDE: Compliance-projektet

Organiseringen af indsatsaktiviteterne i Midt- og Sydsjælland vurderes at have været en væsentlig faktor til den højere produktivitet i opgavevaretagelsen. Det skyldes, at organiseringen har tilladt, at medarbejderne i regionen har kunnet specialisere sig, og samtidig har regionen undgået unødvendige opstartsomkostninger, der skyldes, at medarbejderne skal sætte sig ind flere projekter.

Produktivitetspotentialet bestyrkes desuden af, at SKAT i 2012 på grundlag af analyseresultaterne har øget produktiviteten inden for compliance-projektet med foreløbigt godt 10 procent, svarende til 15 ud af 150 årsværk.

De foreløbige resultater fra den senest udførte compliance-undersøgelse (2010) tegner dog et mere uklart billede, idet de øvrige regioner henter ind på Midt- og Sydsjællands højere produktivitet. Det skyldes formentlig, at alle regioner har fokuseret bemanningen på opgaven, så der kun anvendes op til cirka 40 medarbejdere på opgaven, og at det i høj grad er medarbejdere, der har deltaget i de tidligere compliance-projekter. Det giver dog samtidig anledning til at fastslå, at ensartede opgaver kan løses mere effektivt og med større ensartethed, hvis opgaven organiseres med færre medarbejdere frem for spredning af opgaven på mange medarbejdere.

På baggrund af de gennemførte analyser vurderes det, at der eksisterer et produktivitetspotentiale på 10-20 procent. Det skal dog understreges, at det er problematisk at overføre dette potentiale *direkte* til alle andre indsatsprojekter, hvor opgaveindholdet svinger fra år til år, og hvor specialisering af kompetencer og høj kvalitet i processer ikke er muligt i samme omfang.

2.3.2.3. Vurdering af effektiviseringspotentialer

Vurderingen af potentialer for effektiviseringer er foretaget separat for regioner og landsdækkende regioner.

Regional indsats

Der er udført to typer analyser for at vurdere effektiviseringspotentialer i regionerne: En kvantitativ analyse, der giver et overslag over produktiviteten af sagsbehandlingen (compliance-analysen), og en procesanalyse, der består af kvalitative vurderinger.

Procesanalysen viste, at der var en række områder, hvor produktiviteten af projektarbejdet kunne løftes med 10-15 procent. Derudover fandt den kvantitative analyse et potentiale på omkring 16 procent, som dog ikke ukritisk kan overføres til indsatsprojekter i almindelighed, hvorfor potentialer ligeledes er beregnet forholdsvist konservativt.

Denne analyse skal ses i relation til kapitel 3, idet der foreslås en række fælles tiltag til realisering af en styrket indsats og produktivitet. Det samlede

potentialeestimat vurderes derfor at ligge på 7-11 procent i regionerne. Det er dog et potentiale, der først skal søges realiseret, når den nye organisationsstruktur er på plads. Potentialet er angivet i et forholdsvist bredt interval, fordi det beror på både kvalitative og kvantitative analyser.

Landsdækkende enheder

Der er ikke gennemført kvantitative analyser for de landsdækkende enheder, og potentialet beror derfor på de kvalitative procesanalyser.

Man genfinder mange af de samme observationer, som er gjort for regionernes indsatsarbejde, i de landsdækkende enheder. Det gælder f.eks. manglende standardisering af processer og performance management. Da enhederne allerede er funktionsdefinerede og centralt styret, vurderes det dog at være begrænset, hvad en strukturændring vil kunne bidrage med i forhold til driftseffektiviseringer. Derudover skal det bemærkes, at der er en række bemandingsbindinger fra EU.

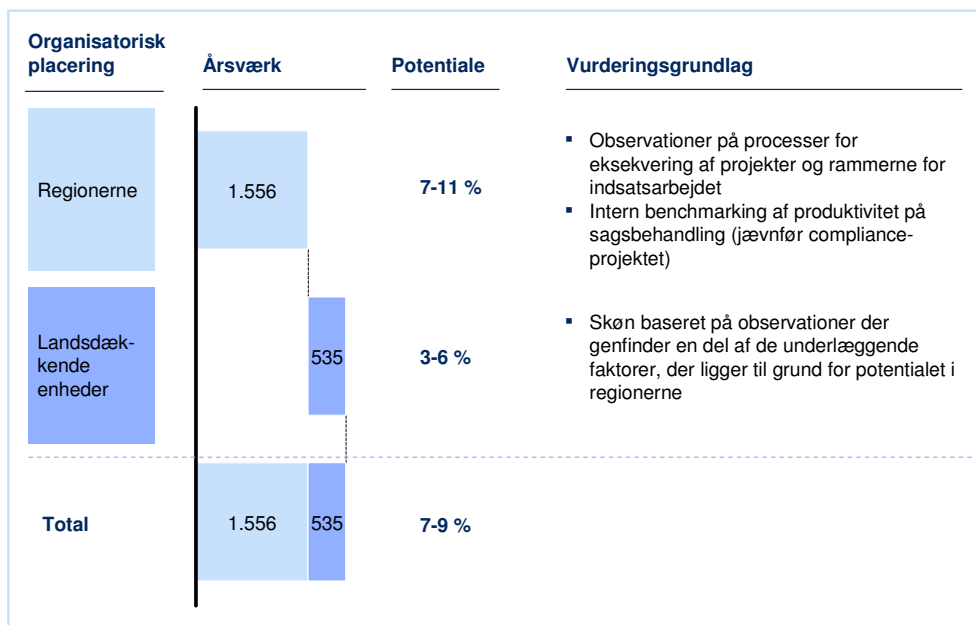
På denne baggrund vurderes potentialet for enhederne at være i størrelsesordenen 3-5 procent. Samlet set vurderes effektiviseringspotentialet for indsatsområdet at være på 7-9 procent (jævnfør Figur 89).

Effektiviseringspotentialet for indsatsområdet beror hovedsageligt på compliance analyser, som benyttes som grundlag for estimering af effektiviseringspotentialet for hele indsatsområdet. Der er derfor usikkerheder forbundet hermed.

Figur 89

Effektiviseringspotentiale

Årsværk



2.3.3 Forslag til effektiviseringstiltag

På baggrund af analyserne foreslås i det følgende to tiltag, der samlet set vurderes at kunne højne effektiviteten på indsatsområdet med 6-10 procent:

- Etablering af en national indsatsorganisation med klare ledelses- og ansvarsmæssige rammer
- Styrkelse af eksekveringsfasen via øget specialisering, standardisering og styring

Anbefalingerne er udviklet på baggrund af de gennemførte analyser og præsenteres i kapitel 3, hvor SKATs indsatsområde gennemgås i detaljen. Anbefalingerne vurderes samlet set at frigøre 146-188 årsværk, hvilket svarer til 7-9 procent, der er identificeret i de foregående afsnit. En mere udførlig beskrivelse af den nye organisation fremgår af kapitel 3.

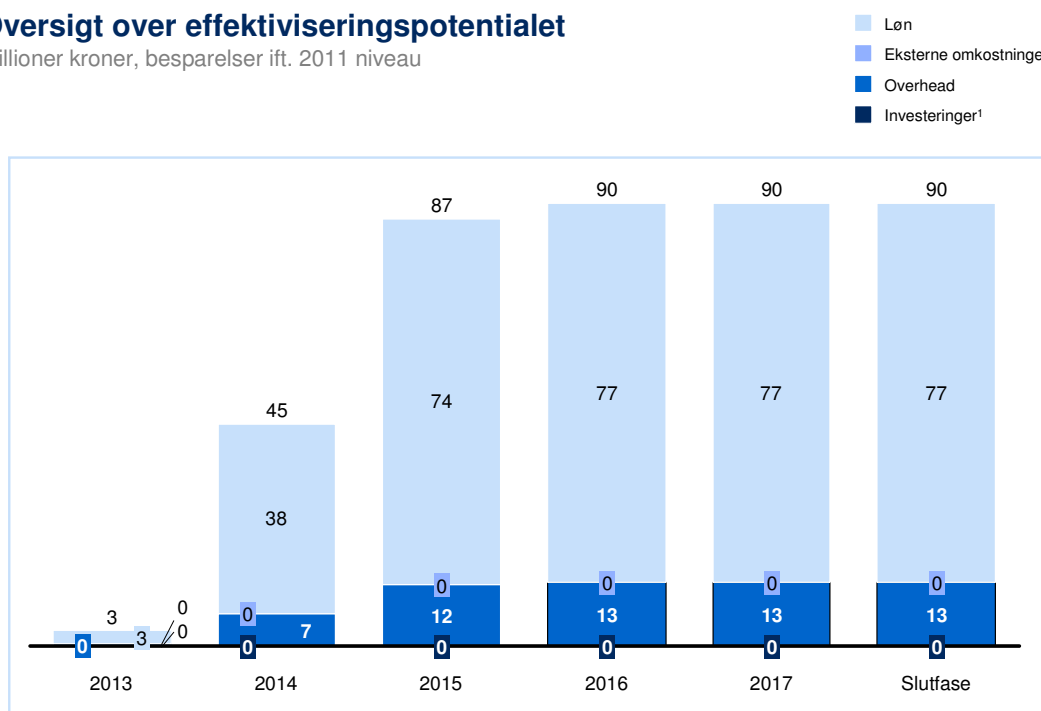
2.3.4 Oversigt over tiltagenes økonomiske effekter

De to tiltag vurderes samlet set at kunne frigøre ressourcer på indsatsområdet svarende til 90 millioner kroner (jævnfør Figur 90).

Figur 90

Oversigt over effektiviseringspotentialet

Millioner kroner, besparelser ift. 2011 niveau



1 Periodens investeringer

Tiltag til forbedring af produktivitet i Indsats anbefales implementeret således, at forberedelser iværksættes pr. 3. kvartal 2013 med en forventet indfasning af effektiviseringen frem til primo 2. kvartal 2015. Begrundelsen for anbefalet starttidspunkt er det anbefalede fokus på opgradering af arbejdet med indsatsstrategien jævnfør kapitel 3 og den samlede planlægningscyklus i Indsats.

2.4 Inddrivelse

I dette kapitel vurderes effektiviseringspotentialer for SKATs inddrivelse. hvorved forstås aktiviteterne i forhold til den samlede gæld til den offentlige sektor på 76,6 milliarder kroner ultimo december 2011, som SKAT har ansvaret for at inddrive.

Kapitlet skal ses i sammenhæng med kapitel 4, hvor potentialer for øget gældsinddrivelse vurderes. Dette kapitel er et forsøg på at opsamle alle indblik i effektivisering, som er fundet gennem analysearbejdet i kapitel 4, i et separat kapitel. Det medfører, at analysen ikke når samme dybde analysemæssigt, som de resterende fagkapitler i denne rapport, men mere skal ses som en indikativ vurdering.

SKAT står foran en større transformation af inddrivelsesområdet, idet et nyt inddrivelsessystem, Et Fælles Inddrivelsessystem (EFI), forventes implementeret i maj 2013. Transformationen vil få stor betydning for området, og SKAT forventer i den forbindelse en effektivisering på omkring 300 årsværk, svarende til 28 procent af de totale årsværk på inddrivelse.

Det vurderes, at det effektiviseringspotentialer, der allerede ligger i EFI-projektet, er et passende estimat for den grad af effektivisering, der umiddelbart kan hentes i SKATs inddrivelse inden for den nærmeste tidshorisont. Det skal dog bemærkes, at effektiviseringspotentialer i EFI-projektet - ud over forbedret systemunderstøttelse - også dækker procesoptimering og performance management.

Der vurderes endvidere at være et yderligere potentialer i optimering af kanalmix, hvor SKAT i dag i høj grad gør brug af udgående fogedforretninger. Potentialer af et ændret kanalmix er dog stærkt afhængigt af en vurdering af effekten af forskellige kanaler på forskellige segmenter, hvilket SKAT ikke på nuværende tidspunkt besidder. Det anbefales derfor, at SKAT går i gang med at følge op på disse effekter (understøttet af EFI), hvorved fremtidig revurdering af kanalmixet sikres.

2.4.1 Organisering og ressourceforbrug

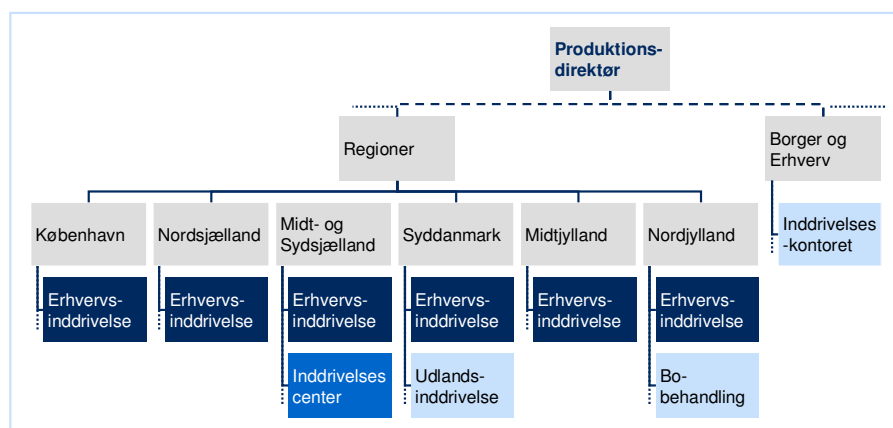
Organisatorisk er inddrivelsesområdet i SKAT opdelt i to segmenter: Borger og Erhverv. Borgerrestancer behandles centralt fra det landsdækkende center i Midt- og Sydsjælland med fire lokaliteter rundt om i landet, mens erhvervsrestancer inddrives fra regionale inddrivelsesenheder. Endvidere er der to landsdækkende

enheder for Bobehandling og Udlandsinddrivelse i henholdsvis Nordjylland og Syddanmark (jævnfør Figur 91).

Figur 91

Organisering af Inddrivelse

- Yderligere afdelinger
- Effektiv reference
- Officiel reference
- Borger
- Erhverv
- Fælles inddrivelse

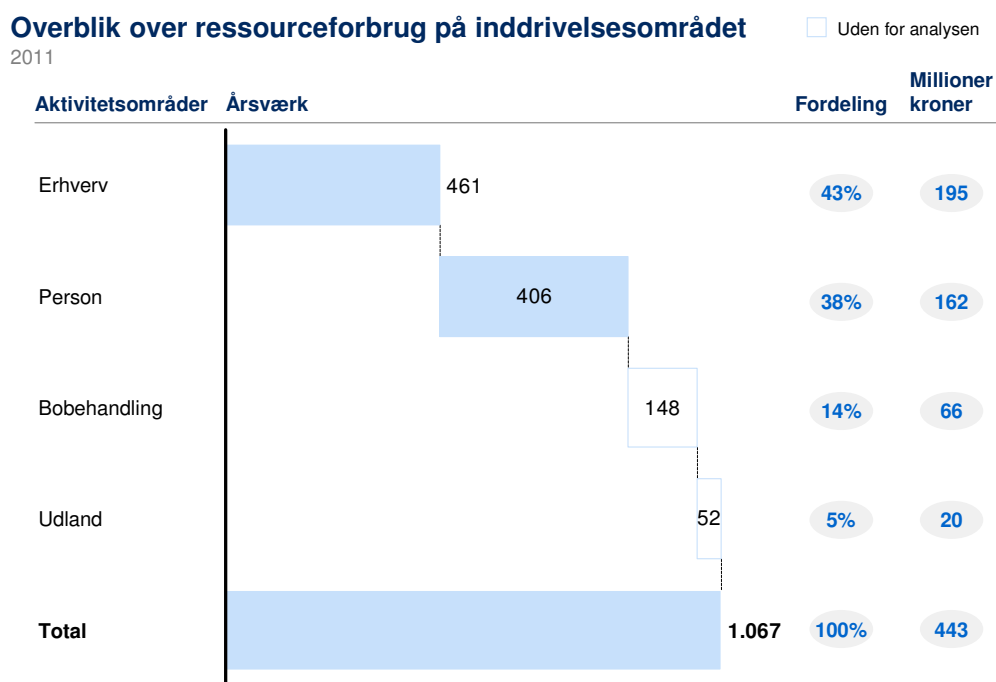


Kilde: SKAT organisationsdiagram

SKATs samlede ressourceforbrug på inddrivelsesområdet udgjorde i 2011 1.067 årsværk, svarende til 443 millioner kroner i årlige lønudgifter (jævnfør Figur 92)⁶⁴.

⁶⁴ Det afviger fra de 452 millioner kroner, der er nævnt i rapportens sammenfatning, da inddragelse bevillinger fra 2012 bliver konteret som en afregningsydelse. De årsværk, der er registreret på denne ydelse, er derfor ikke medtaget i dette kapitel

Figur 92



KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011 baseret på ABC-allokering af forbrug på hovedprocesserne Betalt Fravær samt Ledelse og Overhead

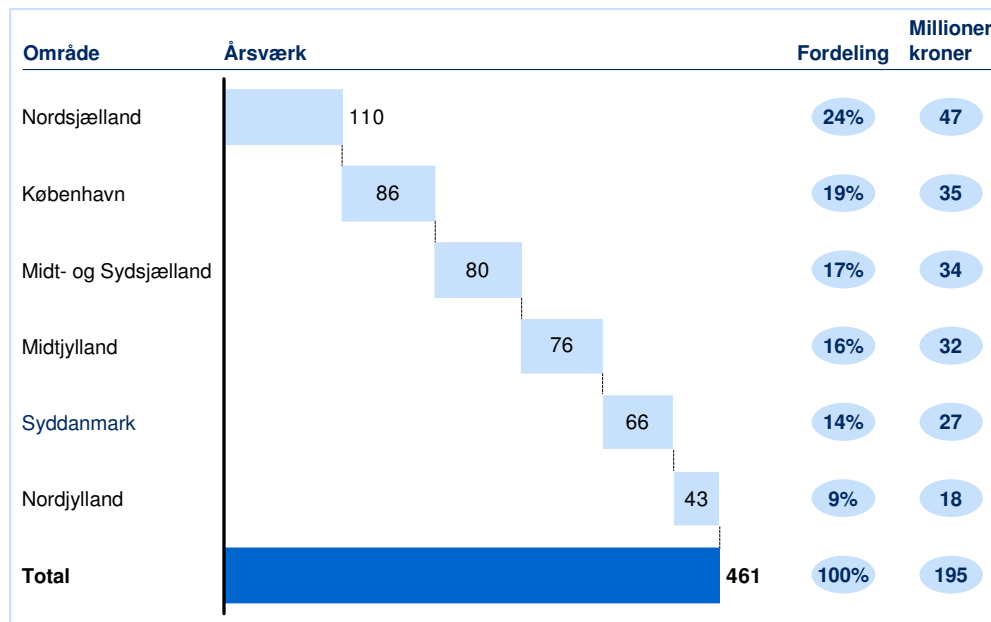
Analysen i dette afsnit fokuserer på de 867 årsværk, der er i de udførende enheder Borger og Erhverv (81 procent af årsværk i alt).

Erhverv driftsstyres og effektueres regionalt, hvor ressourcerne er nogenlunde jævnt fordelt på tværs af de forskellige regioner (jævnfør Figur 93).

Figur 93

Fordeling af ressourceforbrug inden for erhvervsaktiviteter

2011



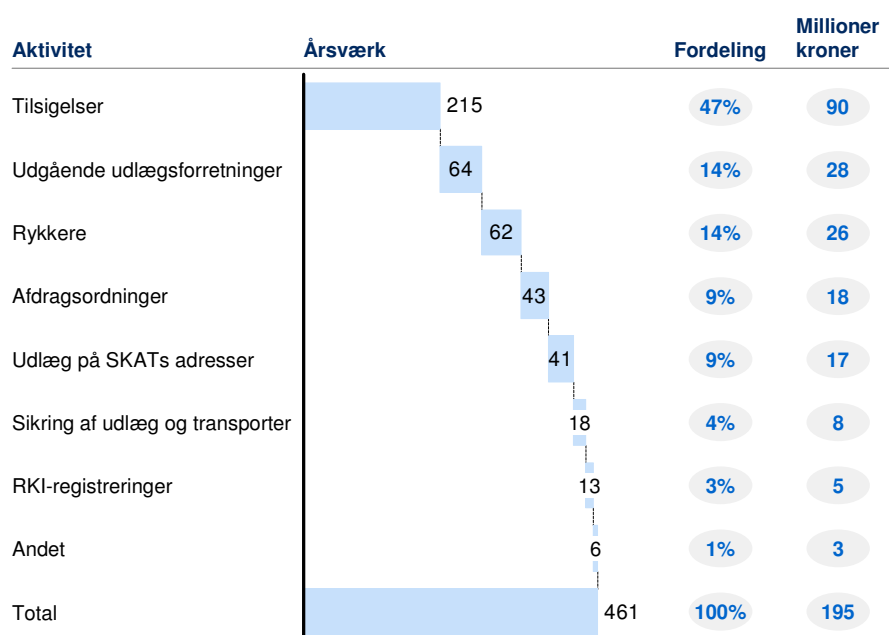
KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011 baseret på ABC-allokering af forbrug på hovedprocesserne Betalt Fravær samt Ledelse og Overhead

Ansatte i de regionale afdelinger indenfor Erhverv er primært fogeder, idet inddrivelsesstrategien på dette område er at inddrive alle restancer på 100.000 kroner direkte gennem udgående fogedforretninger. Hver region vælger selv, hvordan de organiserer deres ressourcer.

Restancer prioriteres inden for hver region af den enkelte afdelingsleder og fordeles mellem de lokale fogeder, så den enkelte er ansvarlig for en liste af virksomheder, fra overdragelse fra fordringshaver til inddrivelse eller eventuel afskrivning. Fogederne vurderer, hvordan en restance inddrives mest effektivt inden for rammerne af de udstukne retningslinier, herunder procesbeskrivelser, hvilket resulterer i, at størstedelen af tidsforbruget bruges på tilsigelser (215 årsværk) og udlægsforretninger (64 årsværk). Endvidere bruges 62 årsværk på håndtering af rykkere (inklusive håndtering af indgående opkald vedrørende rykkerbreve), jævnfør Figur 94.

Figur 94**Fordeling af inddrivelsesaktiviteter – Erhverv**

2011



KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011 baseret på ABC-allokering af forbrug på hovedprocesserne Betalt Fravær samt Ledelse og Overhead

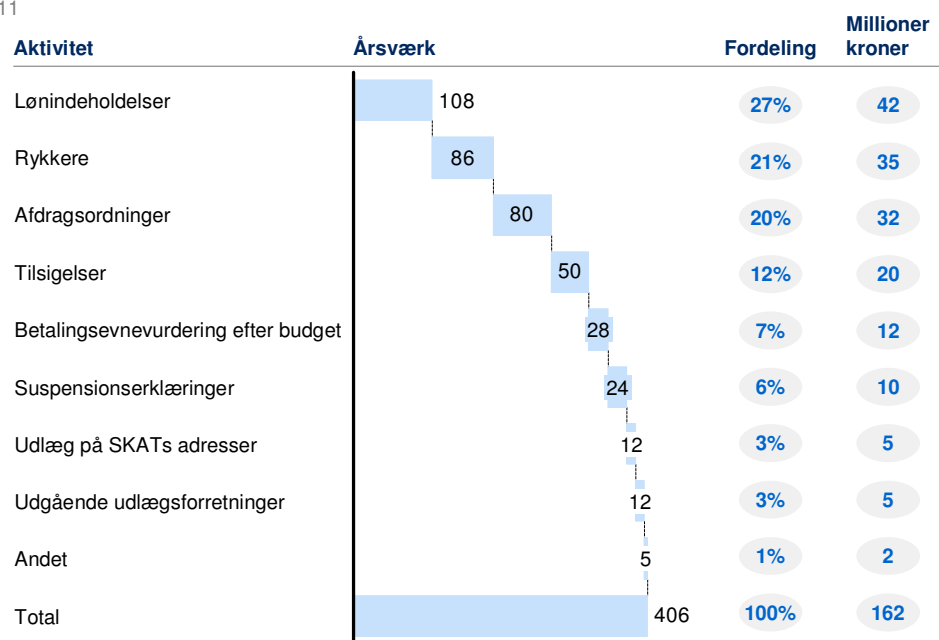
Borgerinddrivelsen styres centralt, og omkring 80 procent af aktiviteterne effektueres endvidere centralt (se Figur 250 for fordeling af borgeraktiviteter på regioner). Det centrale inddrivelsescenter består af 17 teams, som er inddelt på baggrund af, hvilket inddrivelsessystem de skal håndtere. Der er ni teams med fokus på systemet KMD, som kræver manuelle arbejdsgange, mens fem teams har fokus på det automatiserede system, RIS.

Medarbejderne i Borger forestår sagsbehandling såvel som håndtering af indgående opkald. Medarbejdere logger ind og ud af telefonen efter behov.

Der bruges 108 årsværk på lønindeholdelse og 80 årsværk på forhandlinger om frivillige afdragsordninger. Årsværkene dækker over både behandling af indgående opkald og sagsbehandlingstid. Endvidere bruges 86 årsværk på håndtering af rykkerbreve (inklusiv håndtering af indgående opkald vedrørende rykkerbreve), se Figur 95.

Figur 95**Fordeling af inddrivelsesaktiviteter – Borger**

2011



KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011 baseret på ABC-allokering af forbrug på hovedprocesserne Betalt Fravær samt Ledelse og Overhead

2.4.2 Vurdering af effektiviseringspotentialer

Der anvendes to metoder til at vurdere effektiviseringspotentialer inden for Inddrivelse, dels en sammenligning af ressourceforbruget og opgaveløsningen med andre relevante organisationer og dels interne observationer af effektiviteten i SKAT.

Analyserne bygger hovedsageligt på resultaterne fra kvalitative analyser, som er foretaget i forbindelse med udarbejdelsen af kapitel 4 i denne rapport, hvor der er identificeret flere indikatorer på effektiviseringspotentialer. Dette beskrives i det følgende.

2.4.2.1 Sammenligning med andre skatteforvaltninger

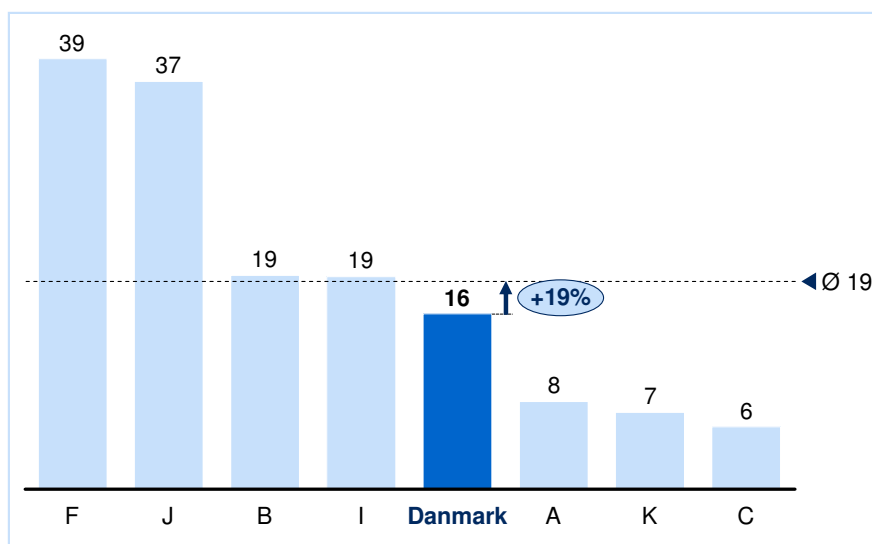
Der blev i 2008 foretaget en benchmarking af SKATs ressourceforbrug på inddrivelsesområdet i forhold til McKinseys skattebenchmarking, der har sammenlignet forskellige skattemyndigheder i OECD. Manglende data har betydet, at det kun var muligt at sammenligne inddrivelse på borgerområdet med andre skattemyndigheder.

Sammenligningen viser et potentiale på omkring 20 procent, hvis SKAT øger effektiviseringsniveauet til det gennemsnitlige for sammenligningsgruppen, jævnfør Figur 96⁶⁵. Det skal bemærkes, at inddrivelsestallene for Danmark inkluderer afskrivninger, da SKAT ikke på nuværende tidspunkt er i stand til at separere afskrivninger i den totale afgang i restancer. Det faktiske tal burde således være lavere, men SKAT har på grund af systemmæssige begrænsninger ikke klarhed over, hvor stor en del af den samlede restanceafgang, der kan henføres til afskrivninger. SKAT vurderer dog, at afskrivninger kun foretages i meget begrænset omfang. Det estimerede forbedringspotentiale er således konservativt.

Figur 96

Inddreven gæld per omkostningskrone

Borgere, 2007-08



KILDE: McKinsey Tax Benchmarking results, 2008

2.4.2.2 Observationer af effektiviteten i opgavevaretagelsen

For at kunne vurdere det potentiale, som sammenligningen med andre organisationer indikerer, er der foretaget en række konkrete analyser af effektiviteten af opgavevaretagelsen i SKATs inddrivelsesaktiviteter. Helt konkret er følgende analyseret:

⁶⁵ Benchmarkanalysen er foretaget i 2007-2008. Det skal dog bemærkes, at inddreven gæld pr. omkostningskrone ligger på samme niveau for Danmark i 2011.

- A. Forventet effekt af besluttet systemunderstøttelse (EFI)
- B. Supplerende indikatorer for effektiviseringspotentialer
 - a. Intern benchmarking af sammenlignelige enheder i SKAT
 - b. Effektiviteten af SKATs inddrivelsesprocesser
 - c. Brugen af omkostningseffektive kanaler

Analyserne beskrives nærmere i det følgende.

A. Forventet effekt af besluttet systemunderstøttelse

SKAT afventer implementeringen af "Et Fælles Inddrivelsessystem" (EFI), som skal erstatte de nuværende IT-systemer. Det vil ændre forudsætningerne for inddrivelse af restancer gennem forbedret systemunderstøttelse og samtidig forbedre datakvaliteten på området signifikant. EFI-projektet dækker endvidere over en del procesoptimeringer, som de nye systemer skal understøtte.

EFI har været forsinket flere gange, men forventes nu implementeret i maj 2013. SKAT har selv skønnet effektiviseringspotentialer i forbindelse med implementeringen af EFI til omkring 124 millioner eksklusiv overhead, svarende til 300 årsværk, eller en effektivisering på 28 procent som følge af procesoptimeringer og forbedret systemunderstøttelse.

SKAT forventer at have realiseret det fulde potentialer i 2016. Effektiviseringen forventes at påvirke alle afdelinger, som arbejder med inddrivelse, men der er endnu ikke foretaget en vurdering af den forventede fordeling af effektiviseringer for de forskellige enheder.

B.i. Intern benchmarking af sammenlignelige enheder i SKAT

Inden for Borger måles medarbejderne på forskellige produktionsmål på indgående telefonopkald, og det er således muligt at foretage en intern benchmarking på medarbejderniveau. Produktionen forsøges planlagt, så ventetiden på indgående opkald minimeres, hvilket i praksis betyder, at talletiden pr. opkald bliver et centralt mål i Borgers målsættende ledelse. Kvaliteten af medarbejdernes arbejde følges igennem stikprøvekontrol med fokus på, hvorvidt en medarbejder følger standardprocesserne, men ikke på effekten af medarbejderens opgaver.

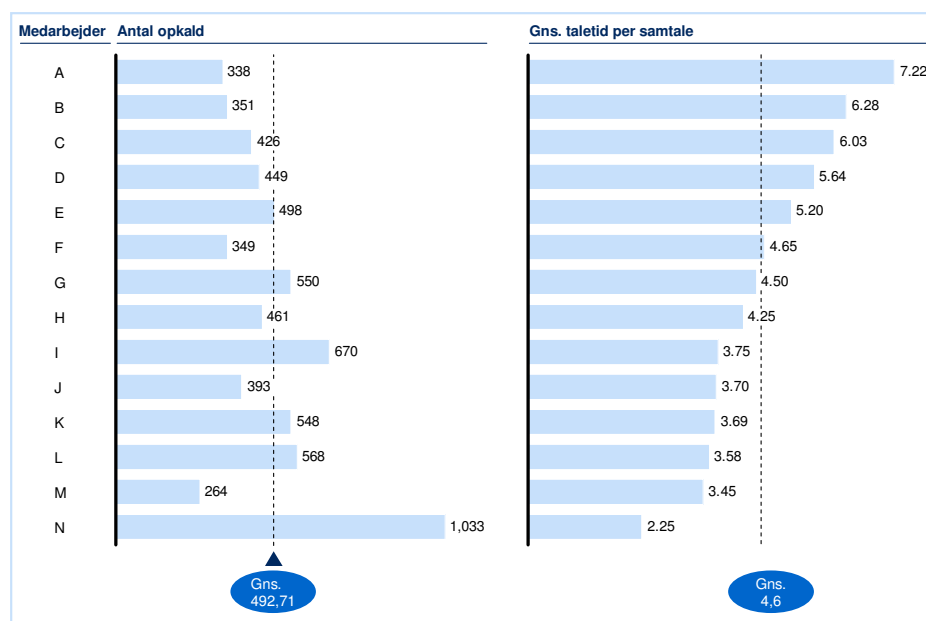
En sammenligning af medarbejderne i et team i Borger viser et effektiviseringspotentialer på 10 procent, hvis alle opkaldstider reduceres til

gennemsnittet. Potentialet vil kunne kvalificeres yderligere, såfremt SKAT fulgte op på effektiviteten af alle aktiviteter, så aktiviteternes kvantitet kunne sidestilles med deres kvalitet.

Idet medarbejderne arbejder med både telefon og anden sagsbehandling, er det ikke muligt at foretage en relevant sammenligning af, hvor mange opkald de får igennem, eller hvor meget tid de udnytter effektivt i telefonen, da der ikke er klarhed over, hvorvidt denne tid bruges effektivt andetsteds.

Figur 97

Produktionsmål pr. medarbejder



KILDE: Borgerinddrivelse

SKAT er for Erhverv ved at analysere produktiviten på tværs af regioner. Undersøgelsens resultater udestår imidlertid fortsat, hvorfor analysen ikke medtages i denne rapport.

B.ii. Effektiviteten af SKATs inddrivelsesprocesser

En analyse af effektiviteten af SKATs processer understøtter, at det benchmarkingbaserede potentiale henføres til påvirkelige forhold, specielt i forhold til organisering og tilrettelæggelse af arbejdsgange.

Analysen er baseret på McKinseys standardiserede framework for proceseffektivitet, hvormed SKATs inddrivelsesprocesser er vurderet i forhold til "best practice" inden for arbejdsprocesser, støtteværktøjer, ledelse, præstationsstyring samt kultur og adfærd. Der er foretaget en række observationer på baggrund af interviews med SKATs medarbejdere⁶⁶ samt resultaterne fra den omfattende analyse, der foretages i kapitel 4.

For inddrivelse i Borger er der tydelige indikationer på effektiviseringspotentialer, som til en vis grad kan henføres til uhensigtsmæssig systemunderstøttelse. SKATs inddrivelsesprocesser i Borger er standardiserede, men da kun et af IT-systemerne på inddrivelsesområdet overvejende er automatiseret, er mange arbejdsgange fortsat manuelle, jævnfør Figur 98.

Borger har været nødsaget til at organisere medarbejderne efter, hvilket system de skal arbejde med, da der kræves ekstra systemspecialisering.


Borger er centralt styret, hvilket skaber gode muligheder for at skabe klarhed over effektivitet og styring af opgaver. Alle medarbejdere arbejder med både kundeservice og sagsbehandling, hvilket skaber god fleksibilitet i ressourceallokeringen i peak-perioder. Det reducerer imidlertid også gennemskueligheden af aktivitetsniveauet, da der kun følges op på produktionsmål for telefoner, hvilket gør det uklart, hvor effektive SKATs medarbejdere er i forhold til sagsbehandling, som nævnt i afsnit *B.i*.

Det er ikke med de nuværende systemer muligt at måle effekten af SKATs aktiviteter.



⁶⁶ Ledelse i Inddrivelse og skattedirektører i regionerne

Figur 98

Evaluering af proceseffektivitet – Borgere (1/2)

	Tema	Borger	Evaluering				
			1	2	3	4	5
 <p>Proceser og systemer</p>	Passende niveau af segmentering	<ul style="list-style-type: none"> Der foretages ingen segmentering, alle restancer søges inddrevet gennem standard processer 	●				
	Passende grad af specialisering	<ul style="list-style-type: none"> Medarbejdere specialiseres i forhold til hvilket IT-system de hovedsageligt skal arbejde med. Alle forestår telefonservice såvel som sagsbehandling 		●			
	Brug af stærke og målrettede værktøjer	<ul style="list-style-type: none"> Borgerinndrivelse søger så vidt muligt at bruge deres hårdeste værktøj (lønindeholdelse) efter første rykker Der foretages imidlertid ingen målretning af værktøjer til forskellige segmenter 			●		
	Passende grad af standardisering	<ul style="list-style-type: none"> Opgaver er standardiserede 			●		
	Systemunderstøttelse	<ul style="list-style-type: none"> SKAT arbejder med fire IT-systemer, som ikke er integreret SKAT har adgang til meget kundedata, men ikke til et samlet system med det fulde overblik pr. skyldner, da systemerne er opdelt efter restancetype (skatterestancer, kommunale restancer, etc.) Da kun ét af de fire systemer er overvejende automatiseret, er mange processer manuelle på trods af at være standardiserede 		●			
	Passende niveau af centralisering	<ul style="list-style-type: none"> Opgaver styres centralt 					●
	Minimeret antal overleveringer	<ul style="list-style-type: none"> Indgående kald viderestilles til specialister der gennemfører sagsbehandlingen 				●	

Evaluering af proceseffektivitet – Borgere (2/2)

	Tema	Borger	Evaluering				
			1	2	3	4	5
 <p>Ledelse og præstationsstyring</p>	Kapacitetsstyring	<ul style="list-style-type: none"> Alle medarbejdere i Borgerinndrivelse kan logge ind på telefonerne efter behov 			●		
	Effektmåling	<ul style="list-style-type: none"> Ingen opfølgning på effektivitet ved forskellige inddrivelsesmetoder og heraf heller ikke aktiv valg af strategi 	●				
	Resultatopfølgning	<ul style="list-style-type: none"> Udelukkende fokus på operationelle mål (f.eks. ventetid på telefon), men ikke på kvantitativ effektmåling af inddrivelsesaktiviteter (beløb inddrevet / afskrevet) Ingen transparens på rådighedsgrad og dækningsgrad da medarbejdere fordeler deres tid mellem mange forskellige opgaver uden registrering 		●			
 <p>Kultur og adfærd</p>	Performance-kultur	<ul style="list-style-type: none"> SKATs fokus er på regelefterlevelse og retssikkerhed frem for performance – der tales ikke aktivt om hvordan man øger inddrivelsen for hver medarbejder 		●			

Den samlede vurdering af SKATs inddrivelsesprocesser viser, at der er potentiale for at forbedre processerne på flere parametre i forhold til best practice. Det vurderes, at der især ligger et forbedringspotentiale i optimering af processer og systemer, hvilket vil kunne realiseres med EFI.

Aktiviteterne i SKATs tidsregistrering dækker over flere opgaver. Aktiviteten "rykkere" dækker eksempelvis over både udsendelse af rykkerbreve og behandling af efterfølgende indgående opkald omkring rykkerbreve. Det betyder, at der ikke er et klart billede af, hvor mange årsværk der bruges på processer, der kan fuldstændigt automatiseres (f.eks. udsendelse af rykkerbreve), hvorfor dette må estimeres.

Det vurderes, at rykkere er tæt på at være automatiseret, men at omkring 10 procent af de årsværk, der anvendes på rykkere, vil kunne effektiviseres gennem de procesoptimeringer, der ligger i EFI. Endvidere vurderes det, at 1/3 af de årsværk, der anvendes på tilsigelser og lønindeholdelse, arbejder på sagsbehandlingsopgaver, som kan automatiseres med EFI. Det giver et samlet effektiviseringspotentiale på omkring 15 procent for Borger.

Endvidere er der et effektiviseringspotentiale ved forbedret præstationsmåling på opgaver, som fortsat er manuelle efter implementeringen af EFI. Dette potentiale blev estimeret til 10 procent under afsnit *B.i*.


For inddrivelse i Erhverv viser analysen, at der er en høj grad af manuelle processer på området, hvorfor inddrivelsen er meget personafhængig, jævnfør Figur 99. Det følger af inddrivelsesstrategien, at udgående fogedforretninger, som er det stærkeste og mest omkostningstunge værktøj, skal bruges på alle restancer over 100.000 kroner.

Den uhensigtsmæssige systemunderstøttelse betyder, at selv de meget standardiserede opgaver, såsom udsendelse af rykkere, kræver manuel håndtering.



Resultatopfølgning sker på produktionsmål, såsom antal møder og besøg, men der følges ikke systematisk op på effekten af SKATs aktiviteter og værktøjer.

Figur 99

Evaluering af proceseffektivitet – Erhverv (1/2)

Tema	Erhverv	Evaluering				
		1	2	3	4	5
Proceser og systemer 	Passende niveau af segmentering ▪ Segmentering sker baseret på størrelse, med stigende hårdhed i værktøjer for større restancer. Profil af skyldner og forventet inddrivelse medtages ikke i segmentering		●			
	Passende grad af specialisering ▪ Størstedelen af medarbejdere er fogeder der forestår tilsigelser og udlægningsforretninger. Der er ingen specialisering i forhold til forskellige kundesegmenter		●			
	Brug af stærke og målrettede værktøjer ▪ Erhvervsinddrivelse har vide beføjelser til at foretage udlæg samt modregne i offentlige overførsler. SKAT bruger deres stærkeste værktøj, udgående fogedforretning, efter første rykker for alle restancer over 100.000 kroner		●			
	Passende grad af standardisering ▪ Der foreligger standardprocedurer på et generelt plan, men udførsel er meget manuel og person-afhængig	●				
	Systemunderstøttelse ▪ SKAT arbejder med fire IT-systemer som ikke er integreret ▪ SKAT har adgang til meget kundedata, men ikke et samlet system med det fulde overblik per skyldner, da systemerne er opdelt efter restancetype (skatterestancer, kommunale restancer, etc.)		●			
	Passende niveau af centralisering ▪ Inddrivelse for erhverv gennemføres af fogeder i lokale enheder fokuseret på specifikt område ▪ Opgaver styres og udføres decentralt		●			
Minimeret antal overleveringer ▪ Hver foged har ansvar for 30-40 skyldnere fra start til slut (opstart, forhandling, opfølgning, afslutning)				●		

Evaluering af proceseffektivitet – Erhverv (2/2)

Tema	Erhverv	Evaluering				
		1	2	3	4	5
Ledelse og præstationsstyring 	Kapacitetsstyring ▪ Dimensionering sker på årlig basis, forøgelse i antallet af sager fører til prioriteringer	●				
	Effektmåling ▪ Kvantitativ effektmåling af inddrivelsesaktiviteter (beløb inddrevet / afskrevet) kan ikke foretages som følge af dårlig systemunderstøttelse ▪ Manglende systematik i opfølgning på effektivitet af forskellige initiativer og deling af erfaringer på tværs af regioner	●				
	Resultatopfølgning ▪ Fokus på produktionsmål (f.eks. antal besøg, antal møder) fremfor effektmål		●			
Kultur og adfærd 	Præstations-kultur ▪ SKATs fokus er på regelefterlevelse og retssikkerhed frem for performance – der tales ikke aktivt om hvordan man øger inddrivelsen for hver medarbejder ▪ Medarbejdere opfatter rapportering som væsentlig hæmsko grundet dårlig system understøttelse		●			

Den samlede vurdering af SKATs inddrivelsesprocesser i Erhverv viser således også et potentiale for at forbedre processerne på flere parametre i forhold til best practice. Der er igen størst potentiale ved optimering af processer og systemer, som forventes realiseret med implementeringen af EFI. Det vurderes på samme måde som for Borgerinddrivelse, at omkring 10 procent af de årsværk, der anvendes på rykkere, kan effektiviseres gennem procesoptimeringerne i EFI, og at 1/3 af de årsværk, der anvendes på tilsigelser, arbejder med sagsbehandling, som kan automatiseres eller effektiviseres med EFI. Det giver et samlet effektiviseringspotentiale på omkring 17 procent af årsværkene i Erhverv.

Som følge af den manglende interne benchmarking i afsnit B.i. er det ikke muligt at vurdere omfanget af det potentiale, SKAT kan indhente gennem forbedret performance management af de årsværk, der er tilbage efter proces- og systemoptimering. Erfaringer fra andre organisationer viser imidlertid, at der er et effektiviseringspotentiale ved forbedret præstationsmåling på op til 30 procent, afhængigt af udgangspunktet. Baseret på analysen af SKATs nuværende processer vedrørende præstationsmåling vurderes det, at 20-22 procent er et opnåeligt mål.

B.iii. Brug af omkostningseffektive kanaler

For den udgående kontakt skal kanalen vælges efter en vurdering af forholdet mellem omkostning og forventet effekt.

For Borgere sker inddrivelse hos SKAT hovedsageligt gennem rykkere og lønindeholdelse, og størstedelen af kundekontakten sker således pr. post og telefon. Der foretages kun inddrivelse af borgerrestancer ved fysiske besøg i særlige tilfælde.

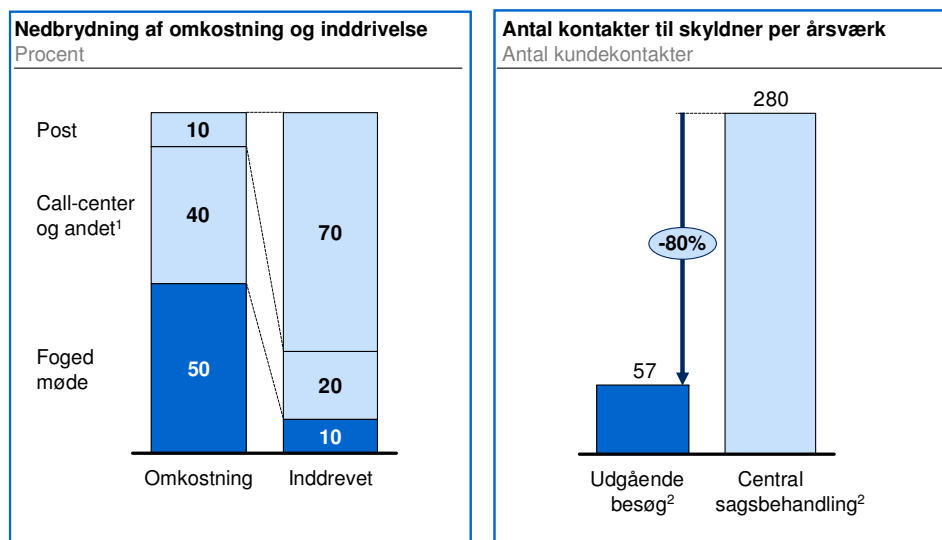
SKAT modtager årligt omkring 500.000 indgående opkald fra skyldnere, som viderestilles og sagsbehandles hos specialister. Udgående kald bruges udelukkende til opfølgning på tidligere indgående opkald.

For Erhverv gennemfører SKAT en fagedforretning på alle restancer over 100.000 kroner. Det betyder, at SKAT gennemfører udgående fagedforretninger på minimum 9.000 skyldnere, svarende til 82 procent af den samlede erhvervsrestancemængde (målt i kroner), eller 72 procent af de samlede ressourcer, der anvendes på erhvervsinddrivelse.

En analyse af skattemyndighederne i OECD viser store forskelle i effektiviteten for forskellige kanaler, og især, at udgående fagedforretning er den mindst effektive kanal i forhold til andre kontaktformer, som yderligere reducerer antallet af mulige kontaktforsøg til skyldnere pr. årsværk (se Figur 100).

Figur 100

Gennemsnitlig omkostning og inddrivelse per kanal for OECD skattemyndigheder



¹ Inkluderer alt som ikke er henholdsvis relateret til udsending af breve eller foged møder

² Baseret på data fra en OECD skattemyndighed med omkring 7.000 årsværk til udgående besøg og til central sagsbehandling

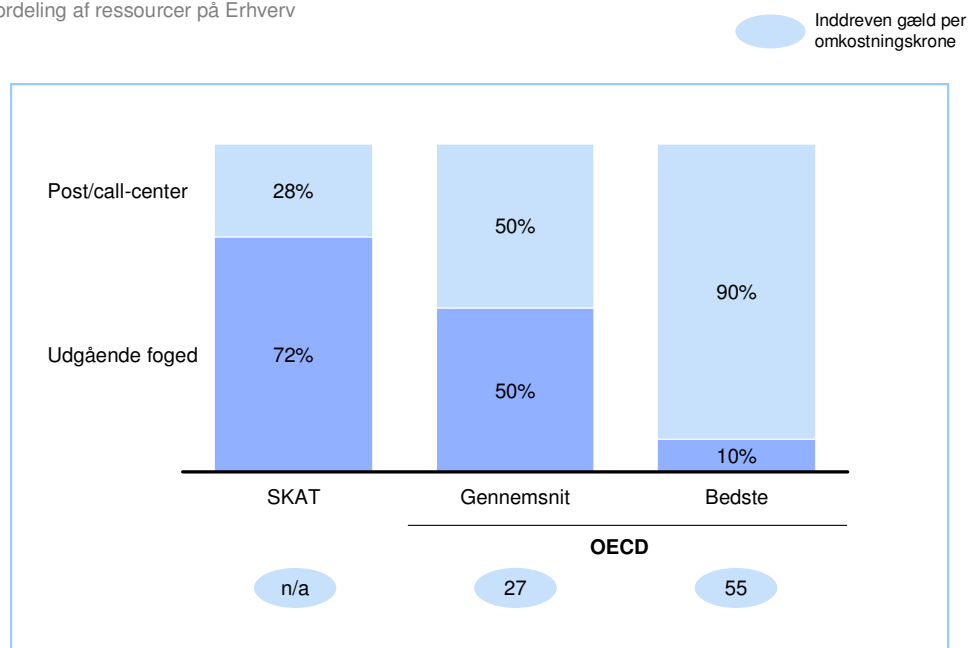
Kilde: Tax administration interviews; McKinsey analysis; GAO reports

En sammenligning af SKAT og andre skattemyndigheder i OECD viser, at man i SKAT bruger en langt større andel af inddrivelsesressourcerne på udgående fogedforretninger på erhvervsområdet end andre skattemyndigheder. Det største potentiale ligger i at rykke flest mulig fogedforretninger til post-/e-mail-kanalen, mens telefonkanalen (udgående opkald) anses for en vigtig og effektiv ny kanal for SKAT til de segmenter, som ikke reagerer på skriftlige rykkere.

Figur 101

Ressourcefordeling på tværs af udgående kanaler

Fordeling af ressourcer på Erhverv



KILDE: SKAT tidsregistrering 2011 (antaget at tilsigelsér, udgående fogedforretninger, udlæg på SKATs adresser, sikring af udlæg og transporter samt fogedretssager er fogedaktiviteter), OECD benchmark forinddrivelse af skatterestancer

Der vurderes at være et betydeligt effektiviseringspotentiale for SKAT i at reducere antallet af fogeder til som minimum gennemsnittet for OECD og i stedet benytte ressourcerne i telefonkanalen. En optimering af kanalvalget skal imidlertid ske i overensstemmelse med en vurdering af de mest effektive værktøjer og kanaler for forskellige segmenter. SKAT har i dag ikke denne transparens, og det anbefales derfor, at SKAT sikrer denne opfølgning og effektmåling af forskellige kanaler i fremtiden (understøttet af EFI) for derved at revurdere kanalmixet og muligheden for øget brug af omkostningseffektive kanaler.

2.4.3 Forslag til effektiviseringstiltag og oversigt over potentialer

Der foreslås en række konkrete tiltag til at indhøste det ovenfor angivne effektiviseringspotentiale.

- Implementering af EFI som led i en samlet strategisk plan
- Etablering af en samlet, national inddrivelsesorganisation

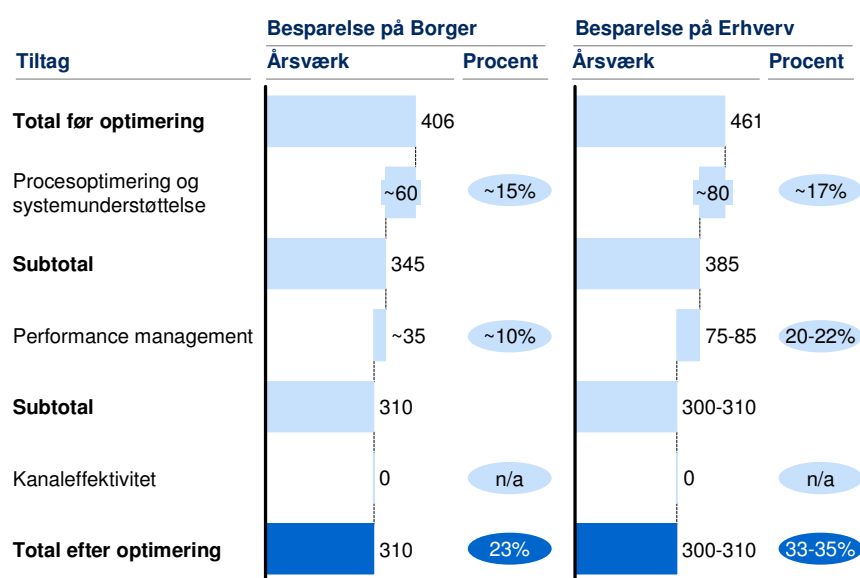
Disse tiltag beskrives i detaljer i kapitel 4, men det følgende indeholder en kort opsummering af både tiltag og potentialer.

2.4.3.1 Implementering af EFI som en del af en samlet strategisk plan

Effektiviseringsanalysen viser et betydeligt potentiale inden for Inddrivelse. På baggrund af analyserne i afsnit 2.4.3 vurderes der at være et effektiviseringspotentiale på 23 procent for Borger og 33-35 procent for Erhverv (jævnfør Figur 102), hvilket samlet giver omkring 30 procent på tværs af Borger og Erhverv. Det kan endvidere ikke afvises, at der er et lignende potentiale på Bobehandling og Udland, som ikke har været inkluderet i effektiviseringsanalyserne.

Figur 102

Overblik over effektiviseringspotentialet



KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011, McKinsey

SKATs estimerede effektiviseringspotentiale fra EFI på omkring 28 procent af årsværk i alt for Inddrivelse, svarende til 124 millioner kroner eksklusiv overhead, vurderes således generelt at stemme overens med, hvad der forventeligt kan realiseres på området.

Interne indikationer på effektiviseringspotentialer inden for procesoptimering og systemunderstøttelse viser et potentiale på 15 procent for Borger og 17 procent for Erhverv, idet en del processer kan automatiseres og effektiviseres. Herudover vurderes det, at forbedret performance management kan forbedre produktiviteten af de processer, som fortsat er manuelle efter implementeringen af EFI. For Erhverv vurderes potentialet at være på 20-22 procent, mens det for Borger kun er

på 10 procent, da resultatopfølgning allerede foretages i en vis udstrækning, dog kun på produktionsmål.

Det er vigtigt at bemærke, at der indeholdt i dette potentiale ligger en forudsætning om, at SKAT med EFI-projektet sikrer en kontinuerlig procesoptimering i takt med implementeringen af det nye system, standardisering af resultatopfølgning, herunder konkretisering af korrekte KPI'er for medarbejdere og ledere, samt opsætning af en performance-baseret dialog på alle niveauer.

Endvidere er der stærke indikationer på yderligere effektiviseringspotentialer ved at optimere kanalvalget i Erhverv, hvor antallet af udgående fogedforretninger kan reduceres. Dette potentiale vil ligge ud over EFI-projektet, men er dog stærkt afhængigt af en vurdering af effekten af forskellige kanaler, hvilket SKAT ikke på nuværende besidder. Det anbefales derfor, at SKAT sikrer opfølgning på disse effekter (understøttet af EFI), og således i fremtiden sikrer, at der foretages revurdering af kanalmixet i forhold til mere omkostningseffektive kanaler, som analysen af andre skatteforvaltninger i OECD har vist er fordelagtigt.

SKAT forventer at kunne høste dette potentiale før 2016, hvilket dog forudsætter, at systemet ikke bliver forsinket igen, at der foretages en kontinuerlig procesoptimering samt at processerne omkring performance management og opfølgning forbedres. Det vurderes endvidere, at der er et yderligere potentiale på sigt ved at optimere kanalmixet.

Det er vigtigt at bemærke, at den transformation, som SKAT står overfor, er betydelig og kræver en lang overgangsperiode samt regelmæssige procesjusteringer over en periode på flere år.

2.4.3.2 Etablering af en samlet, national inddrivelsesorganisation

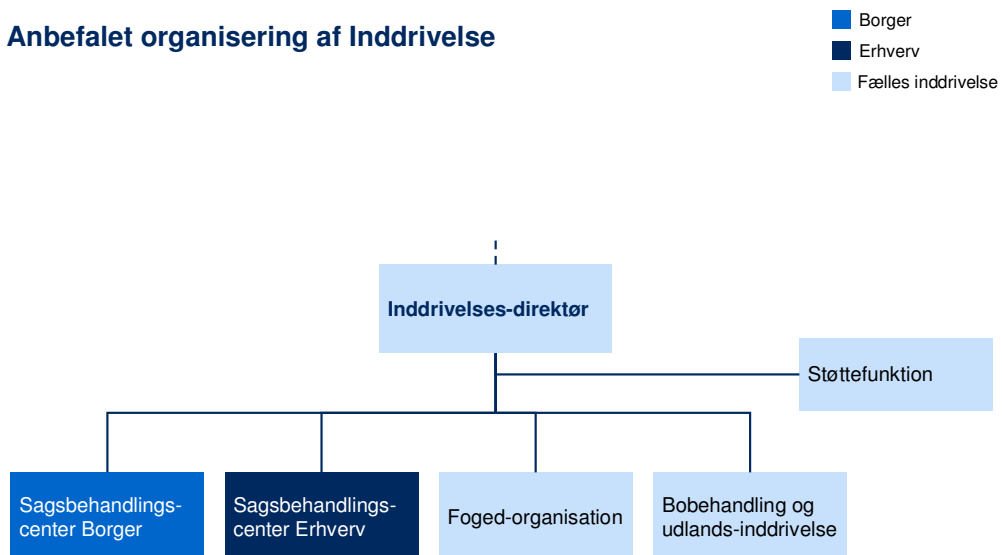
SKAT anbefales at etablere én samlet inddrivelsesorganisation for at sikre gennemsækelighed og effektiv styring af alle inddrivelsesaktiviteter. Organisationen skal sikre en mere fleksibel allokering af ressourcer på tværs af borger- og erhvervsrestancer gennem en funktionel opdeling af ressourcerne i et Sagsbehandlingscenter Erhverv, Sagsbehandlingscenter Borger, en fogedorganisation samt en specialenhed der forestår bobehandling (se Figur 103). Udlandsinddrivelse bør fortsat være organiseret sammen med de øvrige internationale afdelinger og behandles som hidtil.

Endvidere bør der være en støttefunktion under inddrivelsesdirektøren med ansvar for både aktiviteter omkring procesoptimering og ledelsessupport.

Organiseringen diskuteres yderligere i kapitel 4.

Figur 103

Anbefalet organisering af Inddrivelse

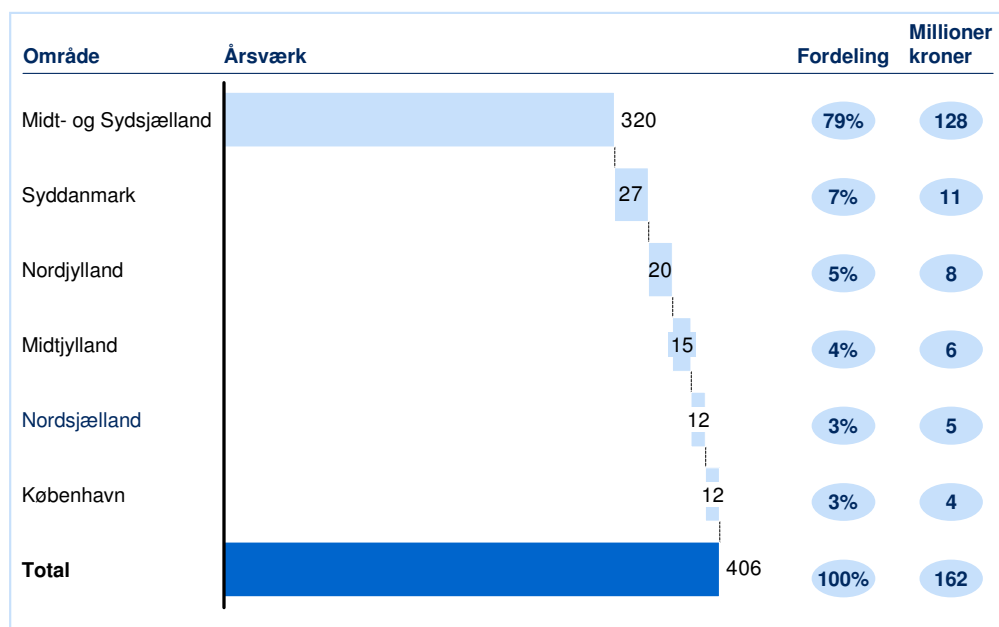


2.4.4 Bilag

Figur 104

Fordeling af ressourceforbrug inden for borgeraktiviteter

2011



KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011 baseret på ABC-allokering af forbrug på hovedprocesserne Betalt Fravær samt Ledelse og Overhead

* * *

SKATs inddrivelse står over for en større transformation med implementeringen af EFI. Det vurderes, at en effektivisering på cirka 124 millioner kroner eksklusiv overhead kan realiseres i forbindelse hermed, hvis - og kun hvis - både tilpasningen af processer og opfølgningen på resultater eksekveres systematisk.

2.5 Økonomi- og virksomhedsstyring

Formålet med dette kapitel er at afdække effektiviseringsmuligheder i SKATs samlede økonomi- og virksomhedsstyring. Området analyseres også i kapitel 5, hvor fokus er på kvaliteten i opgavevaretagelsen.

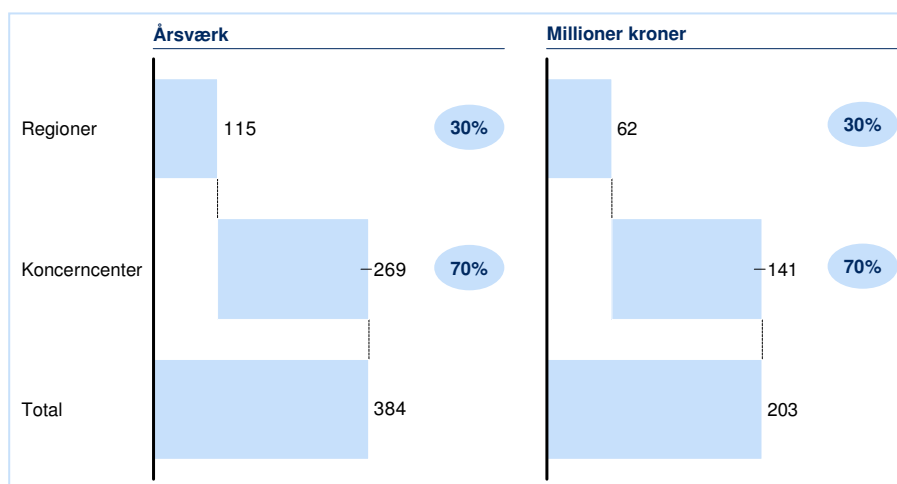
2.5.1 Organisering og ressourceforbrug

SKATs samlede ressourceforbrug til økonomi- og virksomhedsstyring udgør 384 årsværk og 203 millioner kroner, hvoraf 70 procent er placeret i Koncerncentret (jævnfør Figur 105).

Figur 105

Fordeling af udgifter mellem Regioner og Koncerncenter

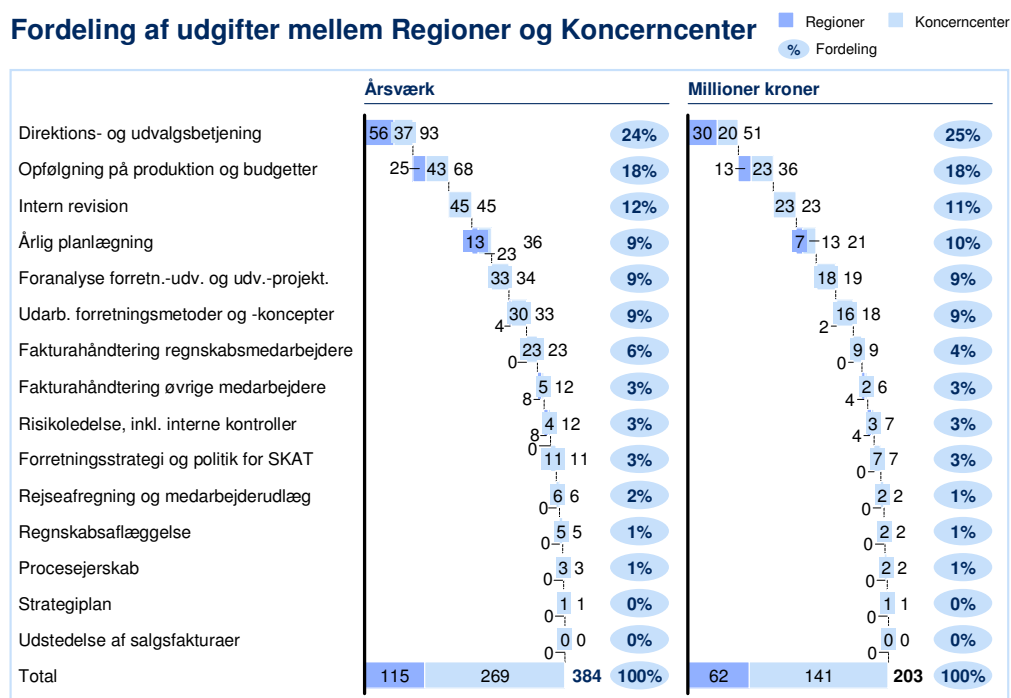
% Fordeling



KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011 baseret på ABC-allokering af hovedprocesserne Betalt Fravær samt Ledelse og Overhead

I Regionerne varetages hovedparten af arbejdet i Regionssekretariatet, hvorimod Koncerncentrets økonomistyringsaktiviteter er fordelt mellem et større antal kontorer, herunder revisionscentre (Intern Revision), Produktionsstyringskontoret, Produktionsanalysekontoret, Økonomi- og regnskabskontoret, Direktionssekretariatet, Styringskontoret, Økonomikontoret samt Strategi- og organisationskontoret. De opgaver, som disse kontorer og regioner varetager, er i SKATs ydelseskatalog fordelt på 15 forskellige aktiviteter.

Figur 106⁶⁷



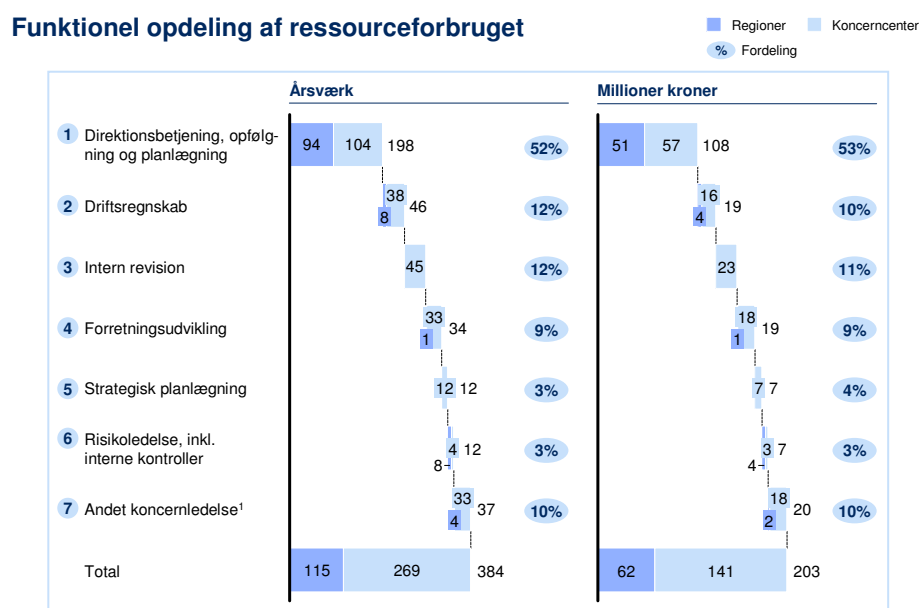
KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011 baseret på ABC-allokering af hovedprocesserne Betalt Fravær samt Ledelse og Overhead

Figuren viser, at aktiviteterne direktions- og udvalgsbetjening samt opfølgning på produktion og budgetter er de to største områder.

Ovenstående aktivitetskategorier er baseret på SKATs ydelseskatalog og følger derfor ikke traditionelle funktionelle kategorier, der typisk anvendes i andre organisationer. SKATs ressourceforbrug er i det følgende derfor omsat til traditionelle funktionelle kategorier for at muliggøre, at forbruget kan sammenlignes med forbruget i andre private og offentlige organisationer (jævnfør Figur 107).

⁶⁷ Det er kun forbruget til procesejerskab i de centrale styringskontorer (primært Informationssikkerheds- og styringskontoret), der er medtaget i fagområde. De andre dele af procesejerskabsressourceforbruget er placeret i de respektive proceskontorer

Figur 107



¹ Herunder aktiviteterne procesejerskab og udarbejdelse af forretningsmetoder og koncepter

KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011 baseret på ABC-allokering af hovedprocesserne Betalt Fravær samt Ledelse og Overhead

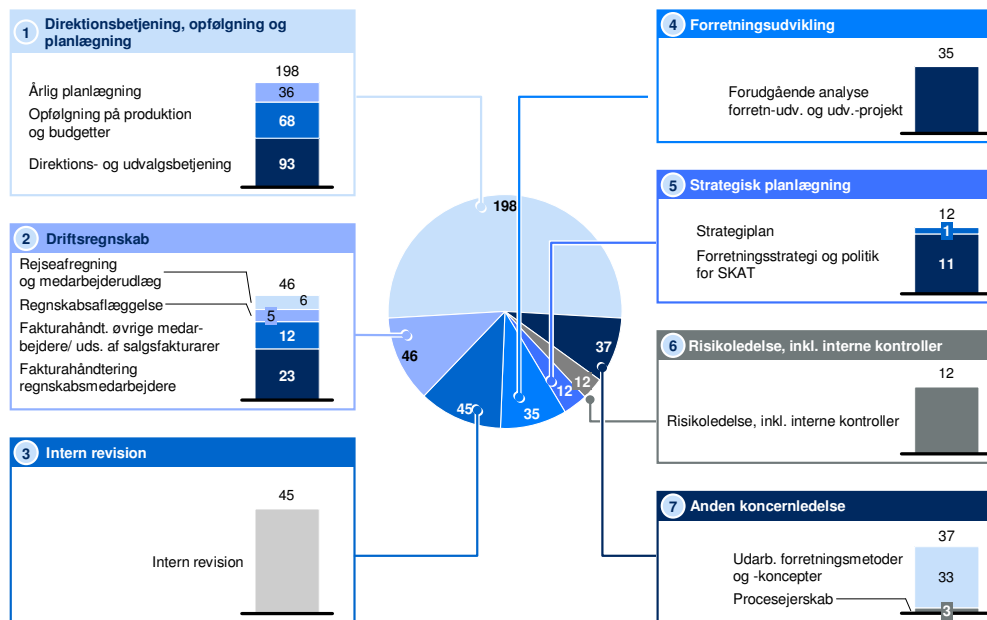
Med den funktionelle inddeling er det største underområde direktionsbetjening, opfølgning og planlægning, som udgør 52 procent af ressourceforbruget. Herefter følger driftsregnskab og intern revision, som hver står for cirka 12 procent af årsværkene.

I Figur 108 ses relationen mellem SKATs ydelseskatalog og de funktionelle underområder.

Figur 108

Underområders fordeling inden for SKATs aktivitetskatalog

Årsværk



KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011 baseret på ABC-allokering af hovedprocesserne Betalt Fravær samt Ledelse og Overhead

I det følgende beskrives de aktiviteter, der indgår i hvert af de syv underområder.⁶⁸

1. Direktionsbetjening, opfølgning og planlægning består af tre aktiviteter⁶⁹:

- *Direktions- og udvalgsbetjening.* Aktiviteten vedrører tid, der bruges på udvalgsbetjening for direktioner og centrale såvel som regionale udvalg. Eksempler på typiske leverancer er referatskrivning, opfølgingslister og beslutningsprotokoller fra møder i SKATs direktion, den udvidede direktion og de regionale direktioner. Desuden omfatter aktiviteten indsamling af direktions- eller opfølgingsrapporter, gennemskrivninger, rettelser og justering af præsentationer og planer
- *Opfølgning på produktion og budgetter.* Aktiviteten omfatter løbende opfølgning på ledelsesinformation, hvor der centralt er udmeldt mål. En central opgave er således opfølgning på strategiplanen, virksomhedsplanen og

⁶⁸ Tilrettelæggelsen og aflæggelsen af statsregnskabet (§38) er ikke en del af det analyserede område, undtagen de opgaver, der varetages af Økonomikontoret (godkendelsen af dette)

⁶⁹ Består af to ydelser: Sekretariatsfunktion (*direktions- og udvalgsbetjening*) og *forretningsstyring (opfølgning på produktion og budgetter samt årlig planlægning)*

produktionsplanen samt opdatering af effektiviseringsoverblikket. Aktiviteten omfatter også tværgående koordinering og analyser/initiativer, der er vedtaget af direktionerne og faglige udvalg. Aktiviteten indeholder desuden ressourcer, der er brugt på støtte, såsom generering af webrapporter fra det centrale business intelligence-kontor. Endelig følges der op på den overordnede IT-portefølje gennem opdateringer af IT-projektbudgettet og IT-projektreviews (i forhold til systemmoderniseringsfase 2). Via denne aktivitet produceres således det materiale, der anvendes i direktions- og udvalgsbetjeningen (beskrevet ovenfor)

- *Årlig planlægning.* Aktiviteten vedrører varetagelse af den økonomiske budgettering, dimensionering, risikovurdering, læring, produktionsplan og regionale handleplaner, herunder udarbejdelse af virksomhedsplanen, regionale handlingsplaner og den overordnede planlægning og evaluering af den regionale produktion. Derudover indeholder aktiviteten de økonomiske budgetter og opfølgning i forhold til disse, såsom koncernrapportering og forbrugsopgørelsen (opfølgningen for disse konteres her pga. den iterative fremgang i budgetprocessen). Hertil til kommer budgetlægning for IT-projekter og langtidsbudgettet for IT-driften. Endelig indgår den årlige risikovurdering, der bruges til indsatsplanen, også i aktiviteten

2. Driftsregnskab består af fem aktiviteter:

- *Fakturahåndtering øvrige medarbejdere.* Aktiviteten består af godkendelse af fakturaer, herunder kontrol af mængde, kvalitet og pris
- *Fakturahåndtering regnskabsmedarbejdere.* Aktiviteten vedrører behandling og godkendelse af mere avancerede fakturaer
- *Rejseafregning og medarbejderudlæg.* Aktiviteten omfatter registrering, kontrol og bogføring af rejseafregninger/medarbejderudlæg i SAP intern
- *Regnskabsafklæggelse.* Aktiviteten omfatter kontrol af registrerede bevillingsbeløb i forhold til bevillingslovene, herunder hvorvidt forbruget af bevillinger forekommer rimeligt i forhold til aktiviteterne i den forløbne periode samt om aktiver og passiver har en rimelig størrelse
- *Udstedelse af elektroniske salgsfakturaer.* Aktiviteten dækker over udstedelse af elektroniske salgsfakturaer, hvor oplysninger modtages på fil eller direkte fra en intern medarbejder

3. Intern revision består af en aktivitet:

- *Intern revision.* Aktiviteten består af revision af Skatteministeriets indtægter og udgifter. Revisionen afdækker, om ministeriets regnskab (inklusiv

underliggende institutioners regnskaber) er korrekt, hvilket vil sige uden væsentlige fejl og mangler, og om ministeriets midler anvendes produktivt og effektivt. Aktiviteten spænder bredt, og omfatter tilbagevendende opgaver, såsom revision af årsrapporter og forskellige udvalgte beretninger.

4. Forretningsudvikling består af en aktivitet:

- *Forudgående analyser til forretningsudvikling og udviklingsprojekter.* Aktiviteten omfatter ressourceforbrug til indledende analyser til forretningsudvikling og mulige udviklingsprojekter med henblik på den fremadrettede udvikling af SKATs aktiviteter og organisation, herunder f.eks. analyser af de eksterne ydelser og lean proces-projekter. Der kan som eksempel nævnes det indledende analysearbejde frem til vedtagelse af modningsprojekter i direktionen, tværministerielle samarbejder vedr. analyse af forretningsområder og kompetenceanalyser

5. Strategisk planlægning består af to aktiviteter⁷⁰:

- *Forretningsstrategier og politikker for hele SKAT.* Aktiviteten omfatter ressourceforbrug til udarbejdelse, koordinering og revurdering af langsigtede strategier og politikker for SKATs forretningsområder. De konkrete leverancer består således af udarbejdelse af langsigtede strategier, såsom den langsigtede (bærende) strategi, den nye kanalstrategi samt udvikling og tilpasning af organisationen til dette
- *Strategiplan.* Aktiviteten dækker udarbejdelse af strategiplanen og den del af virksomhedsplan, som sætter den strategiske ramme for hele organisationen

6. Risikoleddelse består af en aktivitet:

- *Risikoleddelse, inkl. interne kontroller* dækker over ressourceforbruget til koordinerings- og styringsmæssige opgaver, der er omfattet af SKATs risikoleddelse og det interne risikostyringssystem

7. Anden koncernledelse består af to aktiviteter.

- *Udarbejdelse af forretningsmetoder og -koncepter.* Aktiviteten omfatter ressourceforbrug til udarbejdelse og vedligeholdelse af diverse koncepter og metoder med fokus på forbedring, læring samt organisation, herunder fælles projektmetoder, værktøjer til procesarbejde og informationsdeling

⁷⁰ Fordelt på to ydelser: Forretningsstyring (*forretningsstrategier og politikker for hele SKAT*) og strategi (*strategiplan*)

- *Procesejerskab*. Aktiviteten omfatter ressourceforbrug til varetagelse af procesejerskab med ansvar for at udvikle SKATs processer samt sikre sammenhængen mellem regelgrundlag, strategi, systemer og fysiske arbejdsprocesser i SKAT, herunder som faglig kravstiller

2.5.2 Vurdering af effektiviseringspotentialer

I det følgende vurderes effektiviseringspotentialer ved hjælp af to gensidigt supplerende metoder: (i) Sammenligning af ressourceforbrug med andre relevante organisationer og (ii) interne observationer af SKATs opgavevaretagelse, hvorved det kan afdækkes, om der eksisterer et effektiviseringspotentialer i SKATs varetagelse af økonomistyringsopgaven.

(i) Sammenligning med andre organisationer

Det samlede ressourceforbrug udgør som nævnt 384 årsværk og 203 millioner kroner. For at vurdere effektiviseringspotentialer er dette benchmarket med McKinseys database for ressourceforbrug på tilsvarende aktiviteter i andre offentlige og private organisationer.⁷¹

Aktiviteten *anden koncernledelse* indgår ikke i benchmarkanalysen, da aktiviteten ikke kan placeres entydigt i de traditionelle funktionelle kategorier. Da SKATs ressourceforbrug på aktiviteten dermed ikke kan sammenholdes direkte med andre organisationers, er den ikke medtaget i analysen. Intern revision er heller ikke medtaget i analysen, da SKAT varetager en række opgaver på vegne af Rigsrevisionen (efter den gældende §9-aftale), hvorfor det vil kræve en selvstændig analyse af de enkelte revisionsopgaver. Det faktum, at områderne ikke indgår i analysen, skal dog ikke tages som udtryk for, at der ikke er et effektiviseringspotentialer. På denne baggrund er det samlede område, der benchmarkes, reduceret til 302 årsværk og 160 millioner kroner.

Analysen viser, at sammenligningsvirksomhederne i gennemsnit - når der normaliseres til SKATs størrelse - anvender 250-260 årsværk på økonomi- og virksomhedsstyring, hvilket er cirka 13-16 procent færre årsværk end SKAT

⁷¹ De virksomheder som SKAT sammenlignes med er udvalgt fra en database med mere end 1.200 virksomheder. SKAT sammenlignes med en gruppe af 91 Europæiske private og offentlige organisationer med lignende forretningsmodeller (dvs. sofistikerede servicevirksomheder og offentlige forvaltninger inkl. uddannelse og sociale myndigheder). Forklarende variable (f.eks. antal årsværk, antal omkostningscentre, antal forretningsenheder, antal beliggenheder) indsamles for at kalibrere for forskelle i størrelse og de vigtigste øvrige organisationsforskelle.

(jævnfør Figur 109).⁷² Ved en sammenligning med øverste kvartil i stedet for gennemsnittet er forskellen 46 procent.

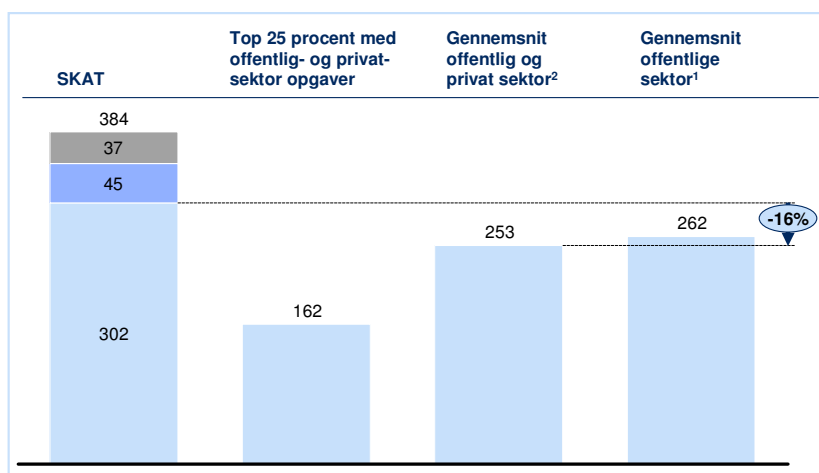
Figur 109

Overordnet sammenligning med ressourceforbruget i andre organisationer

Årsværk

■ Uden for benchmark

■ Intern revision



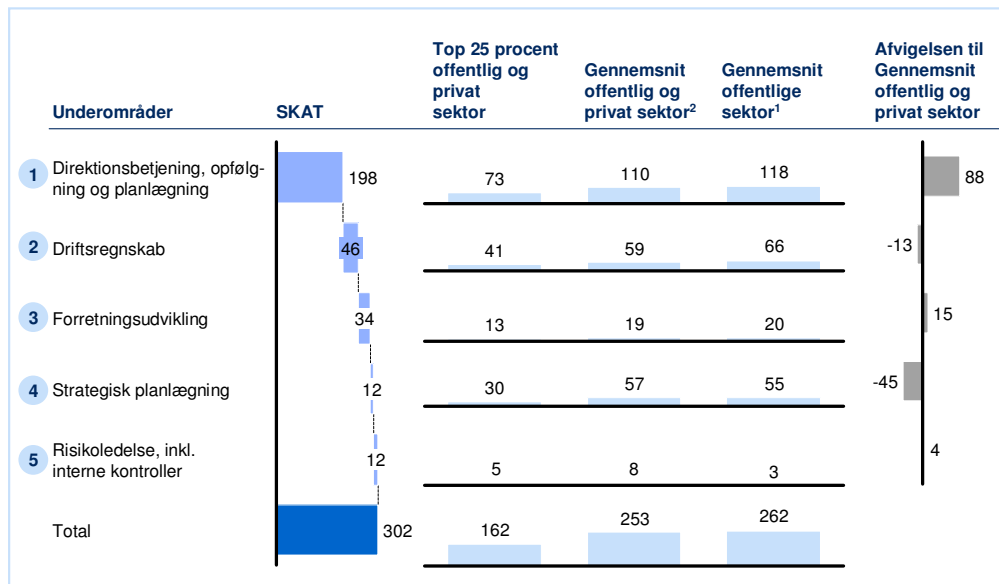
En mere detaljeret analyse viser, at den største forskel i forhold til de gennemsnitlige organisationer ligger inden for direktionbetjening, opfølgning og planlægning (jævnfør Figur 110). Benchmarket peger således på, at det største effektiviseringspotentiale ligger inden for dette område.

⁷² Normalisering foregår ved, at benchmarket tager udgangspunkt i årsværk pr. 100 medarbejdere, hvorefter ressourceforbruget i sammenligningsvirksomhederne, da disse varierer i størrelse, udregnes baseret på dette

Figur 110

Sammenligning med ressourceforbruget i andre organisationer

Årsværk



¹ Denne stikprøve består af seks offentlige sektor organisationer, som udfører sammenlignelige typer af opgaver med en lignende forretningsmodel
² Denne stikprøve består af 91 private og offentlige organisationer, som udfører sammenlignelige typer af opgaver med en lignende forretningsmodel

KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011 baseret på ABC-allokering af hovedprocesserne Betalt Fravær samt Ledelse og Overhead, McKinsey global overheadbenchmarkingdatabase

Det andet område, der skiller sig ud, er strategisk planlægning, hvor SKAT har et markant underforbrug sammenlignet med andre organisationer. Det kan skyldes tre forhold:

- At dele af ressourceforbruget i forretningsudvikling og direktionsbetjening, planlægning og opfølgning potentielt burde registreres under strategisk planlægning
- At dele af det arbejde, som SKAT kategoriserer som lovforberedende, hører under strategisk planlægning (eksempelvis langsigtede analyser) i andre organisationer
- At SKAT i dag har en produktiv varetagelse af strategiopgaverne

Der kan ikke entydigt peges på en af ovenstående forklaringer, hvorfor der i de følgende vurderinger af effektiviseringspotentialet tages højde for, at opdelingen af ressourceforbruget på aktivitetstyperne er forbundet med en mindre usikkerhed. På trods af denne usikkerhed giver benchmarkanalysen dog fortsat anledning til entydigt at konstatere, at der samlet set er et potentiale for at nedbringe ressourceforbruget på området, og at det største potentiale findes på direktionsbetjening, opfølgning og planlægning.

Effektiviseringspotentialet vurderes på baggrund af benchmarkanalysen at udgøre mellem 70-90 årsværk, hvilket svarer til, at SKAT anvender samme ressourceforbrug på aktiviteten som den gennemsnitlige private/offentlige organisation. Det relativt store potentialeinterval reflekterer ovennævnte usikkerhed.

Potentialet valideres og understøttes i det følgende af dybdegående analyser, der har direktionsbetjening, opfølgning og planlægning som omdrejningspunkt.

(ii) Observationer om opgavevaretagelsen

Dette afsnit analyserer først området på et overordnet niveau, hvorefter der foretages specifikke analyser af de tre aktiviteter: Direktionsbetjening, opfølgning og planlægning.

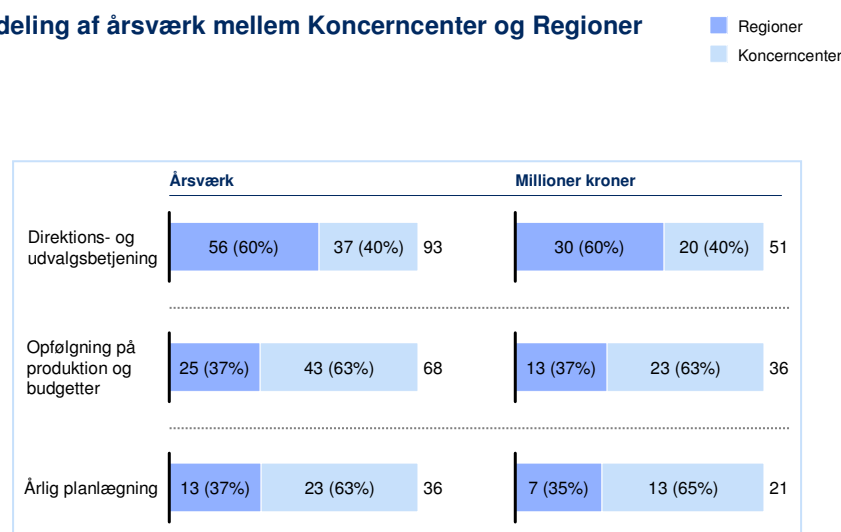
Overordnet organisering af direktionsbetjening, opfølgning og planlægning

Underområdet er karakteriseret ved en væsentlig fragmentering, – både geografisk og funktionelt. En stor del af aktiviteterne er placeret i regionerne og på mange enheder.

Den *geografiske* fragmentering gælder for alle tre aktiviteter, dog især for direktions- og udvalgsbetjening, hvor cirka 60 procent af ressourcerne er placeret i regionerne (jævnfør Figur 111).

Figur 111

Fordeling af årsværk mellem Koncerncenter og Regioner



KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011 baseret på ABC-allokering af hovedprocesserne Betalt Fravær samt Ledelse og Overhead

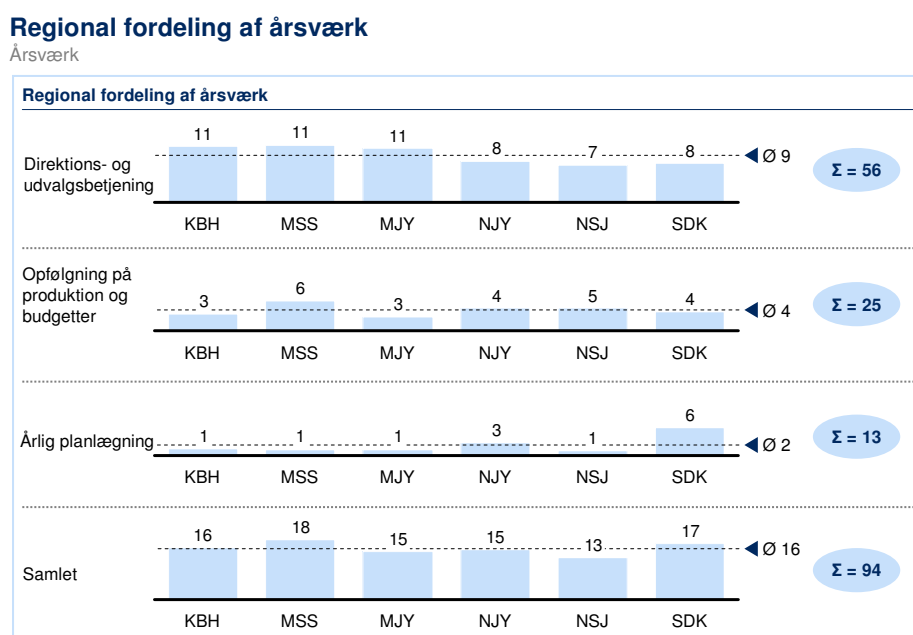
SKAT har generelt en højere decentralisering, end hvad der anses for god praksis⁷³. Danmarks Radio er en organisation, der vurderes at være på forkant med økonomistyringen blandt statslige organisationer. I DR har man således etableret en række lokale økonomiafdelinger, der dog alle rapporterer centralt til en ud af to økonomichefer. Det er modsat SKATs decentrale rapporteringsstruktur, hvor de regionale økonomiorganisationer (regionssekretariater) rapporterer til den regionale ledelse.

En decentral organisering kan have visse fordele i forhold til understøttelse af de regionale ledelsesniveauer. Omvendt medfører organiseringen typisk, at der er risiko for produktivitetstab som følge af dublerede funktioner og manglende udnyttelse af skalafordele, hvilket er en af tre årsager til, at tendensen inden for økonomistyring internationalt går mod en øget grad af central styring og opgavevaretagelse. En anden årsag er, at centralt ansvar for både definering af standarder og formater og selve dataproduktionen typisk medfører både øget produktivitet og øget kvalitet i forhold til understøttelse af økonomi- og virksomhedsstyringen. Den tredje årsag er, at det kan være vanskeligt at opretholde et fagligt niveau, hvis kompetencerne opdeles på et større antal mindre

⁷³ McKinseys klienterfaring fra både offentlige og private virksomheder

enheder. Som det fremgår af Figur 112 er der betydelige forskellige i det regionale forbrug. Det vurderes, at disse forskelle skyldes ovenstående tre forhold i kombination med en vis variation i den regionale opgavefordeling, såsom placeringen af telefoniplanlægningsopgaven i Syddanmark.

Figur 112



KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011 baseret på ABC-allokering af hovedprocesserne Betalt Fravær samt Ledelse og Overhead

Der er således en vis variation i regionernes fordeling af årsværk på tværs af aktiviteterne, med en forskel på fem årsværk mellem regionen med det laveste samlede ressourceforbrug og regionen med det højeste ressourceforbrug. Forskellen ses tydeligt i forhold til direktions- og udvalgsbetjening, hvor der er to klare grupperinger. Hvis man ser bort fra de to regioner, som har det højeste forbrug, er der stadigvæk tale om en forskel på tre årsværk mellem Nordsjælland og København, Midtjylland og Nordjylland.

Den *funktionelle* fragmentering ses primært i Koncerncenteret. Her er 20 kontorer involveret i økonomistyringsopgaven, hvoraf 10 beskæftiger mere end fem årsværk med opgaven (jævnfør Figur 113).

Figur 113⁷⁴

Fordeling af årsværk på kontorer i Koncerncentret

Årsværk

	Direktions- og udvalgsbetjening	Opfølgning på produktion og budgetter	Årlig planlægning	Total
Bygninger og kontrakter	0	1	1	2
Direktionssekretariat	11	0	0	11
HR Uddannelse	-0	-0	-0	-1
HR Udvikling	-0	-1		-1
Inddrivelse	-1	-0	-0	-1
Indsats og analyse	1	3	9	13
IT-projektstyring	-0	5	1	6
Koncerncentersekretariat	5	-0	-0	5
Koordinering	3			3
Løn og personalejura	-1	-0		-1
Produktionsanalyse		13		13
Produktionsstyring	6	4	2	12
Servicestyring	-1	4		5
Skatteråd	-1			-1
Styring	-0	-2	4	-6
Styring og aftaler	-0	-1		-1
Vejledning og afregning person		1		1
Vicedirektør m.fl.	3	-0	4	7
Økonomi	-2	-2	1	-5
Økonomi og regnskab	-0	6	-1	7
Andre	-0	-0	-0	-0
Total	37	43	23	103

KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011 baseret på ABC-allokering af hovedprocesserne Betalt Fravær samt Ledelse og Overhead

Den høje fragmentering på tværs af kontorer gør sig gældende for alle tre aktiviteter, f.eks. er opfølgning på produktion og budgetter spredt ud på 18 kontorer. At have så mange kontorer involveret i den samme opgave, og flere med så lavt et antal af medarbejdere, kan være problematisk. Opgaven bør med fordel kunne samles, især for kontorer med 2-5 årsværk (f.eks. Koordineringskontoret og Koncernsekretariatet).

Samlet set vurderes det, at underområdet er *for* decentralt organiseret i SKAT, hvilket blandt andet medfører en uensartet stor variation i ressourceforbruget mellem regionerne. Ligeledes vurderes det, at opgavevaretagelsen i Koncerncentret er spredt på for mange enheder.

Direktions- og udvalgsbetjening

Det betydelige ressourceforbrug på direktions- og udvalgsbetjening (93 årsværk) skyldes et meget stort antal fora, manglende koordinering og en uklar

⁷⁴ Vicedirektører mfl. er ikke et separat kontor.

ansvarsfordeling mellem fora samt den valgte organisering med regioner og landsdækkende enheder.

SKAT har 17 permanente *fora*, hvoraf de væsentligste er direktionen og den udvidede direktion, syv centrale udvalg samt seks regionale direktioner (jævnfør Figur 114). I tillæg til de permanente fora har man en række mindre formaliserede fora/udvalg, herunder direktørforum, mødeforum for Koncerncentret, ledelsesforum for punktafgifter, kundeserviceledernetværket og koncernledernetværket.

Figur 114

De væsentligste beslutningsfora og udvalg

■ Findes også regionalt

Forum / udvalg ¹	Mødefrekvens (Varighed)	Beskrivelse
1 Direktion	Hver uge (2-3 timer)	Direktionen har det overordnet ledelsesansvar og træffer de strategiske beslutninger for SKAT og understøtter samarbejdet. Det bør bemærkes her, at SKAT operer med en "flydende" direktion uden helt klare funktionelt afgrænsede ansvarsområder
2 Udvidet direktion	Hver måned (4-5 timer)	Udvidet direktion drøfter de tværgående problemstillinger samt langsigtede udvikling herunder det overordnede ansvar for virksomhedsplanen og årsværksdimensioneringen
3 Udviklingsforum	Hver 14. dag (2-3 timer)	Udviklingsforum (UFO) har det overordnede ansvar for den strategiske forretningsudvikling herunder opfølgning og styring af IT-projekter og drift
4 Juridisk forum	Hver 14. dag (2-3 timer)	Juridisk forum varetager planlægningen og tilrettelæggelsen af lovgivningsarbejdet og det juridiske fortolkningsarbejde
5 Produktionsforum	Hver 14. dag ³ (halv / hel dag)	Produktionsforum drøfter, prioriterer og udvikler SKATs drift og projekter herunder opfølgning på produktionsrådets mål og indikatorer
6-11 Regional direktion(er)	Hver anden uge (3-6 timer)	De regionale direktioner er ansvarlige for den overordnede produktionsstyring og ressourceallokering indenfor regionen
12 Produktionsplanudvalg	Hver måned (4-5 timer)	Produktionsplanudvalget er ansvarlig for det formelle oplæg til produktionsplanlægningen samt dele af produktionen sekretariatsarbejde
13 Kundeserviceudvalg	Hver måned (4-5 timer)	Kundeserviceudvalg varetager den centrale / regionale koordinering af kundeserviceaktiviteterne
14 Indsatsudvalg	Hver måned (4-5 timer)	Indsatsudvalg varetager den centrale / regionale koordinering af indsatsaktiviteterne
15 Toldudvalget	Hver måned (4-5 timer)	Toldudvalget koordinerer og planlægger toldaktiviteterne
16 Inddrivelsesudvalget	Hver måned (4-5 timer)	Inddrivelsesudvalget koordinerer og planlægger inddrivelsen
17 Ledelsesudvalget for interne ydelser	Hver måned (4-5 timer)	Skabe sammenhæng mellem de koncernservice, koncerncentret og regionssekretariatene med henblik på at understøtte samarbejde mellem de tre i forhold til leverancen af de interne ydelser

¹ De viste fora og udvalg repræsenterer de vigtigste. Dog findes en række andre udvalg: ledelsesforum punktafgifter samt koncernledernetværk

² Direktører inkluderer medlemmerne af direktionen og regionale direktører

³ Hver anden gang er halv dag

KILDE: Interviews med medarbejdere i SKAT samt beskrivelser fra intranet

Antallet af mødefora i SKAT er højere, end det typisk ses i andre organisationer. Eksempelvis opererer DR med en central direktion, et økonomiudvalg og fem linjeansvarlige direktioner. Tilsvarende har den amerikanske skattemyndighed IRS en direktion og fire overordnede fora, hvilket skal ses i forhold til SKATs 17. Endelig er det observeret, at der mangler standardisering af de enkelte fora, f.eks. i form af regionernes seks forskellige afrapporteringsformater.

Udover det høje antal fora, hvilket delvist drives af et højt antal af forretningsenheder (seks regioner), drives det høje ressourceforbrug også af *manglende koordinering samt overlap mellem foraopgaver og deltagere*. Alle de

regionale direktører sidder f.eks. i både produktionsforummet og den udvidede direktion. Det betyder, at værdien af den udvidede direktion vurderes til at forholdsvis lav i relation til de opgaver, som allerede varetages af den almindelige direktion og produktionsforummet.

Endelig skal forklaringen på en stor del af overforbruget findes i *den organisatoriske struktur* med regioner og landsdækkende enheder. Organiseringen indebærer, at beslutninger skal træffes kollektivt frem for i en linjestructur med en entydig beslutningskompetence. Alle regioner deltager således i de centrale produktionsfora, og ofte med flere deltagere, da direktører fra både regionerne og deres landsdækkende enhed er repræsenteret (jævnfør Figur 115). Organiseringen giver således mange fora med et meget højt antal deltagere, hvilket medfører en høj grad af kompleksitet og ressourceforbrug i SKATs beslutningstagen.

Figur 115

Overblik over centrale fora med regional deltagelse

	Sekretariat	Antal deltagere fra			Sum	Kommentar
		Regioner	Landsdækkende enheder	Koncerncenter		
Udvidet direktion	Direktionssekretariatet	6	0	9	15	Opfølgning på virksomhedsplanen overlapper med opfølgningen på produktionsplanen
Produktionsforum	Produktionsstyring	6	0	7	13	De seks regionale- og tre koncerncenterdirektører er også med i udvidet direktion
Produktionsplansudvalg	Produktionsstyring	6	1	3	10	Flere af opgaverne burde kunne klares af sekretariatet
Kundeserviceudvalg	Vejledningskontoret	6	11	6	23	Meget højt antal deltagere vanskeliggør beslutningstagning
Indsatsudvalg	Indsats og analyse	6	2	5	13	Landsdækkende projekt-opfølgning
Toldudvalget	SKAT København	7	2	1	10	Underudvalg til indsatsudvalget. København er ansvarlig for Toldopgaven
Inddrivelsesudvalg	Inddrivelse	6	3	2	11	Underudvalg til indsatsudvalget

KILDE: SKAT



Opfølgning på produktion og budgetter

Det høje ressourceforbrug inden for opfølgning på produktion og budgetter (på 68 årsværk) vurderes at være forårsaget af tre faktorer: Mængden af mål og succeskriterier er for højt, omfanget af opfølgningsmaterialet er for stort, og processerne er for komplekse.

I nedenstående figur sammenlignes SKAT med henholdsvis god praksis og Danmarks Radio som et eksempel på god praksis. Figurens første dimension er antallet af mål og succeskriterier, hvorpå der følges op på koncernniveau. Her har SKAT opstillet 58 mål og succeskriterier, mens DR arbejder med cirka 15 mål.

Figur 116

Sammenligning af forskellige dimensioner i opfølgningen

Dimension	Generel god praksis		
Antal mål, der følges op på direktionniveau	10 til 20 mål fordelt på 3-5 overordnede kategorier	Balanced scorecard med cirka 15 mål / KPI'er	58 ¹ mål og succeskriterier
Omfang af opfølgingsrapporter	Den gode praksis fokuserer på at begrænse materialet mest muligt herunder med et strengt prioriteret 1-sides "dashboard" med efterfølgende 1-2 sider per kategori samt evt. yderligere materiale på 10-20 sider ink. interne benchmarks.	Månedssrapport til direktionen på 30 sider, der følger standardformat og inkluderer en intern benchmarking af væsentligste økonomiske parametre. Hertil kommer en kvartalsvis kontrollerrapport på cirka 50 sider med detaljer ift. seertal, likviditet, afskrivninger osv.	20-30 sider bestående af forskellige rapporter (målafrapportering, økonomisk forbrug osv.). ³ Til enhver rapport forberedes dog et forblad på 1-2 sider med de væsentligste pointer og afvigelser.
Rapportprocesser	Rapportprocesser bør <ul style="list-style-type: none"> ▪ Være veldokumenterede ▪ Baseres på standardskabeloner ▪ Fokuserer på kritiske (røde) områder ▪ Baseres på centralt datasæt ▪ Automatiseres så vidt muligt 	Rapportering følger centralt definerede formater og processer	Der er identificeret muligheder for effektivisering i flere af de væsentligste opfølgingsrapporter

¹ Herunder 8 driftsmål; 31 mål relateret til produktionen (9 mål og 22 succeskriterier), 10 interne mål for organisationen (6 mål og 13 succeskriterier)

² Review af IT-udviklingsporteføljen 23.5.2012

³ Baseret på afrapportering af Virksomhedsplan fra udvidet direktion den 25. juni 2012

KILDE: Virksomhedsplanen 2012; McKinsey klienterfaring; interview med DR

Det høje antal mål og succeskriterier på direktionniveau er et tegn på en opfølgingsproces med mangel på prioritering og struktur på tværs af styrings- og opfølgingsniveauer. Et stort antal mål og succeskriterier på koncernniveau er ineffektivt, da det fører til en for detaljeret opfølgning, der skaber grobund for en ufokuseret styring. Det vurderes således, at opfølgningen og målsætningerne bør niveaudeles i et klart mål- og indikatorhierarki, hvilket er modsat SKATs nuværende praksis, hvor de mange mål på det øverste niveau ikke systematisk nedbrydes til lavere niveauer (enheder, afdelinger, kontorer og medarbejdere), jævnfør kapitel 5.

En stor del af det materiale, der produceres til forskellige udvalg og fora, ligger også inden for denne aktivitet. Mange udvalg og fora modtager store mængder materiale. Det fremgår således af nedenstående figur, at en relativt stor del af de centrale beslutningsfora får mere end 100 siders materiale til møderne. Det skyldes

ofte meget lange (beslutnings)oplæg, rapporter eller gennemgange af tidligere dagsordner og opfølgingslister. Det bør i denne forbindelse bemærkes, at udvalgene både ser materiale vedrørende opfølgning på budgetter og andre beslutningsoplæg. Den store mængde materiale er en klar indikation af, at der mangler prioritering af information til beslutningsforaene, og det kan konstateres, at der er en udbredt tendens til at "*informere for at informere*". Omfanget af mødematerialer fremgår af Figur 117.

Figur 117

Analyse af omfang af udvalgsmødemateriale

	Udvalg Antal medlemmer	Mødemateriale Antal sider ¹	Antal møder Årligt	Sider pr. år	Kommentar
Tre centrale styringsudvalg	Direktion (8)	40-60	~40	1.600-2400	Stor varians i materialeomfang
	Udvidet direktion (15)	150-200	~20	3.000-4.000	Materiale af meget varierende omfang
	Udviklingsforum (5)	60-80	~20	1.200-1.600	Inkluderer primære bilag
Tre centrale produktionsudvalg	Produktionsforum (13)	100-200	~20	2.000-4.000	Omfattende materialepakker skyldes vedlæggelse af specifikke projektrapporter
	Indsatsudvalg (13)	100-150	~10	1.000-1.500	Gennemgang af gamle beslutningsprotokoller er cirka ti sider
	Kundeserviceudvalg (20)	80-100	~10	800-1.000	Gennemgang af gamle beslutningsprotokoller er cirka ti sider
				10.000-14.000	

¹ Typisk omfang af materiale til møder inkluderer både opfølgning, beslutningsoplæg mv.

KILDE: SKAT

Den tredje ressource driver i forhold til opfølgning er kompleksiteten i organisationsstrukturen. Det vurderes, at SKATs relativt komplekse organisationsstruktur med en kombination af en regional og en landsdækkende struktur bidrager til at besværliggøre opfølgingsprocessen.

Opfølgingsprocessen kan brydes op i de faktiske opfølgingsrapporter, der produceres i SKAT, hvilket fremgår af nedenstående figur, hvor de væsentligste opfølgingsrapporter fremgår.

Figur 118

Analyse af kompleksiteten i opfølgingsrapporter

Rapportnavn	Opfølgning på	Omfang Sider ¹	Årlig frekvens	Effektiviseringsmuligheder			
				Benyttes standard-skabeloner?	Kommenteres kun kritiske områder?	Kommer data fra central database?	Produceres figurer automatisk?
1 Opfølgning på strategirapport	Strategi-mål	10	1	✓	—	—	—
2 Koncernrapport	Finansielle mål	5	4	✓	—	✓	—
3 Ledelsesrapport om produktionen	Produktions-mål	10 ¹	12	✓	✓	✓	✓
4 Opfølgning på virksomhedsplanen	Koncern-mål	~15	3	✓	—	— ²	—
5 UFO-porteføljestatus	Udviklings-portefølj	4	12	✓	—	✓	—
6 Opfølgning på regionale produktionsplaner	Produktion/ Interne ydelser	10-20	12	—	✓	✓	—

5/6 2/6 4/6 1/6

1 Inklusiv bilag

2 Data relateret til produktion kan trækkes centralt, derimod kan mål på andre mål ikke trækkes centralt

KILDE: SKAT

Ovenstående figur viser nogle af de væsentligste opfølgingsrapporter i SKAT, som er sammenholdt med fire dimensioner, der typisk karakteriserer en produktiv rapportering:

- *Standardisering*: Brugen af standardskabeloner
- *Prioritering*: Kommentarer kun vedrørende kritiske områder
- *Centralisering*: Brug af en central datakilde
- *Automatisering*: Muligheden for automatisk generering af indhold (figurer)

Det er McKinseys erfaring, at en forbedring på tværs af disse dimensioner kan resultere i mærkbare effektiviseringer, selv i styringsmæssige modne organisationer. Et sådant potentiale bør dog estimeres pr. rapport. Analysen peger på effektiviseringsmuligheder i SKAT på tre væsentlige områder: 1) Der kommenteres kun på kritiske områder (hvor målet ikke er nået), 2) figurgenereringen automatiseres til at bruge arbejdsvenlige formater samt 3)

opfølgningsskabelonen for de regionale produktionsplaner standardiseres (hvilket dog forudsætter, at disse først harmoniseres).

På baggrund af ovenstående analyser kan det konkluderes, at der eksisterer et effektiviseringspotentiale ved at reducere omfanget af ledelsesinformation og reducere kompleksiteten i opfølgningen. Det bemærkes i den forbindelse, at SKAT ligeledes anerkender, at der eksisterer et effektiviseringspotentiale i SKATs nuværende styringskoncept.⁷⁵

Årlig planlægning

Årlig planlægning udgør 37 årsværk og er dermed den aktivitet inden for direktionsbetjening, opfølgning og planlægning, hvor ressourceforbruget er lavest.

På baggrund af observationer vurderes det, at SKAT kan øge produktiviteten i varetagelsen af planlægningsopgaver på tre områder: Niveaue for organisatorisk involvering, graden af standardisering og graden af overlap i planlægningen.

- *Niveaue for organisatorisk involvering.* Som tidligere nævnt involverer SKAT en stor del af organisationen i styringsopgaven, både i forhold til kontorer, regioner og fora. En høj grad af involvering kan være med til at sikre ejerskabet af beslutninger, men det driver også et højt ressourceforbrug og giver forhøjet risiko for hensynstagen til særinteresser. Helt konkret har SKAT eksempelvis en meget høj organisatorisk involvering i dimensioneringsprocessen (budgetteringen af årsværksforbruget), hvilket SKAT i sin egen analyse påpeger driver et forhøjet ressourceforbrug
- *Graden af standardisering.* Standardiseringsniveaue kan inddeles i to dimensioner: Graden af standardisering på tværs af organisationen og graden af standardisering over tid. Målsætningen bør være at sikre en størst mulig ensartethed i planlægningen for at opnå den højeste produktivitet. I forhold til graden af standardisering på *tværs af organisationen* er det observeret, at der i regionerne ikke er et standardkoncept for udvikling af regionale produktionsplaner. Hertil kommer, at regionerne arbejder med at udvikle egne standardkoncepter og skabeloner, som ikke er koordineret med Koncerncentret. I forhold til en *standardisering over tid* har eksempelvis større ændringer i processen og formatet for virksomhedsplanen over årene medført et forhøjet ressourceforbrug

⁷⁵ SKATs analyse af styringskonceptet i Skatteministeriet

- *Graden af overlap.* Det store antal fora både på centralt og regionalt plan, der deltager i planlægning af produktionen, indikerer et klart potentiale for at reducere det unødvendige overlap i planlægningsprocessen. Herudover vurderes det, at brug af standardprocesser og skabeloner på tværs af regionerne kan bidrage til yderligere reducere af overlappet

Inden for den årlige planlægning vurderes det således, at produktiviteten kan øges, hvis der i yderligere grad udvikles og benyttes entydige og standardiserede processer og skabeloner for de forskellige planlægningsdokumenter. Som eksempel kan nævnes de skabeloner, der er udviklet for virksomhedsplanen. Derudover vil en reduktion af den organisatoriske involvering også bidrage til mere effektive processer.

2.5.3 Forslag til effektiviseringstiltag

Ovenstående analyser viser, at underområdet direktionsbetjening, opfølgning og planlægning indeholder et stort effektiviseringspotentiale. Analyserne viser, at en række faktorer driver et forhøjet ressourceforbrug. Det drejer sig bl.a. om følgende:

- En kompleks organisatorisk struktur med et relativt højt antal forretningsenheder (regioner) og en kompliceret governancestruktur med et stort antal fora og udvalg.
- En ringe grad af standardisering af planlægningsprocesserne, herunder lokale koncepter og overlap, og et for højt omfang af opfølgingsrapporter.

Med afsæt i analyserne er der udviklet syv tiltag, der øger kvaliteten og produktiviteten i SKATs økonomi- og virksomhedsstyring:

- Etablering af en integreret og styrket central økonomifunktion
- En mere operationel og hierarkisk målstruktur
- Budgettering og planlægning med øget prioritering
- Forenklet og mere standardiseret opfølgning
- Styrkelse af beslutningsgrundlaget for investeringsbeslutninger
- Styrkelse af incitamenter til rationel økonomisk adfærd
- Slanket governancestruktur med øget linjeansvar

I følgende afsnit præsenteres tiltaget omkring etablering af en integreret og styrket central økonomifunktion. De resterende tiltag samt implementeringsplanen for anbefalingerne behandles i kapitel 5 om kvaliteten i opgavevaretagelsen inden for økonomi- og virksomhedsstyring. Det bør bemærkes, at størstedelen af potentialet opnås gennem den brede reorganisering af SKAT (fx udfasning af regionerne) kombineret med en reorganisering af økonomifunktionen. Realiseringen af det samlede effektiviseringspotentiale forudsætter dog, at samtlige tiltag gennemføres.

Etablering af integreret og styrket central økonomifunktion

Styringsopgaven er på nuværende tidspunkt fragmenteret både, på tværs af regioner og inden for Koncerncentret, hvilket reducerer produktiviteten i opgavevaretagelsen. Det foreslås derfor, at SKAT arbejder hen imod at sikre en stærkere og mere effektiv økonomiorganisation, der tager udgangspunkt i en række principper, herunder:

- En klart defineret rolle for økonomiorganisationen som strategisk partner og den drivende kraft i den løbende effektivisering og udgiftsstyring
- Opbygning af et "center of excellence" med stærke økonomiske kompetencer og processer
- Centralt ejerskab og produktion af data og rapporter, der sikrer standardisering og transparens på tværs af organisationen
- Styrket evne til at levere integreret betjening af topledelsen
- Samlet budgettering af drifts- og årsværksbudgettet (dimensionering) samt opfølgning på et overordnet niveau
- Sikring af incitamentter til rationel økonomisk adfærd gennem samlet, overordnet ressourceprioritering og planlægning

Med udgangspunkt i disse principper opstilles et forslag til en ny organisationsstruktur for økonomifunktionen i sammenhæng med en bredere reorganisering af SKAT.

Forslaget forudsætter således en organisation, hvor SKAT består af seks forretningsenheder: Indsats, Inddrivelse, Kundeservice (Vejledning og Afregning), Koncernservice, IT og Særlige Enheder, og hvor departementet er en adskilt organisation med egen styringsfunktion (jævnfør kapitel 7 om organisation).

Det foreslås, at den nye organisation kommer til at bestå af en central økonomiafdeling med controllere, der har ansvar for de enkelte forretningsenheder

for at sikre lokale kompetencer og viden. En af fordelene ved denne organisationsform er klar understøttelse af en central styring, der understøtter de store forandringer i organisationen. Det foreslås samtidig, at den nye økonomiorganisation både varetager en række kerneøkonomiopgaver og andre mere traditionelle støtteopgaver (jævnfør Figur 119).

Figur 119



Der er foretaget en række afvejsninger i forhold til den foreslåede organisering, som beskrives nedenfor.

Ovenstående forslag til organisationen består af et samlet område med fire kontorchefer, der varetager de styringsmæssige kerneopgaver budget, planlægning og opfølgning med reference til økonomidirektøren. Alternativt kan man have en samlet chef for området med reference til økonomidirektøren for at reducere økonomidirektørens ledelsesopgave.

I forhold til de andre kontorer kan man overveje at lade informationssikkerhed rapportere til et andet kontor, da kontoret vil få en størrelse, hvor rimeligheden af at have en kontorchef kan diskuteres. Omvendt vil Business Intelligence-kontoret have en størrelse, hvor det kan være u hensigtsmæssigt ikke at have en kontorchef.

Kerneopgaverne (budget, planlægning og opfølgning) er fordelt på to centrale kontorer (Koncernøkonomi samt Planlægning og performance management) og to

forretningsenhedsområder, der hver især har et antal controllerteams. I forretningssenhederne er opgaverne fordelt på de to kontorer, således at det ene kontor primært beskæftiger sig med eksterne ydelser, herunder også særlige enheder, mens det andet kontor beskæftiger sig med interne ydelser (f.eks. de større budgetter).⁷⁶ Det kan overvejes for sidstnævnte, om visse dele af controllingopgaven for departementet skal ligge i den nyoprettede styrelse for at undgå at have deciderede controllere i departementet.

I modsætning til kerneopgavernes placering kan kontorerne Strategi- og forretningsudvikling, Analyse, Business intelligence (BICC) og Informationssikkerhed også placeres andre steder i organisationen. I alle fire tilfælde er det dog vurderet, at en placering i økonomiorganisationen vil tjene SKATs formål og kerneopgaver bedst muligt. De alternative placeringer og rationale for at placere dem inden for økonomi er beskrevet nedenfor:

- *Strategi og forretningsudvikling* kan alternativt placeres med reference til direktøren i SKAT. Området er imidlertid placeret i økonomifunktionen for at skabe en stringent organisation med ansvar for styringsopgaven i SKAT og undgå, at skattedirektøren får for mange referencer
- *Analyse* kan placeres i de respektive forretningsområder. Formålet med det centrale analysekontor er dog at opbygge et stærkt miljø med en alsidig, analytisk kompetenceevne, herunder en stærk matematisk og statistik kompetence. De mere konkrete operationelle opgaver varetages dog i forretningsenhederne
- *Business intelligence* kan også placeres i IT-organisationen eller i produktionen, hvis de også leverer store mængder produktionsdata. Placeringen i økonomi er dog baseret på ideen om at skabe en stringent organisation med ansvar for styringsopgaven. Desuden er en placering i økonomiorganisationen hensigtsmæssig, da det kan være med til at drive et samarbejde om definition af standardformater og rapporter
- *Informationssikkerhed* er placeret i økonomi pga. samarbejdet med Rigsrevision og Intern Revision

Baseret på det ovenstående organisationsdiagram er opgavebeskrivelsen for hver af de fem enheder beskrevet i Figur 120 nedenfor.

⁷⁶ Særlige Enheder er lagt her, da eksempelvis klagebehandlingen i Ankecentret også er en ekstern ydelse

Figur 120

Beskrivelse af de overordnede opgaver per enhed i foreslået organisering

	Beskrivelse
Strategi og forretningsudvikling	<ul style="list-style-type: none">Strategisk prioritering på grundlag af økonomiske og faglige analyser med fokus på den fortsatte effektivisering af organisationenUdviklingsprojekter på tværs af SKAT i forhold til at drive specifikke effektiviseringsprojekterUnderstøttelse af effektivisering gennem støtte og rådgivning til effektiviseringsprojekterVedligeholdelse og udvikling af enterprise-arkitektur
Analyse	<ul style="list-style-type: none">Analyser til brug for direktionen og økonomifunktionenDybdegående analyser i forhold til værdiskabende muligheder (f.eks. lav produktivitet i forhold til sammenlignelige organisationer, optimering af overordnet planlægnings-processer)Analytisk/matematisk/statistisk kompetence til brug for forretningsenheders specifikke analyser
Budget, planlægning og opfølgning	<ul style="list-style-type: none">Udmelding af budgetramme og budgettering per enhedKonsolidering af budgetter og rapporter samt opfølgning og budgettering i KoncerncentretAnsvar for regnskabsstillelæggelsen, herunder den samlede regnskabsgodkendelse i KoncerncentretRelation til Finansministeriet og Departements styringsenhedAnsvar for budget i koncerncentretUdvikling af performance management samt overordnede målsætninger og mål for det indeværende årUdarbejder ledelsesinformation og formater også til de lokale organisationerUdarbejdelse af resultatkontrakt og resultatlønskontraktOverordnet ressource-, produktions og aktivitetsprioritering (eksl. forretningsområde specifik planlægning f.eks. risikobaseret aktivitetsplanlægning)IT-udviklings- og IT-driftsbudget samt understøttelse og validering af business casesProcesejerskab relateret til styringsopgaven (herunder vedligeholdelse af registreringsrammen)Udarbejdelse af målrapportering
Business Intelligence	<ul style="list-style-type: none">Teknisk understøttelse af ledelsesrapporterIndsamling af data til central data warehouseDatarensning (rettelse af fejl, inkonsistent data etc.)Simple analyser, summeringer, identifikation af store afvigelser osv.
Informationssikkerhed	<ul style="list-style-type: none">Fastlæggelse af overordnet informationssikkerhedspolitik for SKATFastsættelse af retningslinjer for informationssikkerheden

I forhold til opgaverne i dag vil den største forskel være den centraliserede "lokale" controlling af forretningsenhederne gennem de centralt organiserede controllerteams. Disse controlleres fysiske placering afhænger i sidste ende af, hvor ledelsen af de forretningsenheder, som de understøtter, er placeret rent fysisk. Umiddelbart vil det dog i forhold til at sikre et fagligt miljø og en højere produktivitet i opgavevaretagelsen være fordelagtigt at forsøge at samle dem i et begrænset antal enheder (f.eks. en model med Østdanmark/Vestdanmark), men uden at de bliver så fjerne fra forretningsenhedsledelsen, at de ikke i tilstrækkelig grad kan understøtte dem.

Opgaverne for disse forretningsenhedscontrollere vil være:

- Opfølgning på mål for økonomi, performance og organisation samt nedbrydning af budgettet pr. forretningsenhed baseret på principper fra Koncernøkonomi.
- Støtte til den overordnede planlægning og målfastsættelse inden for forretningsenheden, samarbejde med Koncernøkonomi og Planlægning og Performance Management i forhold til at overholde standardformater og følge centrale principper og instrukser samt sparring og støtte til enhedens

budgetansvarlige direktører Disse teams vil variere i størrelse alt efter omfanget og kompleksiteten af deres opgaver.

Størrelsen på disse teams svinger med opgavernes omfang og kompleksitet.

I tillæg til ovenstående økonomiorganisation for SKAT foreslås det også, at man opretter to kontorer i departement: Et økonomikontor og et forretnings- og udviklingskontor, som er beskrevet på nedenstående figur.

Figur 121

Overordnet opgavebeskrivelse for departementskontorer

	Beskrivelse
Økonomi	<ul style="list-style-type: none">▪ Hovedansvar for relation til Finansministeriet og finanslovsprocessen▪ Overordnet og endeligt budgetansvar ift. fordeling af midler, tilsyn og overholdelse af budget, herunder også ift. koncernrapportering, aktstykker, rammeredegørelser, budgetprognoser mv.▪ Overordnet og endeligt ansvar ift. regnskabsaflæggelse, herunder tilrettelæggelsen og tilsynet med processen▪ Overordnet opfølgning og afrapportering ift. produktion▪ Koordinering med Intern Revision og Rigsrevisionen▪ Udvikling af resultatkontrakter
Forretning og udvikling	<ul style="list-style-type: none">▪ Overordnet arbejde med mission/vision samt strategiplan▪ Deltagelse i tværministerielt samarbejde i forhold til innovation og videndeling▪ Styring af udviklingsporteføljen på et overordnet niveau i forhold til behov og status for udviklingsinitiativer▪ Overordnet formulering af styringskoncept, rapporterings- og styringsprincipper, herunder principper for registreringsrammen▪ Overordnet opgave ift. organisering og personalesammensætning

Ovenstående forslag omkring organisering af økonomifunktionen i kombination med de andre tiltag, der er opremset i kapitel 5 og den bredere reorganisering af SKAT, bidrager til at reducere ressourceforbruget inden for underområdet direktionsbetjening, opfølgning og planlægning.

Vurdering af effektiviseringspotentialer

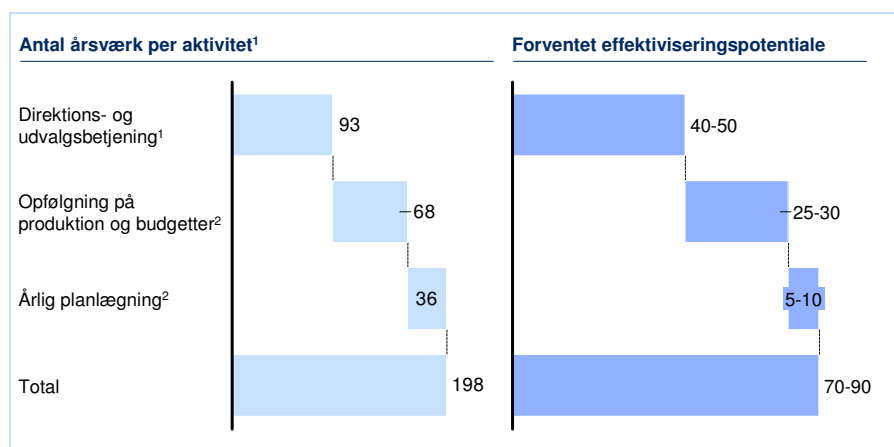
I følgende afsnit vurderes det med afsæt i det eksterne benchmark, de interne observationer samt analyser og tiltag fra kapitel 5, hvordan tiltagene påvirker de

underliggende aktiviteter i SKATs ydelseskatalog.⁷⁷ Det største effektiviseringspotentiale findes i den bredere reorganisering af SKAT og den deraf følgende reorganisering af økonomiorganisationen. Det gælder, at især den bredere reorganisering forventes at bidrage til en stor effektivisering, hvilket i høj grad vil påvirke aktiviteten direktions- og udvalgsbetjening (jævnfør Figur 122).

Figur 122

Vurdering af effektiviseringer per aktivitet

Årsværk



¹ Tilhører ydelsen Sekretariatsfunktion
² Tilhører ydelsen Forretningsstyring

Nedenfor opsummeres det, hvordan hver enkelt aktivitet forventes påvirket af tiltagene.

- Direktions- og udvalgsbetjening:** Reduktionen af ressourceforbruget inden for denne aktivitet drives først og fremmest af den brede reorganisering af SKAT, da det driver en øget centralisering af opgavevaretagelsen samt reducerer antallet af fora, udvalg og direktioner. Udover at reducere opgaveomfanget reducerer det også koordineringsbehovet og overlappet i opgavevaretagelsen. Herudover forventes det, at tiltag, såsom en forenklet og mere standardiseret og automatiseret opfølgning, også understøtter en effektivisering, da opgaven med at indsamle, opdatere og kommunikere materiale til direktion og udvalg lettes

⁷⁷ Ydelseskataloget er SKATs katalog over samtlige aktiviteter (opgaver), der er kategoriseret i en række ydelser

- *Opfølgning på produktion og budgetter:* Inden for denne aktivitet kommer en stor del af effektiviseringspotentialet også fra den bredere reorganisering, da en forsimplet organisationsstruktur bidrager til at skabe en enklere opfølgning. Dette - i kombination med en centraliseret økonomiorganisation med en klarere rapporteringsstruktur og fokus på standardisering og centraliseret ejerskab i forhold til data - bidrager også til at gøre opgavevaretagelsen mere effektiv. Herudover vil tiltag omkring etablering af veldefinerede principper og rapportformater, øget standardisering samt automatisering og prioritering af indhold også være med til at drive en effektivisering. En effektivisering understøttes samtidig af en mere operationel og hierarkisk målstruktur, der kan bidrage til tydeliggøre ansvaret og reducere kompleksiteten i rapportering og opfølgning
- *Årlig planlægning:* Denne aktivitet effektiviseres ligesom de øvrige aktiviteter i kraft af den simple organisatoriske struktur samt centralisering af opgavevaretagelsen, hvilket bidrager til at reducere graden af organisatorisk involvering, understøtter øget standardisering i arbejdet og reducerer overlap i opgavevaretagelsen

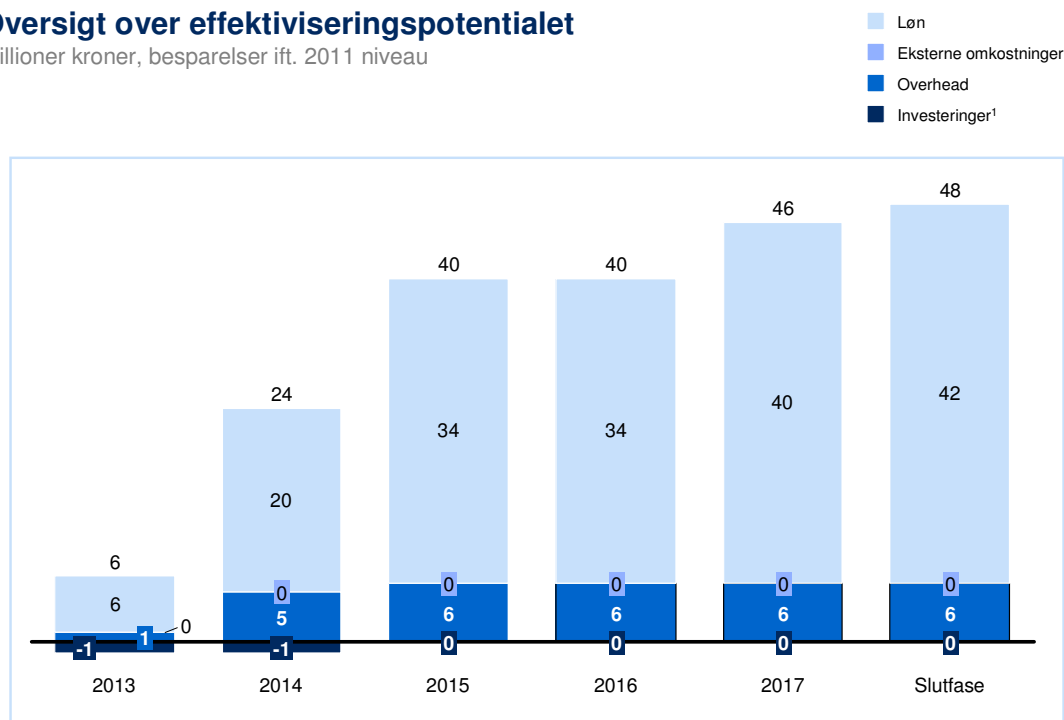
2.5.4 Oversigt over tiltagenes økonomiske effekter

Reorganiseringen af SKAT og den deraf følgende reorganisering af økonomiorganisation i SKAT vurderes i kombination med implementeringen af de seks øvrige tiltag at frigøre mellem 70-90 årsværk, svarende til 48 millioner kroner (midtpunkt af effektiviseringspotentialespændet). I forhold til nuværende ressourceforbrug udgør effektiviseringerne 21 procent. I Figur 123 vises med udgangspunkt i middelvurderingen et overblik over effektiviseringspotentialet.

Figur 123

Oversigt over effektiviseringspotentialiet

Millioner kroner, besparelser ift. 2011 niveau



¹ Periodens investeringer

Tiltagene foreslås iværksat primo 2. kvartal 2013 parallelt med opbygning af den nye organisation med en implementeringshorisont på 15 måneder svarende til, at fuld realisering af effektiviseringerne ventes ultimo 2. kvartal 2014. Som det ses af figuren forventes forventes investeringer i størrelsesordenen 1,3 millioner kroner i 2013 og 2014.

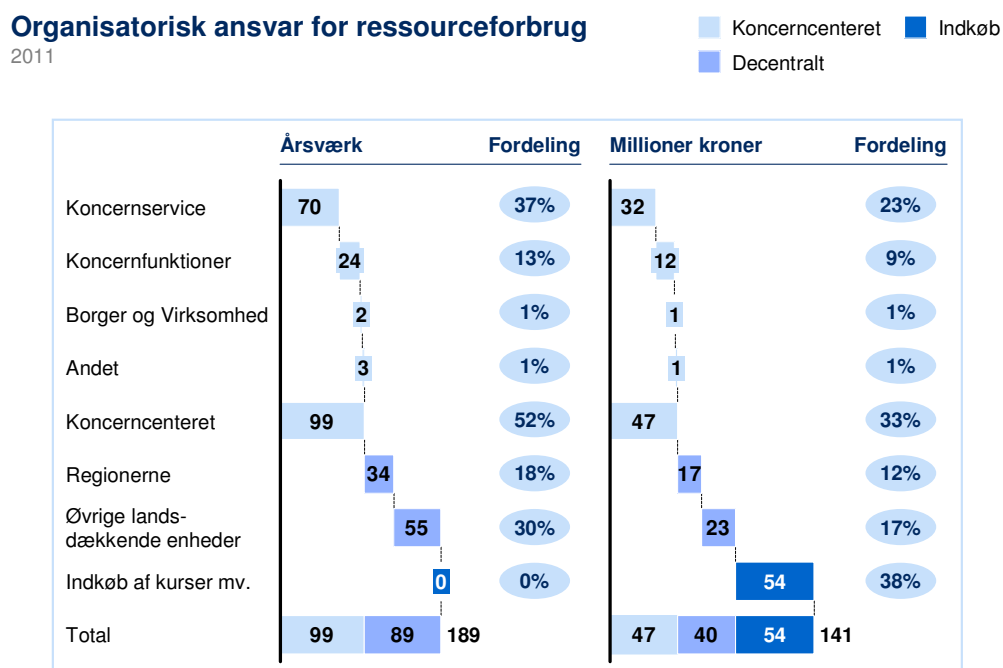
2.6 HR

2.6.1 Organisering og ressourceforbrug

Fokus for dette afsnit er HR⁷⁸, hvilket inkluderer al personaleudvikling og personaleadministration, uanset hvor i organisationen disse aktiviteter udføres.

SKATs samlede ressourceforbrug på HR-området udgør cirka 141 millioner kroner. Det dækker over 87 millioner kroner i lønudgifter til 189 HR-årsværk samt cirka 54 millioner kroner i samlede indkøbsudgifter. SKATs lønudgifter på cirka 50 millioner kroner for medarbejdernes tidsforbrug på *deltagelse* i kompetenceudviklingsaktiviteter er ikke indregnet i ressourceforbruget for HR og indgår ikke i nedenstående analyser⁷⁹.

Figur 124



KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011 baseret på ABC-allokering af hovedprocesserne Betalt Fravær samt Ledelse og Overhead

⁷⁸ HR-aktiviteter afgrænses i denne analyse til 4 af SKATs ydelser/opgavetyper: Kompetenceudvikling, løn og personaleadministration, arbejdsmiljø samt rekruttering og afsked.

⁷⁹ Det potentiale, der er forbundet med ressourceforbruget på medarbejdernes deltagelse i kurser, kan ikke direkte udmøntes i årsværksreduktioner. Det skyldes, at der ikke findes enkelte medarbejdere, der anvender det meste af deres tid på kursusdeltagelse. Det betyder, at effektiviseringer, der er forbundet med reduceret kursusdeltagelse, skal knyttes op på de opgaver, som medarbejderne bruger det meste af tiden på at udføre. Kapitel 2.1, der belyser vejledningsområdet, indeholder et eksempel en effektivisering af denne type.

Som det ses, anvendes knap halvdelen af ressourcerne på det centrale niveau (Koncerncenteret), mens resten anvendes i regionerne, herunder i de regionalt placerede landsdækkende enheder.

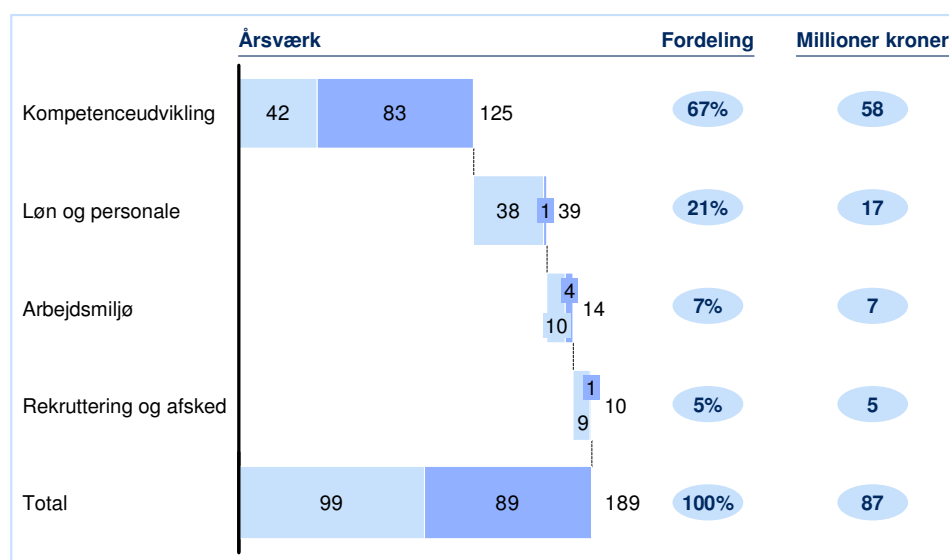
HR-området kan opdeles i fire opgavetyper: Kompetenceudvikling, løn og personaleadministration, arbejdsmiljø samt rekruttering og afsked. Cirka 70 procent af de samlede ressourcer anvendes på kompetenceudvikling, som primært varetages på regionalt niveau (jævnfør Figur 125). Omvendt ligger ansvaret for ressourceforbruget for opgaver, der er relateret til løn og personaleadministration samt rekruttering og afsked, udelukkende på centralt niveau.

Figur 125

Forbrug per underområde

2011

■ Koncerncenteret
■ Regionerne



KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011 baseret på ABC-allokering af hovedprocesserne Betalt Fravær samt Ledelse og Overhead

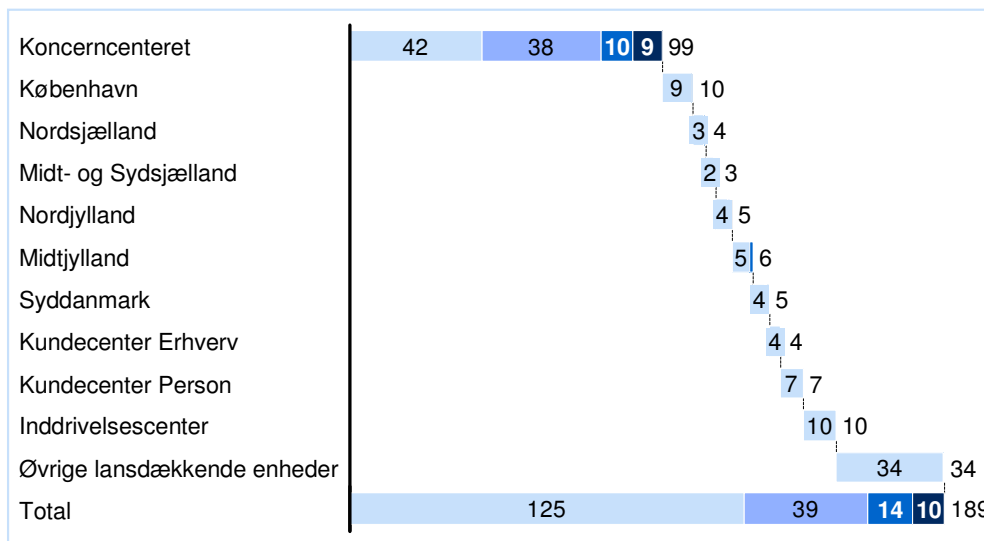
De cirka 89 decentrale HR-årsværk er organiseret således, at hver af de seks regioner har op til 10 HR-årsværk (hvor ansvaret for ressourceforbruget er placeret i regionssekretariatet), mens resten er placeret i de regionale landsdækkende enheder (jævnfør Figur 126). Endvidere bemærkes, at hovedparten af årsværk anvendt på HR (bortset fra kompetenceudvikling) er placeret på centralt niveau i Koncerncenteret.

Figur 126

Fordeling af ressourceforbruget

Årsværk, 2011

■ Kompetenceudvikling ■ Arbejdsmiljø
■ Løn og personale ■ Rekruttering og afsked



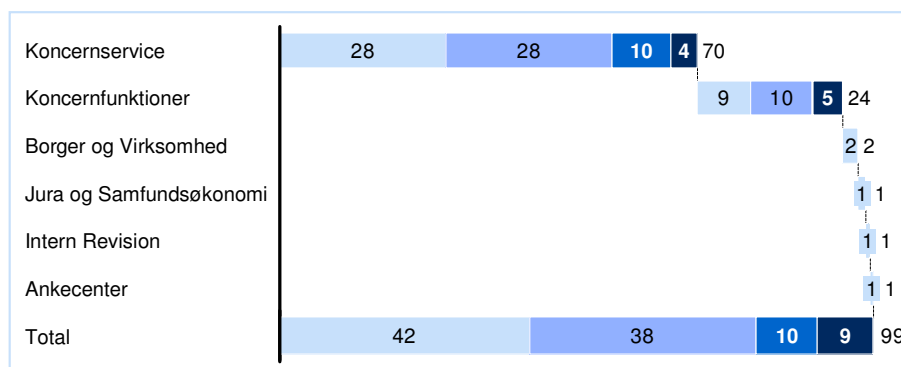
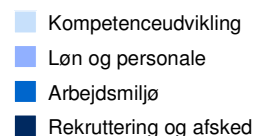
KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011 baseret på ABC-allokering af hovedprocesserne Betalt Fravær samt Ledelse og Overhead

Størstedelen af Koncerncenterets ressourceforbrug foregår i Koncernservice (jævnfør Figur 127).

Figur 127

Fordeling af ressourceforbruget i Koncerncenteret

Årsværk, 2011



KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011 baseret på ABC-allokering af hovedprocesserne Betalt Fravær samt Ledelse og Overhead

Inden for Koncerncenteret er HR-opgaverne imidlertid placeret i en række forskellige enheder, hvilket kan indebære en vis risiko for overlap i opgavevaretagelsen centralt og decentralt (jævnfør Figur 126).

Udviklingen i og sammensætningen af ressourceforbruget for hovedparten af SKATs HR-ydelser (løn og personale, rekruttering og afsked samt kompetenceudvikling) kan hovedsageligt ses som en konsekvens af de organisatoriske ændringer, som SKAT har gennemført siden fusionen med den kommunale skatteforvaltning i 2005 (jævnfør Figur 128). Tidsserien illustrerer dog flere væsentlige organisationsændringer og større tiltag, og man kan blandt andet se konsekvensen af:

- Fusionen med den kommunale skatteforvaltning i november 2005
- Implementeringen af indsatsstrategien i 2007
- Organisationsændringen i 2009
- Fusionen med departementet i slutningen af 2010

Herudover er ressourceforbruget også påvirket af store rekrutteringskampagner f.eks. i 2007, hvor der blev ansat cirka 400 nye medarbejdere, og i 2010-2011, hvor blev der ansat henholdsvis cirka 180 og cirka 90 elever, hvilket har forøget

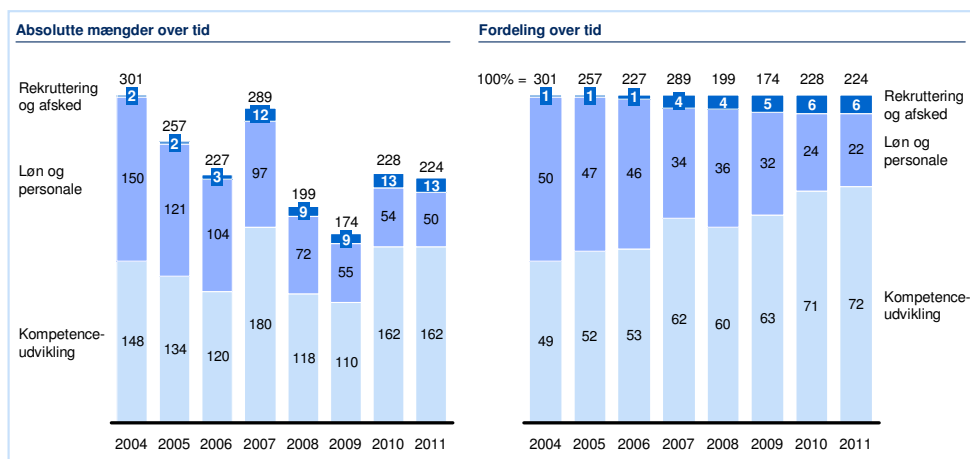
aktivitetsniveauet for rekrutteringen. Det større antal elever i 2010 og 2011 har også betydet en stigende aktivitet i forhold til uddannelsesrådgivning af eleverne.

Ressourceforbruget for løn og personale er gradvist blevet formindsket som følge af effektiviseringsgevinster, der hører sammen med fusionen i 2005, etableringen af et administrativt servicecenter og udlicitering af nogle af de transaktionelle opgaver til Statens Administration.

Figur 128⁸⁰

Udvikling i ressourceforbruget af HR-ydelser i SKAT siden 2004

Tusind timer årligt



KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk fra 2004-2011

De fire kontorer, som har det største ressourceforbrug inden for HR, er beskrevet i det følgende (jævnfør Figur 129):

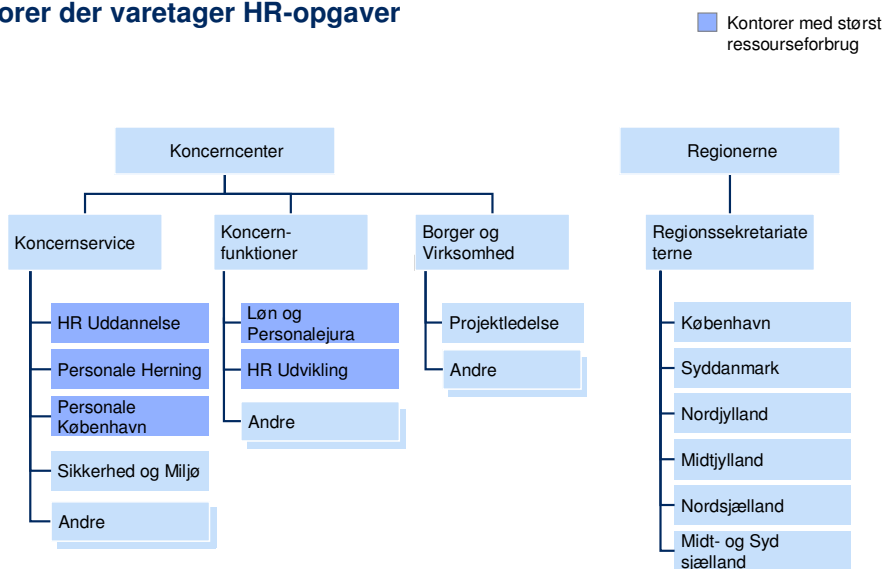
- **HR Udvikling:** Kontoret er ansvarlig for den overordnede og strategiske HR-udvikling i SKAT, herunder analyser af kompetenceudviklingsbehovet og udvikling af planer til opfyldelse af dette behov, nye HR-koncepter, leder- og ledelsesudvikling, karriereudviklingsforløb, analyser og opfølgning på HR-aktiviteter, arbejdsmiljø, videreuddannelse, interne forandringskonsulenter samt udvikling og vedligeholdelse af HR-kommunikationsplatforme.

⁸⁰ I perioden er der væsentlige databrud, som gør, at en sammenligning over tid skal tages med forbehold.

- *Løn og Personalejura*: Kontoret har det strategiske og aftalemæssige ansvar på det personalejuridiske og -administrative område, herunder rådgivning og betjening af minister, direktion og ledere. Kontoret samarbejder med personaleafdelingerne under Koncernservice (Personale Herning og Personale København) vedrørende lønadministration ved at udstikke retningslinjer for det administrative arbejde samt bidrage med anden rådgivning på området.
- *HR Uddannelse*: Kontoret er ansvarligt for udvikling, vejledning og gennemførelse af kompetenceudviklingsaktiviteter. Kontoret samarbejder med HR Udvikling vedrørende analyser af kompetenceudviklingsbehovet og planlægning af iværksatte initiativer samt opfølgning på kompetenceudviklingsaktiviteterne. Herudover varetager kontoret opgaver vedrørende fonds- og puljemidler, videreuddannelse, interne forandringskonsulenter samt internationale samarbejdsopgaver.
- *Personale, Herning og København*: Kontorerne løser sammen alle interne opgaver af administrativ karakter inden for HR, herunder administrative opgaver fra ansættelse til afsked samt administrative opgaver, der er forbundet med vilkår under ansættelsen.

Figur 129

Kontorer der varetager HR-opgaver



KILDE: SKAT

2.6.2 Vurdering af effektiviseringspotentialer

Der anvendes to metoder til at vurdere effektiviseringspotentialer inden for HR; dels en sammenligning af ressourceforbrug og opgaveløsning med andre relevante organisationer og dels interne observationer af effektiviteten i SKATs HR-organisation.


2.6.2.1 Overordnede benchmark-analyser

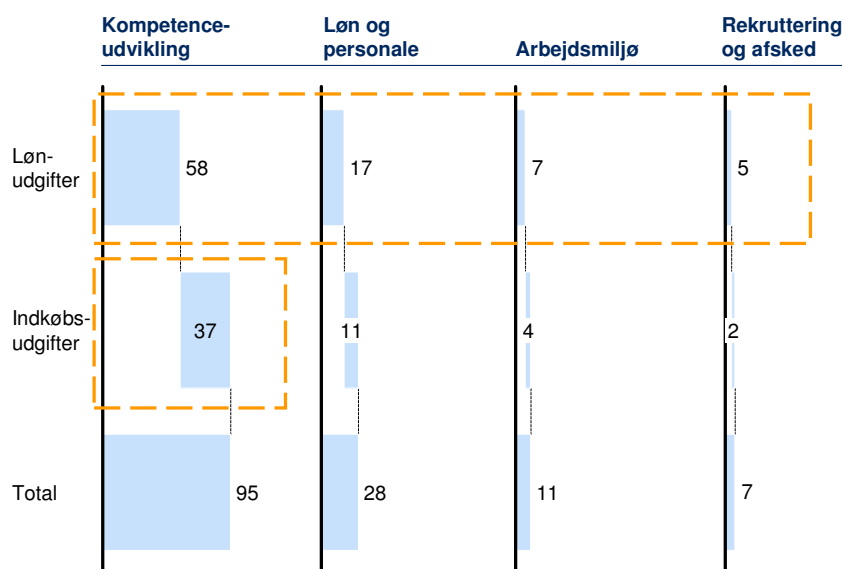
I dette afsnit sammenlignes både årsværks- og indkøbsudgifter. Alle ressourcer, der er forbundet med lønudgifter, analyseres ved hjælp af McKinseys database Overhead Benchmarking. Indkøbsudgifter for kompetenceudviklingsaktiviteter analyseres ved hjælp af databasen ECS Survey. Indkøbsudgifter, der er knyttet til de andre typer udgifter, analyseres ikke ved hjælp af benchmarkmetoden (jævnfør Figur 130). Det skyldes, at der enten ikke eksisterer en referencedatabase for de pågældende indkøbsudgifter, eller at SKATs indkøbsdatasæt vanskeliggør en sammenligning ved hjælp af benchmarkmål, f.eks. hvis SKATs registrering ikke tydeliggør indkøbsudgiftstypen tilpas nøjagtigt.

Figur 130

Overblik over samlede udgifter knyttet til HR-ydelserne

Millioner kroner

 Analyseret med benchmark-metoden



KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011 baseret på ABC-allokering af hovedprocesserne Betalt Fravær samt Ledelse og Overhead

Følgende to underafsnit ser først på en sammenligning af årsværksforbruget, og dernæst følger sammenligninger af indkøbsudgifterne til kompetenceudvikling.

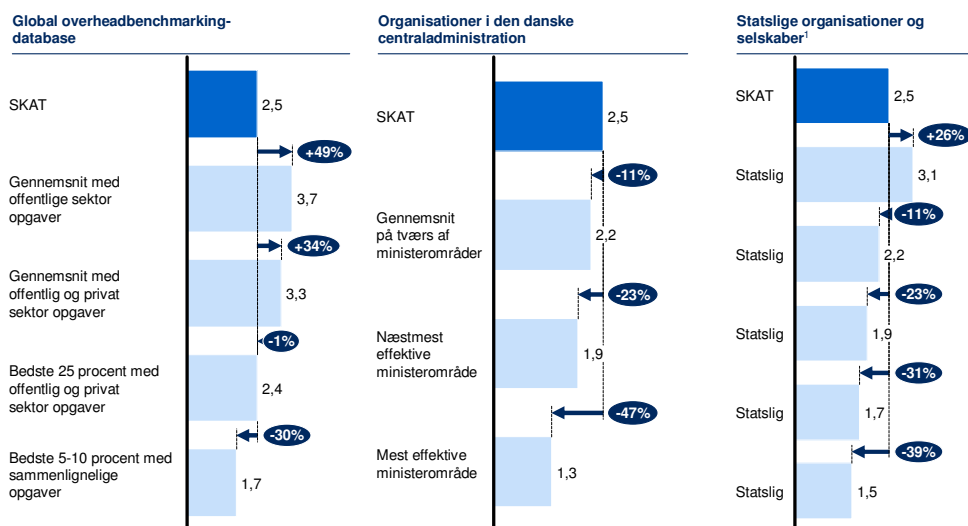
Sammenligning af årsværk

SKATs ressourceforbrug på 189 HR-årsværk i forhold til organisationens samlede bemanning på cirka 7.700 årsværk svarer til, at der anvendes 2,5 HR-årsværk pr. 100 årsværk i organisationen (jævnfør Figur 131). Ved en sammenligning med andre organisationer, herunder danske statslige organisationer og selskaber, vurderes det, at SKATs potentiale for at kunne reducere ressourceforbruget på HR er cirka 20 procent, svarende til cirka 41 årsværk. Baggrunden for vurderingen udfoldes i det følgende.

Figur 131

Ekstern benchmarking af HR-delområdet

HR-årsværk per 100 årsværk



¹ De fem statslige organisationer og selskaber er (i tilfældig rækkefølge): Forsvaret, Politiet, DONG Energy, Post Danmark og DR. Benchmarket er beregnet på baggrund af en årsværks ratio af forholdet mellem antallet af HR-årsværk og det samlede antal årsværk i organisationen

KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011 baseret på ABC-allokering af hovedprocesserne Betalt Fravær samt Ledelse og Overhead; McKinsey overhead benchmarking database; Finansministeriet 2008 " Administrative servicecentre i staten." Februar 2008; statslige organisationer og selskaber




Følgende kan således bemærkes på baggrund af Figur 131:

- Hvis SKAT sammenlignes med organisationer i McKinseys globale overheadbenchmarkingdatabase, indikeres et potentiale på cirka 30 procent i forhold til de 5-10 procent mest effektive organisationer.

- Hvis SKAT sammenlignes med andre organisationer i centraladministrationen i Danmark, indikeres et potentiale på cirka 11 procent i forhold til gennemsnittet, og cirka 23 procent i forhold til det næstmest effektive ministerområde i den danske centraladministration. Hvis der sammenlignes med det mest effektive ministerområde, er potentialet cirka 47 procent. I relation til sammenligningen bør det bemærkes, at efterfølgende analyser viser, at den primære årsag til produktivitetssniveauet er organisationens størrelse og opgavekompleksiteten. Det vurderes, at kompleksiteten i SKAT ikke er større end andre ministerområder, og at SKAT har en størrelse, der ligger på linje med organisationer i datasættet. Det er således vurderingen, at rammebetingelserne er til stede for, at SKAT kan ligge blandt de mest effektive organisationer i staten.
- Endelig understøttes et potentiale på cirka 30 procent af en sammenligning med udvalgte større, statslige organisationer: DONG Energy, Post Danmark (data fra før den nordiske fusion) og Danmarks Radio. De er sammenlignelige med SKAT i organisationens størrelse og geografiske spredning (jævnfør Figur 132). SKAT benchmarkes også i forhold til Politiet og Forsvaret, som dog ikke er inkluderet i denne figur.

Figur 132

Sammenligning med tre andre organisationer

Organisation			
Størrelse	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cirka 5.500 årsværk 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cirka 18.000 årsværk 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cirka 3.000 årsværk
Geografi	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 4 store administrative beliggenheder + cirka 20 kraftværker i hele Danmark 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 12 postområder med cirka 300 distributionscentre, 6 postcentre, 95 egne posthuse og cirka 25 støtteenheder 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Samlet på én primær beliggenhed, men med otte mindre regionale enheder
Organisationsform	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aktieselskab med den danske stat som majoritetsaktionær 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aktieselskab ejet af Posten Norden AB, som er ejet 40 procent af den danske stat og 60 procent af den svenske stat 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Offentlig virksomhed ▪ Underlagt forvaltningsloven
Faktorer der indikerer behov for færre HR-årsværk end SKAT	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ikke underlagt forvaltningslov 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ikke underlagt forvaltningslov, men følger den i praksis ▪ Simple forretningsmodel 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Størstedelen af medarbejderne samlet
Faktorer der indikerer behov for flere HR-årsværk end SKAT	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tre forskellige lønsystemer, vilkårspakker mv. ▪ Mange opkøb, frasalg, ansættelser og afskedigelser ▪ Internationale aktiviteter ▪ Kompleks forretning 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Høj medarbejderomsætning ▪ Mange løstansatte (sommer) ▪ Mange beliggenheder 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Relativ høj medarbejderomsætning og mange konsulenter/midlertidigt ansatte

¹ Før fusion

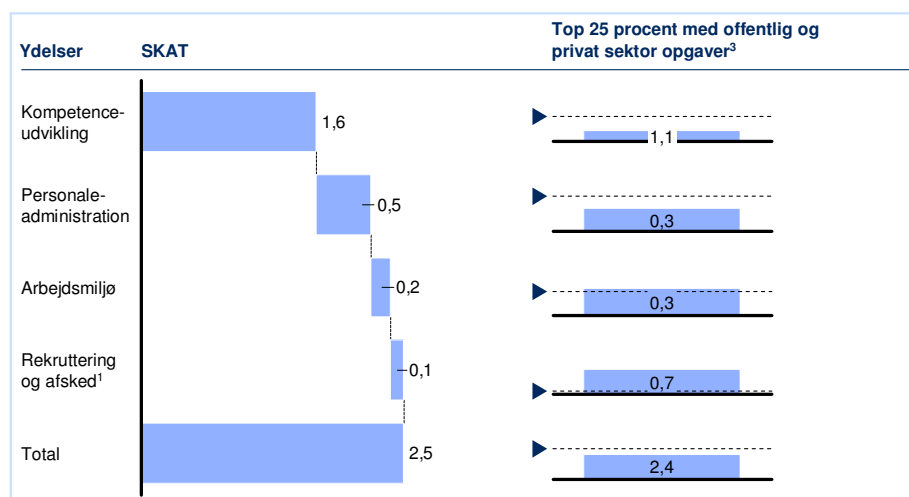
KILDE: Interviews

En mere detaljeret benchmarking med anvendelse af McKinseys overhead-benchmarkingdatabase indikerer, at stort set hele forskellen i SKATs og sammenligningsvirksomhedernes ressourceforbrug skyldes SKATs aktiviteter i forbindelse med kompetenceudvikling (jævnfør Figur 133).

Figur 133

Ekstern benchmarking af HR-delområdet

Antal HR-årsværk per 100 servicerede årsværk



¹ SKAT har haft et reduceret ressourceforbrug på rekruttering som følge af ansættelsesstop

² Denne stikprøve består af 6 offentlige sektor organisationer som udfører sammenlignelige typer af opgaver med en lignende forretningsmodel

³ Denne stikprøve består af 91 private og offentlige organisationer som udfører sammenlignelige typer af opgaver med en lignende forretningsmodel

KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011 baseret på ABC-allokering af hovedprocesserne Betalt Fravær samt Ledelse og Overhead; McKinsey overhead benchmarking database

Som tidligere nævnt anvender SKAT cirka 125 årsværk på kompetenceudvikling, svarende til 1,6 årsværk pr. 100 årsværk i organisationen. For de 25 procent mest effektive organisationer anvender sammenligningsvirksomhederne 1,1 årsværk pr. 100 årsværk i organisationen, svarende til 85 årsværk, ved normalisering til SKATs størrelse.

Benchmarkingen indikerer således, at der et potentiale på cirka 41 årsværk, hvis SKAT tilpasser sit ressourceforbrug til et niveau, der svarer til sammenligningsvirksomhedernes. Denne vurdering er baseret på følgende forudsætninger:

- Omfanget af ressourceforbruget på kompetenceudviklingsaktiviteter er væsentligt højere end i de 91 komplekse serviceorganisationer, der betragtes som værende sammenlignelige med SKAT i forhold til opgavevaretagelse og størrelse.

- I lyset af SKATs størrelse og opgavevaretagelse kan ressourceforbruget på kompetenceudviklingsaktiviteter betragtes som værende usædvanligt højt. Det indikerer, at man ved en forbedret forretningsmæssig organisering og styring kan anvende færre ressourcer til løsning af den samme opgaveportefølje og samtidig bibeholde et acceptabelt kvalitetsniveau.
- SKAT har siden 2005 opnået betydelige effektivisering af personaleadministrationsområdet, og yderligere effektivisering kan kun ske som en konsekvens af allerede igangsatte initiativer og løbende økonomistyring på området.
- SKAT har i de seneste år fokuseret på at forbedre organiseringen og dimensioneringen af arbejdsmiljøaktiviteterne. SKATs anvender ikke betydeligt flere ressourcer end sammenlignelige organisationer, hvorfor det forudsættes, at der ikke er større effektiviseringsgevinster at hente på området udover det, der kan opnås ved løbende forbedringer af organisering og økonomistyring.
- SKATs ressourceforbrug til aktiviteter inden for *rekruttering og afsked* må betragtes som relativt lavt set i forhold til sammenlignelige organisationer. Det vurderes hovedsageligt at skyldes SKATs tilpasningen af personaleforbruget som led i indfrielsen af ambitionerne bag fusionen. Området er derfor ikke analyseret nærmere i denne analyse. Det bør dog bemærkes, at aktiviteten har en karakter, hvor der typisk er mulighed for proces- og styringsmæssige forbedringspotentialer. Det bør desuden bemærkes, at SKATs ressourceforbrug på rekrutterings- og afskedsaktiviteter er sammenhængende med forbruget på de kompetenceudviklingsaktiviteter, der har som formål at kompetenceløfte en eksisterende medarbejder ind i en ny stilling. Det må derfor forventes, at en fokuseret rekruttering i SKAT, hvor de nyansattes kompetencer matcher opgaverne, vil kunne reducere behovet for kompetenceudviklingsaktiviteter tilsvarende. Administrationsomkostningerne forbundet hermed skønnes at være lavere end de tilsvarende omkostninger der i den nuværende situation går til kompetenceudvikling.

Sammenligning af indkøbsomkostninger

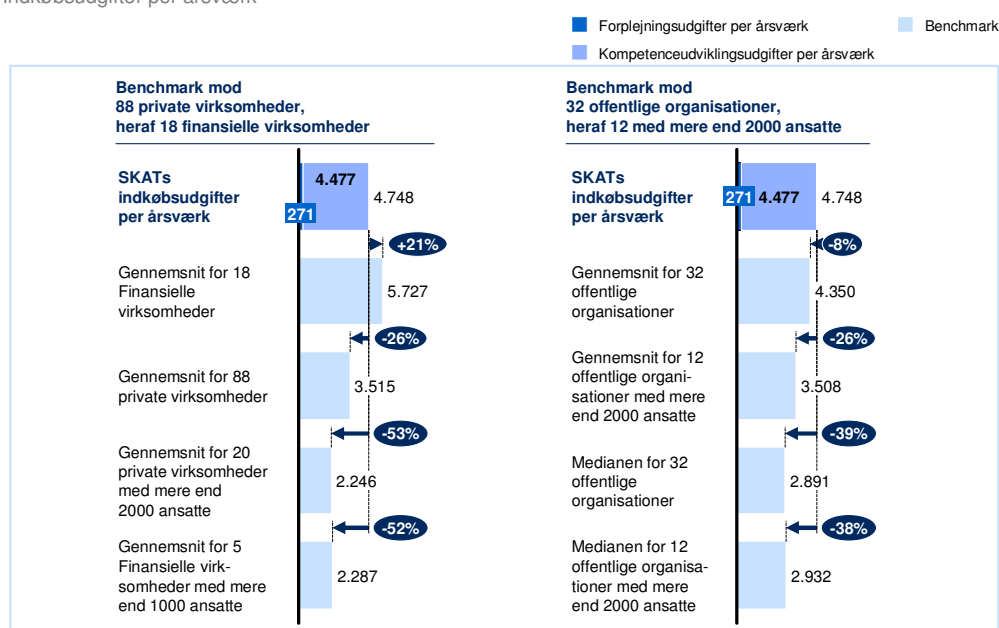
SKATs indkøb af kompetenceudviklingsaktiviteter beløber sig på cirka 37 millioner kroner. I forhold til organisationens samlede bemanning på 7.700 årsværk anvendes der cirka 4.750 kroner til kompetenceudviklingsaktiviteter pr. årsværk i organisationen.

En sammenligning med andre private og offentlige organisationer indikerer, at SKAT vil kunne reducere de HR-relaterede indkøbsomkostninger med 8-52 procent, hvis SKAT fuldt ud kan udnytte sin størrelse til at nedbringe indkøbsudgifterne (jævnfør Figur 134). Da der her benchmarkes med en sammenligningsgruppe af amerikanske organisationer, kan sammenlignelighed potentielt være lavere end inden for Danmarks grænser, hvorfor resultaterne bør sammenholdes med de øvrige analyser i kapitlet.

Figur 134

Ekstern benchmarking af kompetenceudvikling-relaterede indkøbsudgifter

Indkøbsudgifter per årsværk



KILDE: Indkøbsudgifter udtræk 2011; Benchmarking oversigt ECS Survey on Employee Productivity 2005-2006 – stikprøven dækker over 120 organisationer i USA. Benchmark er justeret for dollar kurs på 5,8 og inflation på 2,5 procent om året

Figur 134 illustrerer, at niveauet af SKATs kompetenceudviklingsindkøb er relativt højt i forhold til SKATs størrelse. Benchmarkinganalysen viser, at de største virksomheder formår at udnytte stordriftsfordele på HR-relaterede indkøb. Offentlige organisationer med mere end 2.000 ansatte er således dobbelt så effektive som den gennemsnitlige offentlige organisation. Det samme gælder for private virksomheder og for en stikprøve af private finansielle virksomheder. Det indikerer, at det bør være muligt for SKAT at nedbringe indkøbsomkostningerne.

2.6.2.2 Effektiviseringsanalyser

Ovenstående benchmarkresultater understøttes i de følgende analyser, der har som formål at identificere effektiviseringspotentialer for både volumen og pris i forbindelse med HR-relaterede indkøb.

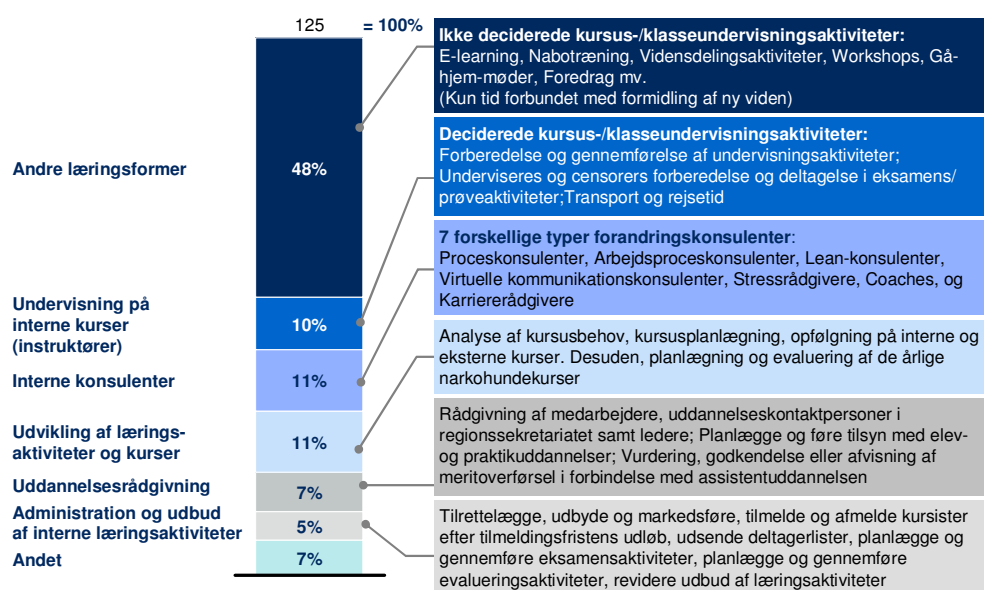
Analysen er udelukkende rettet mod kompetenceudvikling, idet den indledningsvise benchmarkanalyse ikke indikerede et større potentiale for effektivisering af de tre underområder løn, arbejdsmiljø og rekruttering.

De cirka 125 årsværk SKAT anvender på kompetenceudvikling, fordeler sig på en række forskellige aktiviteter, herunder kursusadministration, udvikling af kurser og undervisning (jævnfør Figur 135).

Figur 135

Fordeling af kompetenceudviklingsårsværk på aktiviteter

Årsværk



KILDE: Ydelseskatalog

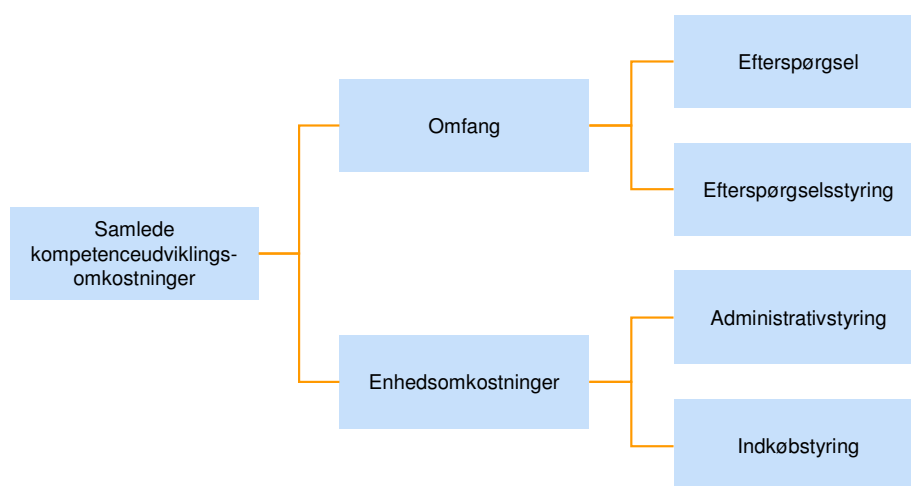
For at identificere specifikke tiltag, der kan bidrage til nedbringelse af de samlede udgifter, der anvendes til kompetenceudviklingsaktiviteter, er det hensigtsmæssigt at forstå, hvilke elementer der ligger bag ressourceforbruget. Den analytiske struktur for nedbrydning af de omkostninger, der er forbundet med kompetenceudviklingsaktiviteter (jævnfør Figur 136), identificerer to elementer, der er relateret til omfang (efterspørgsel og efterspørgselsstyring),

samt to elementer, der er relateret til enhedsomkostninger (administrativstyring og indkøbsstyring).

Det næste underafsnit præsenterer derfor en række analyser, som har til formål at afdække potentialet for at nedbringe ressourceforbruget på kompetenceudviklingsaktiviteterne ved at identificere de områder, der kan effektiviseres.

Figur 136

Analytisk struktur for nedbrydning af omkostninger forbundet med kompetenceudviklingsaktiviteter



KILDE: McKinsey

Omfanget af kompetenceudviklingsaktiviteter

Dette underafsnit, der omhandler omfanget af kompetenceudviklingsaktiviteterne, viser, at:

- SKAT har et væsentligt højere kompetenceudviklingsforbrug end andre komplekse servicevirksomheder
- SKATs ressourceforbrug har været stigende siden 2009 på trods af, at antallet af medarbejdere er reduceret
- SKAT anvender relativt mange ressourcer på kurser i personlig udvikling end ledelses- og funktionsrettede kurser

Efterfølgende vurderes de to delelementer, der har direkte indflydelse på omfanget: Efterspørgslen og efterspørgselsstyringen.

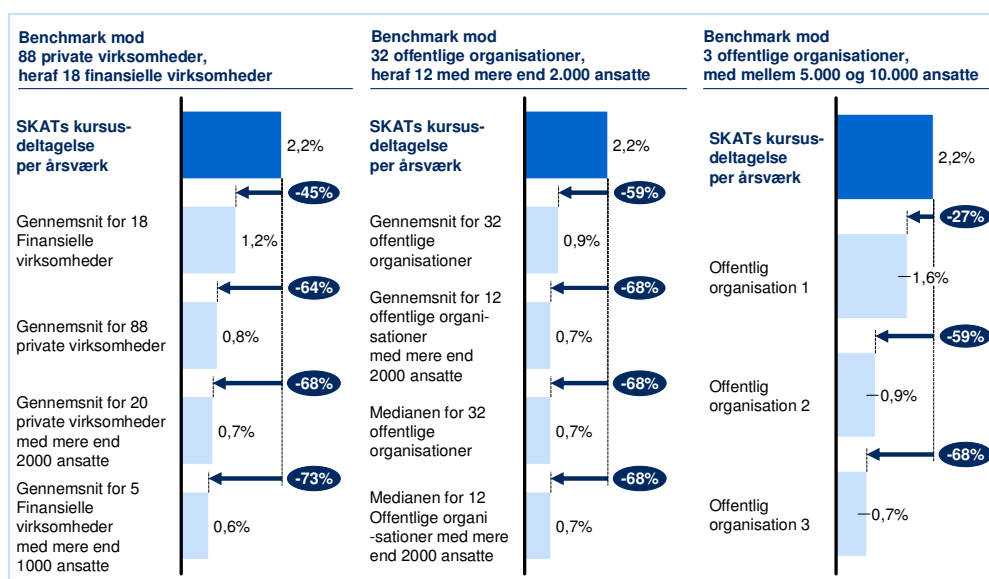
SKAT har et væsentligt højere kompetenceudviklingsforbrug end andre komplekse servicevirksomheder.

I gennemsnit anvender medarbejdere i SKAT 2,2 procent af arbejdstiden på deltagelse i kompetenceudviklingsaktiviteter, svarende til godt 1 arbejdsuge pr. år. Det er mere end det dobbelte af de 0,7-1,2 procent af arbejdstiden, der ses i sammenligningsvirksomhederne (jævnfør Figur 137). Sammenligningen er foretaget både med virksomheder i den private sektor og med andre offentlige organisationer.

Figur 137

Ekstern benchmarking af kursusdeltagelse per årsværk

Procent af kursusdeltagelse per årsværk



KILDE: Benchmarking oversigt ECS Survey on Employee Productivity 2005-2006 – stikprøven dækker over 120 organisationer i USA

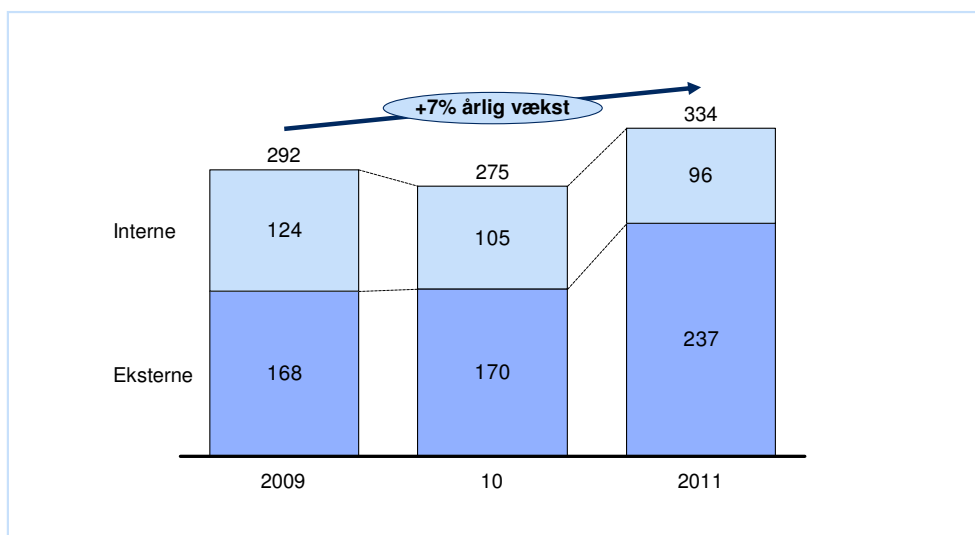
SKATs ressourceforbrug har været stigende siden 2009 på trods af, at antallet af medarbejdere er reduceret

SKATs ressourceforbrug på deltagelse i kompetenceudviklingsaktiviteter har været stigende i forbindelse med reorganiseringen i 2009, og er ikke faldet tilbage til det tidligere niveau (jævnfør Figur 138). Stigningen i ressourceforbruget skal sammenholdes med, at antallet af medarbejdere i samme periode er faldet.

Figur 138

Eksterne og Interne Kurser

1.000 kursustimer



KILDE: SKAT HR Udvikling, Bilag

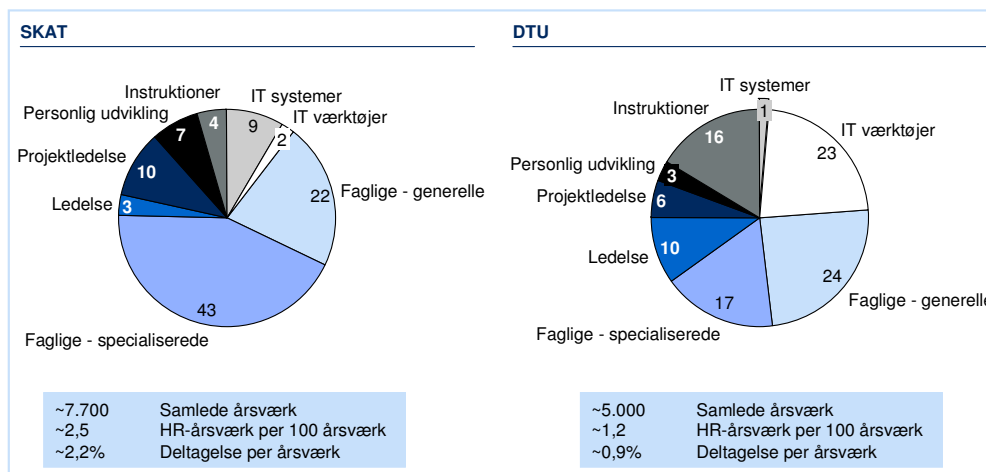
SKAT anvender relativt mange ressourcer på kurser i personlig udvikling end ledelses- og funktionsrettede kurser.

Sammenligninger med andre dele af staten viser, at SKAT anvender en større andel af kompetenceressourcerne på kurser, som ikke direkte er opkvalificerende i forhold til SKATs kerneopgaver/funktioner. Dette skal ses i lyset af, at den overordnede deltagelsesprocent pr. medarbejder er 2,2 procent af et årsværk for SKAT mod 0,9 procent for sammenligningsorganisationen, som i dette tilfælde er DTU (jævnfør Figur 139). Det betyder med andre ord, at SKAT, både ved en absolut betragtning og ved en relativ betragtning, anvender flere kursusdeltagelsesressourcer på personligudviklingskurser end faglige kurser og ledelseskurser.

Figur 139

Timer brugt på udbudte læringsaktiviteter i 2011

Procent



KILDE: SKAT kursustime opgørelse fra HR-afdelingen, DTU kursuskatalog 2011

Kursusdeltagelsen synes i højere grad at være drevet af medarbejdernes efterspørgsel end af det strategiske eller driftsmæssige behov i forhold til SKATs opgaveløsning. Det begrundes af de følgende observationer om både efterspørgslen og efterspørgselsstyringen.

Efterspørgsel

Efterspørgslen efter kompetenceudviklingsaktiviteter er et vigtigt element, der delvist driver kompetenceudviklingsniveauet. Observationer viser, at det særligt er SKATs styringsstruktur, der er medvirkende til den relativt høje efterspørgsel efter kompetenceudvikling.

Generelt ses det, at ressourceforbruget i høj grad er fastsat af regionerne, og at koncerncentret ikke har de nødvendige styringsmæssige rammer til at styre det samlede forbrug efter økonomiske eller strategiske principper, der er knyttet til SKATs målsætninger.

De udbudte aktiviteter oprettes som udgangspunkt på baggrund af regionale kompetenceplaner, der udarbejdes af regionerne.

Proceduren fungerer på den måde, at kompetenceudviklingen sker på baggrund af kompetenceplanerne, og at udvikling og drift af aktiviteterne varetages af HR Udvikling og HR Uddannelseskontorerne i Koncerncentret. Der er dog en tendens til, at der arrangeres både interne og eksterne kurser decentralt i forretningen, som ikke er koordineret af den centrale HR-organisation.

Omfanget af de udbudte aktiviteter fastsættes også delvist på baggrund af de budgetmæssige rammer, som styres af regionerne.

Der findes dog ikke et entydigt budget til kompetenceudvikling. Regionerne får et årsværksbaseret afdelingsbudget, der blandt andet skal dække uddannelse, men den præcise disponering af ressourceandelen, der anvendes til uddannelse, er inden for det regionale råderum. Det betyder også, at der kan være en vis forskel på de enkelte regioners prioritering af uddannelse⁸¹.

Efterspørgselsstyring

Efterspørgselsstyring er den mekanisme, som organisationer implementerer for at holde kompetenceudviklingsniveauet på et økonomisk fornuftigt niveau. Analyserne af det potentiale, der er forbundet med at forbedre denne type styring, knytter sig derfor til en vurdering af de beslutningsprocesser og organisatoriske vilkår, der understøtter styringen.

Generelt vurderes det hensigtsmæssigt at stramme styringen af, hvilke kurser der tilbydes, og dermed stramme forbruget pr. medarbejder.

Dette underafsnit, der omhandler efterspørgselsstyringen af omfanget af kompetenceudviklingsaktiviteterne, viser:

- At der ikke kan påvises en sammenhæng mellem kravene til medarbejdernes kompetencer og omfanget af kompetenceudvikling
- At der, på trods af central koordinering, ikke er nogen bindende central prioritering af ressourceforbruget

Herudover præsenterer underafsnittet en række organisatoriske principper, som man i andre offentlige organisationer anvender for at understøtte økonomisk styring af HR-relaterede aktiviteter. Disse principper er:

⁸¹ Jævnfør notatet "Delanalyse 4: Uddannelse, 3. juli 2012", side 23 – udarbejdet af Skatteministeriet til Udvalget for analyser af Skatteministeriet og McKinsey

- At strategiske opgaver bør centraliseres og forankres under topledelsen med henblik på at sikre tværgående standarder, opbygning af viden og kompetencer samt fravær af unødvendig duplikering
- At den optimale organisering sikrer, at HR-funktionen har indsigt i lokale forhold, og dermed kan indgå som en tæt og værdifuld sparringspartner for den lokale ledelse
- At transaktionelle personaleadministrative opgaver centraliseres, og evt. kan udliciteres

Der kan ikke påvises sammenhæng mellem kravene til medarbejdergruppernes kompetencer og udvikling heraf og omfanget af kompetenceudvikling.

Ved at sammenholde SKATs proces for analyse af personalebehovet med veletablerede succeskriterier inden for strategisk personaleplanlægning med en tidshorisont på mere end 2 år, viser det sig, at SKATs dokumentation for kompetenceudviklingsbehovet er utilstrækkelig til at kunne motivere et højt ressourceforbrug på kompetenceudviklingsaktiviteter og høje indkøbsudgifter på området (jævnfør Figur 140).

SKAT arbejder i dag med et program ved navn Job og kompetencematch med en tidshorisont, der er kortere end 2 år.

Figur 140

Kriterier for succesfuld planlægning af kompetenceudvikling og rekrutteringsbehov

Succeskriterier	Beskrivelse	Opfyldt i SKAT	Rationale
1 Alle 3 typer af behovsanalyser foretages objektivt	<ul style="list-style-type: none"> 3 analyser bør afdække forventningerne til personale antal, påkrævet kompetenceniveau, samt krav til geografisk placering Personalebehovsanalysen foretages uafhængigt af forretningsenhederne så behovet er objektivt estimeret af central HR-enhed 		<ul style="list-style-type: none"> Regionerne har for stor indflydelse Begrænset udfordring af identificeret behov
2 Omkostnings-optimal målopfyldelsesplan afdækkes ved økonomisk analyse	<ul style="list-style-type: none"> Økonomisk analyse der inddrager omkostninger forbundet med rekruttering, afskedigelser og kompetenceløft bruges til at finde den optimale kombination af de tre aktiviteter til at opfylde organisationens personalemål 		<ul style="list-style-type: none"> Nuværende analyser anvendes ikke konsekvent i styringen, kun på efterspørgselsbasis
3 Planlægnings-proces er integreret med budgetproces	<ul style="list-style-type: none"> HR-enheden samarbejder med økonomistyringskontoret i udarbejdelse af den langsigtede personale plan Processen og analyserne er en integreret del af budgeteringsprocessen og økonomistyringsprocessen 		<ul style="list-style-type: none"> Begrænset samarbejde herom Mulighed for at styrke samarbejdet
4 Personaleafgangs sandsynligheder er estimeret statistisk	<ul style="list-style-type: none"> Fremskrivning af personale afgang foretages statistisk ved hjælp af historiske data for at få et retvisende billede der bygger på data og ikke subjektive sandsynlighedsestimater 		<ul style="list-style-type: none"> Produktions-analyses har udviklet et værktøj til prognostisering
5 Der inddrages indsigt om eksterne forandrings-mekanismer	<ul style="list-style-type: none"> Man inddrager indsigt om teknologiske, politiske, demografiske og økonomiske forandringsmekanismer i organisationensomverden Dette gøres i samarbejde med den årlige strategiproces for organisationen 		<ul style="list-style-type: none"> Udføres ikke konsekvent, kun på efterspørgselsbasis

KILDE: McKinsey erfaringer fra HR-transaktionsprojekter for andre Skatteforvaltninger

Der er ingen bindende central prioritering af ressourceforbruget (selvom en vis grad af koordinering finder sted på tværs af enhederne).

På trods af, at der på tværs af enhederne finder koordinering sted, er der ingen bindende central prioritering af ressourceforbruget på kompetenceudvikling. Dette vurderes at medvirke til et samlet større aktivitetsniveau. Det kan ligeledes betyde, at der ikke opnås størst mulig effekt af de anvendte midler. En sammenligning med andre statslige organisationer og selskaber, som har et markant lavere ressourceforbrug på HR-aktiviteter, viser også, at HR, og især kompetenceudvikling, typisk varetages på centralt niveau (jævnfør Figur 141).

Ser man på organiseringen af HR i de tre statslige organisationer og selskaber, har de alle indrettet sig efter samme principper. I alle tre organisationer er personaleadministrationen, fra de transaktionelle til de mere kompetencekrævende opgaver, således samlet i centrale enheder, der understøtter hele organisationen og typisk køres efter principper om kontinuerlig effektivisering og optimering af sagsgange. Kompetenceudvikling, fra konceptudvikling til administration af kursusudbud, er ligeledes centraliseret. Endelig er den tværgående strategi- og politikudvikling centraliseret og forankret under HR-direktøren eller i en selvstændig strategisk stabsfunktion.

Figur 141

Tre HR-organisationer med strammere styring

Organisation		 ¹	
Størrelse	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cirka 5.500 årsværk 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cirka 18.000 årsværk 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cirka 3.000 årsværk
Geografi	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 4 store administrative beliggenheder + cirka 20 kraftværker i hele Danmark 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 12 postområder med cirka 300 distributionscentre, 6 postcentre, 95 egne posthuse og cirka 25 støtteenheder 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Samlet på én primær beliggenhed, men med otte mindre regionale enheder
Organisationsform	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aktieselskab med den danske stat som majoritetsaktionær 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aktieselskab ejet af Posten Norden AB, som er ejet 40 procent af den danske stat og 60 procent af den svenske stat 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Offentlig virksomhed ▪ Underlagt forvaltningsloven
Faktorer der indikerer behov for færre HR-årsværk end SKAT	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ikke underlagt forvaltningslov 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ikke underlagt forvaltningslov, men følger den i praksis ▪ Simple forretningsmodel 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Størstedelen af medarbejderne samlet
Faktorer der indikerer behov for flere HR-årsværk end SKAT	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tre forskellige lønsystemer, vilkårspakker mv. ▪ Mange opkøb, frasalg, ansættelser og afskedigelser ▪ Internationale aktiviteter ▪ Kompleks forretning 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Høj medarbejderomsætning ▪ Mange løstansatte (sommer) ▪ Mange beliggenheder 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Relativ høj medarbejderomsætning og mange konsulenter/midlertidigt ansatte

¹ Før fusion

KILDE: Interviews

Den strategiske understøttelse af den lokale personaleledelse sikres efter tre forskellige modeller i de tre organisationer:

- Post Danmark opererer med lokale HR-medarbejdere, der refererer til og fungerer som sparringspartnere for den lokale ledelse og samtidig er bindeled til den centrale organisation. Post Danmark anvender 2-5 medarbejdere for hvert af de 12 postområder, hvor de decentrale enheder i begge organisationer hver beskæftiger cirka 1.100 årsværk i gennemsnit.
- I DONG Energy har HR-partnerne også tidligere refereret til direktørerne for de respektive forretningsområder, men det er netop ændret, så de nu refererer til HR-direktøren for at sikre bedre tværgående koordination og lokal forretningsunderstøttelse.
- I DR er samtlige HR-medarbejdere ansat i den centrale HR-funktion, som er placeret i København, undtagen én person, som er placeret i Århus. Der opereres ikke formelt med et partnerbegreb, men i praksis har HR-konsulenterne særlige direktørrområder, de er ansvarlige for, og som de derfor i særlig grad yder sparring til.

Centraliseringen af opgaveløsningen i alle tre organisationer går således hånd i hånd med lokalt ansvar og kompetence i forhold til budget, faglig opgaveløsning og personaleledelse.

De tre principper bag den gode praksis for organisering af HR-opgaverne er udfoldet yderligere i det følgende:

Strategiske opgaver bør centraliseres og forankres under topledelsen med henblik på at sikre tværgående standarder, opbygning af viden og kompetencer samt fravær af unødvendig duplikering.

HR-opgaverne i en hvilken som helst organisation kan grundlæggende inddeles i tre forskellige opgavekategorier. De drives hver især af forskellige dynamikker, og skal derfor underlægges forskellige principper for optimering af opgaveløsningen.

Den første kategori indeholder opgaver, som enten er af *tværgående strategisk karakter og/eller er forbundet med væsentlige kompetencemæssige skalafordele*. Opgaver i denne kategori er eksempelvis udarbejdelse af politikker og koncepter, hvor forankring i topledelsen og ensartethed på tværs af organisationen er et afgørende parameter. Andre opgaver er komplekse personalesager, hvor ensartet og korrekt behandling ligeledes er afgørende, og hvor det kræver en vis volumen at kunne oparbejde det nødvendige kompetenceniveau.

Den optimale organisering sikrer, at HR-funktionen har indsigt i lokale forhold, og dermed kan indgå som tæt og værdifuld sparringspartner for den lokale ledelse.

Opgaverne i den anden kategori er ligeledes strategiske, men samtidig af en karakter, der kræver *lokal tilstedeværelse*. Det kan f.eks. være understøttelse af lokal organisationsudvikling, støtte til områdernes ledelse vedrørende opfølgning af personaletilfredshedsundersøgelser, udvikling af lokale kompetenceplaner og sparring med personaleledere. Midlet er decentral placering af opgaveløsningen med enten stipt eller fuld reference til den lokale ledelse. En sådan decentral HR-funktion kaldes ofte *HR-partner*, hvilket er en understregelse af, at fokus er på sparring og strategisk understøttelse i forhold til den lokale ledelse.

Transaktionelle personaleadministrative opgaver bør centraliseres og eventuelt udliciteres.

Endelig består den tredje kategori af *transaktionelle personaleadministrative opgaver*, der hverken kræver specialistviden eller fysisk nærhed til ledelse og medarbejdere. Den transaktionelle personaleadministration vil ofte ske som led i

processer, hvor der samtidig udøves ledelseskompetence og træffes beslutninger/afgørelser. Den administrative proces effektuerer beslutningerne, og forbereder dem eventuelt, men selve det at træffe beslutningerne er personalelederens ansvar, og er således ikke et element i personaleadministrationen. Transaktionelle opgaver omfatter blandt andet lønadministration, indhentning af refusioner, udarbejdelse af ansættelseskontrakter og administrativ behandling af personalesager generelt.

Opdelingen mellem udøvelse af ledelsesmæssig kompetence og den transaktionelle administration kan illustreres ved f.eks. lønadministrationen, hvor ledelsen fastsætter medarbejderens lønniveau ved ansættelsen, godkender timeregnskaber løbende og afgør fordelingen af lokalløn. Den transaktionelle personaleadministration leverer eventuelt datagrundlaget for ledelsens beslutninger og understøtter, at lønnen udbetales korrekt og i overensstemmelse med beslutningerne. Den optimale organisering af transaktionelle opgaver understøtter maksimal standardisering og udnyttelse af skalafordele. Midlet hertil er centralisering og eventuelt udlicitering af opgaveløsningen.

Enhedsomkostninger for aktiviteterne

Det vurderes, at det generelt koster mere i SKAT at sammensætte en kompetenceudviklingsaktivitet, end det typisk gør i sammenlignelige virksomheder. Kilderne til høje enhedsomkostninger er grundlæggende to elementer: Administrativ styring af interne planlægnings-, udviklings- og opfølgingsaktiviteter, der er forbundet med kompetenceudvikling, samt indkøbsstyring af udliciterede ydelser.

Administrativ styring

Dette underafsnit analyserer den administrative styring af kompetenceudviklingsaktiviteterne. Analyserne viser, at den decentrale ressourceanvendelse indebærer begrænset strategisk prioritering, overlappende arbejde samt manglende udnyttelse af stordriftsfordele. Endvidere medfører den regionale organisering, at enhedsomkostninger pr. kompetenceudviklingsaktivitet bliver unødigt høje, især pga. en ressourceanvendelse og organisering af de administrative opgaver.

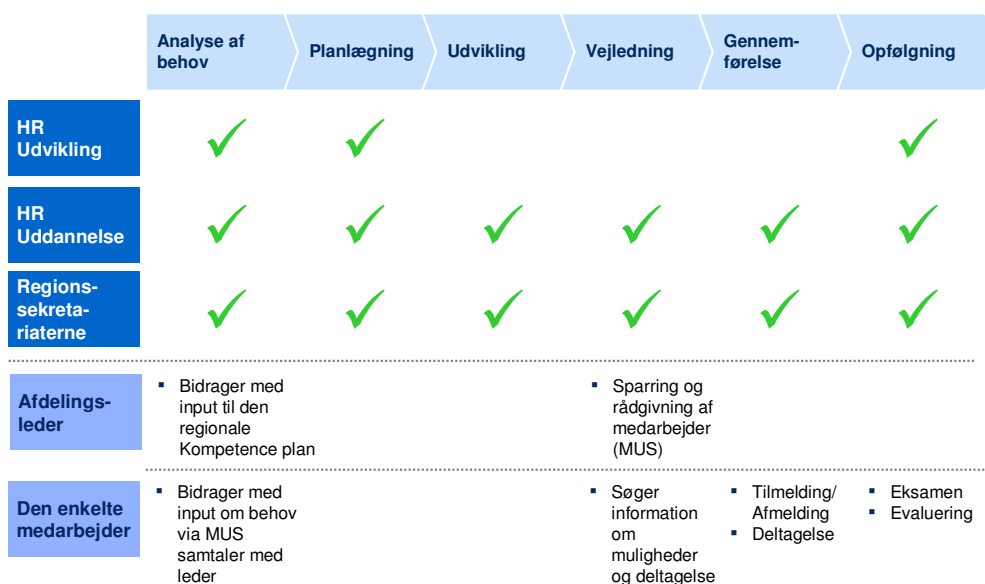
Decentral ressourceanvendelse indebærer begrænset strategisk prioritering, overlappende arbejde samt manglende udnyttelse af stordriftsfordele.

Ressourceanvendelsen på kompetenceudviklingen er meget decentral, således at der anvendes ressourcer herpå i alle regioner og i de regionalt placerede

landsdækkende enheder, herunder administration og udvikling. Det indebærer en betydelig risiko for manglende strategisk prioritering mellem forskellige typer kompetenceudviklingsaktiviteter, overlappende arbejde samt manglende udnyttelse af stordriftsfordele. Regionssekretariatene udfører blandt andet både drift og udviklingsopgaver, og de følger ikke samme tilgang til prioritering af kompetenceudvikling som de centrale kontorer (jævnfør Figur 142).

Figur 142

Procesoversigt for styring af HR-kompetenceudviklingsaktiviteter



KILDE: Ydelseskatalog; Interviews

Indkøbsstyring

Dette underafsnit om indkøbsstyringen af kompetenceudviklingsaktiviteterne viser:

- At der er prisforskelle mellem næsten identiske læringsaktiviteter
- At det HR-relaterede indkøb er fordelt på mange leverandører, således at potentialet i volumenkonsolidering næppe er udnyttet

Disse observationer understøtter en forventning om, at SKAT kan realisere et potentiale, der er forbundet med at forbedre indkøbsstyringen.

Der eksisterer prisforskelle mellem stort set identiske læringsaktiviteter

Det vurderes, at SKAT bør øge styring af, hvor uddannelser tages, idet der er identificeret store prisforskelle mellem stort set identiske uddannelser, der i dag benyttes af SKAT. Der bør samtidig foretages en konstant vurdering af, hvornår øgede rejseudgifter overgår effektiviseringer ved f.eks. at anvende læringstilbud, der geografisk er placeret længere væk, men som omvendt er de billigste læringsaktiviteter. Denne vurdering er baseret på en analyse af prisforskellen på tværs af udvalgte kategorier for de kompetenceudviklingsrelaterede indkøbsomkostninger.

Prisforskellen analyseres ved at præsentere eksempler på udvalgte kategorier af HR-relaterede indkøb, især uddannelser. Der skelnes mellem uddannelsestyper, der tilbydes til medarbejdere og til ledere. SKAT tilbyder tre typer videreuddannelser til medarbejdere:

- Akademiuddannelsen i Skatter og Afgifter, som udbydes i Århus, København og Odense, hvor alle uddannelser skulle være ens.
- En diplomuddannelse i skatter og afgifter, som er samme prisniveau, uanset hvor i landet den tages.
- Masteruddannelser i skatter og afgifter, som udbydes på Copenhagen Business School (CBS) og Århus Universitet.

Der er grundlæggende to typer lederuddannelser på hhv. diplom- og masterniveau: Masteruddannelser i offentlig administration, ledelse og governance og diplomuddannelserne, der udbydes af Metropol (København), VIA University College og University College Sjælland, som er identiske.

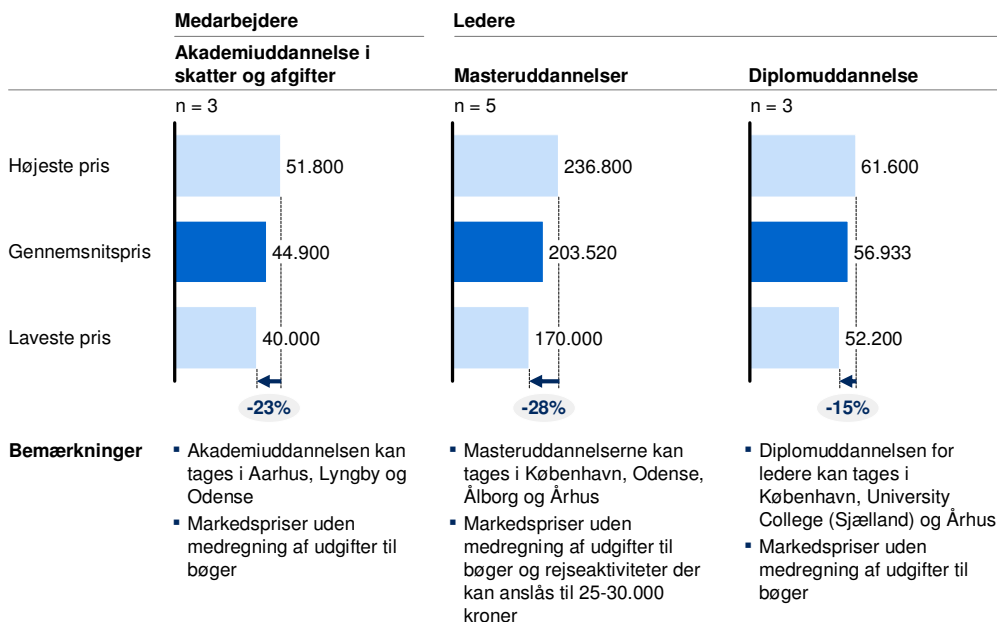
Uddannelserne på diplom- og masterniveau til ledere koster i gennemsnit 55.000-200.000 kroner. Der starter hvert år omkring 12-14 personer på diplomuddannelsen, og 4-7 på masteruddannelsen, hvilket svarer til udgifter på omkring 2 millioner kroner om året.

En fjerde kategori er masteruddannelsen i direkte og indirekte skatter, som udbydes både i Århus, Odense og København. Her er der ikke nogen prisforskel, da prisen er 145.000 kroner alle tre steder.

Figur 143

Priseksempler på uddannelser købt af SKAT

DKK for hele uddannelsen



KILDE: Prislister fra diverse universiteter, SKAT data

Ved masteruddannelserne for ledere skal det bemærkes, at der er tale om forskelligt indhold, og muligvis også uddannelsesmæssigt niveau. Højeste og laveste pris er hhv. Master i offentlig ledelse ved Århus Universitet og Master in Public Management ved Syddansk Universitet.

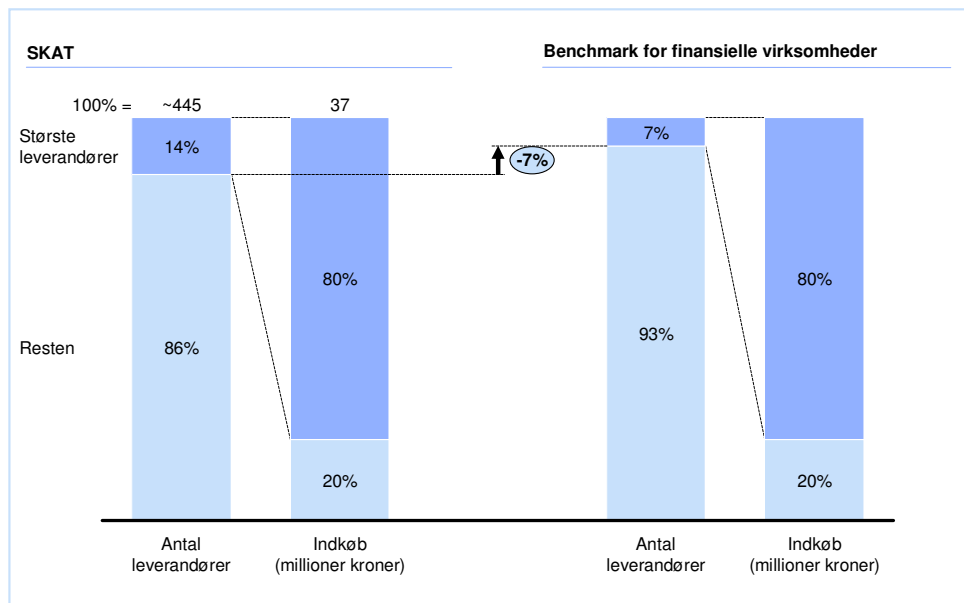
Det HR-relaterede indkøb er fordelt på mange leverandører, således at potentialet i volumenkonsolidering næppe er udnyttet

80 procent af SKATs indkøb på kompetenceudviklingsaktiviteter er placeret hos 14 procent af SKATs leverandører (jævnfør Figur 144). En sammenligning med et stikprøveudvalg af finansielle virksomheder viser, at 80 procent af indkøbsvolumen typisk er koncentreret hos cirka 7 procent af en organisations leverandører. Det indikerer, at der er et potentiale for at samle indkøbsvolumen på færre leverandører med det formål at opnå bedre pris- og indkøbsbetingelser.

Figur 144

Leverandørkoncentrationen

2011



KILDE: Indkøbsudgifter udtræk 2011

2.6.3 Forslag til effektiviseringstiltag

Ovenstående analyser viser, at SKATs ressourceforbrug på kompetenceudviklingsaktiviteter er mere omfattende end i sammenlignelige serviceorganisationer mv., og at der således er et effektiviseringspotentiale ved at nedbringe ressourceforbruget svarende til tilsvarende organisationers forbrug.

I det følgende præsenteres tre tiltag, der kan realisere effektiviseringspotentialet inden for HR:

- Yderligere centralisering af HR-arbejdet gennem etablering af en integreret HR-organisation
- Reducering af den samlede mængde læringsaktiviteter med udgangspunkt i de strategiske prioriteter
- Reducering af den gennemsnitlige kursusudgift pr. deltager ved optimering af administration og planlægning af læringsaktivitetsudbuddet (økonomisk styring og konsolidering af antallet af leverandører)

Efterfølgende følger en vurdering af effektiviseringstiltagenes effekt på kompetenceudviklingskvaliteten.

2.6.3.1 Etablering af en integreret HR-organisation

Som beskrevet er HR i SKAT generelt centraliseret i Koncerncenteret, bortset fra kompetenceudvikling, som i bredt omfang ansvarsmæssigt er placeret decentralt, og i Koncerncenteret, hvor HR-aktiviteterne er spredt ud på en række forskellige funktioner.

En centralisering af ansvaret for kompetenceudvikling vil blive styrke ved at etablere en integreret HR-organisation, på samme måde som det ses i de fleste større statslige organisationer. Den samlede HR-organisation bør først og fremmest referere til et direktionsmedlem. Den konkrete organisationsstruktur vil kunne bestå af følgende fire funktioner⁸²:

- *HR-strategi*, herunder tværgående strategi-, politik- og konceptudvikling, med en høj grad af aktiviteter, som på nuværende tidspunkt ansvarsmæssigt varetages af *HR-udviklingskontoret* og *Løn og Personalejura*. *HR-strategi* har det samlede budgetansvar for HR-området, undtagen *HR-service*-området.
- *HR-service*, herunder transaktionelle personaleadministrative processer, såsom lønadministration, indhentning af refusioner, udformning af ansættelseskontrakter, oprettelse af medarbejdere i personalesystemer, administration af kursustilmeldinger samt administrativ sagsbehandling af sager vedrørende barsel, tjenestefrihed og ændringer af tjenestetid. Herudover dækker området også over arbejdsmiljøaktiviteter. Budgetansvar med reference til *Koncernservice*.
- *HR-kompetenceudvikling*, herunder udvikling og administration af medarbejderudviklingssamtaler, udvikling af kursuskatalog samt administrativ og indholdsmæssig koordination af kurser og andre kompetenceudviklingsaktiviteter. Budgetansvar med reference til *HR-strategi*.
- *HR-partner* med ansvar for understøttelse af chefer, herunder i forbindelse med lokal implementering af personalepolitikker, personaleressourcestyring, ansættelser, udarbejdelse af kompetenceplaner, sparring vedrørende ledelses- og organisationsudvikling samt som lokalt kontaktpunkt i forhold til særligt kritiske personalesager. Budgetansvar med reference til *HR-strategi*.

Ovenstående anbefalinger er illustreret nedenfor i Figur 145, der viser et eksempel på opgavefordelingen inden for administration og planlægning af kompetenceudviklingsaktiviteter i en organisation med en integreret HR-enhed

⁸² Se kapitlet om organisation for et organisationsdiagram over den anbefalede struktur

med HR-partnere knyttet til forretningsområderne. Opgaverne for hver af de fire enheder er beskrevet på tværs af fire aktiviteter, som er interne og eksterne kompetenceudviklingsaktiviteter, driftsmæssige instruktioner og selve den strategiske og økonomiske styring. De fire enheder er den lokale personaleledelse, HR-partnerne, Koncern HR, og de eksterne partnere, der leverer ydelser til organisationen.

Figur 145

Typisk opgavefordeling i organisationen i forhold til administration af kompetenceudviklingsaktiviteter

	Lokal personale ledelse	HR Partner	Koncern HR	Eksterne Partnere
Interne Kompetenceudviklingsaktiviteter	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Identificer kompetence behov ▪ Kommunikere behov til HR ▪ Betale for kompetenceudviklingsaktiviteter 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Følge op på enhedernes kompetenceaktiviteter ▪ Udfordre forretningens behov 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Skemalægge og planlægge aktiviteter ▪ Indsamle, publicere og vedligeholde liste af aktivitetsportefølje ▪ Forhandle aftaler med interne og eksterne parter 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Afholde kompetenceudviklingsaktiviteter
Eksterne Kompetenceudviklingsaktiviteter	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Identificere og dokumentere behov ▪ Godkende ansøgninger ▪ Betale for deltagelsen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Følge op på enhedernes kompetenceaktiviteter ▪ Udfordre forretningens behov 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Udstykke retningslinjer for økonomisk rentabelt kursusomkostninger ▪ Vedligeholde noter om gode og dårlige erfaringer med aktiviteter 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Afholde kompetenceudviklingsaktiviteter
Driftsmæssige instruktioner	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Coache og instruere medarbejdere efter behov 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Performance vurdere og understøtte den lokale ledelse 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Analysere, og opsumere bedste praksis og viderformidle til ledelsen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bidrage med specialist viden og rådgivning
Strategisk og Økonomiskstyring	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kvartalsmæssig afstemning af behov og forventinger ▪ Give HR løbende feedback og input til fremtidige kompetenceudviklingsbehov 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Følge op på udførelse og deltagelse i aktiviteter ▪ Sikre at lokal ledelse er afstemt med hele organisationens strategiske prioriteter ▪ Modtage og videreformidle feedback fra den lokale ledelse 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Udvikle og vedligeholde formular og beslutningsværktøj ▪ Opsumere bedste praksis og viderformidle til organisationen 	

KILDE: McKinsey klient erfaringer

Et afgørende princip for at sikre en styrket administration og planlægning af kompetenceudviklingsaktiviteterne i SKAT er således, at de enkelte enheder påtager sig den rolle, der er påkrævet for at sikre en velfungerende proces. Personaleledelsen skal bidrage med input til HR-partnerne, særligt omkring hvad de identificerer som forretningens behov.

HR-partnernes vigtigste opgave i forhold til kompetenceudvikling er at udfordre de lokale forretningsenheder i forhold til deres behov. HR-partnerne har dernæst ansvaret for at videreformidle erfaringer og input til Koncern HR i forhold til operationelle og strategiske aspekter af kompetenceudviklingsaktiviteterne. Det bør endvidere nævnes, at HR-partnerne i samråd med Koncern HR er ansvarlige

for at implementere en disciplineret strategisk og økonomisk styring af aktiviteterne.

Til sidst bør det nævnes, at det udelukkende er Koncern HR, der interagerer med eksterne partnere i forhold til at aftale og forhandle vilkår, der er forbundet med aktiviteterne. Dette er nødvendigt for at sikre den praktiske implementering af en systematisk tilgang til HR-relaterede indkøb.

2.6.3.2 Reducering af den samlede mængde læringsaktiviteter med udgangspunkt i de strategiske prioriteter

Som beskrevet er SKATs udgifter til HR-understøttelse af kompetenceudvikling højere, end hvad der typisk ses i sammenlignelige organisationer. Det skyldes både et højt og efterspørgselsstyret kursusforbrug, blandt andet som følge af en meget decentral organisering.

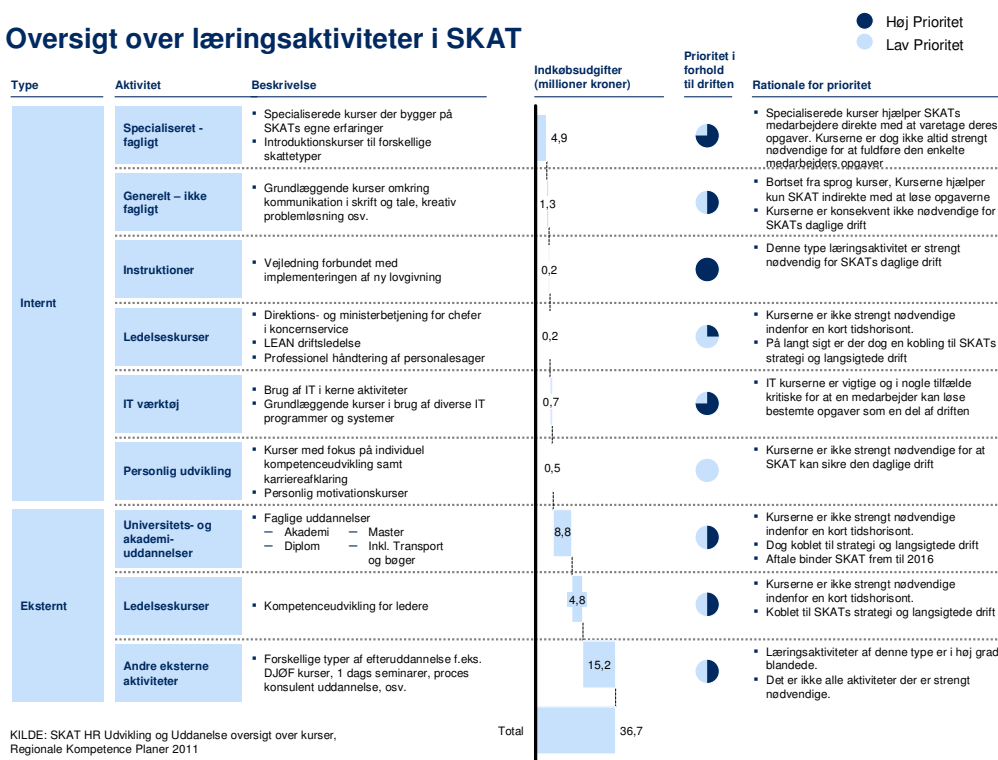
Det vurderes, at SKAT kan tilpasse HR-kompetenceudviklingsniveauet, så det svarer til det gennemsnitlige niveau for de statslige institutioner, jævnfør afsnit 2.6.2.1. Det svarer til en reduktion af forbruget på 41 årsværk, svarende til 18 millioner kroner.

Realisering af potentialet vil med fordel kunne understøttes af følgende tiltag:

1. Omfanget af kompetenceudviklingen nedjusteres til et omfang, der er baseret på en strategisk prioritering på grundlag af SKATs behov. Nedenstående oversigt over de enkelte aktiviteters prioritet for driften kan i den forbindelse være en første rettesnor til at sikre, at de mest værdifulde kompetenceudviklingsforløb vælges (jævnfør Figur 146).
2. Der opstilles styringsmekanismer til regulering af den løbende prioritering af og adgangen til kompetenceudviklingsaktiviteter. Det kan være i form af politikker, opfølgning osv.

Figur 146

Oversigt over læringsaktiviteter i SKAT

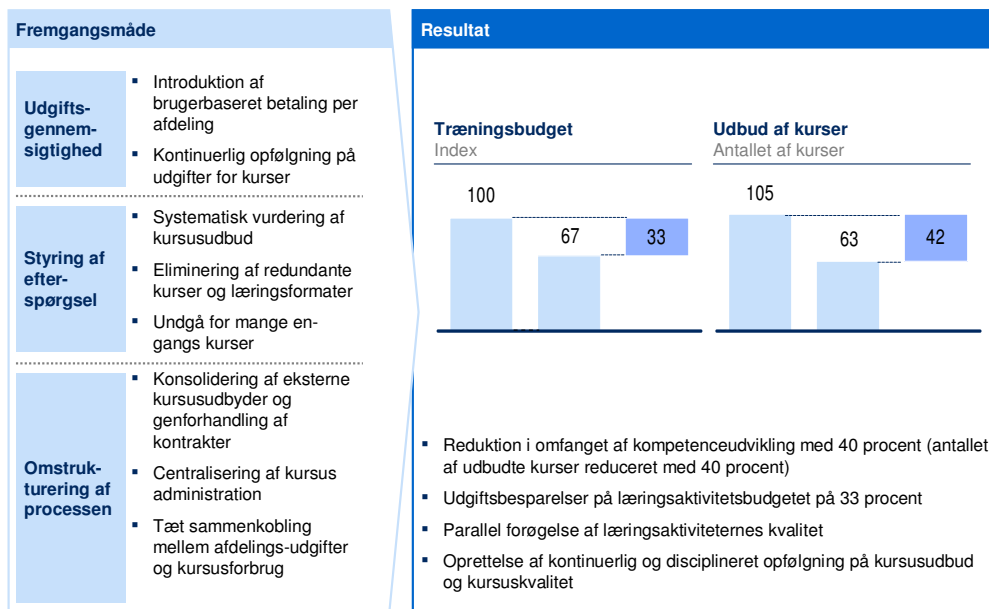


Et eksempel illustrerer en række af de aktiviteter, der blev gennemført for at reducere kompetenceudviklingsbudgettet over en periode på cirka 1 år i en europæisk finansiell virksomhed, der kan anses for at være sammenlignelig med SKAT (jævnfør Figur 147). Den afgørende faktor i dette tilfælde var antallet af udbudte kurser. Antallet af kurser var afgørende for både direkte kursusudgifter og indirekte administrations- og planlægningsudgifter. Dette eksempel indikerer, at man ved at rationalisere porteføljen af udbudte kurser både kan reducere indkøbsudgifterne og det årsværksmæssige ressourceforbrug på kompetenceudvikling.

Figur 147

Eksempel på reduktion af kompetenceudviklingsomkostninger

Europæisk finansiel virksomhed



KILDE: McKinseys klienterfaring

2.6.3.3 Optimering af administration og planlægning af læringsaktivitetsudbuddet

Ved først at reducere omfanget af kompetenceudviklingsaktiviteterne og derefter optimere indkøbsprocessen, som er forbundet med de resterende kursusaktiviteter, vil effektiviseringspotentialet være 30-40 procent af det nuværende forbrug på kursusudgifter, dvs. et effektiviseringspotentialt på 13 millioner kroner ud af de kompetenceudviklingsrelaterede indkøbsudgifter på cirka 37 millioner kroner.

En optimering af indkøbsprocessen forudsætter en fuldt centraliseret HR-funktion, hvor HR-området har ansvaret for ressourceforbruget på kompetenceudviklingsområdet. I øvrigt vil en optimering af indkøbsprocessen, der er forbundet med kompetenceudviklingsaktiviteter, først være meningsfuld, når man har lanceret en integreret HR-organisation med fuldt budgetansvar. I forlængelse heraf bør der foregå en systematisk strategisk prioritering af aktiviteterne i kompetenceudviklingsporteføljen samt tages beslutning om, hvilke aktivitetstyper der bør reduceres. Det vil først være meningsfyldt at optimere administration og planlægning af fremtidige kurser, når disse tiltag er implementeret.

Der bør udføres tre afgørende aktiviteter for at opnå et effektiviseringspotentialt på forbedret drift af kursusaktiviteterne.

For det første bør økonomistyringen af planlagte og afholdte læringsaktiviteter styrkes. HR-organisationen kan f.eks. med fordel styre omkostningsniveauet ved at stille skrappe krav til udnyttelsesgraden på planlagte og afholdte læringsaktiviteter. Helt konkret bør der fastsættes et økonomisk begrundet minimumsantal deltagere på de forskellige læringsaktivitetstyper for at sikre, at udgiften pr. medarbejder ikke bliver for høj.

For det andet bør der foretages en optimering af indkøbsprocessen. Formålet hermed er blandt andet at konsolidere det kompetenceudviklingsrettede indkøb på færre leverandører for at sikre, at SKAT udnytter sin størrelse til at opnå stordriftsfordele i afholdelsen af kompetenceudviklingsaktiviteter.

For det tredje bør brugen af fjernundervisning eller elektroniske undervisningsmoduler øges, idet denne type af uddannelse/læringsaktivitet generelt vurderes at kunne afholdes billigere med samme udbytte for medarbejderne⁸³. Det er særligt interessant, fordi SKATs medarbejdere er fysisk placeret over hele landet. Det vurderes, at en generel konvertering til de billigste læringsaktiviteter enten gennem valg af uddannelsesinstitution, elektroniske undervisningsmoduler eller fjernundervisning vil nedbringe kursusudgifterne.

Effektiviseringspotentialet vil kunne realiseres ved først at reducere omfanget af deltagelse i kompetenceudviklingsaktiviteter og derefter optimere både økonomistyringen af planlagte og afholdte kurser og selve indkøbsprocessen.

Denne vurdering er baseret på følgende forudsætninger:

- SKAT centraliserer ansvaret for ressourceforbruget fuldt ud i en ny integreret HR-organisation. Dette er nødvendigt for at kunne implementere en fokuseret økonomisk og strategisk styring af kompetenceudviklingsaktiviteterne.
- SKAT foretager en reduktion i kompetenceudviklingsaktiviteter som følge af en øget strategisk prioritering af, hvilke læringsaktiviteter der afholdes.
- SKAT optimerer administrations- og planlægningsprocessen for læringsaktiviteterne, herunder effektiv økonomisk styring af den gennemsnitlige omkostning for kursusdeltagelse pr. årsværk ved at sikre en tilstrækkelig høj udnyttelsesgrad. En økonomisk betragtning bør ligge til grund for den kritiske grænse for deltagerantal, som afgør, hvorvidt et kursus kan afholdes. Man bør således sikre, at kurser kun bliver afholdt, hvis den

⁸³ En stikprøve, der er foretaget på masteruddannelsen "Master in Public administration", der koster 175.000 kroner på CBS (hvilket er i den lave ende af priser i denne uddannelseskategori), viser, at man ved fjernundervisning ved universiteter i England og USA kan få en uddannelse i "Master in Public Administration" for 135.000-150.000 kroner, hvilket er 15-25 procent billigere end på CBS. Det bemærkes, at dette udelukkende er en omkostningsbetragtning, der ikke tager højde for eventuelle kvalitetsmæssige niveauforskelle.

gennemsnitlige omkostning pr. deltager kan retfærdiggøres ved et tilsvarende kritisk behov i den driftsorienterede del af forretningen.

- Effektiviseringen forudsætter desuden øget efterspørgselsstyring og øget brug af de billigste kurser. Som konsekvens heraf vil en effektivisering i den høje ende kræve øget brug af fjernuddannelse, hvor dette er muligt.
- Det er vigtigt at bemærke, at det identificerede potentiale for indkøb ikke udvirker implementering af en normativ grænse for handlemuligheder, men i stedet forudsætter implementering af strammere økonomisk styring af kompetenceudviklingsporteføljen med afsæt i SKATs strategiske prioriteter og de driftskritiske behov, der kan være i forretningen, f.eks. ved behov for at kommunikere nye instrukser til medarbejderne i forbindelse med lovgivningsmæssige eller systemtekniske ændringer.

Et eksempel illustrerer, hvordan man kan nedbringe kursusaktiviteten ved at øge brugen af elektroniske undervisningsmoduler, samtidig med at man bibeholder et strategisk fokus (jævnfør Figur 148). De kernekompetencer, som en medarbejder skal bruge til at løse opgaverne i forretningen, kan opdeles i specifikke og grundlæggende kernekompetencer. De specifikke kompetencer er de kompetencer, som medarbejderen kun kan opnå inden for organisationen. Basiskompetencerne er de kompetencer, som man kan opnå ved generel uddannelse og arbejds erfaring.

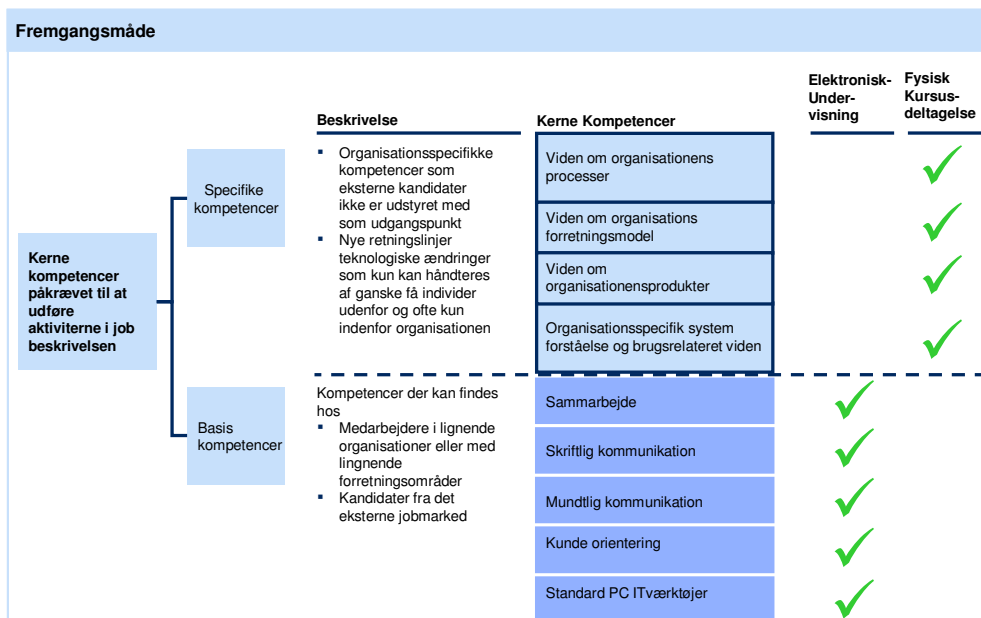
Eksemplet belyser, at man med fordel kan fokusere anvendelsen af fysisk kursusdeltagelse på specifikke kernekompetencer, og udelukkende anvende elektroniske egenundervisningsmoduler til de grundlæggende kernekompetencer. Det nedbringer de udgifter, der er forbundet med kurser, der forsøger at kompetenceløfte medarbejderens grundlæggende kernekompetencer af lav strategisk prioritet, og fokuserer de dyrere kurser og uddannelser på specifikke kernekompetencer.

Det skal dog nævnes, at generel brug af elektroniske undervisningsmoduler er at foretrække også for de specifikke kernekompetencer, da det både er den mest fleksible undervisningsform og den mindst omkostningstunge måde at kompetenceløfte medarbejderne på.

Figur 148

Tilpasning af kursusudbud til påkrævede kernekompetencer

Virksomhed med call center



KILDE: McKinsey klient erfaringer

2.6.4 Implementering

2.6.4.1 Dimensionering

Figur 149 skitserer et oplæg til dimensionering for den integrerede HR-organisation. Dimensioneringen er foretaget ud fra to overordnede vinkler: Dels er der hentet inspiration i andre organisationers ressourceanvendelse og dels er der foretaget en konkret vurdering af SKATs behov. Oplægget indebærer en samlet dimensionering af HR-organisationen på 154 årsværk, hvilket indebærer en reduktion på 35 årsværk, eller cirka 20 procent, sammenholdt med det nuværende forbrug på 189 årsværk. Det understreges, at dimensioneringen her vedrører de fire ydelser, hvorved HR-området er defineret. Ved brug af alternative definitioner af HR-området ville resultatet afvige.

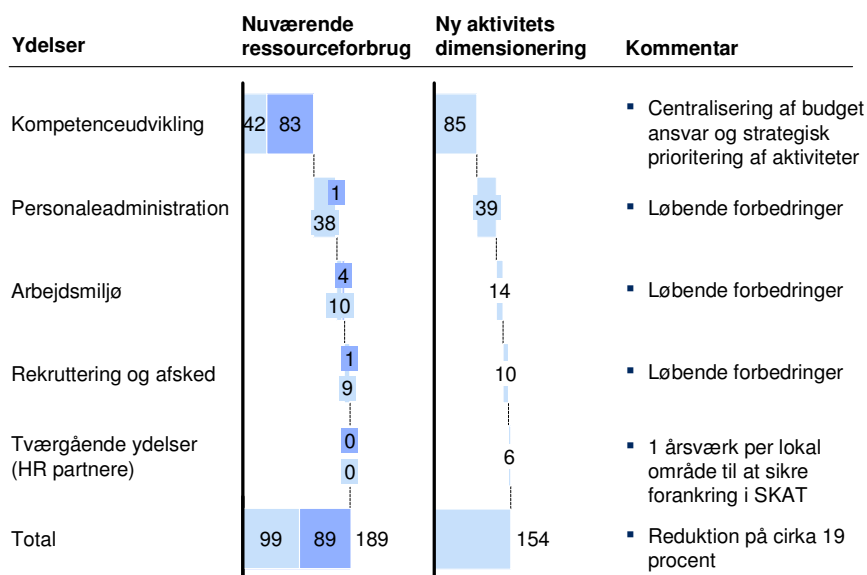
På baggrund af de gennemførte analyser er der ikke fundet yderligere potentiale for effektivisering af de tre underområder løn og personaleadministration, arbejdsmiljø og rekruttering (jævnfør Figur 149).

Figur 149

Aktivitetsdimensionering af HR

Årsværk

Centralt
Decentralt



KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk, samt benchmarking og organisationsanalyser

Dimensioneringen er baseret på følgende forudsætninger:

- De nuværende kontorer, HR Udvikling og Løn og Personalejura, varetager også opgaver inden for Forretningsstyring. Ydelsen forretningsstyring er dækket af fagområdet Økonomi- og virksomhedsstyring. Det er en afgørende forudsætning, at Økonomi- og virksomhedsstyringsressourcer inden for forretningsstyring allokeres tilbage til det nye HR-kontor, HR Strategi, i forbindelse med aktivitetsdimensioneringen. Det aktuelle forbrug på støtteprocessen forretningsstyring for de to pågældende kontorer udgør i alt cirka 20 årsværk, inklusiv årsværksoverhead.
- Centralisering af det HR-relaterede ressourceforbrug, som på nuværende tidspunkt er en del af det regionale råderum.

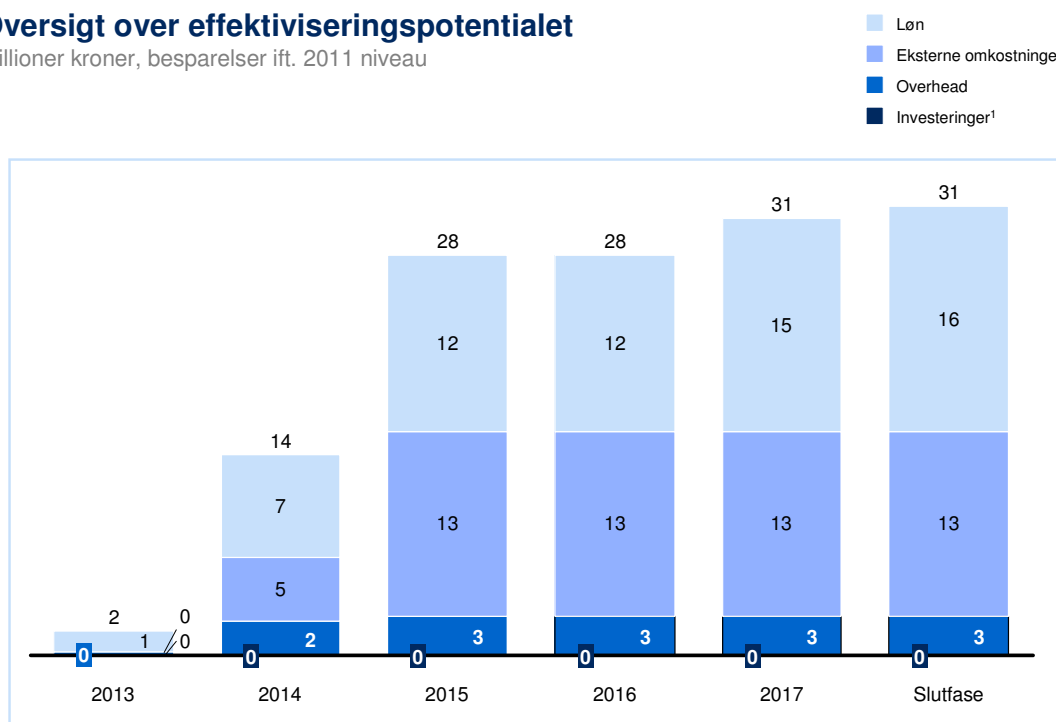
2.6.4.2 Oversigt over tiltagenes økonomiske effekter

De anbefalede effektiviseringstiltag vurderes samlet set at frigøre 31 millioner kroner (jævnfør Figur 150). I forhold til det nuværende ressourceforbrug svarer det til en udgiftsreduktion på 22 procent⁸⁴.

Figur 150

Oversigt over effektiviseringspotentialet

Millioner kroner, besparelser ift. 2011 niveau



1 Periodens investeringer

Effektiviseringstiltagene opstartes primo 2. kvartal 2013. Første effekt på årsværk sker i det efterfølgende kvartal altså primo 3. kvartal 2013, og det forventes, at den fulde effekt er implementeret 12 måneder herefter. Realiseringen af det fulde effektiviseringspotentiale er baseret på følgende forudsætninger:

- Fuld centralisering af det ressourcemæssige ansvar for kompetenceudviklingsaktiviteterne.

⁸⁴ Det identificerede potentiale er beregnet separat fra den pågående analyse der foretages af Moderniseringsstyrelsen. Der er ikke foretaget en sammenligning af de to analysers metodik med henblik på at afdække eventuelle overlap. En sådan sammenligning vil således være nødvendig, hvis et overlap vurderes sandsynligt

- Etablering af en integreret HR-organisation med lokale HR-partnere som bindeled til forretningen. Beregningseksemplet med seks HR-partnere skal her ses som vejledende, idet det eksakte antal må bero på en konkret vurdering af hvad der er hensigtsmæssig i en fremtidig organisering.

2.6.4.3 Foreslåede effektiviseringstiltags effekt på kompetenceudviklingskvaliteten

Tre sekventielle skridt i implementeringen af effektiviseringstiltagene vil sikre, at kvaliteten af kompetenceudviklingsaktiviteten bevares på både et strategisk bæredygtigt niveau og et omkostningsoptimalt niveau. De tre skridt er: Centralisering af HR-arbejdet gennem etablering af en integreret HR-organisation, reducere af den samlede mængde kompetenceudviklingsaktiviteter med udgangspunkt i SKATs strategiske prioriteter samt optimering af administration og planlægning af kompetenceudviklingsaktiviteterne (jævnfør Figur 151).

Figur 151

Oversigt over effektiviseringstiltag på HR-kompetenceudviklingsområdet

Tiltag	Effekt på kvalitet	Forventet besparelse ved tiltag		Rationale
		HR-årsværk	HR-indkøb	
1 Centraliser HR-arbejdet yderligere gennem etablering af en integreret HR-organisation	<ul style="list-style-type: none"> Som udgangspunkt ingen effekt på kvaliteten af kompetenceudviklingsaktiviteter Regionerne vil dog opleve en reduceret autonomi og begrænset råderum 	<ul style="list-style-type: none"> 10-20 procent af decentrale årsværk beskæftiget med udvikling og administration 	<ul style="list-style-type: none"> 5-10 procent af samlede indkøbsudgifter 	<ul style="list-style-type: none"> Sikre økonomisk disponering af ressourcerne Kurser der ikke er rentable bliver lukket eller omstruktureret
2 Reducer den samlede volumen af læringsaktiviteter med udgangspunkt i de strategiske prioriteter	<ul style="list-style-type: none"> Dette tiltag vil som udgangspunkt reducere det samlede omfang af kompetenceudvikling Kvaliteten vil kun falde for kompetenceudviklingsopgaver med lav prioritet 	<ul style="list-style-type: none"> 5-10 procent af det centrale og decentrale ressource-forbrug på udvikling og administration 	<ul style="list-style-type: none"> 5-15 procent af samlede indkøbsudgifter 	<ul style="list-style-type: none"> Læringsaktiviteter afholdes kun hvis der eksisterer en klar årsags-sammenhæng til forbedret hovedprocesopgavevaretagelse
3 Optimer administration og planlægning af læringsaktivitetsudbuddet	<ul style="list-style-type: none"> Dette tiltag fokuserer på optimering ved at: <ul style="list-style-type: none"> Forbedre udnyttelsesgraden Konsolidere indkøb på færre leverandører 	<ul style="list-style-type: none"> 5-10 procent af centrale og decentrale årsværk på administration 	<ul style="list-style-type: none"> 5-20 procent af indkøb af kurser, rejser, materialer og forplejning 	<ul style="list-style-type: none"> Frekvensmæssig optimering af kursusudbud Geografisk optimering af kursusudbud Indkøbsfordele
Samlet		17 til 19 millioner	12 til 14 millioner	

KILDE: SKAT HR Udvikling og Uddannelse oversigt over kurser; Regionale Kompetence Planer 2011

2.7 IT

Dette afsnit handler om IT-området og dermed de samlede udgifter til IT-understøttelse af SKAT.

SKAT har løbende undergået forandringer og er gået fra at være en virksomhed med mange manuelle sagsbehandlingsopgaver til at være en virksomhed med digitaliserede arbejdsprocesser og fuldautomatiske sagsbehandlinger. Transformationen har medført både en betydelig effektivisering og et løft af servicen for borgere og virksomheder. SKAT er i dag en gennemdigitaliseret virksomhed, hvilket også betyder, at SKAT anvender en forholdsvis stor andel af budgettet til IT.

Fokus for dette afsnit er at vurdere mulighederne for en effektivisering af SKATs IT-udgifter, hvorfor det ikke forholder sig til, hvordan IT kan anvendes som tiltag til at effektivisere arbejdsgange og processer hos SKAT generelt.

Afsnittet er baseret på budgettet for 2012 i modsætning til rapportens øvrige kapitler, der er baseret på 2011 resultatet. Det skyldes, at der kun i budgettet for 2012 findes den detaljeringsgrad, der kræves til de nødvendige analyser. Der kan derfor findes en difference i det nuværende ressourceforbrug i forhold til det kortlagte i rapportens indledning. For at sikre, at både udgiftsniveauet og de identificerede potentialer kan sammenlignes på tværs af afsnittene, er tallene i dette afsnit derfor justeret med det generelle pris- og lønindeks, som steg med 1,6 procent fra 2011 til 2012⁸⁵.

2.7.1 Ressourceforbrug og organisering

2.7.1.1 Ressourceforbrug

SKATs IT-udgifter kan opdeles i fire hovedopgaver: Applikationsudvikling, applikationsvedligeholdelse, applikationsdrift og drift af infrastruktur (jævnfør Figur 152).

Figur 152

Beskrivelse af it-opgaver

	Beskrivelse
Applikations udvikling	<ul style="list-style-type: none">Al nyudvikling plus store ændringsønsker. Dette indeholder den fulde livscyklus fra kravspecifikation til brugertest
Applikations vedligeholdelse	<ul style="list-style-type: none">Styres som projekter, og prioriteres i UFOAktiviteter, som sikrer den fortsatte levering af funktionalitet og services, såsom<ul style="list-style-type: none">Fejretning (følger af hændelser), patching og opgraderingUdvikling af mindre ændringsanmodningerAnvendelsessupport, funktionel brugersupport og midlertidige løsninger
Applikations drift	<ul style="list-style-type: none">Køre installation efter instruktion og script for applikationskonfiguration, produktionssimuleringOvervågning (performance og tilgængelighed), jobafvikling, kapacitetsprognose, fejlsøgning, udjævning af belastning og infrastrukturdesignBrugeradministration (f.eks., brugerkonto og adgangskode)
Drift af infrastruktur	<ul style="list-style-type: none">Databasesupport for systemvedligeholdelse (partitionering, konfiguration, tuning osv.)Indkøb og drift (f.eks. indkøbshåndtering, opsætning, test af ny HW og SW, etablering og opretholdelse af funktionsdygtighed, konfigurationsstyring og håndtering af backup)Etablering og opsætning af miljøer (test, udvikling, præproduktion, produktion osv.), planlægningYdelseshåndtering (proaktiv overvågning, alarmering og optimering, løbende kapacitetsstyring og overvågning)Hændelses-/fejlhåndtering samt problemhåndteringSystemgendannelse (opsætning og test)Sikkerhedshåndtering (logning og overvågning af adgang, anti-virus og sikkerhedsinfrastruktur for datacenter)Kapacitets- og releasehåndtering (f.eks. løbende patching af OS og OS-relateret værktøj samt styring af HW-livscyklus)Drift og styring af relevante datacenterinfrastruktur (f.eks. serverrack, elektricitet og housing)Service desk (1. niveausupport)

KILDE: Interviews med SKAT

De samlede IT-udgifter for SKAT udgør i alt godt 1,2 milliarder kroner, inklusiv både lønudgifter og udgifter til eksterne IT-leverandører (jævnfør Figur 153)⁸⁶. IT-driften (applikationsdrift og drift af infrastruktur) udgør 573 millioner kroner. Vurderingen af, om der er et effektiviseringspotentiale for IT-driften, analyseres i en separat analyse⁸⁷ og behandles derfor ikke yderligere i denne rapport.

Herudover udgør SKATs udgifter til applikationsudvikling 344 millioner kroner. Udgifterne dækker over 19 store IT-relaterede projekter og en række mindre udviklingsopgaver i regi af Udviklingsforum (UFO), hvoraf effektiviseringsprojekter udgør 70 procent af de samlede udgifter (jævnfør Figur 154).

Størstedelen af de samlede IT-udgifter er eksterne udgifter – dvs. både driftsrelaterende IT-udgifter, hvoraf 97 procent er eksterne, og applikationsrelaterende udgifter, hvoraf 78 procent er eksterne.

⁸⁶ Udgifterne dækker årets afskrivninger og renter for igangværende projekter.

⁸⁷ Analyse af statens IT-driftsomkostninger.

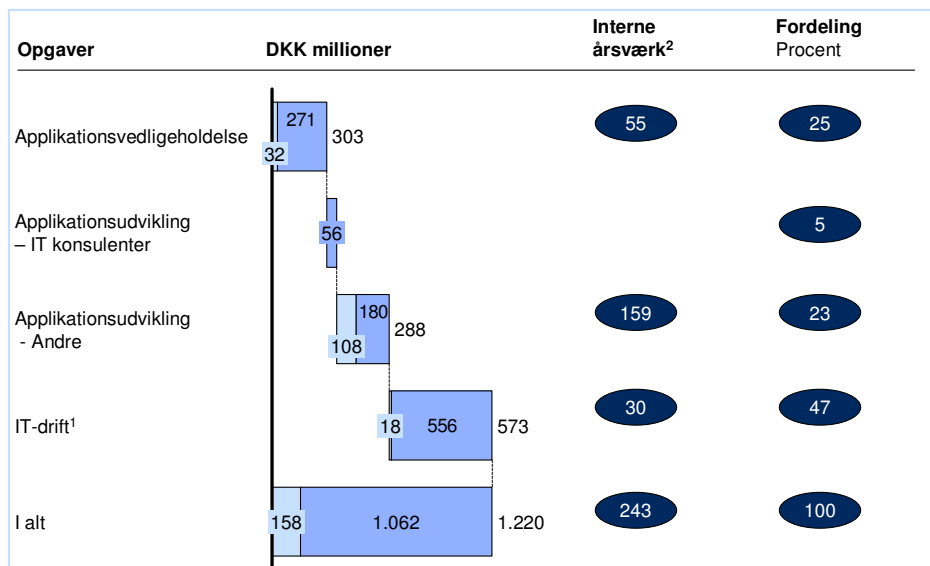
Fokus for dette afsnit er på applikationsvedligeholdelse og udvalgte dele af applikationsudvikling (jævnfør Figur 153). Udgifter til fokusområderne er på 359 millioner kroner, hvilket udgør 30 procent af de samlede IT-udgifter.

Figur 153

Fordeling af it-udgifter

2012 budget justeret til 2011 prisniveau¹

■ Lønudgifter
■ Eksterne udgifter



¹ Inkluderer lønudgifter, udgifter til eksterne leverandør samt årets afskrivninger og renter for igangværende projekter

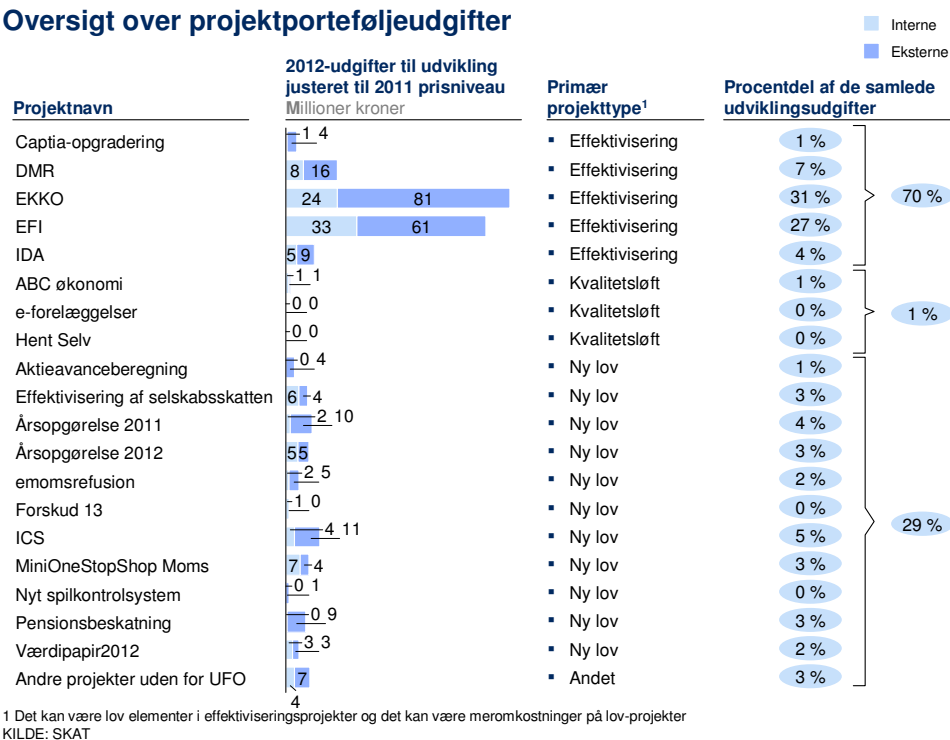
² Inkluderer både applikationsdrift og infrastrukturdraft

² Beregnet ved at dele interne udgifter med 600.00 pr. årsværk

KILDE: SAP; SKAT workshop

Figur 154

Øversigt over projektporteføljegudgifter

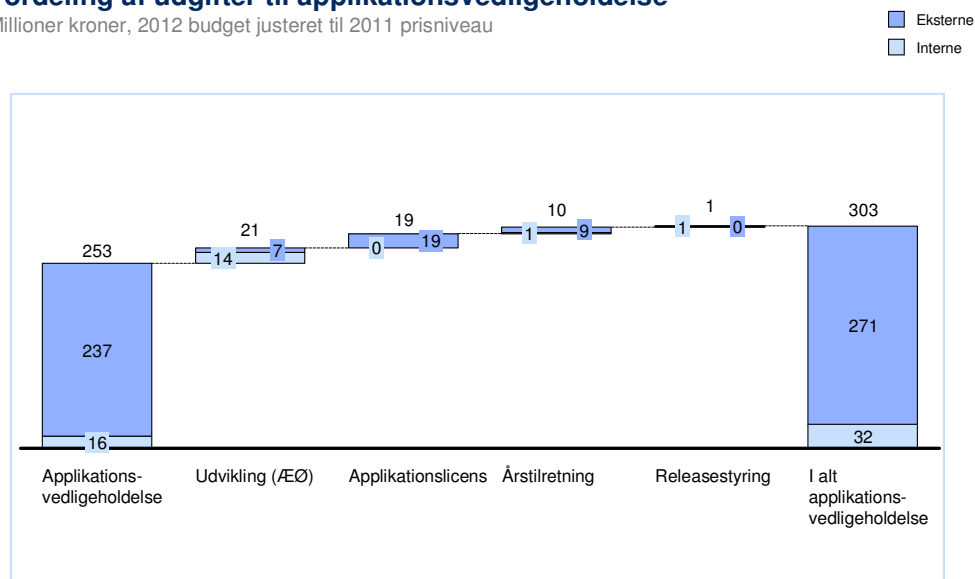


Udgifter til applikationsvedligeholdelse udgør 303 millioner kroner, og disse kan yderligere inddeles i et antal underkategorier. 90 procent af de samlede vedligeholdelsesudgifter vedrører traditionelle vedligeholdelsesopgaver og ændringsanmodninger (jævnfør Figur 155).

Figur 155

Fordeling af udgifter til applikationsvedligeholdelse

Millioner kroner, 2012 budget justeret til 2011 prisniveau



KILDE: SAP

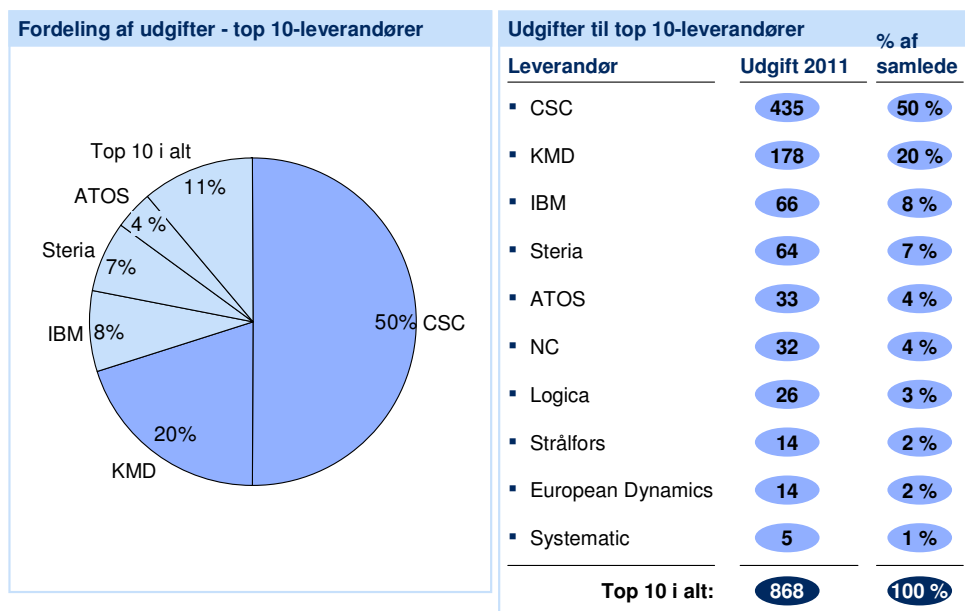
Størstedelen af de samlede udgifter er eksterne udgifter. CSC og KMD tegner sig for 70 procent af de samlede udgifter⁸⁸ (jævnfør Figur 156). Den nærmest monopollignende situation med CSC og KMD på vedligeholdelses- og driftsområdet skyldes ældre systemer, der blev udviklet for mange år siden. Dette systemlandskab er en betydelig udgiftsfaktor for både drift og vedligeholdelse af applikationer. Systemlandskabet har mange utidssvarende kontrakter, og der mangler systemdokumentation. Med en kortlægning af SKATs systemlandskab kan man identificere og isolere udgiftsdrivere. At indføre mere konkurrence på disse områder vil kræve en væsentlig investering i nyudvikling af de nuværende systemer. Samtidig vil det på længere sigt bidrage til at nedbringe de fremadrettede IT-udgifter til både udvikling, vedligeholdelse og drift. Det vil dog kræve en længere analyse, hvis omfang ligger uden for opdraget for denne rapport

⁸⁸ Analysen er baseret på tallene fra 2011, men SKAT forventer, at det samme billede vil gøre sig gældende i 2012.

Figur 156

Fordeling af it-udgifter blandt de 10 største leverandører

It-leverandører, millioner kroner, 2011



KILDE: SKAT SAP

2.7.1.2 Organisering

Figur 157 indeholder en oversigt over organiseringen af IT-funktionerne i SKAT. SKATs IT-funktioner er centraliseret under "Borger og virksomhed" og "Koncernservice" og indeholder følgende kontorer:

IT-projektstyring, som beskæftiger sig med opgaver, såsom porteføljestyring af IT-udviklingsprojekter, herunder økonomisk opfølgning og risikostyring, ressourcestyring af IT-udviklingsprojekter, økonomistyring af IT-drifts- og vedligeholdelsesbudgettet i samarbejde med systemejerkontorerne og økonomi samt sekretariatsbetjening af Udviklingsforum.

Arkitekturkontor, som beskæftiger sig med opgaver, såsom godkendelse af applikationer og platformes overholdelse af den fælles system-, sikkerheds-, data- og infrastrukturarkitektur, opbygning og vedligeholdelse af 'enterprisearkitektur' samt forretningsmodellering.

Styring og aftaler, der beskæftiger sig med opgaver, såsom indgåelse af og opfølgning på IT-kontrakter (contract management), rådgivning om og deltagelse i udbudsprocesser, forhandlinger og indgåelse af kontrakter om IT-ydelser samt

håndtering af juridiske problemstillinger, der knytter sig til kontrakter om IT-ydelser.

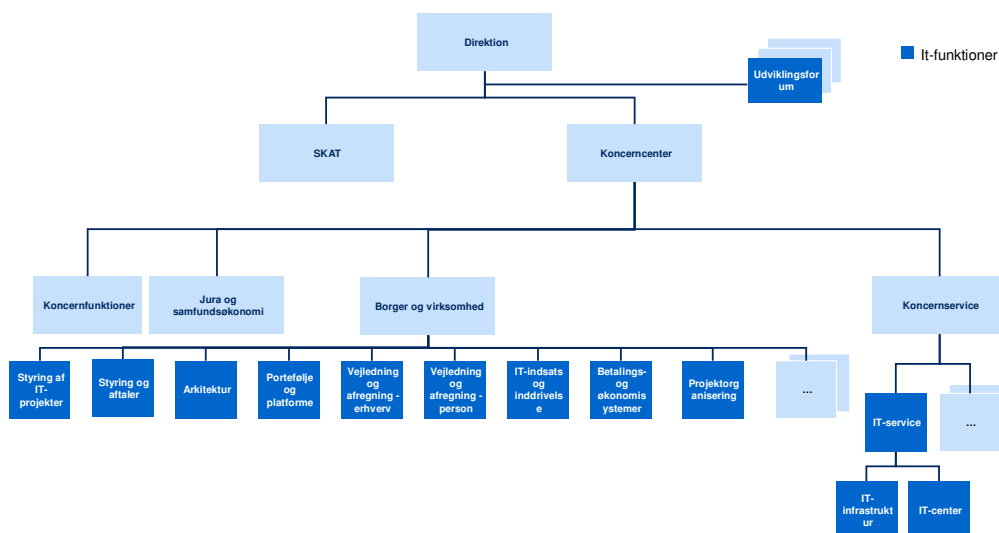
Platforms- og systemejerkontorer, der er ansvarlige for drift og vedligeholdelse af platforme og applikationer, prioritering af opgaver i samarbejde med forretning og leverandører, opfølgning på og evaluering af leverancer, 'Incident og Problem Management', deltagelse i udvikling og test af nye fagapplikationer samt godkendelse og driftsforberedelse af fagapplikationer fra udvikling til drift.

Projektorganisering, som hovedsagelig er ansvarlig for at gennemføre de udviklingsprojekter, som Udviklingsforum beslutter skal iværksættes.

Figur 158 indeholder en nærmere beskrivelse af de primære IT-opgaver.

Figur 157

Organisering af it-funktioner



KILDE: SKAT

Figur 158

IT opgaver

	Udviklingsforum	Styring af IT-projekter	Styring og aftaler	Arkitektur	Platforms- og systemejerkontorer	IT-services
Opgaver:	<ul style="list-style-type: none"> Strategi og retning for skatteministeriets IT-udvikling Prioritering og godkendelse af større digitaliseringsprojekter i forhold til den samlede udviklingsprojektportefølje Kapacitetsbudget og ressourceanvendelse af relevante udviklingsressourcer samt løbende opfølgning på disse Indgåelse af og opfølgning på IT-kontrakter Prioritering af og opfølgning på budgettet for IT-drift og vedligeholdelse Digitaliserings- og kanalstrategi Tværaministerielt samarbejde på digitaliseringsområdet Brugerdræven innovation og brugerdræven policy-udvikling 	<ul style="list-style-type: none"> Understøtte og sekretariatsbetjening Udviklingsforum Porteføljestyring af IT-udviklingsprojekter, herunder økonomisk opfølgning, risikostyring, analyse og ministerbetjening Tværgående styring af budgettet for IT-drift og vedligeholdelse i samarbejde med systemejerkontorerne og økonomi Sikre, at projektlederne udfører "god projektledelse" Udarbejdelse af kvartalsrapporter til finansudvalget Implementere ressourcestyring i alle IT-udviklingsprojekter, og optimere ressourceanvendelsen i projekterne Løbende afrapportering på kapacitetsudnyttelse ift. ressourceallokering til udviklingsforum Udvikle og vedligeholde processer og værktøjer til porteføljestyring, ressourcestyring og projektkonomi 	<ul style="list-style-type: none"> Indgåelse af og opfølgning på IT-kontrakter Rådgive om og deltage i processer om udbud, forhandlinger og indgåelse af kontrakter om udvikling, drift og vedligehold samt anskaffelse af IT-udstyr Opfølgning på kontrakter Afslutning af kontrakter Licensstyring Estimering og prisoverblik Implementere og muliggøre ITIL 	<ul style="list-style-type: none"> IT-strategi og -indkøb IT-handlingsplaner Opbygning og vedligeholdelse af enterprisearkitektur Systemarkitektur Dataarkitektur Infrastrukturarkitektur Forretningsmodellering Opbygning og vedligeholdelse af: <ul style="list-style-type: none"> Løsningskatalog Teknologikatalog Begrebsmodel og metodeapparat Systemdokumentation Rådgivning, vejledning og bistand til projekter mv. om den fastlagte arkitektur, metoder etc. 	<ul style="list-style-type: none"> Platformejerskab og systemejerskab Drift og vedligeholdelse af platforme og fagapplikationer Deltagelse i udbud af drift, og vedligeholdelse af platforme og fagapplikationer Prioritering af opgaver i samarbejde med kunder og leverandører Opfølgning på og evaluering af leverancer Hændelses- og problemstyring Brugersupport (2./3. niveau + teknisk) og uddannelse Deltagelse i udvikling af nye fagapplikationer, evt. via projekter Deltagelse i test af ændrede og nye fagapplikationer Godkendelse og forberedelse af fagapplikationer til drift 	<ul style="list-style-type: none"> IT-infrastruktur <ul style="list-style-type: none"> Drift og vedligeholdelse af administrative IT Drift af netværk IT-center <ul style="list-style-type: none"> Teknisk brugersupport 1. niveau support for fagsystemer
						<p>Projektorganisering og IT-understøttede forretningsprojekter</p> <ul style="list-style-type: none"> Ca. 400 personer på projekter, hvoraf ca. 320 er udlånt fra forskellige kontorer, herunder systemejer, arkitektur, procesejer osv. Fast projektledelse, projektstyring, testkoordinering osv. for ressourcefaktorer

Kilde: SKAT

Det er mange forskellige roller i SKATs samlede organisation, der har ansvar for IT-opgaverne eller som har et tæt samarbejde med IT-funktionerne. De vigtigste roller er følgende:

Procesejer (rollen ligger uden for IT-området), som har ansvaret for, at en given forretningsproces udvikles, dokumenteres, vedligeholdes og forbedres. Procesejeren er endvidere ansvarlig for at følge op på, om processen er implementeret og anvendt effektivt.

Systemejer, som har ansvaret for vedligeholdelse og videreudvikling af systemet og bidrager til understøttelse af den givne forretnings- eller støtteproces hos SKAT. Systemejereren er endvidere ansvarlig for løbende at prioritere vedligeholdelsesopgaverne ud fra forretningsmæssige og lovgivningsmæssige hensyn i samarbejde med den pågældende procesejer.

Platformsejer, som har ansvaret for drift og vedligeholdelse af en platform, der understøtter et eller flere systemer.

IT-arkitekt, som har ansvaret for udvikling af enterprisearkitektur og -standarder samt styring af udvikling og transformation. IT-arkitekten har endvidere ansvaret for at sikre, at standarder og love overholdes.

Contract Manager, som har ansvaret for den juridiske og overordnede kommercielle styring af leverandøren inden for drift, support, vedligeholdelse og videreudvikling.

Det skal være et tæt samarbejde mellem de ovennævnte roller. Procesejerne stiller de forretningsmæssige krav til nye og eksisterende it-løsninger. Systemejerne omsætter de forretningsmæssige krav i form af kravspecifikationer til eksisterende og nye applikationer, der bestilles hos eksterne it-leverandører. Platformsejerne specificerer og bestiller de platforme hos eksterne leverandører, som applikationerne afvikles på. Arkitekter sikrer, at eksisterende og kommende IT-løsninger overholder ministeriets aftalte arkitekturprincipper og yder desuden i lighed med 'contract managers' faglig støtte til henholdsvis system- og platformsejere.

Det findes i dag adskillige governanceprocesser hos SKAT, hvoraf nogle er formelt defineret og implementeret, f.eks. budgettering, projektprioritering og godkendelse, projektstyring mv., mens andre mangler en standarddefinition og er uens implementeret i de forskellige systemer, f.eks. prioritering af vedligeholdelsesopgaver og håndtering af udgivelse (release management). Af mangelfulde governanceprocesser kan også nævnes styring af applikationsportefølje og performancestyring (jævnfør Figur 159).

Prioritering, godkendelse og løbende styring af de store IT-projekter håndteres primært af Udviklingsforum og IT-projektstyringskontoret. Se afsnit 2.5 "Økonomi og virksomhedsstyring" for en nærmere beskrivelse.

SKAT implementerede for nylig en økonomistyringsproces for vedligeholdelse, hvor systemejerne hver måned skal rapportere deres nuværende forbrug og eventuelle afvigelser fra budgettet til IT-projektstyring. I forbindelse med disse rapporteringer har diskussionen dog mest været præget af forklaringer og årsager til afvigelser end af udfordring af det faglige indhold (jævnfør Figur 160). Prioriteringen af vedligeholdelsesopgaver udføres i dag af et antal nøglepersoner, herunder systemejeren på baggrund en aktuel faglig vurdering i stedet for klare standardretningslinjer.

Figur 159

Oversigt over governance-processer i SKAT

Hovedprocesser	Beskrivelse	Formel proces	Proces implementeret	Ejer	Bemærkninger
Budgettering og økonomistyring	Sikr, rimelig fordeling af budget og løbende overvågning af aktuelt forbrug i forhold til det budgetterede forbrug	✓	✓	IT projektstyring	Mangler risiko styring og udfordring på det faglige indhold
Projekt prioritering og godkendelse	Sikr, at store it-initiativer kun gennemføres, hvis de har potentialet til at levere den ønskede værdi	✓	✓	UFO	
Projektstyring	Sikr, at projekter overholder tidsplan og budget. Omfordel ressourcer og midler baseret på skiftende projektkrav og forretningsbehov	✓	✓	IT projektstyring	
Udviklingsproces (projekt)	Sikr standardiseret og effektiv proces fra ide til kravspecifikation til idriftsættelse	✓	✓	IT projektstyring	Projektmodel anvendes
Applikationsportefølje styring	Sikr løbende revision af applikationsporteføljen mht. teknologi, forretningsværdi mv. For derved at beslutte individuel applikationsstrategi og implikationer for vedligehold og udviklingsbehov	x	x	Arkitektur	
Vedligeholdsprioritering	Sikr effektiv prioritering af vedligeholdelses-anmodninger baseret på virksomhedens og lovmæssig behov og sikr, at de bliver opfyldt inden for en rimelig tidsramme	x	~	Systemejer	Prioritering udføres uden klare eller standard retningslinjer
Håndtering af udgivelser (release management)	Sikr, at ændringer som er relaterede, holdes sammen så de kan implementeres, afprøves og udgives samlet	x	~	Systemejer	Variere fra system til system fra formel årlig release til mere ad hoc
Ændringsproces (change management)	Sikr, at ændringerne bliver godkendt, implementeret, rullet ud og rapporteret	✓	✓	Styring og aftale	ITIL ¹ baseret proces, dokumentation af ændringer varierer
Incident/problem management	Sikr, at fejl og alvorlig afbrydelse løses hurtigt og effektivt og undgå "finger pointing"	(✓)	(✓)	Styring og aftale	Kun for 'incident', da problemstyring vurderes at være for tidskrævende
Serviceniveau og performancestyring	Sikr at serviceniveau og andre performance-mål er defineret og opfyldt. Tilvejebring en mekanisme til at ændre performance-mål for skiftende krav	x	x	Styring og aftale	Bliver defineret og implementeret i IDA regi
Samarbejdsstyring	Sikr struktureret og transparent samarbejd med leverandør via klart defineret samarbejdsorganisation, roller og ansvar, samarbejdsfora mv.	✓	✓	Styring og aftale	Bliver standardiseret i IDA regi

1 ITIL (Information Technology Infrastructure Library) er et sæt justerbar metoder, som beskriver bedste fremgangsmåder for at levere kvalitetsservice i IT

Figur 160

Proces for budgettering og økonomistyring

Budgetteringsproces			Økonomistyring
Tidslinje	Aktiviteter	Ejer	
juli	Langtidsbudget for næste fire år på plads	IT projektstyring med input fra systemejer	<ul style="list-style-type: none"> Hver måned, rapporterer systemejerne til IT projektstyring omkring aktuelt forbrug og eventuelle afvigelser fra budgettet IT projektstyring diskuterer med systemejer hvis det er afvigelser. Diskussion fokuserer på forklaring snarere end at udfordre indhold Hvis et systemområde overskrider budgettet omfordeler budgettet mellem systemerne så længe det samlede forbrug holdes indenfor budgetrammen Hvis det samlede forbrug overskrider budgetrammen, sendes en anmodning til Økonomi om ekstra budget Systemejerne prioriterer indenfor den budgetramme de har fået for systemet. Begrænset incitament til at reducere budgetbehov yderligere Det er ingen/begrænset prioritering på tværs af systemerne
september	Budget konsolidering for nuværende år samt anmodning for næste år	IT projektstyring med input fra systemejer på PSP-niveau	
oktober	Direktionen godkender budget og økonomi deler pengene ud til henholdsvis 'Borger og Virksomhed' samt 'Koncern Services'	Direktionen	
Ved årsskiftet	Budgettet meldes ud på systemniveau baseret på det der er meldt ind fra systemejerne	IT projektstyring	
februar	Mini-budgetkonsolidering for at verificere at estimerne holder	IT projektstyring med input fra systemejer på PSP-niveau	

KILDE: SKAT

2.7.2 Vurdering af effektiviseringspotentialiet

I dette afsnit vurderes effektiviseringspotentialiet for IT-området i SKAT. Vurderingen af forbedringspotentialiet foregår i to trin:

En overordnet benchmarking af nøgleindikatorer, som har til formål at identificere, hvilke områder der er relevante med henblik på yderligere dybdegående analyser, og at give en indledende indikation af et muligt potentiale. Benchmarkingsresultaterne i de følgende afsnit er således retningsgivende i forhold til effektiviseringspotentialerne

Dernæst følger en separat *effektivitetsanalyse* af de tre centrale IT-omkostningsfaktorer: Mindsket efterspørgsel, forøget produktivitet og reduktion i serviceomkostninger. Dette trin omfatter en kombination af supplerende benchmarking af udvalgte nøgleindikatorer, dybdegående analyser, som er baseret på interne data, samt strukturerede, kvalitative vurderinger af centrale kompetencer hos SKAT.

Al benchmarking og analyser udføres på grundlag af de forventede (budgetterede) omkostninger i 2012 justeret til priseniveauet for 2011. Der er ikke foretaget justeringer på grundlag af fremtidige planlagte investeringer, forventede ændringer i aftaler om udlicitering osv.

2.7.2.1 Overordnet benchmarking

Der er foretaget tre eksterne benchmarking-analyser med henblik på at sammenligne SKATs samlede IT-udgifter med andre relevante organisationer:

- Benchmarking af SKAT i forhold til de tre andre nordiske skatteforvaltninger, dvs. Norge, Sverige og Finland.
- Benchmarking af SKAT i forhold til forskellige skatteforvaltninger i OECD-lande.
- Benchmarking af SKAT med Mckinseys Bank IT Benchmarkdatabase i forhold til en benchmarkgruppe, bestående af 25 vesteuropæiske banker.

Resultaterne viser, at SKATs IT-omkostninger på cirka 22 procent af budgettet er højere end alle tre grupper (jævnfør Figur 161).

Sammenlignet med de øvrige tre nordiske skattemyndigheder er SKATs samlede IT-omkostninger 6 procent højere, hvilket delvist kan forklares med SKATs omfattende investeringer i digitalisering og procesautomatisering. Ifølge en undersøgelse af e-government, der er foretaget af FN, er Danmark placeret som

nummer fire i udviklingsindekset, mens de tre øvrige nordiske lande ligger som hhv. nummer syv, otte og ni på listen.

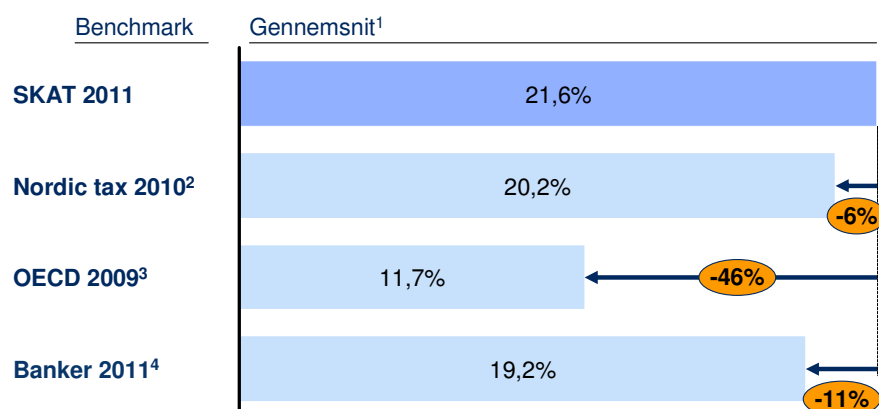
Sammenlignet med OECD-benchmarkingen er SKATs omkostningsniveau næsten dobbelt så højt, hvilket igen delvist kan forklares med en høj digitaliserings- og automatiseringsgrad i Danmark. Ifølge den samme undersøgelse ligger kun Storbritannien og Holland højere end Danmark i udviklingsindekset for e-government.

I forhold til den IT- og reguleringstunge banksektor er SKATs IT-omkostninger 11 procent højere. Det kan muligvis forklares med en kombination af SKATs forholdsvist komplicerede og ældre systemer, mindre fokus på efterspørgselsstyring og mindre modnede processer end i banksektoren.

Figur 161

Sammenligning af it-udgifter

Procent af samlede omkostninger



1 Uvejlet gennemsnit.

2 SKAT Nordisk Benchmarking 2010, herunder Norge, Sverige og Finland (ekskl. Danmark)

3 Skatteadministration i OECD 2009

4 McKinsey European Banking IT benchmarks 2011

For at identificere, hvilke områder inden for IT der konkret har bidraget til det samlede høje omkostningsniveau, er der foretaget yderligere benchmarking på delkomponentniveau (applikationsudvikling, applikationsvedligeholdelse og drift).

Benchmarking på delkomponentniveau foretages i forhold til en vesteuropæisk skattemyndighed af samme størrelsesorden som SKAT og McKinsey Bank IT

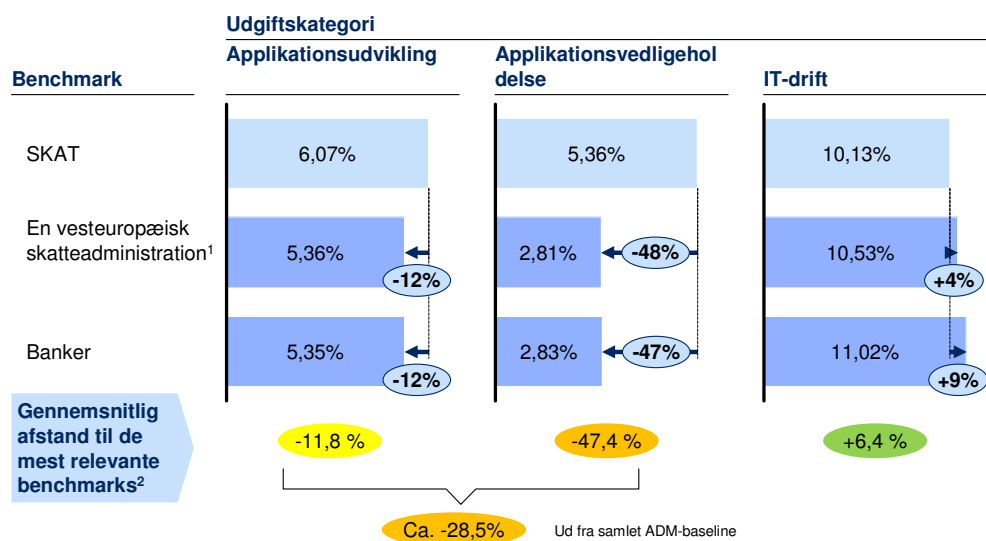
benchmarkdatabasen. Ved en sammenligning med disse to benchmarkings er SKATs udgifter til applikationsvedligeholdelse og applikationsudvikling meget høje, og vedligeholdelsesudgifterne næsten dobbelt så høje. På den anden side er udgiften til drift mindre end i disse benchmarkings (jævnfør Figur 162), hvilket kan være resultatet af en fokuseret indsats mod optimering af udliciteringskontrakterne på driftsområderne i de seneste år.

Forskellen indikerer, at det største forbedringspotentiale for SKAT findes inden for applikationsudvikling og -vedligeholdelse. Forskellen bunder muligvis i en lang række forskellige faktorer, lige fra den teknologiske platforms kompleksitet og systemporteføljens alder til manglende effektivitet i efterspørgsels- og leverandørforvaltningsprocesserne. I denne analyse fokuseres der derfor på områder vedrørende applikationer, navnlig vedligeholdelse, for at få en mere tilbundsående forståelse for, hvad der forårsager forskellene og hvordan de kan minimeres.

Figur 162

Sammenligning af it-udgifter på delkomponentniveau

Procent af samlede udgift



² Anonymiseret efter aftale med McKinsey
¹ Mest relevant til sammenligning med SKAT

KILDE: SKAT. European Banking Benchmarking 2011; case-eksempel

2.7.2.2 Effektivitetsanalyser

På grundlag af benchmarkingresultaterne og kvalitative interviews fokuseres der i denne analyse på applikationsvedligeholdelse samt udvalgte områder inden for applikationsudvikling, navnlig IT-konsulenter med længerevarende aftaler.

Alle analyser og anbefalinger er inddelt efter tre centrale omkostningsfaktorer:

- **Serviceefterspørgsel.** Reduktion af vedligeholdelsesarbejde via en stram prioritering.
- **Leveringsproduktivitet.** Forbedring af den interne produktivitet og leverandørproduktivitet (dvs. levering af de samme resultater på færre timer) via en stram præstationsstyring.
- **Serviceomkostninger.** Nedbringelse af omkostninger pr. time, f.eks. optimering af brug af IT-konsulenter med længerevarende aftaler.

Analyse af serviceefterspørgsel

Mulighederne for at nedbringe efterspørgslen på applikationsvedligeholdelse kan ofte vurderes ved at kigge på følgende tre centrale ydelsesindikatorer:

- *Fordelingen af applikationer og udgifter i løbet af en livscyklus (f.eks. investering, vedligeholdelse og udfasning).*
- *Fordelingen af det samlede antal vedligeholdelsesopgaver og udgifter pr. opgavetype (f.eks. ændringsanmodning, fejlretning og lovmæssig ændringer).*
- *Fordelingen af det samlede antal vedligeholdelsesopgaver og udgifter pr. forskellige prioriteringer (f.eks. kritisk, medium og kosmetisk).*

Man kan f.eks. ofte sikre en reduktion af efterspørgslen efter vedligeholdelse, hvor en applikation skal udfases, eller hvis der er tale om vedligeholdelsesopgaver af kosmetisk karakter.

Det er ikke muligt umiddelbart at udføre konkrete analyser af disse indikatorer pga. lav datatilgængelighed og ringe datakvalitet. I øjeblikket er det f.eks. ikke muligt at kæde specifikke vedligeholdelsesopgaver sammen med timetallet pr. leverandør eller den faktiske påløbne omkostning. Herudover betyder manglen på standardiseret kategorisering og prioritering på tværs af forskellige systemer, at det er en stor udfordring at foretage aggregerede analyser, hvorfor der kun udføres benchmarking og analyser på nogle få, udvalgte datasæt.

Kvantitative analyser.

Som led i vurderingen af SKATs efterspørgselsstyring er der foretaget benchmarking af fordelingen af SKATs vedligeholdelsesopgaver i henhold til prioritering.

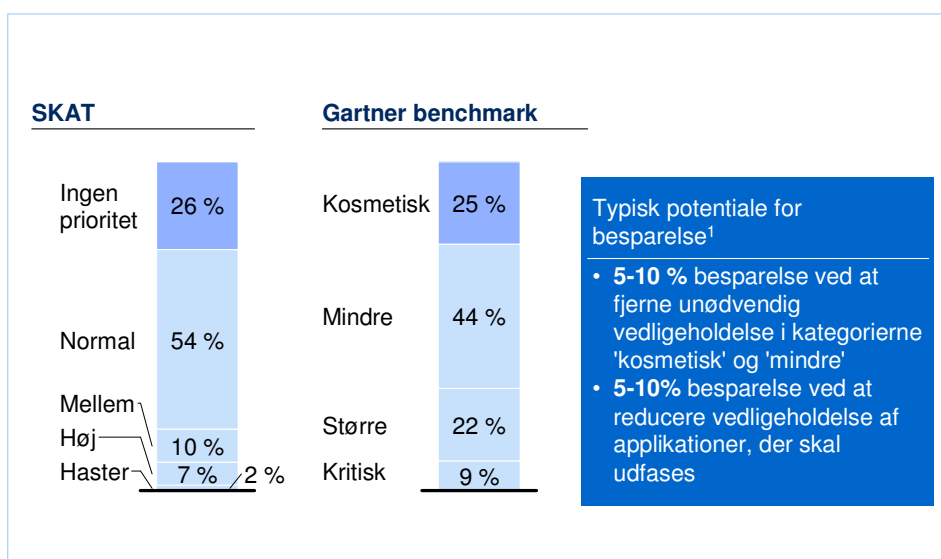
Benchmarkingen viser, at SKATs prioriteringsfordeling mere eller mindre ligger på linje med benchmarkingen, idet cirka 26 procent af opgaverne i SKAT enten er prioriteret lavt eller slet ikke prioriteret. Det formodes, at opgaver med ingen og normal prioritering vil være de første kandidater til nedprioritering (jævnfør Figur 163).

Da SKATs nuværende klassificering af vedligeholdelsesprioriteringer ikke er klart defineret, men præget af en aktuel faglig vurdering og derfor er svært sammenlignelig med Gartners⁸⁹ benchmark, er konklusionen vedrørende denne sammenligning kun vejledende.

Figur 163

Fordeling af vedligeholdelsesopgaver efter prioritet

Procent af alle lukkede og afsluttede opgaver, 2008-2012



¹ Baseret på erfaringer fra knap 420 projekter på applikationsvedligeholdelsesområde siden 2007. Observeret fra en organisation med svag styring af efterspørgsel

KILDE: Gartner IT Key Metrics Data 2012 – offentlig sektor; Remedy

⁸⁹ Gartner, Inc er en førende IT-forsknings- og rådgivningsvirksomhed.

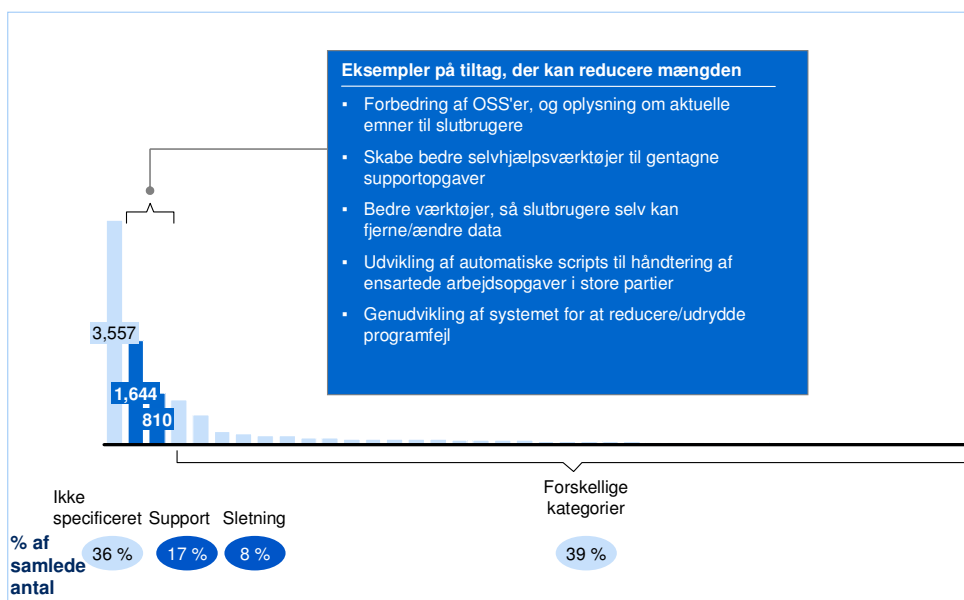
For at vurdere SKATs efterspørgselsstyring er der desuden foretaget en analyse af fordelingen af vedligeholdelsesopgaver efter type. Analysen giver anledning til tre vigtige observationer:

- I dag anvender SKAT et meget stort antal (mere end 100 i alt) forskellige kategorier, hvilket primært skyldes forskellig praksis hos systemejerne. Manglende standardisering gør det udfordrende at foretage aggregerede analyser, udføre kontrol og sikre en effektiv prioritering.
- Mere end 1/3 af alle vedligeholdelsesopgaver er ikke kategoriseret, hvilket vanskeliggør prioriteringen.
- 1/4 af alle vedligeholdelsesopgaver drejer sig om grundlæggende support til slutbrugere og datafjernelse. Der vurderes at være potentiale for at nedbringe udgifterne til nogle af disse opgaver ved at gennemføre typiske initiativer, såsom bedre "Ofte stillede spørgsmål", kommunikation til slutbrugere og selvbetjeningsværktøjer til slutbrugere (jævnfør Figur 164).

Figur 164

Fordeling af vedligeholdelsesopgaver efter type

Lukkede og afsluttede opgaver, 2008-2012



KILDE: Remedy

Kvalitative analyser

Der er undersøgt to kvalitative hoveddimensioner for at vurdere SKATs evne vedrørende efterspørgselsstyring:

- **Efterspørgselsprognoser, rapportering og opfølgning.** Denne dimension bruges hovedsageligt til at vurdere den nuværende praksis for rapportering, budgettering og opstilling af mål samt til at følge op på resultatet af efterspørgselsstyring.
- **Efterspørgselsstyringsprocesser i forbindelse med vedligeholdelsesopgaver.** Denne dimension bruges hovedsageligt til at vurdere gældende praksis for prioritering af vedligeholdelsesopgaver og planlægning af udgivelser (release-planlægning).

Der er defineret fire modenhedsniveauer for hver dimension. Niveauerne går fra grundlæggende til "bedst i klassen" (jævnfør Figur 165). SKATs nuværende praksis er vurderet i henhold til disse fire modenhedsniveauer, og der er identificeret et forbedringspotentiale, som er baseret på forskellen i forhold til den praksis, der er "bedst i klassen".

Figur 165

A. Vurdering af efterspørgselsstyringens effektivitet

Kompetencer	Grundlæggende	Gennemsnitlig	Avancerede	De bedste i klassen
A.1 Prognose, rapportering og opfølgning vedr. efterspørgsel	<ul style="list-style-type: none">▪ Ingen rapporter vedr. efterspørgselsstyring▪ Begrænset tilgængelighed af økonomiske data og data vedr. performance▪ Ingen performance mål for efterspørgselsstyring	<ul style="list-style-type: none">▪ Rapporter vedr. efterspørgselsstyring udleveres kun på anmodning▪ Ad hoc-gennemgang af performance vedr. efterspørgselsstyring og budgetresultater	<ul style="list-style-type: none">▪ Periodiske (månedlige, kvartalsvise) rapporter om store projekter▪ Årlig gennemgang af resultatet af efterspørgselsstyringen for at opsatte mål for performance og optimere budgettildeling	<ul style="list-style-type: none">▪ Periodiske (månedlige, kvartalsvise) rapporter<ul style="list-style-type: none">–Udvikling af nye projekter–Applikationsvedligeholdelse▪ Jævnlig gennemgang af resultatet af efterspørgselsstyringen ud fra skrappe data▪ Individuelle performance mål i forhold til personlige incitamenter
A.2 Processer for efterspørgselsstyring for vedligeholdelsesopgaver, herunder ændringsanmodninger	<ul style="list-style-type: none">▪ Ingen prioritering af vedligeholdelsesopgaver▪ Vedligeholdelsesopdateringer udgives på ad hoc-basis	<ul style="list-style-type: none">▪ Anmodningsproces om vedligeholdelse er etableret, men kriterierne implementeres uhøjtideligt/uens▪ Nogen adskillelse af efterspørgsels- og leveringsfunktioner▪ Grundlæggende planlægningsproces for release etableret	<ul style="list-style-type: none">▪ Nogen adskillelse af efterspørgsels- og leveringsfunktioner▪ Anmodninger om vedligeholdelse og support prioriteres stringent▪ Plan for release-baseret vedligeholdelse etableret, men med mange undtagelser (f.eks. 20-30 % af samlet release)▪ Klare retningslinjer for, hvad der skal køres som projekter hhv. vedligeholdelse	<ul style="list-style-type: none">▪ Efterspørgsels- og leveringsfunktioner er klart adskilt med klare grænseflader▪ Anmodninger om vedligeholdelse/support prioriteres stringent og formelt▪ Plan for release-baseret vedligeholdelse følges stringent og er optimeret til de enkelte applikationer på baggrund af livscyklus, kritikalitet osv.▪ Ufravigelig undtagelsesproces (f.eks. <15 % af samlet release på undtagelser ligesom anmodninger om omgående "compliance")

KILDE: Kodificeret på baggrund af et stort antal observerede sager

Vurderingen af SKATs modenhedsniveau er foretaget på baggrund af en række interviews og workshops med fagdirektører, systemejere, kontorchef, contract manager, IT-arkitekt mv. Der er identificeret et betydeligt potentiale for at styrke SKATs nuværende kompetence til efterspørgselsstyring, og følgende kan således konkluderes:

Manglende gennemsigtighed, fælles kategorisering og kontrol. Der er i dag kun få data om de faktiske udgifter til vedligeholdelse, hvorfor det ikke er muligt at lave en meningsfuld opdeling i kategorier, såsom fejlretning, opgraderinger, forbedringer, lovmæssige ændringer osv. De nuværende processer for budgettering og opfølgning drejer sig derfor hovedsageligt om, *hvad* der bruges penge til (f.eks. systemer og aktiviteter), i stedet for *hvorfor*, f.eks. fejl, forespørgsler fra organisationen, lovmæssige ændringer osv.

Manglende incitament til efterspørgselsstyring. Der er i dag ikke opstillet konkrete performancemål for systemejerne. De manglende incitament i kombination med manglende kompetencer fører til en begrænset prioritering af vedligeholdelsesopgaverne på nogle systemområder og risiko for underoptimering. Det vurderes, at en kortlægning og et kritisk eftersyn af vedligeholdelsesbudgetterne kan føre til effektivisering.

Manglende definition og gennemførelse af standardprocesser. SKAT har indført en "change management"-proces i henhold til ITIL-standarden⁹⁰, men den omfatter primært godkendelse og ikke prioritering. Prioriteringspraksis svinger meget fra system til system, og der er ingen fælles retningslinjer for en række andre nøgleprocesser, såsom forvaltning af applikationsportefølje og planlægning af udgivelser (release-planlægning).

Som nævnt tidligere (jævnfør Figur 159) er den faktiske gennemførelse af adskillige processer ikke ens på de forskellige systemer, og manglen på klare retningslinjer betyder f.eks., at man hos nogle systemejere behandler større vedligeholdelsesopgaver som projekter, mens andre behandler dem som en del af vedligeholdelsesprocessen.

De detaljerede vurderinger af efterspørgselsstyringsområdet er sammenfattet i Figur 166.

90 ITIL (Information Technology Infrastructure Library) er et sæt justerbare metoder, som beskriver de bedste fremgangsmåder for levering af kvalitetsservice i IT.

Figur 166

A. Evaluering af effektiviteten af SKAT's efterspørgselsstyring

Kompetencer	Grundlæggende	Gns.	Avan.	Bedste i klassen	Understøttende observationer
A.1. Prognose, rapportering og opfølgning vedr. efterspørgsel	●				<ul style="list-style-type: none"> Standardrapportering mangler På nuværende tidspunkt, er det meget svært at sammenkæde forbrug og typer (f.eks. fejlrettelse, forbedringer, opgraderinger og konfiguration) for de fleste systemer <ul style="list-style-type: none"> Ca. 90 % af forbrug klassificeres som "Applikationsvedligeholdelse" uden yderligere opdeling Budgetplanlægning udføres nogen gange af leverandøren pga. manglende kompetencer Ingen formelle incitamenter for systemejere til at reducere forbrug til under de foruddefinerede budget
A.2 Processer for efterspørgselsstyring for vedligeholdelsesopgaver		●			<ul style="list-style-type: none"> Sub-optimal proces for styring af applikationsportefølje <ul style="list-style-type: none"> Ingen links mellem vedligeholdelsesbudgetter og applikationers alder, levetidsfase osv Prioritering af vedligeholdelsesopgaver udføres ofte af nøglepersoner uden klare eller generelle retningslinjer 26 procent af vedligeholdelsesopgaver er ikke prioriteret ifølge Remedy Release-planlægning varierer fra system til system fra formel (f.eks. årlig release-plan) til mere ad hoc (efter behov) Uklare retningslinjer for, hvilke ændringer der skal klassificeres (og styres) som projekter eller vedligeholdelsesopgaver Testansvaret svinger fra system til system <ul style="list-style-type: none"> Leverandøren udfører nogle gange brugertest

KILDE: Interviews og workshop med SKAT

Analyse af leveringsproduktivitet

Leveringsproduktiviteten kan vurderes ved at kigge på følgende centrale indikatorer:

- *Output pr. time*, hvor output kan måles ved enten at tælle antallet af vedligeholdelsesopgaver eller med mere avancerede kompleksitetsmålinger, såsom "Function Point", "Use Case Point" og "Story Point" (jævnfør Figur 181).
- Procentdel af interne årsværk, som styrer leverandører og efterspørgsel i forhold til det samlede antal årsværk, herunder interne og eksterne årsværk til vedligeholdelsesopgaver, for at illustrere, hvor effektiv organisationen er til at forvalte udliciterede leverancer.

Hos SKAT er der meget begrænsede oplysninger om produktivitet, hvilket gør det vanskeligt at foretage en direkte vurdering af, om produktiviteten er lav eller høj. De fleste leverandører indberetter hovedsagelig deres timeforbrug (dvs. inputbaseret rapportering) for aktiviteter på overordnet niveau. Denne rapport vil derfor kun benchmarke og analysere nogle få, udvalgte systemer med henblik på at komme med en indikation af det potentiale, der ligger i produktivitet.

Kvantitative analyser

SKAT har for nylig ændret størstedelen af de udliciterede vedligeholdelseskontrakter fra faste priser til at være "tids- og materialebaserede"⁹¹. Formålet med ændringen var at skabe lavere omkostninger ved at sikre bedre kontrol via forbedret gennemsigtighed.

Når man anvender "tids- og materialebaserede kontrakter" er det særdeles vigtigt at registrere timetallet og det output, der kommer fra leverandørerne. Tidsrapporteringen fra udvalgte systemer viser en stigning i det gennemsnitlige månedlige timetal efter indførelsen af den nye prissætningsstruktur. Selvom SKAT faktisk betaler en smule mindre (hhv. 3,7 millioner kroner i jan-maj 2012 og 4 millioner kroner i samme periode i 2011) på trods af det højere timetal, er de forventede effektiviseringer som følge af omlægningen endnu ikke opnået.

Det vurderes, at manglende kompetencer til at udfordre leverandørerne med timeestimering eller løsningsforslag er hovedårsagen. Endvidere er det observeret, at kontrollen af det timetal, som leverandørerne indberetter, svinger meget fra system til system. Nogle systemejere har udfordret og afvist 11 procent af de timer, som leverandørerne har indberettet, mens andre ikke har afvist en eneste time i en periode på 5 måneder (jævnfør Figur 167).

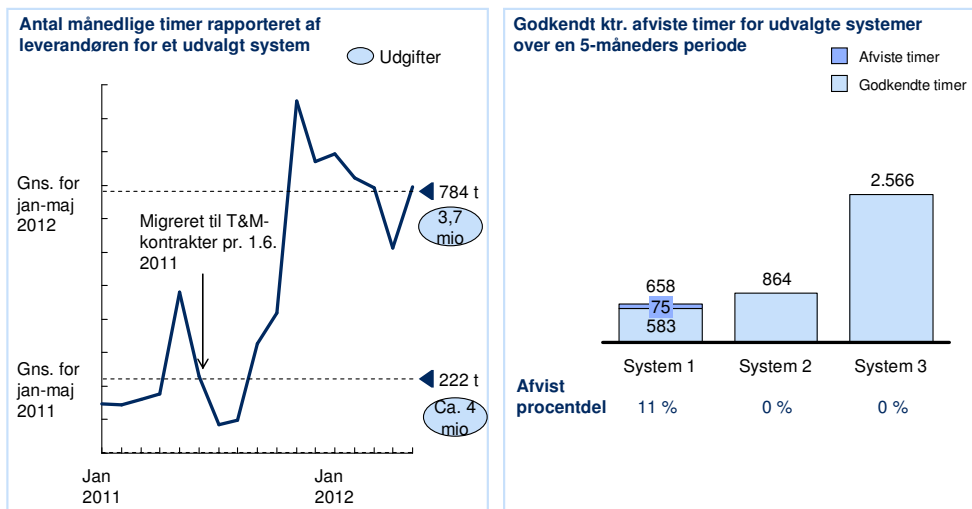
Idet der er store usikkerhedsmomenter knyttet til de indberettede data, og der kun er begrænsede data til rådighed til yderligere analyser, kan dette eksempel ikke anses for at gælde generelt for alle systemer. Men det vurderes, at den nye kontraktform vil betyde, at der fremadrettet vil være et stigende behov for at kontrollere og administrere leverandørernes produktivitet.

⁹¹ En ordning, hvor leverandører betales på grundlag af det faktiske antal timer, der er brugt, som regel med fastsatte timepriser og faktiske omkostninger til materialer og udstyr.

Figur 167

Oversigt over tidsrapportering og tidsgodkendelse for udvalgte systemer

Antal rapporterede timer. DKK millioner



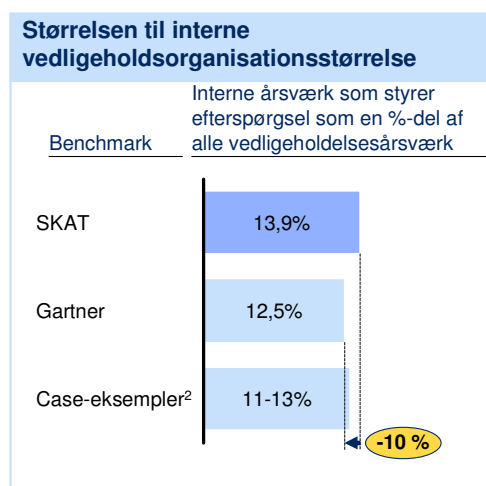
KILDE: Timerapportering, Godkendelsesbrev

Effektiv leverandørstyring kræver ikke en stor intern organisation. Benchmarking af SKATs interne organisation til vedligeholdelse viser, at SKAT bruger 10 procent flere ressourcer på administration af området (jævnfør Figur 168).

Figur 168

Benchmarking af størrelsen på den interne organisation til styring af leverandør og efterspørgsel på applikationsvedligeholdelsesområde

Interne årsværk som styrer efterspørgsel og leverandør som procentdel af IT årsværk i alt for vedligeholdelsesområde¹



¹ Da ekstern årsværk ikke er til rådighed, er antallet anslået på baggrund af eksternt udgifter og antaget andel af medarbejder-relaterede udgifter på baggrund af Gartner-benchmarks 74 % og en gennemsnitlig standardudgift på 311 kr./time

² Baseret på erfaring fra knapt 800 projekter med udlicitering af applikationsvedligeholdelsesopgaver de sidste 6 år

KILDE: SKAT, Gartner IT Key Metrics Data 2012 offentlig sektor.; Case-eksempler fra den private sektor

Det kan skyldes, at SKAT på nuværende tidspunkt mangler de rette kompetencer til formålet, hvorfor forvaltningen bliver ineffektiv.

Kortlægningen indikerer således, at SKAT især har store mangler i forhold til tilstrækkelig teknisk viden til at udfordre leverandørernes beslutninger i forbindelse med udformningen af løsninger og tidsestimater.

Der er desuden også store forskelle på den løbende kontrol, evnen til overvågning og analyse med henblik på proaktiv identifikation af performancetendenser (kvalitet, omkostning og produktivitet) samt efterspørgselsstyring.

De detaljerede kompetencevurderinger af SKAT er sammenfattet i Figur 169 og Figur 170. Bemærk, at roller, ansvarsområder og kompetencer i figuren beskriver det, der typisk kræves for at styre leverandører.

Figur 169

Kompetencevurdering af centrale roller (1/2)

■ Områder med store kompetencemangler

	Primære ansvarsområder	Nødvendig kompetence	Højniveauvurdering
Arkitekturstyring	<ul style="list-style-type: none"> Udvikling af overordnet arkitektur og standarder samt styring af udvikling og transformation Gennemgang af arkitekturdesign/projektløsning fra leverandøren Sikre overensstemmelser med standarder og krav Ideer til reducere af omkostninger, samtidig med at applikationer holdes i god stand og landskaber forenkles, herunder styring af livscyklus 	<ul style="list-style-type: none"> God forståelse for nuværende arkitektur og tekniske it-standarder God forståelse for arkitekturudvikling Evner at skabe en bred vision for arkitekturen Klar forståelse for afhængighedsforhold og placering af projekter i prioriteret rækkefølge efter behov 	<ul style="list-style-type: none"> Høj Høj Høj Høj <p>*Generelt høje kompetencer, men strategisk arbejde, udvikling af standarder og omkostningssænkning er nedprioriteret pga. mangel på ressourcer (der anvendes konsulenter i projekterne for dække behovet for løsningsarkitektur i projekterne)</p>
Efterspørgselsstyring	<ul style="list-style-type: none"> Forståelse for samt planlægning og understøttelse af prioritering af virksomhedens it-behov (også prioritering på det samlede niveau) Støtte til budgetplanlægning Definition af en gate-proces med standardfaser, prioritering af vedligeholdelse Udarbejdelse af business case Definition og udrulning af metrik for performance for efterspørgselsstyring Identifikation af dobbeltbehov Arbejde med forretning for at udvikle kravspecifikation og business case Hjælpe forretning med at reducere projektets omfang til et omfang, der tilfører værdi 	<ul style="list-style-type: none"> Solide påvirkningskompetencer Solide processtyringskompetencer og forståelse for standardiserede gate-processer med faser Stor viden om forretningsområdet og gode kompetencer inden for økonomisk analyse, så der kan opbygges business case og opstilles kravspecifikation Gode kompetencer inden for relationsstyring, så der kan interageres med forretningen Forståelse for forretningsprioriteter og teknologi, der skal hjælpe forretningen med at omsætte behov til IT krav 	<ul style="list-style-type: none"> Lav Lav Høj viden om domæne Lav analysekompetencer Medium Lav <p>Generelt er systemejerne godt inde i at hjælpe forretningen med at definere krav, og dokumentere disse.</p> <p>Systematisk vedligeholdelsesprioritering eller optimering af mål finder ikke sted, bortset fra enkelte steder.</p> <p>Stort set, alle kompetencer på andre områder end forretningsforståelse skal løftes</p>

SOURCE: SKAT

Figur 170

Kompetencevurdering af hovedområder (2/2)

■ Områder med store kompetencemangler

	Primære ansvarsområder	Nødvendig kompetence	Højniveauvurdering
Leveringsstyring	<ul style="list-style-type: none"> Følge leverandørens fremskridt i forhold til delmål for at sikre rettidig levering eller hurtig indgriben ved problemer Udfordre og godkende estimater og design fra leverandøren Planlægning af ændring/release Udføre brugeraccepttest Udarbejde use cases for leverandøren for at køre tests op mod deres system og under integrationstest Ansvar for operationelle og leveringsaspekter 	<ul style="list-style-type: none"> Gode kompetencer inden for projektstyring Teknisk ekspertise på området, så leverandørens specifikationer kan udfordres Evner at udføre fejlsøgning og løse problemer med flere interessenter Grundig forståelse for interne kontra leverandørs ansvarsområder, således at interne og eksterne parter kan drages til ansvar for levering Erfaring med brug af produktivitetmetrik (f.eks. FP og UCP) 	<ul style="list-style-type: none"> Lav Lav Lav Lav Lav <p>Kompetencerne skal løftes på alle områder, undtagen hos enkelte medarbejdere.</p>
Servicestyring	<ul style="list-style-type: none"> Udarbejdelse/udvælgelse af passende serviceniveauer sammen med forretningen Overvågning og rapportering af leverandørens performance Sikre, at leverandørens betalinger afspejler performance - der kan f.eks. pålægges boder Identificering af løbende forbedringsmuligheder på baggrund af rapporteret performance 	<ul style="list-style-type: none"> God forståelse for forretningsbehov som hjælp til at opsætte passende serviceniveauer Forståelse for prisfastsættelsesmekanismer for udliciterede services, og sammenkædning til serviceniveauer Gode administrative og rapporteringsmæssige kompetencer for at sikre passende, kontinuerlig overvågning/rapportering 	<ul style="list-style-type: none"> Medium Lav Lav <p>Kompetencerne skal løftes på alle områder, undtagen hos enkelte medarbejdere.</p>
Leverandørstyring	<ul style="list-style-type: none"> Styring af den kommercielle relation til leverandøren Sikre, at leverandøren leverer i henhold til det aftalte Forhandling af kontraktændringer Køre benchmarking-øvelser for at holde leverandørens omkostninger op mod alternativerne Følge værdirealisering Gennemgang af regninger og håndtering af betalinger 	<ul style="list-style-type: none"> God kontraktadministration, relation, leverandørstyring og fine koordineringskompetencer Evner til at effektivt håndtere og løse tvister eller bedømme behovet for eskalering Erfaring med strukturering og kontraktforhandlinger Effektive kompetencer inden for økonomistyring Up to date forståelse for udgiftsbenchmarks for udlicitering 	<ul style="list-style-type: none"> Medium/høj Medium/høj Medium/høj Lav Lav <p>Generelt er der et udmærket kompetenceniveau og medarbejderantal på det juridiske område og generel kontraktstyring</p> <p>På økonomi og benchmark er der kun meget få medarbejdere med tilstrækkelige kompetencer</p>

SOURCE: SKAT

Kvalitative analyser

Det er gennemført kvalitative analyser af effektiviteten af SKATs leverandør- og kontraktstyring med fokus på fem hoveddimensioner:

- **Forvaltning af formelle relationer.** Denne dimension består hovedsagelig af en vurdering af den aktuelle styringsmodel for interaktion med leverandører.
- **Måling af service performance.** Denne dimension består hovedsagelig af en vurdering af effektiviteten af de aktuelle processer og værktøjer til indsamling af data om leverandørers performance.
- **Overvågning og evaluering af performance.** Denne dimension består især af en vurdering af den aktuelle praksis for overvågning og evaluering af leverandørernes performance, herunder hyppighed, evalueringsformat og typen af analyse forud for evaluering.
- **Målinger af performance.** Denne dimension består hovedsagelig af en vurdering af eksistensen og tilstrækkeligheden af centrale performanceindikatorer, der kan opfylde virksomhedens behov med særligt fokus på produktivetsmålinger.
- **Incitament og bod.** Eksistensen og effektiviteten af bods- og incitamentsordningen, der skal sikre både leverandørydelserne og en fleksibilitet, der afspejler de ændrede forretningsprioriteringer, vurderes under denne dimension.

Rammerne for de detaljerede vurderinger fremgår af Figur 171.

Figur 171

B. Vurdering af leverandørs performancestyring

Kompetencer	Grundlæggende	Gennemsnitlig	Avancerede	De bedste i klassen
B.1 Formel relationsstyring	<ul style="list-style-type: none"> Interaktion med leverandør via indkøb Ingen formelle relationschefer 	<ul style="list-style-type: none"> Fokuseret salgschef Ingen formelle relationschefer Kun 1 dedikeret leverandørkundefører 	<ul style="list-style-type: none"> Etableret formel relationsstyring med dedikerede leverandørkundeføbere for kerneforretningsområder 	<ul style="list-style-type: none"> Relationsstyringsstruktur med mange niveauer (f.eks. ledelsesråd (CIO-niveau) styrekomité, programstyring)
B.2 Måling af serviceperformance	<ul style="list-style-type: none"> Intet dataindsamlingsystem etableret. Det kræver stor, manuel indsats at skabe overensstemmelse mellem data fra forskellige kilder 	<ul style="list-style-type: none"> Dataindsamlingsystem etableret, men er ikke automatisk sammenkædet med leverandør-system (f.eks. manuel indsats påkrævet for at skabe overensstemmelse mellem data) 	<ul style="list-style-type: none"> Automatisk dataindsamlingsystem sammenkædet med leverandør system og økonomi-/budgetteringssystem for nøgleprocesser på de fleste forretningsområder 	<ul style="list-style-type: none"> Fuldstændig automatisk dataindsamling. Det er let at generere brugertilpassede rapporter, og er integreret med leverandør system og budgetteringssystem på tværs af processer og forretningsområder
B.3 Overvågning og gennemgang af performance	<ul style="list-style-type: none"> Ad hoc-gennemgang af performance (f.eks. når der opstår problemer), ingen regelmæssig/foruddefineret plan for gennemgang af performance etableret 	<ul style="list-style-type: none"> Gennemgang af performance metrik på leverandørstyringsniveau sker kun på planlagte tidspunkter (f.eks. månedligt/hvert kvartal) 1-til-1 gennemgang af performance med hver leverandør 	<ul style="list-style-type: none"> Performance i forhold til mål gennemgås på planlagte tidspunkter (f.eks. leverandørstyring, styrekomité efter behov) Overordnet gennemgang af performance med store leverandører udføres sammen. Leverandører benchmarkes i forhold til hinanden 	<ul style="list-style-type: none"> Periodiske, planlagte gennemgange på flere niveauer Indkøbsstrategi evalueres og revideres årligt at ledelsesteam Overordnet gennemgang af performance udføres sammen med alle store leverandører. Benchmark-resultater deles Leverandører anmodes om at dele deres best practice
B.4 Performance-metrik, især produktivitet/metrik	<ul style="list-style-type: none"> Grundlæggende forbrugsdata offentliggøres Formel performance-metrik offentliggøres ikke Metrik for produktivitet (f.eks. Function Point) ikke defineret eller følges ikke 	<ul style="list-style-type: none"> Gode data om udvalgte systemer Grundlæggende performance-metrik til rådighed (f.eks. Responstid) Produktivitet metrik følges på ad hoc-basis (f.eks. efter anmodning eller for udvalgte områder) 	<ul style="list-style-type: none"> Omfattende dashboard dækker økonomi, tid, kvalitet og produktivitet Produktivitet metrik følges konsekvent Proces etableret til omsætning af produktivitet metrik til handlingsrettede trin, men implementeres ikke altid 	<ul style="list-style-type: none"> Omfattende dashboard dækker økonomi, tid, kvalitet og produktivitet Produktivitet metrik anvendes konsekvent i kontrakten til at understøtte benchmarking mellem forhandlere og teknologier Produktivitet metrik anvendes konsekvent til hovedårsagsanalyser og som drivkraft for løbende forbedring
B.5 Incitamenter og boder	<ul style="list-style-type: none"> Der er ikke etableret et formelt program med incitamenter og boder, eller det er ikke direkte forbundet med metrik 	<ul style="list-style-type: none"> Der er et program med incitamenter og boder, men det er ikke sammenkædet med metrik Incitamentprogram etableret med generel afstemning af mål Boder etableret for et begrænset nøglemetrik 	<ul style="list-style-type: none"> Program for incitamenter og boder er etableret og sammenkædet med SLA'er og er godt forstået Effektiv incitamentmekanisme nøglemetrik Boder aftalt og sammenkædet med et omfattende sæt nøglemetrik 	<ul style="list-style-type: none"> Program for incitamenter og boder er etableret, og sammenkædet med de rigtige SLA'er, der betyder mest for forretningen og sammenkædet med performance gennemgang med leverandør Programmet skaber fleksibilitet, så der kan tages højde for ændrede forretningsprioriteter

KILDE: Kodificeret på baggrund af et stort antal observerede sager

I lighed med vurderingerne af efterspørgselsstyringen gennemføres vurderingerne af SKATs modenhed for leverandør performancestyring også via en række interviews og workshops med fagdirektører, systemejere, kontorchef, contract manager mv. De vigtigste resultater af disse vurderinger sammenfattes nedenfor.

God styringsstruktur over for leverandører. Generelt har SKAT klart definerede styringsroller og -ansvar samt samarbejdsfora i forhold til leverandører på flere niveauer. Det er tegn på en høj grad af modenhed, selv om den eksakte form kan variere fra leverandør til leverandør og fra kontrakt til kontrakt. Figur 172 giver et eksempel på et samarbejdsforum, der er implementeret i enkelte kontrakter og som vil blive rullet ud som standard til alle i takt med udbud i forbindelse med IDA-projektet.

Figur 172

Samarbejdsfora for at sikre en effektiv leverandørrelation

	Hovedansvar	Mødefrekvens	Medlemmer
Leverandør styregruppe	<ul style="list-style-type: none"> Overvågning af alle indgående kontrakter med samme leverandør Opfølgning af innovative tiltag Opfølgning på økonomi Opfølgning på om de nødvendige ressourcer er til stede Opfølgning på licensbrug Godkendelse af kontraktuelle og eskalerede ændringsanmodninger Håndtering af eskalationer fra samarbejdsgrupper 	Kvartalvis	<ul style="list-style-type: none"> Fagdirektør IT Contract manager Overordnet ansvarlige for systemejer(e) og platformejer(e) afhængig af agenda Repræsentanter fra leverandør
Change advisory board (CAB)	<ul style="list-style-type: none"> Behandling af ændringsanmodninger for så vidt angår design, grænseflader, kapacitetsændringer og konsekvensvurdering i forhold til system samt eventuelt på tværs af involverede leverandører 'Post implementation review' ved hasteændringer eller implementerede ændringer, der måtte medføre utilsigtede bivirkninger Opfølgning på at samarbejdshåndbogen afspejler den reelle måde som samarbejdet foregår Godkendelse af samarbejdshåndbogen 	Månedlig	<ul style="list-style-type: none"> Processejer Systemejer Platformejer Service level manager Repræsentanter fra leverandør
Statusgruppe	<ul style="list-style-type: none"> Opfølgning af status for driften i den forløbne periode, herunder rapportering, overblik over Incidents, udestående aktiviteter, status på og forslag til behandling af Problems Opfølgning på implementeringsaktiviteter, fastlæggelse/brug af servicevinduer, drift og vedligeholdelse for de kommende 1-2 måneder Behandling af udkast til leverandørens årlige driftsplan og godkendelse af endelig version af driftsplan Opfølgning på forbrug af timer for vedligeholdelse og videreudvikling 	Månedlig	<ul style="list-style-type: none"> Systemejer Platformejer Service level manager Contract manager Repræsentanter fra leverandør
Kontrakt- og performance-gruppe	<ul style="list-style-type: none"> Behandling af eventuelle bodsspørgsmål i forbindelse med manglende performance fra leverandørens side og/eller eventuel ophævelse af igangværende bod. Behandling af kontraktuelle ændringsanmodninger Opfølgning af leverandørens performance i forhold til helheden styring af besvarelser af tilfredshedsundersøgelser vedrørende leverandøren 		
Ad hoc arbejdsgruppe	<ul style="list-style-type: none"> Midlertidige arbejdsgrupper til at følge specifikke opgaver nedsættes af styregruppe 		

KILDE: SKAT

Mangel på standardiserede værktøj og procedurer til performancestyring. Man anvender forskellige værktøjer og procedurer til bestilling og sporing af vedligeholdelsesopgaver, som går lige fra blot at sende en e-mail til mere avancerede forvaltningssystemer (IT service management (ITSM)). Men mange interne systemer er ikke koblet fuldstændigt sammen med leverandørernes systemer, hvilket giver anledning til en del ineffektivitet pga. manglende standardrapportering, manuelt arbejde med konsolidering mv.

Der er kun defineret et begrænset antal centrale performanceindikatorer, som revideres systematisk. Der er kun i få kontrakter en udtømmende liste over aftaler om serviceniveau (SLA'er) (dvs. rettidighed, kvalitet osv.), og overvågningen af disse foregår ofte på ad hoc-basis. I dag er overvågningen primært fokuseret på det indberettede timetal, men der er planer om at indarbejde flere nøgleserviceniveauer i kommende kontrakter i en IDA-udbudsproces (første IDA-udbud er i gang). Der er imidlertid tale om en mangel på produktivitetmåling, hvilket i øvrigt er meget vigtig ved tids- og materialebaserede kontrakter.

De detaljerede vurderinger af efterspørgselsstyringen er sammenfattet i Figur 173.

Figur 173

B. Evaluering af effektiviteten af SKAT's performancestyring for leverandører

Kompetencer	Grundlæggende			Bedste i klassen	Understøttende observationer
	ende	Gns.	Avan.		
B.1. Formel relationsstyring				●	<ul style="list-style-type: none"> Formelle roller og ansvar defineret på flere af relationens niveauer Faktisk implementering og overholdelse med styringsprocesser varierer fra system til system
B.2 Måling af service-performance		●			<ul style="list-style-type: none"> Der bruges adskillige interne systemer (f.eks. ITSM) til at overvåge og holde styr på data vedr. vedligeholdelsesopgaver <ul style="list-style-type: none"> Mange af dem er ikke integreret med leverandørens systemer
B.3 Overvågning og gennemgang af performance		●			<ul style="list-style-type: none"> Ringes til ingen systematisk måling af leverandørers performance i forhold til foruddefinerede KPI-mål <ul style="list-style-type: none"> Ringes fælles KPI-rapportering mellem systemer, f.eks. antal fejl, hændelser, budgetoverskridelser osv. Aktuel overvågning er primært fokuseret på tidsrapportering Der er kun vældig få konsoliderede rapporter tilgængelig på tværs af systemer og leverandører til overvågning og benchmarking af tendenser <ul style="list-style-type: none"> Rapportering opad forekommer ofte "efter behov" Tidsestimater for ændringsanmodninger gemmes i ustrukturerede formater, hvilket besværliggør systematisk sporing Opstillede retningslinjer omkring udfordring af en leverandørs timer anvendes ikke altid
B.4 Performance-metrik		●			<ul style="list-style-type: none"> Der er kun opstillet få KPI'er i kontrakterne Der er ikke defineret produktivitetmetrik Der er ikke opstillet fælles retningslinjer for kravspecifikationer f.eks. use cases
B.5 Incitament og boder		●			<ul style="list-style-type: none"> Der anvendes ikke et bod- og belønningsprogram, som er sammenkædet med performanceindikatorer for vedligeholdelse Ringes eller ingen sporing af garantier for fejlretelse efter udrulning af store systemændringer (risiko for dobbeltbetaling)

KILDE: Interviews og workshop med SKAT

Analyse af serviceomkostninger

Størrelsen af omkostningerne for levering af tjenester hænger ofte sammen med følgende indikatorer:

- Graden af **udlicitering (outsourcing)**, hvor det ofte forventes, at leverandøren, til hvem opgaven udliciteres, kan levere samme tjeneste med bedre kvalitet og til en lavere pris.
- Graden af **udflytning (offshoring)** og **blandingen af ressourcekompetence**.
- Omfanget af **IT-konsulenter med længerevarende aftaler**, hvor omkostningerne ofte fordobles eller tredobles sammenlignet med interne ressourcer og ofte er af generel karakter.

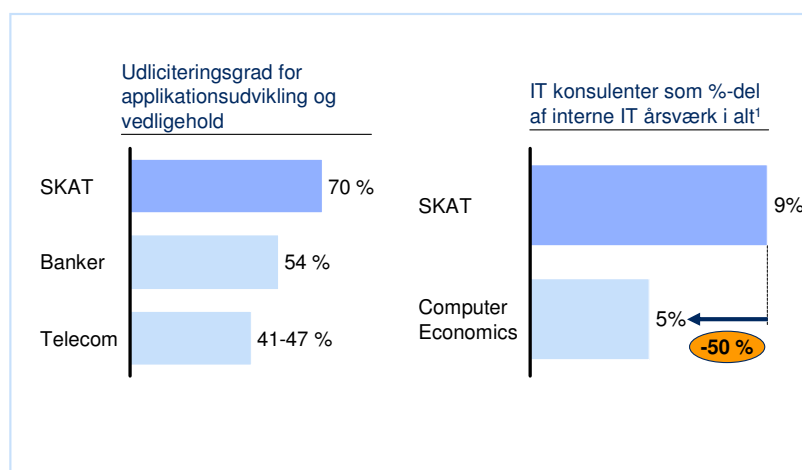
Der foretages ikke yderligere analyse af udflytning (offshoring) og blandingen af ressourcekompetence blandt disse indikatorer. En sådan vurdering vil være analyse af hvert af SKATs respektive systemer, hvilket er uden for denne rapports fokus.

Kvantitative analyser

SKAT har i dag et højt udliciteringsniveau (cirka 78 procent) for applikationsudviklings- og vedligeholdelsesaktiviteter, også ved en sammenligning med andre IT-tunge organisationer, såsom banker og teleselskaber. På trods af den høje grad af udlicitering anvender SKAT dog stadig mange IT-konsulenter med længerevarende aftaler (jævnfør Figur 174). De gennemsnitlige udgifter til IT-konsulenter med længerevarende aftaler er næsten tre gange så høje i forhold til de danske arbejdsmarkedsstatistikker og statens egne statistikker for tilsvarende kompetencer (jævnfør Figur 175).

Figur 174

Benchmarking af nøglemål for indkøb

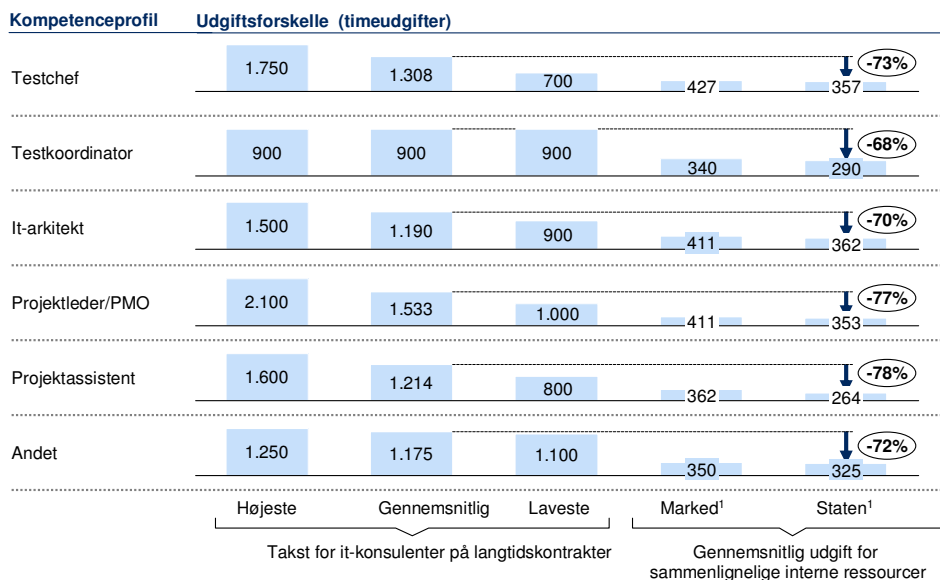


¹ Defineret som længerevarende konsulenter, der er hyret til at udføre standardiserede arbejdsopgaver i den interne it-organisation

KILDE: SKAT. Banking and Telecom IT benchmarks 2011. Computer Economics Government Sector Benchmark 2011/2012

Figur 175

Sammenligning af udgifterne for forskellige kompetenceprofiltyper



¹ Baseret på de gennemsnitlige udgifter for tilsvarende roller/kompetencer. Der er tilføjet 15 % overhead til lønudgifter i staten
 KILDE: SKAT; Danmarks Statistik. Finansministeriet

SKAT bruger 23 årsværk på IT-konsulenter med forskellige kompetenceprofiler. Det vurderes at, at omkring 70 procent af disse IT-konsulentårsværk kan udføres internt, hvilket ville give en effektivisering på 27-29 millioner kroner (jævnfør Figur 176). Analysen forudsætter, at der fremadrettet er de samme projektaktiviteter og det samme behov for eksterne konsulenter.

Figur 176

Sammenligning af årlige udgift til nøglekompetenceprofiler

Kompetenceprofil	Nuværende brug		Mulighed for udskiftning Procent	Gns. Gns. årlig udgift DKK millioner	Besparelsesmulighed	
	Årsværk i alt	X			Interne årlige udgifter DKK million	Besparelser i alt ¹ DKK millioner
IT-arkitekt	3	X	93 %	2,4	0,7-0,8	5,1-5,4
Andet	1		100 %	2,3	0,6-0,7	ca. 1,7
Projektleder/ PMO	4		85 %	3,0	0,7-0,8	7,7-8,1
Projektassistent	7		64 %	2,0	0,5-0,7	6,3-7,2
Testkoordinator	1		100 %	1,7	0,6-0,7	0,8-0,9
Testchef	7		53 %	2,5	0,7-0,8	5,6-6,1
I alt	23		~70 %			27-29

¹ Interval er pga. forskelle mellem markedsstatistik fra Danmarks Statistik og statens egen statistik
KILDE: SKAT; Danmarks Statistik. Team-analyse

2.7.3 Forslag til effektiviseringstiltag

På baggrund af ovenstående analyser er der identificeret effektiviseringsforslag, der samlet giver en nettoeffekt på 59,5-92,5 millioner kroner ved fuld indfasning.

Effektiviseringstiltagene er inddelt i de samme tre indsatsområder, som er beskrevet ovenfor.

- Anbefaling om reduktion af efterspørgslen på IT-tjenester.
- Anbefaling om forbedring af leveringsproduktiviteten.
- Anbefaling om nedbringelse af serviceomkostninger.

2.7.3.1 Reduktion af efterspørgslen

Forbedringsinitiativer

Forøget gennemsigtighed og budgetkontrol af udgifterne til applikationsvedligeholdelse: SKAT bør indføre en fælles kategorisering af alle applikationsvedligeholdelsesopgaver, der både omfatter ændringsanmodninger og traditionelle vedligeholdelsesopgaver. I en sådan kategorisering bør man klart

skelne mellem f.eks. fejlretning, forbedringer, ændringer som følge af ændrede love og bestemmelser, opgraderinger, skønsbaseret vedligeholdelse osv. Herudover bør al tidsrapportering for leverandører kædes sammen med ID for anmodninger om udførelse af opgaver/ændringer, således at det bliver muligt at kæde vedligeholdelsesudgifterne sammen med de forskellige vedligeholdelsesopgavekategorier.

Øget gennemsigtighed skaber mulighed for øget analytisk kontrol og opfølgning på udgifter til vedligeholdelse samt en mere optimal prioritering af vedligeholdelsesopgaverne.

Styrkelse af den personlige performancemåling

SKAT bør foretage en løbende (f.eks. årlig) kompetencerevision for at identificere udviklingsbehov og investere i videnopbygningsinitiativer for systemejere og andre roller, hvor det er identificeret kompetencemangler.

Denne type revisioner skal være baseret på kompetenceprofiltypen og det tilhørende sæt færdigheder (dvs. en færdighedsmatrix), der er defineret som led i det løbende undervisningsprogram. De enkelte roller bør herefter evalueres med udgangspunkt i færdighedsmatricen.

Det er vigtigt, at disse revisioner kædes sammen med præcise, personlige performancemål. At nedbringe udgifterne til applikationsvedligeholdelse og samtidig opretholde det rette serviceniveau kan være et eksplicit performancemål for systemejerne.

Indførelse af en forvaltningsproces for applikationsporteføljen

SKAT bør indføre en proces, som giver mulighed for en årlig revision af applikationsporteføljen med hensyn til en række nøgledimensioner, såsom livscyklusfasen for applikationer, teknologi osv.

Alle system-, platforms- og procesejere bør gennemgå processen en gang om året, og indsamle og revidere oplysninger om funktionaliteter, business case, hvor kritisk serviceforstyrrelser er og tilhørende risici samt levedygtigheden af underliggende teknologier og platforme (jævnfør Figur 177).

Figur 177

Oversigt over applikationsporteføljeprocessens nøgletrin og ansvarsområder

Vurderingstrin	Beskrivelse	Foreslåede deltagere
1. Kortlægning af kerne-funktionaliteter	<ul style="list-style-type: none">▪ Kortlægning af processer, der understøttes af applikationer og nøglefunktionaliteter▪ Identifikation af applikationer med overlappende eller relaterede funktionaliteter	<ul style="list-style-type: none">▪ Systemejere
2. Gennemgang af forretningsværdi	<ul style="list-style-type: none">▪ Beregning af samlet udgift for ejerskab▪ Gennemgang af forretningsrationale, f.eks.<ul style="list-style-type: none">– besparelser pga. højere procesproduktivitet– Overholdelse af lovgivning	<ul style="list-style-type: none">▪ Systemejere▪ Procesejere
3. Vurdering af forretningskritikalitet	<ul style="list-style-type: none">▪ Gennemgang af risici og effekt af serviceforstyrrelser, f.eks.<ul style="list-style-type: none">– databas, driftsforstyrrelser, lovmæssige risici osv.	<ul style="list-style-type: none">▪ Systemejere▪ Procesejere
4. Gennemgang af teknologiplatform	<ul style="list-style-type: none">▪ Vurdering af underliggende teknologiers levedygtighed på lang sigt<ul style="list-style-type: none">– Kortlægning af andre applikationer på samme platform– Tilgængelighed af kompetencers	<ul style="list-style-type: none">▪ Platformsejere▪ Systemejere og arkitekter

Formålet med processen er at kategorisere alle applikationer i forskellige kategorier, der repræsenterer forskellige applikationsstrategier, hvilket igen vil være styrende for beslutninger om udgifter og prioritering. Eksempler på denne type højniveaustrategier kunne være:

- **Investering.** Applikationer, der leverer betydelig værdi og/eller kritiske funktioner eller som forventes at gøre det i fremtiden. Disse applikationer er målet for investeringer og udgifterne til applikationsudvikling.
- **Vedligeholdelse.** Applikationer, der fungerer tilfredsstillende, og hvor der kun er begrænset behov for forbedringer i den nærmeste fremtid.
- **Udfasning.** Applikationer, hvor den samlede udgifter for ejerskab ikke kan retfærdiggøres i forhold til den samlede forretningsmæssige værdi. Disse applikationer bør enten udfases, udskiftes, konsolideres i eksisterende applikationer eller flyttes til en mere stabil teknologi, eller supporten bør minimeres til blot at holde applikationen kørende.

Hvis en sådan proces er etableret, kan SKAT optimere sine vedligeholdelsesbudgetter yderligere og nedbringe omkostningerne, hvor det er nødvendigt. Det gælder f.eks. applikationer, der nærmer sig slutningen af sin levetid, og applikationer, der ikke længere er forretningskritiske. Processen vil

herudover i tide kunne identificere applikationer, der nærmer sig slutningen af sin levetid, med henblik på at lukke dem så tidligt som muligt.

Optimering af releases-planlægningen for hver enkelt applikation

Ved at have en ajourført oversigt over applikationsporteføljen ved hjælp af livscyklusforvaltning af applikationerne får SKAT mulighed for at **optimere sine releaseplaner** og nedbringe antallet af releases af mere modne applikationer og/eller øge antallet, hvor dette er nødvendigt for at undgå dyre "hot fixes" eller "patching".

Ved at samle de relevante vedligeholdelsesopgaver (inklusiv fejlretning, opgraderinger osv.), som ikke haster/er kritiske, vil SKAT kunne opnå synergier på test og udrulning samt en forbedring af kvaliteten. Der bør desuden udarbejdes eksplicitte retningslinjer for, hvordan man håndterer undtagelsestilfælde mellem releases, og antallet af undtagelser bør minimeres.

Standardisering og strømlining af prioriteringsprocesserne

Med udgangspunkt i den fælles kategorisering af vedligeholdelsesopgaverne bør SKAT indføre **fælles retningslinjer for evaluering af prioriteringen af indkommende vedligeholdelsesopgaver** (herunder ændringsanmodninger). Ved prioriteringen skal man ligeledes tage hensyn til de applikationsstrategier, der identificeres ved processen for forvaltning af applikationers livscyklus, som er beskrevet ovenfor.

Figur 178 nedenfor indeholder en oversigt over en mulig kategoriseringsklassifikation, som er inspireret af Gartner, men tilpasset SKAT. SKAT bør udforme sine egne kategoriseringsretningslinjer, baseret på hvad der er mest relevant for netop SKATs sammenhæng, men bør holde sig så tæt på standarderne som muligt for at gøre det lettere at foretage sammenligninger og benchmarking.

Figur 178

Eksempel på klassificering for prioriteter og vedligeholdelsesopgaver

Prioritetsklassificering for fejlrettelser		Vedligeholdelsesopgaver	
Kritisk	Forstyrrelse, der forhindrer adgang til en kritisk funktionalitet, eller en komplet netværksforstyrrelse, der i alvorlig grad påvirker udbuddet af services. Der er intet muligt alternativ.	Fejlrettelse	Respons på applikationsfejl og andet, der gør, at systemet ikke fungerer efter hensigten.
Høj	Kritisk funktionalitet, forringet eller ubrugbar, der i alvorlig grad påvirker udbuddet af services. Der er intet muligt acceptabelt alternativ.	Forbedringer	Funktionelle forbedringer af aktuel kode, der varer mindre end to mandeuger og som ikke køres som projekter.
Medium	Ikke-kritisk funktion eller procedure, ubrugbar eller svær at bruge, der indvirker på driften, men som ikke direkte påvirker tilgængelighed af services. Der findes en workaround.	Lovmæssige ændringer	Funktionelle forbedringer af akutel kode relaterede til lovmæssige ændringer og som ikke køres som projekter
Lav	Applikation eller personlig procedure er ubrugbar, men der findes en workaround, eller reparation er muligt.	Forretnings-support	Hjælp til brugere, og hjælp med arbejde på applikationsdrift
		Tekniske opgraderinger	Opgraderinger, der er nødvendige pga. infrastruktur, operativsystem, leverandør osv.

KILDE: Gartner, justeret til SKAT

Oversigt over effektiviseringer, løbende omkostningsstigninger og engangsinvesteringer

Bruttoeffekt

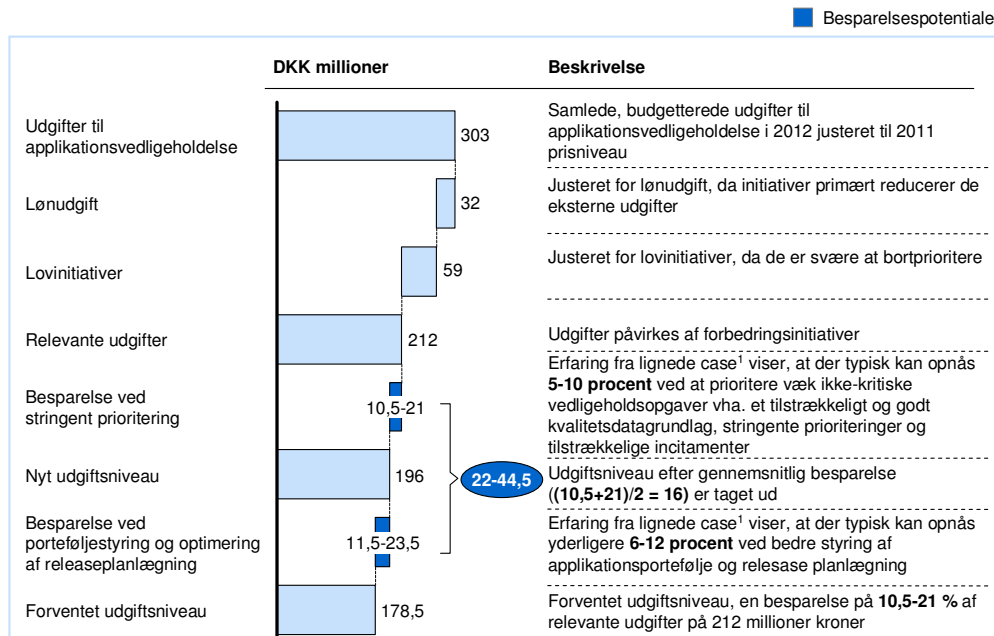
Man opnår værdi fra ovennævnte tiltag ved at reducere og udsætte unødvendige vedligeholdelsesopgaver gennem prioritering og analyse af de grundlæggende årsager til tilbagevendende problemer.

Den skønnede bruttoeffekt ved gennemførelse af samtlige ovennævnte tiltag er 22-44,5 millioner kroner (jævnfør Figur 179).

Effektiviseringsestimater er baseret på typiske effektiviseringer, som andre organisationer, hvis modenhedsniveau svarer til SKATs, har opnået via efterspørgselsstyring, justeret for lovgivningsmæssige krav. Det er svært at bortprioritere lovmæssige krav, men man kan eventuelt udfordre, hvordan de implementeres, og effektiviseringerne for dette beregnes under produktivitetstiltag i næste afsnit.

Figur 179

Bruttobesparelspotentiale ved at reducere vedligeholdesfterspørgsel



¹ Baseret på erfaringer fra knap 420 projekter på applikationsvedligeholdelsesområdet siden 2007
 KILDE: SKAT; McKinsey

Engangsinvesteringer og løbende omkostningsstigninger

De samlede engangsinvesteringer skønnes at være omkring 12-13,2 millioner kroner og er fordelt i følgende kategorier:

- Cirka 6 millioner kroner til integration af SKATs interne ITSM-system med tilsvarende systemer hos de seks største leverandører for at muliggøre standardisering af kategorisering og sammenkædning af tidsindberetninger fra leverandørerne.
- Cirka 6-7,2 millioner kroner (svarende til 5-6 årsværk i 2 år) til forbedring og gennemførelse af kategoriseringen, prioriteringsprocessen, analyser, kontrol mv. Det kræver ekstern rekruttering, da SKAT ikke har kompetencerne for indeværende.

Den samlede løbende omkostningsstigning ventes at være cirka 2,7 millioner kroner, som er fordelt på følgende kategorier

- Cirka 0,3 millioner kroner til løbende vedligeholdelse af ITSM-systemet med de seks største leverandører (cirka 45.000 kroner hver).

- Cirka 2,4 millioner kroner (fastholdelse af fire af ovennævnte årsværk) til løbende analyse, kontrol og undervisning.

2.7.3.2 Forbedring af produktivitet

Forbedringsinitiativer

Standardisering af processer og værktøj til styring af leverandørers performance

SKAT har i øjeblikket flere forskellige typer forvaltningsprocesser og -værktøj på plads og bør strømline disse for at give mulighed for en mere standardiseret performancestyring og forbedret prioritering af vedligeholdelsesopgaver. Det omfatter:

- Indførelse af en fælles proces for performancestyring og integration af de nødvendige værktøjer i forhold til alle større leverandører (f.eks. de seks største). Processen og værktøjerne bør muliggøre standardiseret kategorisering af vedligeholdelsesopgaver, sammenkædning af tidsrapportering med opgave-ID og skræddersyning af rapporter over de centrale ydelsesindikatorer.
- Standardiseret analyse og rapportering fra systemejere og kontraktejere med hensyn til overvågning og gennemgang af performance for de enkelte leverandører samt på tværs af leverandører.

Indførelse af serviceniveauaftaler om applikationsvedligeholdelse i fremtidige udliciteringskontrakter

Der bør udarbejdes klare **performancemål for applikationsvedligeholdelse for rettidighed, kvalitet, omkostning og produktivitet**, og disse bør medtages i fremtidige udliciteringskontrakter. Eksempler på sådanne performancemål er løsningsstider, antal hændelser, variation i forhold til budget osv. (jævnfør Figur 180). Se nedenstående figur for en oversigt over typiske aftaler om serviceniveau for applikationsvedligehold. Disse bør ses som eksempler på mulig KPI'er for applikationsvedligeholdelse, der skal medtages i kontrakterne efter udbud som led i IDA-projektet.

Figur 180

Eksempler på KPI'er for applikationsvedligeholdelse

Dimensioner	KPI'er for applikationsvedligeholdelse
Tid	<ul style="list-style-type: none">▪ Rettidigt respons på vedligeholdelsesansøgning (%)▪ Rettidig genetablering af tjenester (midlertidig løsninger) (%)▪ Rettidig varige løsninger af problemer (%)
Kvalitet	<ul style="list-style-type: none">▪ Åbne fejl af alvorlighedsgrad 1 og 2 (antal/måned)▪ Antal incident pr. måned▪ Hyppighed af tilbagevendende incident (antal/måned)
Produktivitet	<ul style="list-style-type: none">▪ Output (Use case-point, Story-point, antall vedligeholdelsesopgaver) per mandetime
Udgift	<ul style="list-style-type: none">▪ Afvigelse i forhold til budget for ændringsansøgninger (%)▪ Afvigelse i forhold til budget for traditionelle vedligeholdelsesopgaver (%)

Med de nye tids- og materialebaserede applikationsvedligeholdelseskontrakter er det vigtigt at anvende metoder, som gør det muligt at måle output, og dermed produktivitet, for leverandørernes leverancer. Outputmålingerne vil give SKAT mulighed for både at foretage planlægning og styre leverandørernes performance mere effektivt ved at udfordre leverandørernes tidsestimater, udforme løsninger og kræve produktivetsforbedringer over tid.

Der findes forskellige typer outputmåling, lige fra mere komplicerede "Function Point" til simple "Story Point", der anvendes på markedet. De har hver deres fordele og ulemper (jævnfør Figur 181). SKAT er vant til at arbejde med "use case", hvorfor det vil være et godt udgangspunkt for projekter og ændringsansøgninger at begynde at bruge "Use Case Point". For hændelser, problemer og andre opgaver kan SKAT begynde at indføre enkle retningslinjer for klassificering af kompleksitet og at måle produktivitet i form af opgaver pr. time for de enkelte kompleksitetskategorier (jævnfør Figur 182).

Med tiden bør SKAT indarbejde produktivetsmålinger i kommende udliciteringskontrakter, hvor det er muligt, for at sikre, at man med tiden kan høste produktivetsgevinster fra leverandørerne.

Figur 181

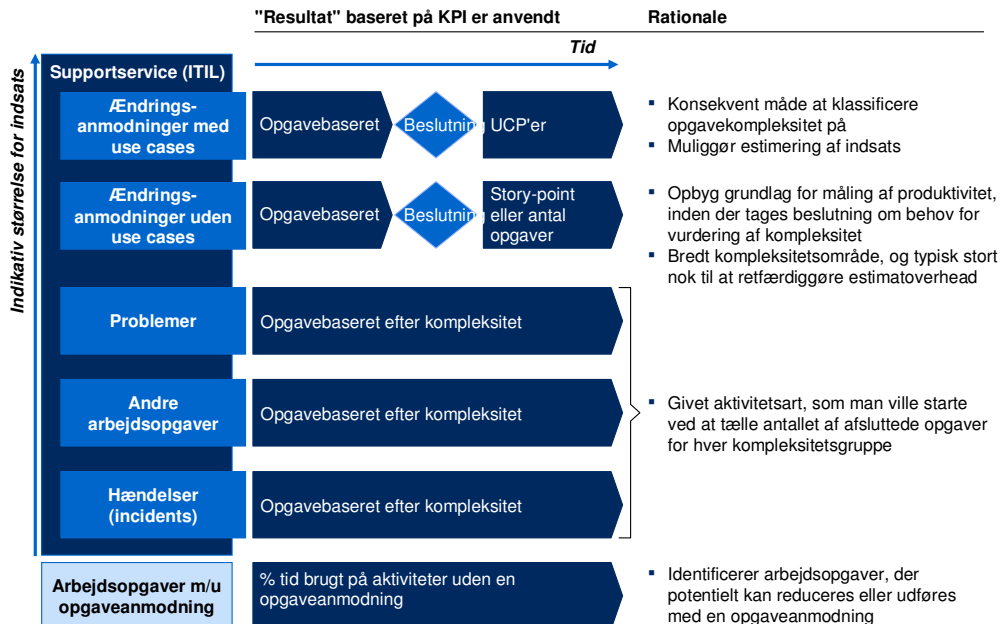
Eksempler på output mål anvendt i private virksomheder

Mål	Beskrivelse	Fordele og ulemper	Virksomheder	År indført
Function point (FP)	<ul style="list-style-type: none"> En tælling af applikationsfunktionaliteter på baggrund af funktionelt design (herunder funktionelle nedbrydnings- og datastrukturer) Justeret for teknisk kompleksitet Præcisionen øges med det tilgængelige detaljeringsniveau, men det samme gør den tid, der skal bruges til estimeringen Relativt objektivt måling, men nemt at blive forudtaget i henhold til beregnere 	Fordele <ul style="list-style-type: none"> Mere nøjagtig end UCP'er, da der inkluderer flere tekniske faktorer Ulemper <ul style="list-style-type: none"> Svært for forretningen at forstå Beregningen er kompleks og kan ikke automatiseres, hvilket giver en højere omkostninger Ikke alle projekter er FP-tællelige (f.eks. installation af softwarepakker) Behov for specialiseret uddannelse i estimering 		1979
Use Case point (UCP)	<ul style="list-style-type: none"> En tælling af bruger-håndgribelig applikationsadfærd på baggrund af use cases, der udspringer fra forretningsbehov (uden behov for funktionel nedbrydning eller datastrukturer) Justeret for teknisk kompleksitet og miljømæssige faktorer (f.eks. kompetencer, mindset) Subjektiv oprettelse af use cases 	Fordele <ul style="list-style-type: none"> Fokuseret på forretningen Let at forstå for både forretning og & IT Kan bruge automatiske værktøjer til beregning Specialviden ikke nødvendig Kræver kun 1/10 af indsatsen i forhold til FP Ulemper <ul style="list-style-type: none"> Svært at implementere, når der ikke anvendes use cases, og kræver, at kvaliteten af use cases er konsekvent Mindre præcis end FP (nøjagtigheden af grundlæggende estimater er ±20-25 %) 		1993
Story point (SP)	<ul style="list-style-type: none"> Bruges i Agile, Story-point er kvantificerede mål for udviklingsarbejde på baggrund af brugerhistorier, der består af en beskrivelse af en funktion på 1-2 linjer, der vejes i forhold til andre brugerhistorier Relative fremstillinger af subjektive estimater Varianter uden for Agile er vellykket, der er f.eks. set vellykkede implementeringer med vandfaldsmodel 	Fordele <ul style="list-style-type: none"> Billigere at komme frem til end alternativterne Foster samarbejdende estimering Muliggør planlægning med en vis tvetydighed i kravene Ulemper <ul style="list-style-type: none"> Kan ikke bruges til sammenligning af teams og kontekst Grov måling af resultater Risiko for estimeringsinflation 		1995

KILDE: Ifpug.org

Figur 182

Eksempel på output mål for forskellige typer vedligeholdelsesopgaver



Indføring af incitamenter i fremtidige udliciteringskontrakter

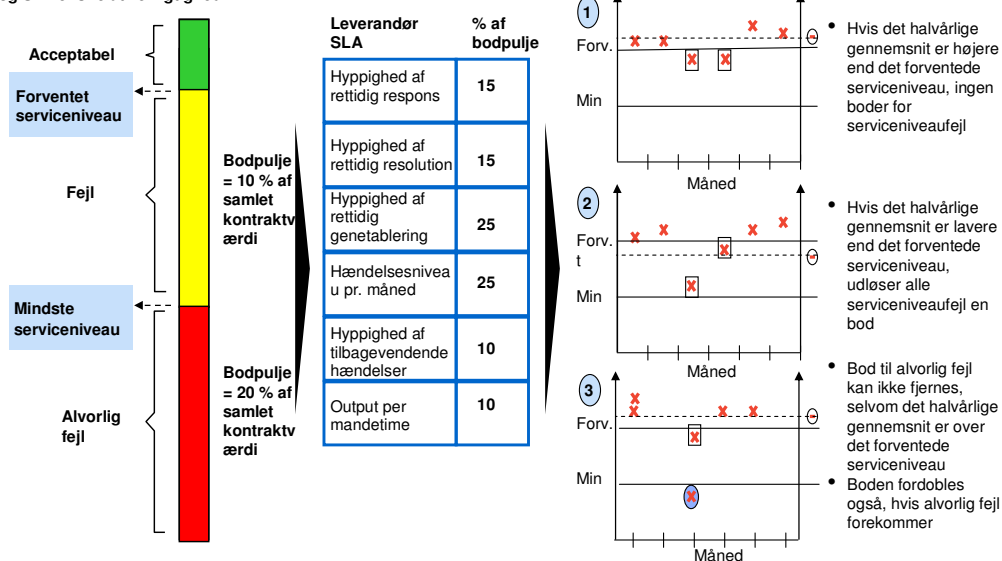
SKAT bør indføre en ordning med bod/belønninger for udvalgte serviceniveauer for at sikre, at tjenesten leveres med den ønskede kvalitet. En bods-/belønningsordning bør indebære økonomiske konsekvenser, og bodstørrelse skal fastsættes under hensyntagen til de øgede virkninger med hensyn til varighed, performanceafvigelser og hvor kritisk hændelsen er.

Man kan ofte anvende en vægtningsfaktor for de enkelte nøgleserviceniveauer til at afspejle de aktuelle forretningsprioriteringer. En sådan ordning bør give SKAT fleksibilitet til at foretage dynamiske ændringer af vægtningsfaktoren og til at fastsætte de centrale serviceniveauer, så de afspejler de forretningsmæssige prioriteringer (jævnfør Figur 183). Se nedenstående figur for et eksempel på en bods- og belønningsordning.

Figur 183

Eksempel på ordning med bod og belønninger for applikationsvedligeholdelse

Antallet af anvendte boder afhænger af, hvilken type serviceniveau der er overtrådt og SLA'ens relative vigtighed



Rationalisering af den interne organisations størrelse over tid

Benchmarking af organisationens samlede efterspørgselsside for applikationsvedligeholdelse viser, at der er et optimeringspotentiale på 6-8 årsværk i forhold til det nuværende niveau. Potentialet vil først kunne realiseres, når

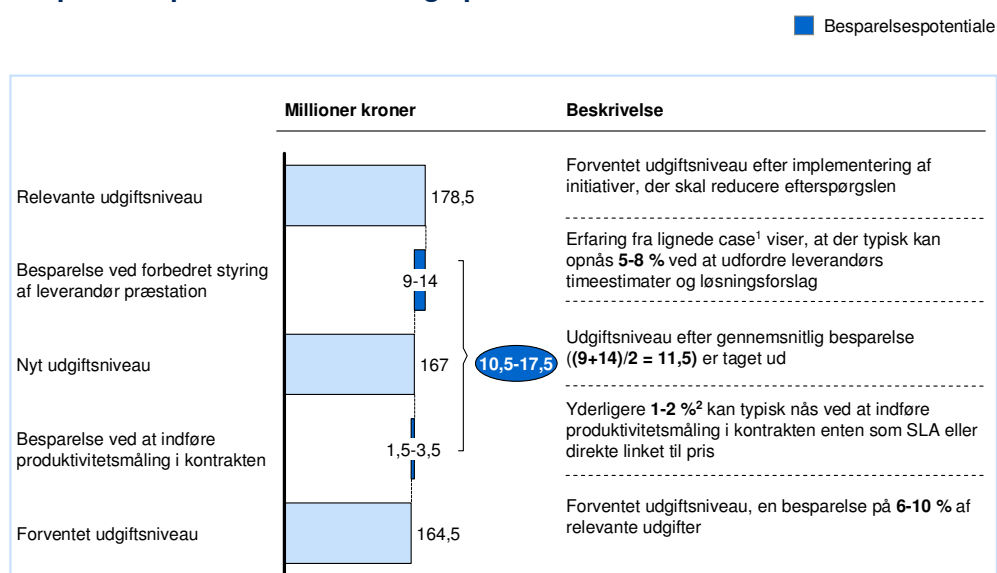
samtlige ovennævnte initiativer, inklusiv kompetenceudvikling og en forbedring af organisationens modenhedsniveau til "avanceret"/"bedst i klassen", er gennemført.

Oversigt over effektiviseringer, løbende omkostningsstigninger og engangsinvesteringer

Den estimerede bruttoeffekt ved gennemførelse af samtlige ovennævnte initiativer, undtagen rationalisering af den interne organisation, er yderligere effektiviseringer på 10,5-17,5 millioner kroner (jævnfør Figur 184).

Figur 184

Besparesespotentialet ved at øge produktiviteten



¹ Baseret på erfaringer fra knapt 420 projekter på applikationsvedligeholdelsesområdet siden 2007

² Baseret på erfaring fra knapt 800 projekter med udlicitering af applikationsvedligeholdelsesopgaver de sidste 6 år

Den estimerede bruttoeffekt på længere sigt ved en optimering af organiseringen af vedligeholdelsesefterspørgsel er yderligere effektiviseringer på 3,5-5 millioner kroner, hvilket svarer til 6-8 årsværk.

Engangsinvesteringer og løbende omkostningsforøgelser

De samlede engangsinvesteringer skønnes til 1,8-2,4 millioner kroner og er fordelt på følgende kategorier:

- Cirka 1,8-2,4 millioner kroner (svarende til 1,5-2 årsværk i 2 år) til hjælp til udvælgelse af performancemålinger, herunder produktivitetmålinger, definition og måling af performancemål, definition af standardrapportering osv. Det kræver ekstern rekruttering, da SKAT ikke har kompetencerne i dag.
- Investeringer vedrørende udbud for udliciteringskontrakter estimeres under IDA-projektet.

Den samlede løbende omkostningsforøgelse skønnes til cirka 0,6 millioner kroner, og er fordelt på følgende kategorier

- Cirka 0,6 millioner kroner (fastholdelse af et af ovennævnte årsværk) til løbende performanceforvaltning i form af output-målinger, ydelsesanalyser osv.

2.7.2.3 Nedbringelse af serviceomkostninger

Forbedringsinitiativer

Både benchmarkingresultaterne og de efterfølgende dybdeanalyser viser, at der er et betydeligt potentiale for at internalisere udvalgte IT-konsulenter med længerevarende aftaler og gøre dem til interne medarbejdere. Det anbefales derfor, at der iværksættes en tilbunds gående proces med internalisering af udvalgte kompetencer.

Desuden er det god praksis at indføre en "gate-keeper"-funktion, der skal vurdere og give tilladelse til anvendelse af IT-konsulenter, f.eks. kan man give interne test- og projektstyringsledere myndighed til fremadrettet at træffe beslutning om mixet af interne medarbejdere og eksterne konsulenter, og måle deres resultater på baggrund af den vægtede gennemsnitsomkostning for forskellige ressourcetyper. Det vil sikre, at de interne ledere har de rette incitamenter til at skabe balance mellem de to alternativer, samt sikre en optimal afvejning mellem omkostninger og anvendelsesgrad af de enkelte ressourcer.

Oversigt over effektiviseringer, løbende omkostningsforøgelser og engangsinvesteringer

Bruttoeffekter

Den estimerede bruttoeffekt ved internalisering af kontrahenterne er 27-29 millioner kroner.

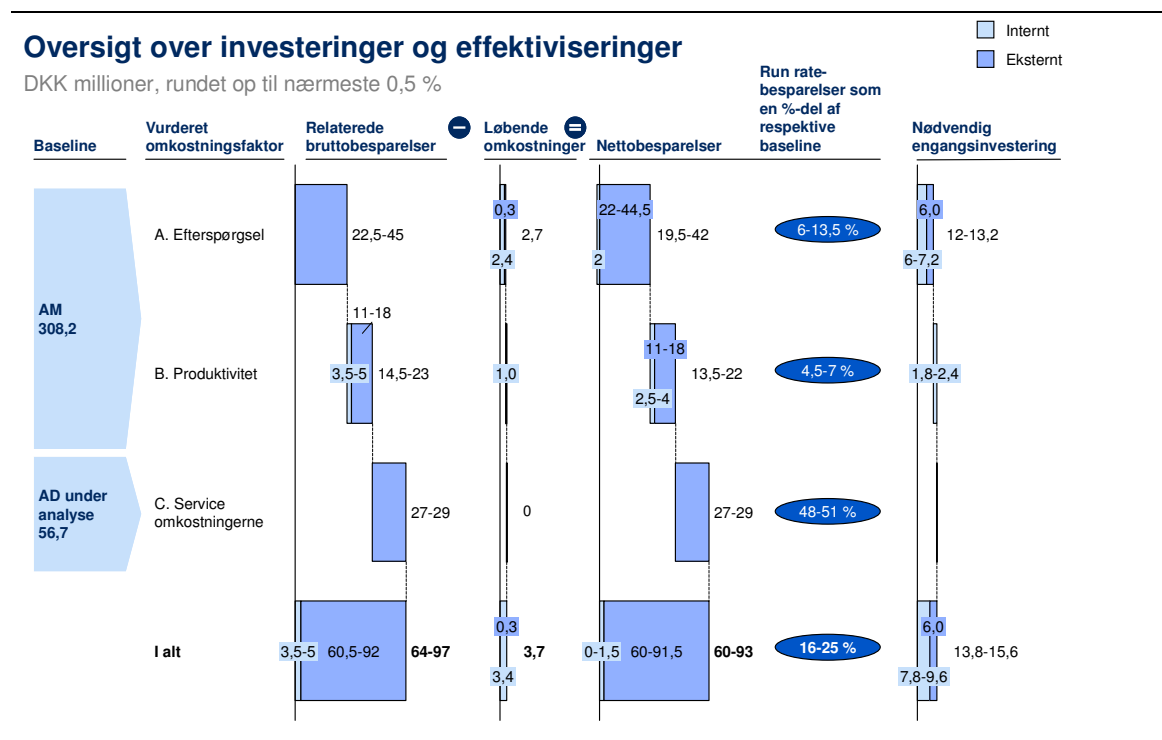
Engangsinvesteringer og løbende omkostningsforøgelser

Ingen.

2.7.4 Oversigt over tiltagenes økonomiske effekter

Ovennævnte indsatsområder forventes at give en årlig nettoeffekt på 60-93 millioner kroner (hvor 77 millioner kroner er midtpunkt) i 2017 ved fuld indfasning (jævnfør Figur 185).

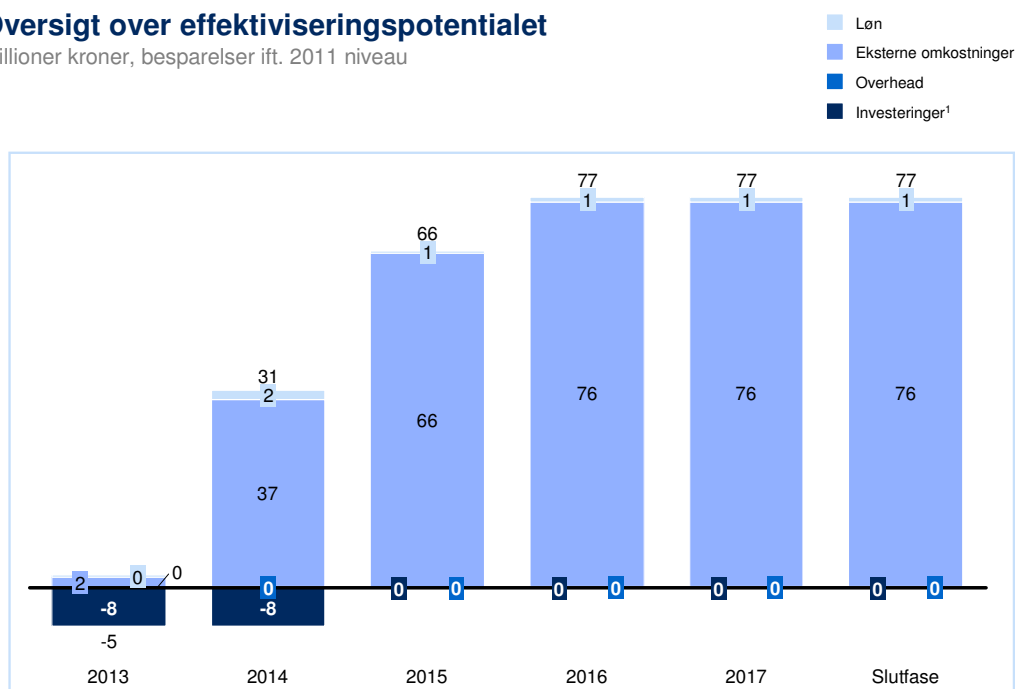
Figur 185



Figur 186

Oversigt over effektiviseringspotentialet

Millioner kroner, besparelser ift. 2011 niveau

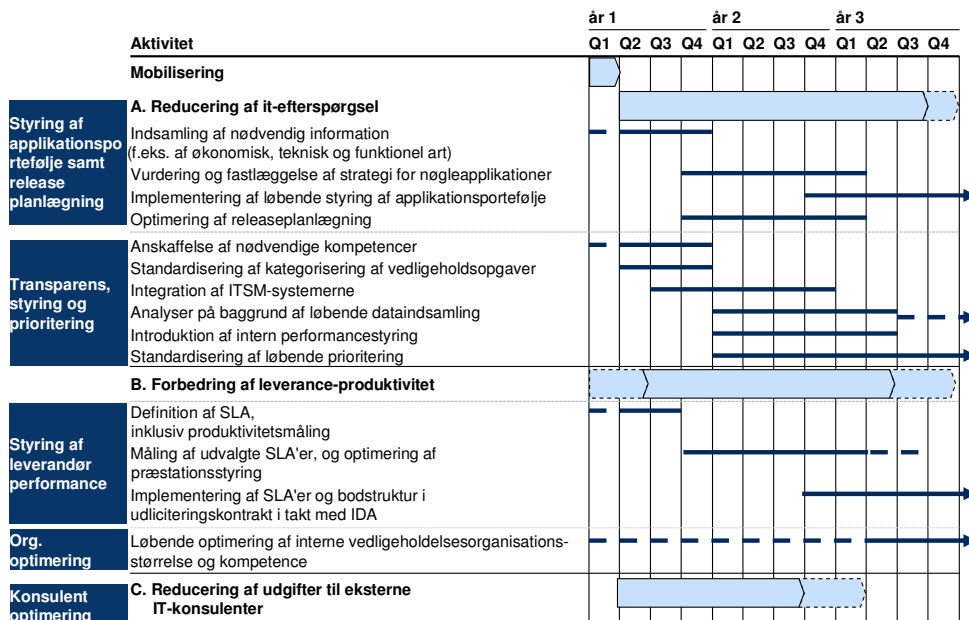


¹ Periodens investeringer

Det forventes, at hovedparten af de anbefalede initiativer kan implementeres inden for en samlet tidshorisont på 24-36 måneder (jævnfør Figur 187). Det er dog under forudsætning af, at de væsentligste forudsætninger er på plads, herunder ledelsesmæssig opbakning til en forpligtende indsats, tilstrækkelige kompetencer via kompetenceløft af eksisterende medarbejdere og ekstern rekruttering samt etablering af et implementeringsteam og en implementeringsstyregruppe.

Figur 187

Hovedimplementering af de prioriterede tiltag vil kræve 24-36 måneder efter mobilisering



2.8 Indkøb

SKATs samlede udgifter til indkøb udgjorde 1,7 milliarder kroner i 2011. Indkøb er defineret som alle udgifter til eksterne leverandører, inklusiv udgifter i forbindelse med medarbejderudlæg, samt udgifter til løn.

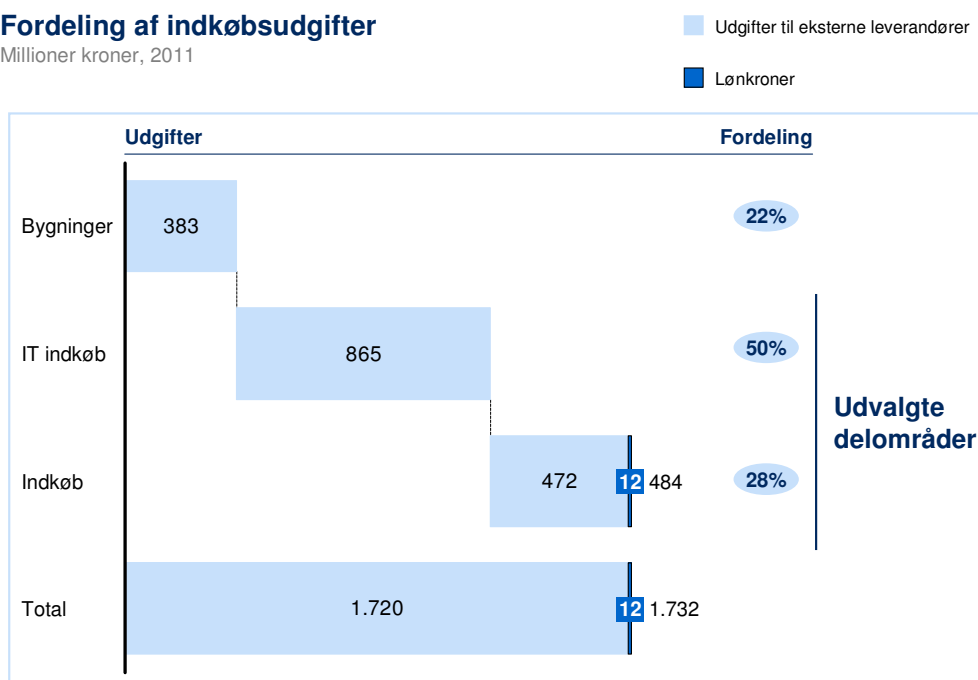
På baggrund af forudgående analyse er fokus af analysen på alt indkøb, undtagen bygninger. Dette fokus dækker cirka 3/4 af SKATs samlede indkøbsudgifter. IT-området, der udgør størstedelen heraf, er dækket i afsnit 2.7 ovenfor.

Fokus for dette afsnit er således indkøb eksklusiv bygninger og IT, hvilket udgør 472 millioner kroner i eksterne udgifter og 12 millioner kroner i lønudgifter (jævnfør Figur 188).

Figur 188

Fordeling af indkøbsudgifter

Millioner kroner, 2011



KILDE: Datatræk for artskonti på bilagsniveau for 2011

I kapitel 1 blev det angivet, at de samlede indkøb udgør 526 millioner kroner. Forskellen til de 472 millioner kroner her skyldes, at der er 54 millioner i HR-udgifter, som således behandles i HR-kapitlet.

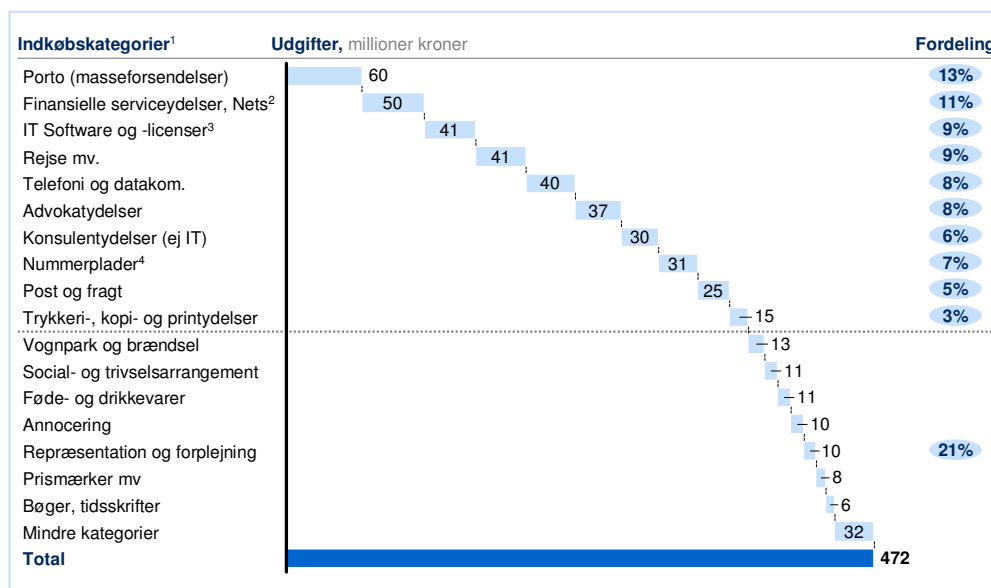
2.8.1 Ressourceforbrug og organisering

2.8.1.1 Ressourceforbrug

SKATs indkøb er fordelt på en række indkøbskategorier, hvoraf de største er porto til masseforsendelser (60 millioner kroner) og serviceydelser hos Nets (50 millioner kroner) (jævnfør Figur 189).

Figur 189

Oversigt over SKATs indkøbsbase



¹ Omkring 120 artskonti fra resultatopgørelsen dækker vareindkøb til løbende drift og ingen anlægsudgifter

² Nets er tidligere PBS

³ Udgifter til software købt af kontoret for IT infrastruktur var i 2011 37,5 millioner kroner. Resten er indkøbt i forbindelse med projekter

⁴ En lille del på artskontoen hvor nummerplader er bogført vedrører diverse kontorartikler

KILDE: Datatræk for artskonti på bilagsniveau for 2011, Oversigt over fælles indkøbskategorier i staten

Af det samlede indkøb er knap 30 procent, svarende til cirka 150 millioner kroner, omfattet af obligatoriske aftaler under Statens Indkøb og andre statslige aftaler. Det resterende indkøb købes på SKI-aftaler⁹², gennem SKATs egne udbud eller fra øvrige leverandører. Da omkring 70 procent af indkøbene ikke er dækket af obligatoriske aftaler, kan råderummet for effektivisering her således være relativt større (jævnfør Figur 190).

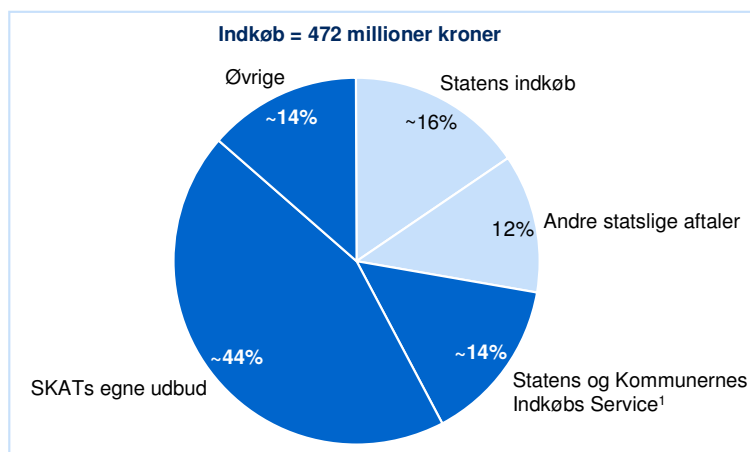
⁹² Statens og Kommunernes Indkøbsservice

Figur 190

Fordeling af SKATs indkøb på aftaler

2011

■ Obligatorisk
■ Frivilligt



1 Statens og Kommunernes Indkøbsservice er ikke obligatorisk, men Statslige institutioner er i henhold til Finansministeriets cirkulære om udbud af statslige drifts- og anlægsopgaver forpligtet til med passende mellemrum at sende udbudsegne opgaver, som statsinstitutionerne udfører, og som vil kunne løses af eksterne leverandører i udbud

KILDE: Datatræk for artskonti på bilagsniveau for 2011, Oversigt over fælles indkøbskategorier i staten; Skatteministeriets indrapportering til finansministeriet 2011, Oversigt over indkøb på SKI rammeaftaler, SKATs medarbejdere

SKI-aftaler er ikke obligatoriske, men i henhold til Finansministeriets cirkulære om udbud af statslige drifts- og anlægsopgaver er statslige institutioner forpligtet til med passende mellemrum at sende udbudsegne opgaver i udbud. Der er altid pligt til at sende opgaver i udbud, når det samlede indkøb overstiger 500.000 kroner over 4 år.

Figur 191 viser de tilgængelige aftaler for de største varekategorier, som SKAT kan eller skal benytte. Det fremgår, at knap 30 procent af indkøbet er dækket af obligatoriske aftaler, og at SKAT for en stor del af indkøbet gennemfører egne udbud (44 procent). Oversigten siger ikke nødvendigvis noget om hensigtsmæssigheden af SKATs nuværende aftaler, da det vil bero på kategorispecifikke vurderinger. Andelen af obligatoriske aftaler vil dog give en begrænset mulighed for, at der eksisterer et effektiviseringspotentiale fra bedre priser, hvilket vil blive brugt senere i kapitlet.

Figur 191

Oversigt over tilgængelighed og benyttelse på typer af aftaler

Millioner kroner, 2011

■ Tilgængelig aftaler
✓ Bruger

Indkøbskategorier	Udgifter	Aftaler ¹				
		FM	SKI	Statens forpl.	Skats udbud	Øvrige
Porto (massesendelser)	60				■ ✓	
Serviceydelse, Nets	50				■ ✓	
IT Software og -licenser	41	■ ✓	■ ✓			✓
Rejse mv. ²	41	■ ✓	■ ✓			✓
Telefoni og datakommunikation	40	■ ✓	■ ✓			✓
Advokat	37			■ ✓		✓
Konsulentydelse (ej IT)	30	■ ✓	■ ✓		■ ✓	✓
Nummerplader	31				■ ✓	✓
Post og fragt	25				■ ✓	✓
Trykkeri-, kopi- og printydelse ³	15	■ ✓	■ ✓		■ ✓	✓
Andre	101	■ ✓	■ ✓	■ ✓	■ ✓	✓
Total²	472	16%	14%	12%	44%	14%

¹ Totaler per indkøbsmetode er behæftet med en vis fejlmargen, idet der er gennemgået en manuel proces med at identificere alle køb på diverse artskonti

² Under "Ophold og overnatning Indland" ligger der FM aftaler på hoteller

³ Bruger ikke længere SKI, men er fra 2012 udelukkende gået over på FM aftalen

KILDE: Resultatopgørelse 2011; Oversigt over fælles indkøbskategorier i staten; Skatteministeriets indrapportering til finansministeriet 2011; Oversigt over indkøb på SKI rammeaftaler; SKATs medarbejdere

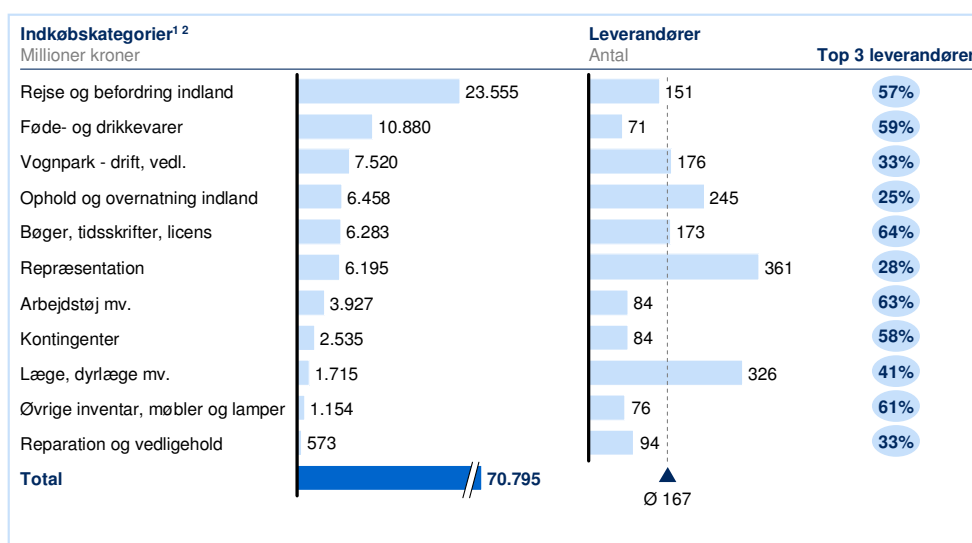
I tillæg til ovenfor kortlagte indkøbsudgifter repræsenterer indkøbsområdet i øvrigt 26 årsværk, hvilket svarer til 12 millioner kroner. De fordeler sig med 24 årsværk i koncerncenteret og 2 årsværk i regionerne⁹³. Aktiviteterne vedrører varetagelse af opgaver, der er relateret til den administrative håndtering af vareindkøb og den eksterne aftaleforvaltning. I vurderingen af effektiviseringspotentialer (afsnit 2.8.2) vil disse således blive taget med i betragtning.

⁹³ SKATs tidsregistreringsramme.

Der anvendes et betydeligt antal leverandører i en række indkøbskategorier. I 11 indkøbskategorier, hvilket svarer til indkøb for lige over 70 millioner kroner, anvendes der over 70 leverandører. Samtidig repræsenterer de tre mest anvendte leverandører i samtlige kategorier under 65 procent af indkøbet (jævnfør Figur 192).

Figur 192

Leverandørkoncentrationen for udvalgte varekategorier



1 En række indkøbskategorier indeholder underkategorier, blandt andet for rejser og vognpark

2 Analysen er rensset for medarbejderudlæg

KILDE: Datatræk for artskonti på bilagsniveau for 2011

Et stort antal leverandører vil normalt indebære både højere håndteringsudgifter og manglende udnyttelse af volumen til opnåelse af rabatter. En vurdering af SKATs niveau for leverandørkoncentrationen vil dog kræve yderligere analyse af den enkelte indkøbskategori, da dette afhænger af den enkelte indkøbskategori.

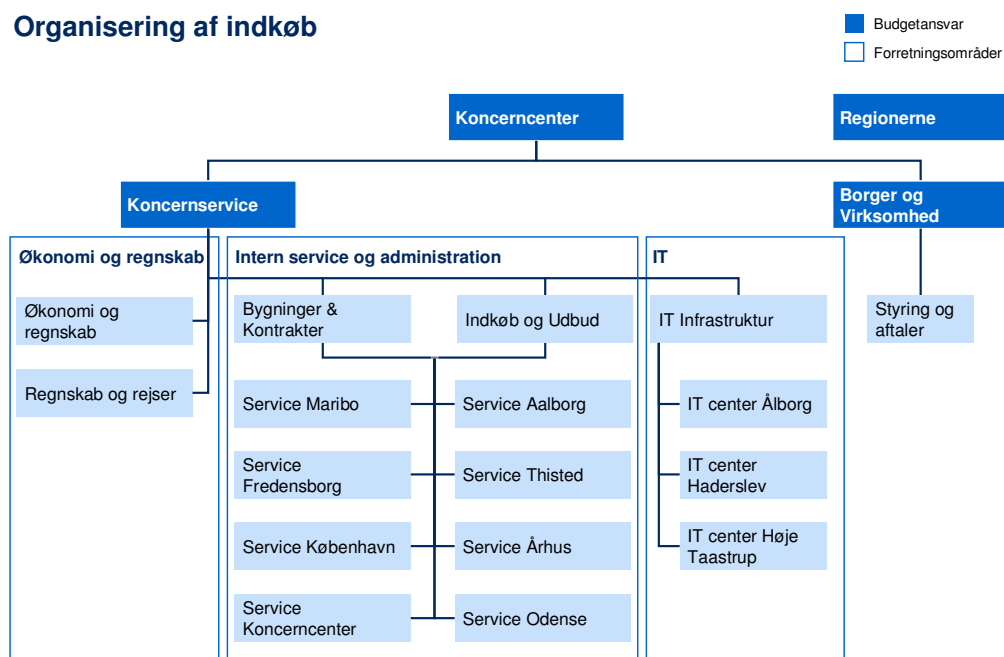
Det er på nuværende tidspunkt ikke muligt at lave et samlet udtræk af SKATs indkøb, der viser forbruget i volumen og stykpriser. Det er kun muligt ved en manuel gennemgang af faktura. Der er derfor ikke den fulde gennemsigtighed omkring SKATs indkøb i forhold til forbrug og stykpriser. For at kunne opnå større gennemsigtighed og analysere indkøbseffektiviteten har SKAT besluttet at købe et sådant indkøbssystem efter sommeren 2012. Kapitlet her anvender ingen antagelser om de eventuelle effektiviseringer, der måtte være som følge af implementeringen af et sådant system, da en eventuel tidshorisont for indfasningen af systemet er ukendt.

2.8.1.2 Organisering

Størstedelen af ansvaret for SKATs indkøb er i dag placeret centralt i koncernservice samt Borger og Virksomhed (B&V). Herudover er et mindre budget decentralt placeret i regionerne.

Figur 193

Organisering af indkøb



KILDE: Koncernservice organisationsdiagram; Interviews

Borger og Virksomhed har budgetansvar for nogle af de største indkøb, herunder f.eks. den del af posten, der vedrører masseforsendelser, aftalen med Nets og køb af nummerplader. Koncernservice har budgetansvaret for bl.a. den del af post og fragttudgifter, der vedrører SKATs enkeltforsendelser, en del af udgifterne til rejser, samt de indkøb der varetages af serviceområderne.

Der er 8 serviceområder med hver sin servicechef, der varetager indkøb til enkelte adresser. Hver servicechef varetager den løbende drift af mellem 4 og 18 adresser. Processen fungerer således, at en række godkendte bestillere på de enkelte adresser sender bestillinger til koncernservice, som udfører indkøbet. Denne proces er illustreret i Figur 194.

Figur 194

Indkøbsprocessen

	Behov opstår	Bestilling foretages	Indkøb gennemføres og godkendes
Værktøjer/ proces	<ul style="list-style-type: none"> Serviceboxen 	<ul style="list-style-type: none"> På intranettet samles alle forespørgsler¹ Der skelnes mellem to typer af indkøb <ul style="list-style-type: none"> – Driftsvarer, som forbrugsartikler og kontorvarer – Investeringsvarer, som kontormøbler og stole 	<ul style="list-style-type: none"> Indkøbet udføres via indkøbssystemet Tricon
Personer involveret	<ul style="list-style-type: none"> Den enkelte medarbejder opretter en forespørgsel på et indkøb 	<ul style="list-style-type: none"> Bestiller <ul style="list-style-type: none"> – Der er typisk en godkendt bestiller per adresse der har ansvaret for at samle og videresende bestilling på indkøb til koncernservice 	<ul style="list-style-type: none"> Indkøbere i koncernservice <ul style="list-style-type: none"> – 7 indkøbere foretager den endelige bestilling og har til ansvar at sørge for at alle indkøb er kompatible
Ansvar		<ul style="list-style-type: none"> Den enkelte servicechef <ul style="list-style-type: none"> – har ansvaret for bestillingerne og deres godkendelse 	<ul style="list-style-type: none"> Indkøbschefen <ul style="list-style-type: none"> – har det overordnede ansvar og involveres såfremt en indkøber finder det nødvendigt – Godkender alle indkøb over 50.000

¹ Enkelte indkøb såsom skærmbriller bestilles udenom godkendte bestillere og servicechefer
KILDE: SKATs indkøbere; Interviews

Koncernservice har i de seneste år gennemført en række initiativer for at effektivisere indkøbet, og har blandt andet gennemført udbud med andre ministerier om flytning og skærmbriller. SKAT selv har gennemført udbud om biler, nummerplader, elektroniske lovsamlinger mm. Derudover er der fra 2012 etableret en indkøbsplatform, hvor de fleste leverandører, der handles med, har fået lagt deres kataloger ind, og sortimentet af f.eks. kontorvarer, kopipapir og forbrugsartikler er reduceret.

2.8.2 Vurdering af effektiviseringspotentialer

Effektiviseringspotentialer relaterer sig overordnet set til to områder, dels en effektivisering af det indkøbsmæssige forbrug og dels en effektivisering af indkøbsrelaterede årsværk, hvorfor afsnittet er opdelt i to underafsnit.

2.8.2.1 Effektiviseringspotentialer for det indkøbsmæssige forbrug

Det samlede indkøbsmæssige forbrug er fordelt på et antal kategorier, hvor analysen metodisk er opdelt i tre dele:

- **Dybdeanalyser** på kategoriniveau. Disse analyser fastslår effektiviseringspotentiale ved hjælp af (i) intern benchmarking af forbrug og/eller priser (ii) ekstern benchmark baseret på McKinseys indkøbsdatabase, der indeholder typiske effektiviseringspotentiale samt (iii) øvrige indikatorer i form af kategorispecifikke analyser herunder leverandørfragmentering, omfang af forbrugsstyring mv.
- **Øvrig afdækning** af indkøb på udvalgte kategorier, hvor der ikke er foretaget dybdeanalyse. Baseret på modenhed af SKATs processer og specifikke observationer samt erfaringer fra andre organisationer er der foretaget en estimering af effektiviseringspotentialet. Potentialets omfang er vurderet af SKATs relevante interessenter på indkøbsområdet, som har bekræftet potentialets omfang.
- Potentialet for **øvrige kategorier**, der hver for sig udgør en begrænset andel af det samlede forbrug, er skønsmæssigt vurderet.

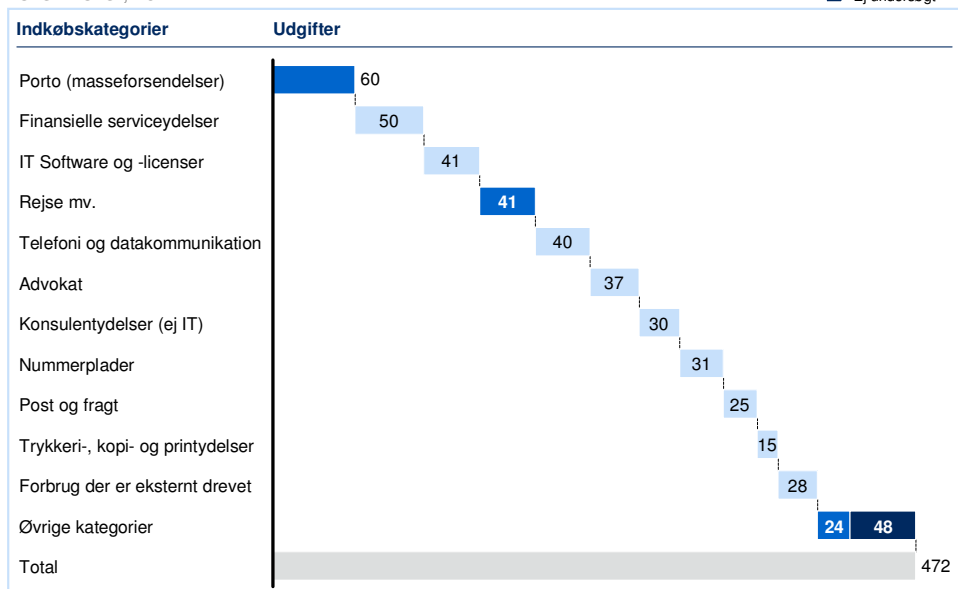
Der er foretaget *dybdeanalyser* på porto og masseforsendelser, rejser mv., og forbrugsvarer. De udvalgte kategorier udgør 126 millioner kroner, svarende til 27 procent af det samlede generelle indkøb⁹⁴. Områderne er udvalgt på baggrund af størrelse og indbyrdes forskelle herunder central versus lokal styring, diskretionært forbrug versus løbende driftsudgifter samt varer versus tjenesteydelser. Der er foretaget *øvrig afdækning* af næsten 300 millioner kroner. Øvrige kategorier udgør tilsammen knap 50 millioner.

⁹⁴ 60,3 millioner kroner for masseforsendelser, 40,8 millioner kroner for Rejse mv. og 24,4 millioner kroner for forbrugsvarer.

Figur 195

Overblik over kategorier og analysefokus

Millioner kroner, 2011



1 De 4 hovedtyper af indkrævning til fx. ejer og vægtaggift (cirka 35 millioner kroner) er tilmelding til betalingservice, elektronisk opkrævning via netbank, fysisk papir og elektroniske faktura (EAN nummer). Prisen på de elektroniske faktura falder fra omkring 5 kroner til 1 krone fra 2013. Realisering af potentialet forudsættes, at der gennemføres lovgivning på området.
2 Øget styring af forbrug dækker både at der kan være en strammere styring af hvad folk kan få lov at bestille, fx hvor mange typer af produkter indenfor en produktgruppe de skal kunne vælge i mellem. Det vil også være skærpet styring af det egentlige behov

KILDE: Resultatopgørelse 2011, Oversigt over fælles indkøbskategorier i staten

2.8.2.2 Dybdeanalyser

Porto og masseforsendelser

Der blev i 2011 anvendt i alt 86 millioner kroner til fragt og post, hvoraf porto til masseforsendelser udgør omkring 60 millioner kroner. Derudover var der enkeltforsendelser på omkring 18 millioner og andre post- og fragtudgifter på 8 millioner kroner (jævnfør Figur 196). Budgetansvaret for masseforsendelserne ligger hos Borger og Virksomhed.

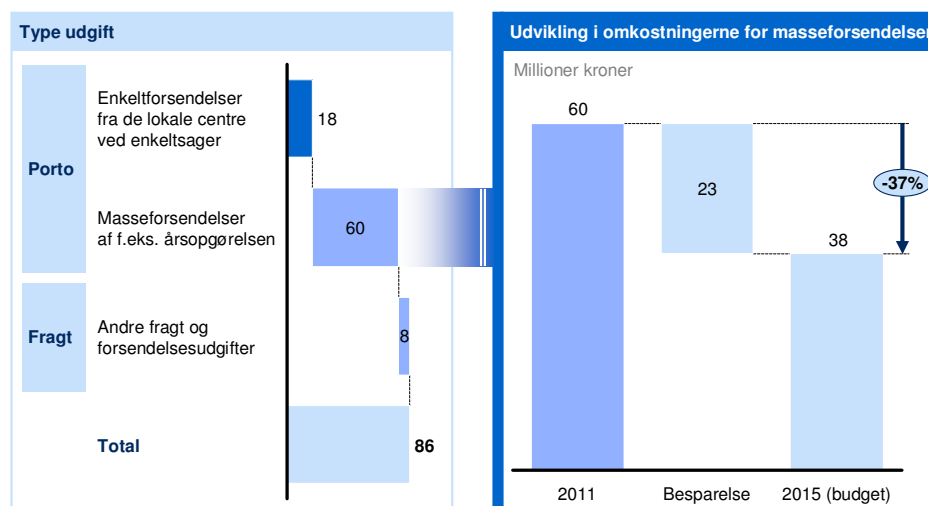
I 2011 har SKAT gennemført besparelser på porto til masseforsendelser. Årsagerne til besparelserne er resultatet af en række tiltag, men først og fremmest at SKAT har foretaget en ændring af udsendelsesproceduren for årsopgørelser, hvilket forhindrer krydsende årsopgørelser og sikrer flere korrekte første årsopgørelser, således at der kræves færre genopkrævninger via papirbrev. Dernæst har overgangen fra TastSelv-koden til NemID medført, at SKAT sender færre papirbreve med TastSelv-koder. Endelig vælger borgerne i stigende grad at få post elektronisk, eksempelvis årsopgørelsen, som langt de fleste ikke længere ønsker at modtage i papirform. Disse faktorer har givet et mindre behov for papirbreve, og derfor færre portoudgifter. Man har endnu ikke set den fulde effekt af tiltagene, hvorfor SKAT forventer at kunne realisere yderligere effektiviseringer på omkring 23 millioner kroner fra 2011 til 2015. Effektiviseringspotentialet er

beregnet af SKAT og indlagt i budgetterne for 2012 og 2013 (jævnfør Figur 196)⁹⁵.

Figur 196

Portoudgifter

Millioner kroner, 2011



KILDE: SKATs oversigt over portoudgifter fordelt på masseforsendelser og enkeltforsendelser

Digitaliseringsstyrelsen har igangsat et effektiviseringsprojekt, der har til formål at sikre, at de offentlige myndigheder/institutioner efterlever målsætningerne i den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-2015 om, at 80 procent af alt post skal foregå digitalt ved udgangen af 2015. Der arbejdes på nuværende tidspunkt på en konsulentanalyse i Digitaliseringsstyrelsen, som skal beregne effektiviseringspotentialet for overgangen til digital kommunikation for de enkelte statslige myndigheder for tids-, porto- og materialeudgifter.

I den forbindelse bør det bemærkes, at potentialet på 23 millioner, som allerede er budgetteret af SKAT, vurderes at være meget konservativt sat set i lyset af målsætningerne i den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi og digitaliseringsstyrelsens vurdering af SKATs potentiale. Digitaliseringsstyrelsen vurderer således, at SKATs digitaliseringsgrad er højere end SKATs vurdering af digitaliseringsgraden. Dertil kommer, at potentialet på 23 millioner kroner kun relaterer sig til den del af ressourceforbruget, der vedrører porto, mens

⁹⁵ Tiltag indgår ikke i SKATs eksisterende tiltag

Digitaliseringsstyrelsens analyse som nævnt også omhandler tids- og materialeeffektiviseringer.

Det vurderes på denne baggrund, at effektiviseringspotentialet på 23 millioner kroner er realiserbart og konservativt sat, og at der således må forventes at kunne realiseres yderligere effektiviseringer på porto samt tids- og materialeeffektiviseringer i SKAT som led i Digitaliseringsstyrelsens analyse.

Rejser mv.

Der blev i 2011 anvendt 40,8 millioner kroner på rejseudgifter, hvilket dækker al befordring (tog, fly, taxi, rejsebureauudgifter mm.).

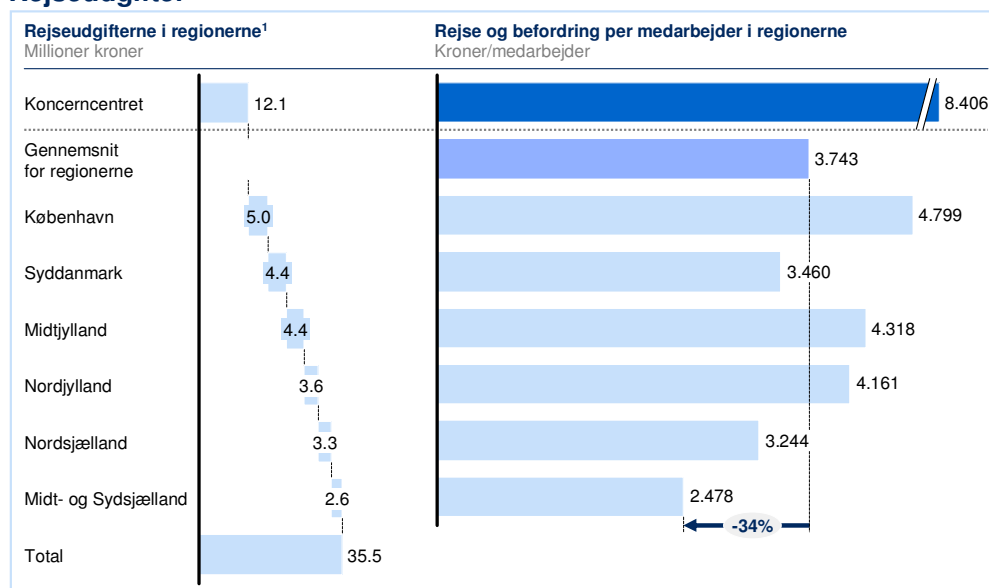
Med henblik på at vurdere effektiviseringspotentialet er der gennemført to analyser: *Intern benchmarking af rejseudgifterne* pr. medarbejder i regionerne og analyse af *udgiftsniveauet for køb af hotelophold*.

Intern benchmarking af rejseudgifter

Der er ikke et centralt budgetansvar for indkøb af rejseaktiviteter i SKAT. Til booking af hoteller samt tog- og flyrejser benytter SKAT Carlson Wagonlit. Den enkelte medarbejder booker selv. Det kræver ingen formel godkendelse, men uformelt aftales det med den enkeltes chef. Intern benchmarking viser, at forbruget pr. medarbejder varierer i høj grad fra region til region (jævnfør Figur 197).

Figur 197

Rejseudgifter



¹ Der ligger i alt 40,8 millioner kroner på rejseudgifter på artskonto 221001-221016, 221019 og 227034. De 5,3 millioner kroner vedrører dog udgifter til udviklingsprojekter, som EKKO, EFI og DMR. Disse rejseudgifter kan henføres et antal medarbejdere, som i de fleste tilfælde er organisatorisk hjemmehørende i regionerne, men på grund af det særskilte budget henføres rejseudgifterne et profitcenter under Konkerncentret, og de er derfor taget ud af analysen

KILDE: Datastræk for artskonti på bilagsniveau for 2011; SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011 baseret på ABC-allokering af hovedprocesserne Betalt fravær samt Ledelse og Overhead

Region Midt- og Sydsjælland er den region, som har de laveste rejseudgifter pr. medarbejder, mens København har det højeste ressourceforbrug. Det bør i den forbindelse bemærkes, at de relativt høje transportudgifter i region København blandt andet skyldes toldopgaven, der er størst i dette område. Omkostningerne for rejseaktivitet skyldes som udgangspunkt et koordineringsbehov på tværs af landet og de opgaver, der vedrører den enkelte region.

Samtidig vurderes det dog også, at en del af forskellen mellem regionernes ressourceanvendelse kan forklares med, at regionerne har adgang til forskellige typer transportmidler. Således har f.eks. Midtjylland, Nordjylland og København mulighed for flytransport fra henholdsvis Karup/Tirstrup, Ålborg og København, mens medarbejdere fra Syddanmark og Nordsjælland anvender tog. Den geografiske dimension hænger godt sammen med det forbrugsbillede, der tegner sig over udgifter til vognpark, som præsenteres i Figur 199 under analysen af forbrugsvarer.

Generelt er der dog stadig stor forskel i udgifter pr. medarbejder, hvorfor det vurderes, at der ligger et potentiale i at øge forbrugsstyringen af rejseaktiviteter. Hvis de regioner, der har flere rejseudgifter end gennemsnittet, kan nedbringes til gennemsnittet, vil det give en effektivisering på omkring 9 procent af de cirka 23 millioner kroner (35,5 millioner – 12,1 millioner), der anvendes her. Det forventes,

at denne reduktion blandt andet kan realiseres ved i øget grad at holde videokonferencer frem for fysiske møder, samkørsel hvor dette er muligt mv.

Laves samme beregning, hvor koncerntret indgår (hvorfor gennemsnittet så også bliver større), vil det give en effektivisering på omkring 17 procent.

En reduktion i rejseudgifter på 10-12 procent vurderes således at være muligt via øget forbrugsstyring.

Rejseudgifter til hotel

Det er obligatorisk at anvende rammeaftalen for hotelophold i Danmark i 25 udvalgte geografiske områder/byer og i umiddelbar nærhed heraf. Der er ingen forpligtende aftaler uden for Danmark. Størstedelen af hotelophold købes gennem finansministeriets indkøbsaftaler, hvor beløbsgrænsen er fastsat til 1.025 kroner pr. overnatning.

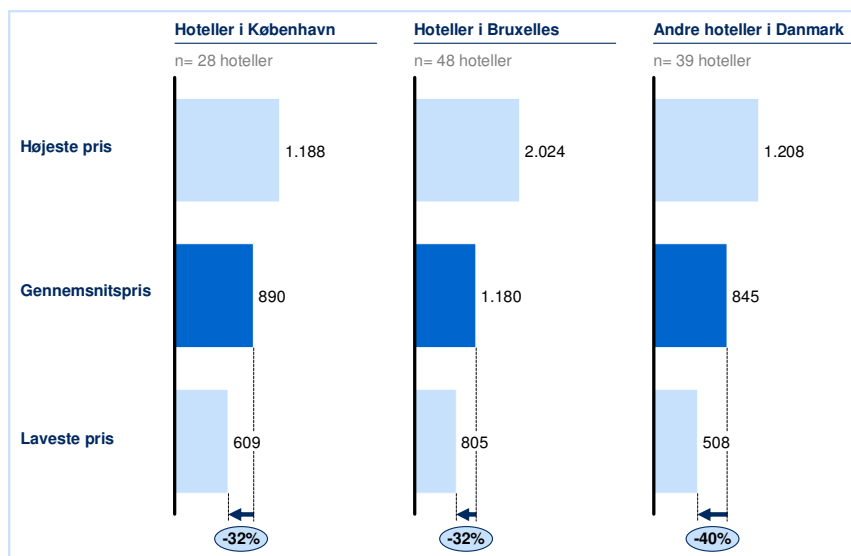
Opgørelsen fra Carlson Wagonlit viser, at SKAT i 2011 anvendte cirka 4,7 millioner kroner på hotelophold, hvilket dækker over godt 4.900 hotelophold. Da nogle prispunkter fra Carlson Wagonlit Travel (CWT) kan dække over dobbeltbookinger (to personer på én booking), er selve prisvariationsanalysen for de danske hoteller baseret på SKATs prisliste, mens analysen af effektiviseringspotentialer beror på CWTs, hvor der indgår mængder, mens de priser, der overgår den listepriis, som SKAT fremviser, er fjernet.

En analyse af forskellen i priser for hotelophold i København, uden for København og Bruxelles viser en forholdsvis stor prisvariation.

Figur 198

Priseksempler på hoteller

Pris per værelse per overnatning¹, 2011



¹ Nogle prispunkter i modtaget data dækker over en bestilling af to værelser. Dette er der rensset for på de danske hoteller
KILDE: Oversigt over bestilte hotelværelser i 2011 fra Carlson Wagonlit Travel, SKAT

I forhold til gennemsnittet ses det, at der for den højeste pris er betalt 33-71 procent mere pr. hotelværelse. Forskellen mellem gennemsnit og laveste pris varierer med 32-40 procent.

For hoteller i København er omkring 18 procent af i alt 1.996 overnatninger købt til en pris, der overstiger gennemsnittet på 890 kroner. Hvis priserne nedbringes til gennemsnittet, vil det realisere en reduktion på 3 procent af hoteludgifterne i København.

For hoteller i Bruxelles er omkring 49 procent af de 760 overnatninger købt til en pris over gennemsnittet på 1.180 kroner. Hvis hotelophold over de 1.180 kroner var købt til gennemsnittet, vil det realisere en reduktion på 5 procent på hoteludgifter i Bruxelles.

For hoteller uden for København er omkring 60 procent af de 1.327 overnatninger købt til en pris over gennemsnittet. Hvis priserne nedbringes til gennemsnittet, vil det kunne spare omkring 7 procent af udgifterne til hotelophold i Danmark uden for København.

Forskellen i priserne pr. overnatning vidner om, at styringen af hotelreservationer kan styrkes, og at der findes et effektiviseringspotentiale på hoteludgifter ved i højere grad at styre efterspørgslen mod brug af de billigste hoteller. Det gælder for

de hoteller, der er med i FM-aftalen, men især for de hoteller, der anvendes i områder, hvor der ikke allerede er hoteller, der er omfattet af FM-aftalen.

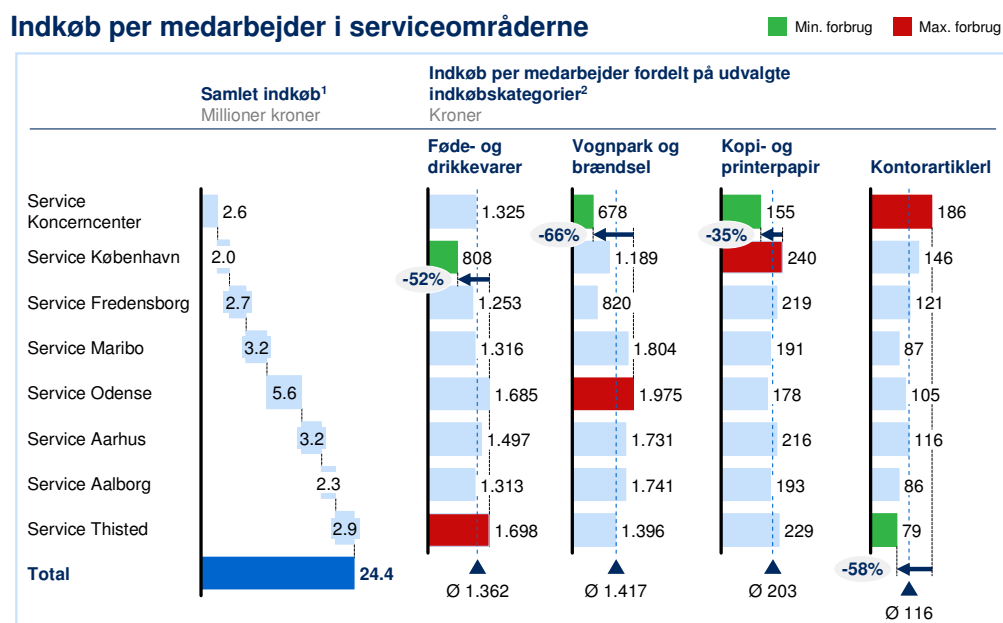
Samlet set vurderes effektiviseringspotentialen på rejser mv. at være i størrelsesordenen 10-15 procent, svarende til 4-6 millioner kroner. Effektiviseringer skal først og fremmest findes ved øget forbrugsstyring samt gennem styring af forbruget hen mod billigere produkter. Dette kunne eksempelvis være billigere hoteller, hvor dette er muligt.

Forbrugsvarer

En række indkøb er knyttet til de enkelte adresser, som servicecheferne for områderne har ansvaret for varetagelsen af. Det gælder blandt andet indkøb af diverse kontorartikler og forbrugsartikler mv.⁹⁶

Som det fremgår af Figur 199 varierer indkøbet pr. medarbejder.

Figur 199



¹ Samlet indkøb til serviceområderne dækker udgifter til 5 indkøbskategorier hvor "Vognpark og brændsel" er en sammenlægning af indkøbskategorierne, "Vognpark - drift, vedligeholdelse" samt "Brændsel, drivmidler og "kør videre" produkter"

² Antallet af medarbejdere per serviceområde beror på en manuel mapping mellem liste over medarbejdere per adresse og en liste over adresser per serviceområde. Et par adresser fremgik ikke på den modsatte liste, hvorfor der kan være en lille fejltælling på et par enkelte medarbejdere

KILDE: Datatræk for artskonti på bilagsniveau for 2011, HRs liste over medarbejdere per adresse, Indkøb og udbud oversigt over leveringsadresser samt faktureringsadresser

⁹⁶ Regioner og serviceområder kan ikke forbindes direkte en-til-en, men er begge opdelt geografisk, hvorfor en vis sammenligning er rimelig.

Det fremgår af figuren, at Service Odense har flest udgifter til vognpark og brændsel, hvilket stemmer overens med de lave rejseudgifter i Region Syddanmark, hvor der ikke er flyforbindelser (jævnfør Figur 197). Optimeringer her vil eksempelvis kunne gennemføres via optimeret anvendelse af tjenestebiler, såfremt centralt ansvar kan føre til øget kapacitetsudnyttelse. For de tre andre varegrupper er det rimeligt at forvente samme forbrug pr. medarbejder, idet forbruget af disse varer ikke er geografisk bestemt eller påvirket af andre eksterne faktorer.

Såfremt forbruget for de serviceområder, der ligger over gennemsnittet, bliver bragt ned til gennemsnittet, vil det give en effektivisering på 11 procent.

Som nævnt indledningsvist har SKAT allerede reduceret sortimentet inden for en række indkøbskategorier, såsom kontorvarer, kopipapir og forbrugsartikler. Yderligere effektiviseringspotentialer skal derfor hovedsageligt realiseres ved at bringe forbruget pr. medarbejder ned. Med det nye analysesystem, vil der blive skabt større gennemsnitlighed i forhold til udsving i forbrug og på priser.

Det vurderes, at der er et samlet effektiviseringspotentialer i størrelsesordenen 5-10 procent, svarende til 1,5-2,5 millioner kroner. Effektiviseringen forudsætter øget forbrugsstyring, således at forbruget pr. medarbejder reduceres.

Opsummering af dybdeanalyser

Dybdeanalyserne baseret på intern benchmarking, McKinseys indkøbsdatabase samt en række andre kategorispecifikke analyser har tilsammen identificeret væsentlige effektiviseringspotentialer. På porto og masseforsendelser identificeres effektiviseringer svarende til 37-39 procent. På rejserelaterede udgifter vurderes effektiviseringspotentialer at være 10-15 procent. Der vurderes at 5-10 procent af indkøb af forbrugsvarer kan effektiviseres. Disse resultater er sammenfattet i figuren nedenfor.

Figur 200**Vurdering af effektiviseringsmuligheder for konkrete kategorier**

	Porto (masseforsendelser)	Rejser	Forbrugsvarer
Forbrug	▪ Cirka 60,3 millioner kroner	▪ Cirka 40,8 millioner kroner	▪ Cirka 24,4 millioner kroner
Intern benchmarking	▪ N/A	▪ Op til 34 procent i variation i udgift per medarbejder i regionerne (sammenlignet med gennemsnittet). Prisvariation på køb af hotelovernatninger både i Danmark og i udlandet	▪ 30-60 procent variation i forbrug per medarbejder mellem serviceområderne
Ekstern benchmarking	▪ N/A	▪ N/A	▪ N/A
McKinseys indkøbsdatabase	▪ Typisk besparelse 4-10 procent	▪ Typisk besparelse 10-20 procent	▪ Typisk besparelse 5-35 procent
Øvrige indikatorer	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Der er identificeret et besparelspotentiale på masseforsendelser for omkring 23 millioner kroner svarende til 29 procent ▪ Lovkravet om at alle borgere skal være digitale i 2015 vil øge potentialet væsentligt, men den forventede besparelse er ikke afklaret 	▪ 32 procent af udgifter vedrørende rejseaktiviteter afholdes gennem medarbejderudlæg	▪ Der er allerede foretaget en række effektiviseringer på forbrugsvarer, herunder reducere af sortiment på f.eks. kontorvarer, kopipapir og forbrugsartikler
Anslået Besparelspotentiale	37-39 procent	10-15 procent	5-10 procent

Gennemsnitlig besparelse 22-26 procent

2.8.2.3 Øvrig afdækning

Den øvrige afdækning dækker et antal indkøbskategorier, der tilsammen udgør cirka 300 millioner kroner af det samlede forbrug. Effektiviseringspotentialet for dette område er baseret på en samlet vurdering af SKATs modenhed på indkøbsområdet samt specifikke observationer gengivet nedenfor. Det bemærkes, at effektiviseringspotentialerne er blevet valideret af interessenter på indkøbsområdet i SKAT.

Generelt vurderes SKAT at være forholdsvis moden på indkøbsområdet. Dette skyldes en række forhold. For det første har SKAT etableret en central indkøbsfunktion. Denne styrer forbrug herunder mængder på omkring 25 procent af det samlede forbrug samt varetager leverandørvalg og udbud. For det andet har SKAT en vis del af det samlede indkøb svarende til cirka 28 procent dækket af statslige aftaler. For det tredje foreligger der procedurer og indkøbspolitikker på tværs af indkøbskategorierne. Endelig har SKAT gennemsigtighed til og styrer på forbrug pr. kategori og leverandør. Der er imidlertid mindre gennemsigtighed til og styring af de underliggende forhold, der påvirker volumen og pris.

Indkøbskategorierne, hvor der er foretaget øvrig afdækning kan deles i fire grupper: (1) Finansielle serviceydelser (2) Konsulenttydelser (3) Indkøb drevet af medarbejderforbrug (4) Indkøb drevet af ekstern efterspørgsel.

Finansielle serviceydelser (udgifter til Nets). Besparelspotentialet for udgifter til Nets er ligesom for post, drevet af digitalisering. Der er overordnet to typer af services som benyttes, Leverandør- og Betalingsservice.

Betalingservice er indbetaling af B-skat, og AM-bidrag samt betaling af ejer- og vægtafgift på motorkøretøjer, hvor sidstnævnte udgør op mod 70 procent af betalingen til Nets (cirka 35 millioner kroner). Der kan for eksempel realiseres besparelser på elektroniske faktura, hvor stykprisen falder fra omkring 5 kroner til 1 krone fra 2013. Samlet beror et potentiale som udgangspunkt på øget digitalisering og vurderes i størrelsesordenen 5-10 procent. SKAT oplyser, at denne effektivisering forudsætter ny lovgivning.

Konsulenttydelser. Ligesom rejseudgifter, ligger beslutningen om forbrug af konsulenttydelser i de enkelte afdelinger. Ydermere er der ikke en central funktion for indkøb af disse, hvorfor det er vurderet at besparelspotentialet ligger i størrelsesordenen på 10-15 procent. Potentialet ligger i optimering af pris/kvalitet, færre konsulenttimer for de enkelte projekter gennem bedre specificering af opgaver og intern bemanning, samt tilpasning af ydelses- og konsulentmix.

Indkøb drevet af medarbejderforbrug. Disse indkøb dækker over telefoni og datakommunikation, trykkeri-, kopi- og printydelser samt for en vis del IT software. Besparelspotentialet på forbrugsvarer vurderes at ligge i den lave ende, ift. hvad normalt ses i offentlige institutioner. Det beror blandt andet på, at Koncernservice allerede har gennemført en række initiativer. Blandt andet er der etableret en fælles indkøbsplatform, ligesom der er gennemført en række udbud på nogle af de indkøb, der knytter sig til disse kategorier. Besparelspotentialet vurderes således i størrelsesordenen 5-10 procent, hvilket bl.a. dækker over et potentiale ved, at SKAT udelukkende køber telefoni og datakommunikation, trykkeri-, kopi- og printydelser igennem Statens Indkøb.

Indkøb drevet af ekstern efterspørgsel. En række indkøb er styret af ekstern efterspørgsel, og det vurderes, at der på disse indkøb ikke er signifikante besparelspotentialer. Indkøb styret af ekstern efterspørgsel inkluderer advokatydelser og nummerplader.

Generelt er advokatydelser anvendt i SKAT drevet af lovmæssige krav. Såfremt f.eks. en konkurs- eller tvangsauktion ikke indfrier et beløb, der kan dække advokatomkostningerne, er SKAT selv nødsaget til at dække disse omkostninger.

Finansministeriet har på statens vegne i 2008 indgået aftale med kammeradvokaten. Da forbruget således er eksternt drevet, samt at der foreligger en forpligtende statsaftale på køb af advokatydelse, vurderes det, at der ikke er noget besparelsespotentiale på området.

En anden indkøbskategori, hvor der (på kort sigt) ikke vurderes at være et besparelsespotentiale, er nummerplader. Det skyldes, at efterspørgslen er drevet af borgerne (eksternt), samt at SKAT i april 2012 efter en udbudsrunde indgik en aftale med Ketner, som løber frem til 2016.

For gruppen af ”øvrige indkøbskategorier” er der ikke foretaget dybdegående analyser eller en detaljeret verificering af realiserbarhed. På baggrund af identificerede potentialer for andre kategorier med lignende karakter, skønnes potentialet i størrelsesordenen på 0-15 procent.

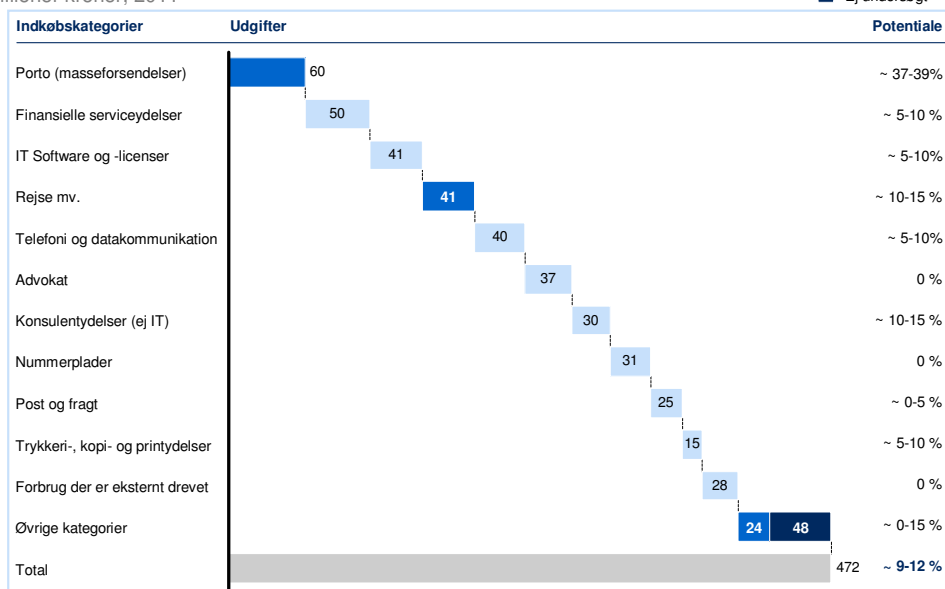
2.8.2.4 Sammenfatning

Analyserne i dette afsnit indikerer et samlet potentiale på 9-12 procent, svarende til 42-57 millioner kroner. Figur 195 angiver potentialet for de største kategorier.

Figur 201

Effektiviseringspotentiale

Millioner kroner, 2011



1 De 4 hovedtyper af indkrævning til fx. ejer og vægtgift (cirka 35 millioner kroner) er tilmelding til betalingservice, elektronisk opkrævning via netbank, fysisk papir og elektroniske faktura (EAN nummer). Prisen på de elektroniske faktura falder fra omkring 5 kroner til 1 krone fra 2013. Realisering af potentialet forudsættes, at der gennemføres lovliggørelse på området.
 2 Øget styring af forbrug dækker både at der kan være en strammere styring af hvad folk kan få lov at bestille, fx hvor mange typer af produkter indenfor en produktgruppe de skal kunne vælge i mellem. Det vil også være skærpet styring af det egentlige behov

KILDE: Resultatopgørelse 2011, Oversigt over fælles indkøbskategorier i staten

2.8.2.4 Effektiviseringspotentiale for indkøbsrelaterede årsværk

Organisering af årsværk

Indkøb til diverse adresser (Koncernservice) varetages som nævnt af en række godkendte bestillere i serviceområderne, hvor der for hvert område er en servicechef. Ser man på organiseringen af disse områder, er der stor variation i, hvor mange adresser og medarbejdere der dækkes af de forskellige serviceenheder. Servicechefen i Odense dækker både det højeste antal adresser og det højeste antal medarbejdere.

Figur 202

Medarbejdere, adresser og bestillere per serviceområde

Serviceområder	Antal medarbejdere per område	Antal adresser per område	Antal bestillere per område
Koncerncenteret	1.090	4	13
Service København	825	4	4
Service Fredensborg	1.103	7	8
Service Maribo	954	9	10
Service Odense	1.424	18	6
Service Aarhus	888	7	7
Service Aalborg	686	7	4
Service Thisted	851	7	7
Total	7.821 medarbejdere	63 adresser	59 bestillere

KILDE: Oversigt fra HR over medarbejdere i SKAT, Oversigt over leveringsadresser samt faktureringsadresser i SKAT, Oversigt over godkendte bestillere i SKAT

Opgørelsen er pr. medarbejder og ikke årsværk og viser derfor ikke det egentlige ressourceforbrug, men blot organiseringen heraf. SKAT har de seneste år lagt en række serviceområder sammen, og efter sommeren 2012 er det besluttet at slå Aalborg, Thisted og Århus sammen til 2 serviceområder, således at der kun er 7 serviceområder.

Et eksisterende initiativ går ud på, at funktionsopdele varetagelsen af de opgaver, som servicecheferne sidder med, således at der skabes en bedre viden om diverse opgaver og varetagelse deraf på tværs af landet. En sådan reorganisering med færre servicechefer, men til gengæld udvalgte servicechefer i forhold til varetagelsen af en specifik opgave, f.eks. varetagelsen af SKATs arkiver eller den

interne post på tværs af alle adresser, forventes at kunne øge effektiviseringen af opgavevaretagelsen. Der er ikke taget stilling til, hvorvidt dette vil kunne føre til færre ressourcer.

Medarbejderudlæg

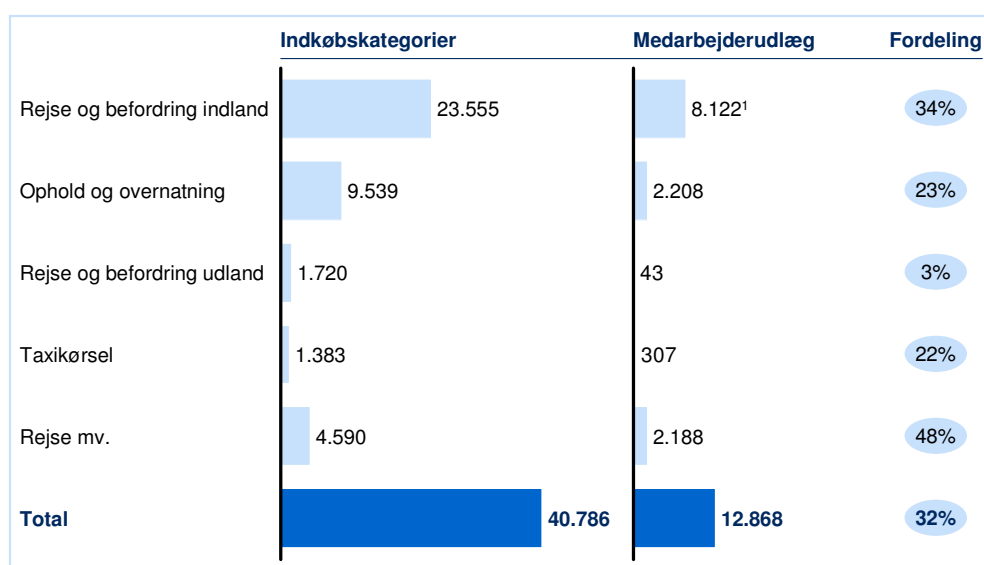
I tillæg til organiseringen af indkøbet kan brugen af medarbejderudlæg også være medvirkende til et højere årsværksforbrug. Det vil være tilfældet, hvis medarbejdere i vidt omfang laver udlæg for indkøb, der ellers kan købes centralt gennem standardiserede processer. Arbejdet med at indlevere udlæg og refundere omkostningerne kan således føre til et uhensigtsmæssigt tidsforbrug.

For SKATs tilfælde ses det eksempelvis, at ud af de 40,8 millioner kroner, der er anvendt på rejseudgifter, afholdes 32 procent gennem medarbejderudlæg. Den største udgiftspost her er kørsel i egen bil.

Figur 203

Medarbejderudlæg for rejseudgifter

Tusind kroner



¹ Omkring 80 procent af summen vedrører befording
 KILDE: Datatræk for artskonti på bilagsniveau for 2011

Der kunne således være et effektiviseringspotentiale i øget forbrugsstyring til nedbringelse af udlæg. Her kunne et tiltag f.eks. være krav om brug af videokonference, med mindre det kan påvises, at et fysisk møde er nødvendigt.

Der afsluttes med en ekstern benchmarking for at vurdere om organiseringen i praksis har ført forhøjede ressourcer med sig.

Ekstern benchmarking af årsværk

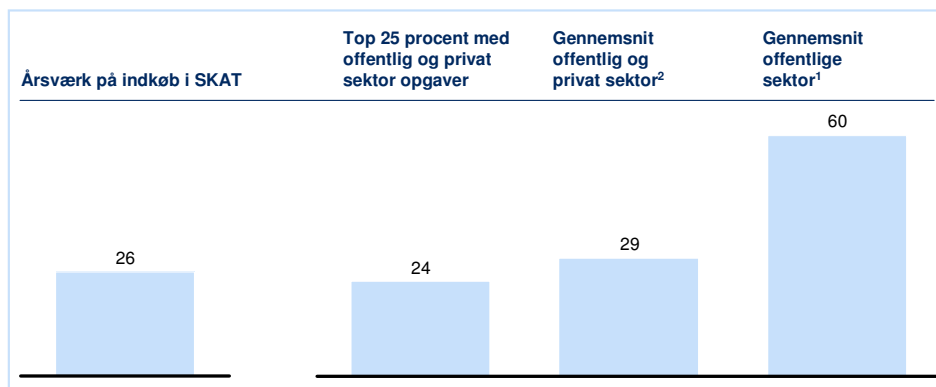
SKATs ressourceforbrug på 26 indkøbsårsværk i forhold til organisationens samlede bemanning på cirka 7.700 årsværk svarer til, at der anvendes 0,3 årsværk på indkøb pr. 100 årsværk i organisationen.

Baseret på en sammenligning med andre organisationer, herunder danske statslige organisationer og selskaber, vurderes det, at SKATs årsværksforbrug er mere effektivt end både det gennemsnitlige ressourceforbrug for den offentlige sektor og gennemsnittet for offentlige og private virksomheder, om end der er plads til forbedringer, hvis man sammenligner med den øverste kvartil. (jævnfør Figur 204)

Figur 204

Sammenligning med ressourceforbruget i andre organisationer

Årsværk



¹ Denne stikprøve består af 6 offentlige sektor organisationer som udfører sammenlignelige typer af opgaver med en lignende forretningsmodel

² Denne stikprøve består af 91 private og offentlige organisationer som udfører sammenlignelige typer af opgaver med en lignende forretningsmodel

KILDE: SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011 baseret på ABC-allokering af hovedprocesserne Betalt Fravær samt Ledelse og Overhead; McKinsey global overheadbenchmarking database

Da initiativer til årsværkseffektiviseringer for SKATs samlede organisation ikke er medregnet i dette afsnit, kan potentialet betragtes som værende konservativt.

2.8.3 Forslag til effektiviseringstiltag

Det vurderes, at effektiviseringspotentialet inden for indkøb kan realiseres gennem et samlet indkøbsoptimeringsprogram, der består af følgende tre hovedelementer:

- **Bølger** af ”total-cost-of-ownership” **effektiviseringer** gennemført kategori for kategori udvalgt efter størrelse af potentiale og parathed i organisationen. Med ”total-cost-of-ownership” menes analyse og optimering på tværs af leverandører, specifikationer, efterspørgsel/forbrug samt indkøbsprocessen. For en organisation med SKATs modenhed og vilkår, jævnfør de statslige indkøbsaftaler, kan sådanne bølger gennemføres på 10-20 uger afhængig af kategoriens kompleksitet. Bølgerne følger en fast sekvens: (i) Etablering af baseline i forbrug, produktmiks og mængder (ii) fastlæggelse af hypoteser for effektiviseringstiltag på tværs af alle ”total-cost-of-ownership” dimensioner (iii) fastlæggelse af potentiale gennem analyser, fx complianceanalyser, (iv) gennemførelse af effektiviseringstiltag f.eks. udbud eller forbrugsstyring (v) sikring af værdi gennem klare roller og ansvar i organisation og KPI-opfølgning.
- **Løbende**, detaljeret **rapportering** af det indkøbsmæssige forbrug, herunder forbrug pr. kategori, pr. leverandør, pr. ydelse og operationelle og mængdemæssige opgørelse af forbruget, eksempelvis ”compliance” på antal hotelovernatninger uden for rammeaftaler. Rapportering på fremdrift på tværs af kategorier bør ske regelmæssigt, eksempelvis kvartalsvist på direktionsniveau.
- **Kryds-funktionel governance** i SKAT kategori for kategori (evt. grupper af kategorier for de mindre kategorier) med kategorifora med sponsorer på direktionsniveau. Et sådant forum pr. kategori bør have mandat til fastlæggelse af overordnet plan for kategorien, skal løbende følge udviklingen i forbruget i kategorien, samt tilsikre at forbruget er optimeret i den enkelte kategori. Deltagere i et kategoriforum vil typisk være repræsentanter fra den centrale indkøbsfunktion, økonomi, brugere f.eks. vejledning på marketing samt IT.

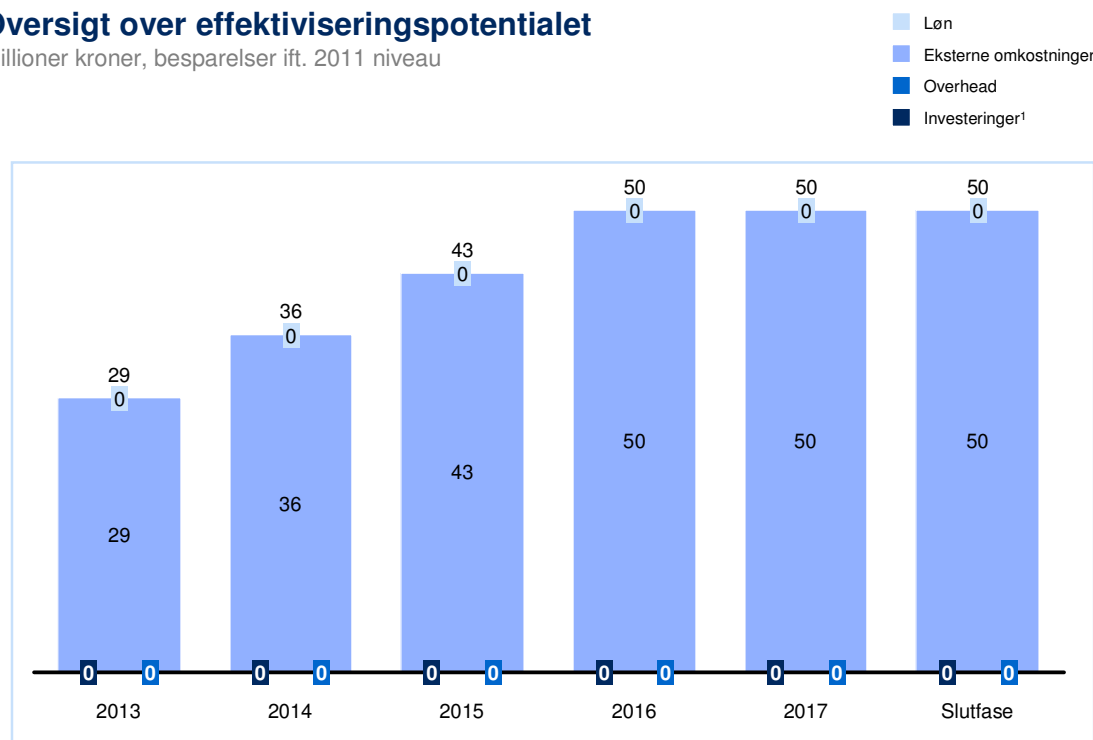
2.8.4 Oversigt over tiltagenes økonomiske effekter

Ovenstående tiltag vurderes samlet set at kunne frigøre ressourcer svarende til 50 millioner kroner årligt, når tiltagene er fuldt implementeret, jævnfør Figur 205.

Figur 205

Oversigt over effektiviseringspotentialet

Millioner kroner, besparelser ift. 2011 niveau



1 Periodens investeringer

2.9 Bilag til kapitel 2

Vurderingen af effektiviseringspotentialer bygger på en række metodiske valg, der præsenteres her. Afsnittet indeholder følgende afsnit:

- Bemærkning vedrørende datagrundlaget, herunder allokering af tidsforbrug
- Valg af dybdegående analyser
- Fremgangsmåde for ekstern benchmarking
- Bilag med oversigt over SKATs eksisterende effektiviseringsinitiativer

2.9.1 Bemærkning vedrørende datagrundlaget, herunder allokering af tidsforbrug

Med mindre andet er angivet er alle værdier i rapporten baseret på regnskabstal for 2011. Forbruget af personaleressourcer på en given opgave er baseret på SKATs økonomisystem på baggrund af medarbejdernes tidsregistrering i 2011. Da lønudgifter afhænger af stillingskategorier forskellige steder i landet, vil der optræde en vis variation i lønkronerne pr. årsværk både på tværs af kapitler og underområder inden for kapitler.

I SKAT har hver medarbejder 3 stedsdimensioner. Dette har særlig betydning, fordi medarbejdere godt kan løse opgaver for andre afdelinger end dem, hvor de er organisatorisk tilknyttet. Efter dimension 1 henføres årsværk til den afdeling, som har ansvaret for løsning af opgaven. Det er denne afdeling, som får tildelt personaleressourcer i forbindelse med årsværksdimensioneringen og ligeledes der, hvor ressourceforbruget i dag placeres, f.eks. i forhold til ledelsesinformation. Denne dimension er anvendt i rapporten med mindre andet er anført.⁹⁷

Det bemærkes, at 2011 var opstartsåret for opgaveregistreringen efter dimension 1. Før dette blev medarbejderes tidsforbrug henført efter deres organisatoriske placering. Styringskontoret i SKAT har oplyst, at der har været visse overgangsvaskeligheder i forhold til at få medarbejdere til at registrere efter dimension 1 i de tilfælde, hvor de har løst opgaver for andre organisatoriske enheder.

⁹⁷ Efter dimension 2 henføres årsværk til den enhed som medarbejderne tilhører organisatorisk. Denne dimension anvendes for eksempel i forbindelse med produktivitetsopgørelser på vejledningsområdet for skriftlig besvarelse, da antal besvarelser henføres til afdelinger på baggrund af sagsbehandlerens organisatoriske placering. Efter dimension 3 henføres årsværk til afdelinger med udgangspunkt i den adresse, som medarbejderen fysisk sidder på. Denne dimension anvendes for eksempel i forbindelse med analyser af den fysiske fragmentering i organiseringen af opgaveløsningen.

For at imødegå usikkerheder forbundet med tidsregistreringen er supplerende opgørelser af opgavetidsforbruget fra eksempelvis produktionssystemer anvendt, hvor det er muligt. Ligeledes er validerende interviews angående omfanget af medarbejderudlån blevet foretaget både centralt i koncerncentret samt i regionerne. Datavalideringen er særligt blevet foretaget på områder, hvor der er et betydeligt ”udlån” af medarbejdere til opgaveløsning i andre afdelinger.

I tillæg til det kvantitative data er der endvidere gennemført en række interviews. Interviewene er blevet gennemført fra sagsbehandler- til direktørniveau alt efter analyseformålet. I relation til analyser, hvor interviews udgør en central datakilde (eksempelvis på indsatsområdet), vil der forefindes uddybende angivelse af interviewomfanget i de enkelte afsnit.

2.9.2 Valg af dybdegående analyse

De otte fagområder, der udgør rapportens effektiviseringskapitler, er udvalgt på baggrund af en række forudgående analyser. Formålet med disse har været at afdække hidtil uidentificerede effektiviseringspotentialer for de enkelte områder. I udvælgelsen af områder er der endvidere lagt vægt på fire yderligere forhold.

- Områderne repræsenterer både kerneforretningen, støttefunktionerne og indkøb
- Ressourceforbruget på områderne har en betydelig geografisk spredning
- Realisering af de identificerede potentialer er ikke hindret af love, regler eller andre særlige forhold
- SKATs eksisterende initiativer efterlader et væsentligt potentiale

Omfanget af analysens fokus er gengivet ovenfor i kapitel 0, Figur 1.

2.9.3 Fremgangsmåde for ekstern benchmarking

For at afdække effektiviseringspotentialer er ekstern benchmarking blevet anvendt, i det omfang SKATs ressourceforbrug kunne meningsfuldt sammenlignes med eksterne organisationer. Som nævnt i rapportens sammenfatning kan de eksterne benchmark-resultater ikke stå alene, og i de enkelte fagkapitler udgør de kun en delmængde af de samlede indikatorer for effektiviseringsmuligheder. Det er

særligt når de sammenholdes med interne benchmarks og yderligere analyser at anvendeligheden stiger, og potentialeestimerne bliver solide.

Der er anvendt en række kilder til den eksterne benchmarking, som gennemgås i det følgende. Disse inkluderer blandt andet McKinseys internationale benchmarking af skatteadministrationer, som dækker SKATs kerneprocesser. Ligeledes er McKinseys overhead benchmarking database anvendt til at vurdere ressourceforbruget i støttefunktionerne. Herudover kan nævnes McKinseys indkøbsdatabase samt McKinseys benchmarks for IT-produktivitet og for call centre. Endelig er SKATs ressourceforbrug blevet sammenlignet med udvalgte statslige organisationer på områder, der ikke er skattespecifikke.

McKinsey International Tax Benchmark

McKinseys internationale benchmarking af skatteadministrationer er anvendt i analysen af SKATs regionale vejledning (Figur 27) og i analysen af gældsinddrivelsen (Figur 96). Databasen inkluderer cirka 50 benchmarkingindikatorer for skatteforvaltning indsamlet fra i alt 16 lande, som har deltaget i benchmarkingen fra 2009 til 2012. Databasen indeholder efficiens- og effektivitetsmål på tværs af alle kerneprocesser samt mål for støtteaktiviteterne.

McKinsey Overhead Benchmark

McKinseys database for overheadbenchmarking er anvendt i analysen af økonomi- og virksomhedsstyring (Figur 109) samt HR (Figur 131). Databasen indeholder 1.200 organisationer og anvendes til sammenligning af ressourceforbrug i støttefunktioner. SKAT sammenlignes med en gruppe af 91 europæiske private og offentlige organisationer med sammenlignelige forretningsmodeller, hvilket vil sige komplekse servicevirksomheder og offentlige forvaltninger af en vis størrelse. Rationalet herfor er, at effektive støttefunktioner kan findes i en bred vifte af industrier.

Benchmark-analysen følger syv trin:

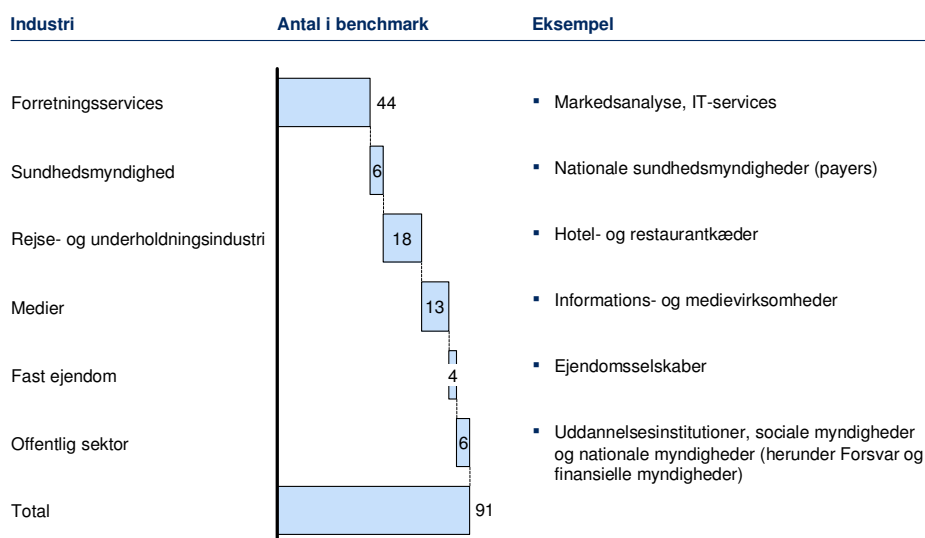
- Der anvendes en detaljeret taksonomi for 8 forskellige administrative støttefunktioner, hvilket tillader, at SKATs data kan sammenlignes med offentlige og private organisationer med tilsvarende funktioner.
- Årsværksdata indsamles på baggrund af tidsregistreringer på funktionelle aktiviteter og ikke organisatoriske enheder. Dette sikrer et overblik over, hvad medarbejderne i de enkelte afdelinger arbejder med funktionelt.

- Eksterne årsværk kortlægges i tillæg til de interne årsværk for at sikre fuld kortlægning af ressourcer anvendt på administrative støttefunktioner.
- Forklarende variable indsamles for at kalibrere for forskelle i størrelse og de vigtigste øvrige organisationsforskelle.
- Eksterne benchmarks etableres pr. støttefunktion med udgangspunkt i de forklarende variable.
- For hver aktivitet angives en indikation af gennemsnitlig, god eller bedste praksis for antal årsværk.
- Benchmarket angiver derved hvilket potentiale, der eksisterer for summen af både interne og eksterne årsværk. Det samlede potentiale for mulige årsværkseffektiviseringer er dermed typisk lavere end det rene benchmark-estimat, da potentialet for outsourcete årsværk skal fraregnes.

Sammenligningsgrundlaget ses af nedenstående figur.

Figur 206

Sammenligningsvirksomheder i benchmark-datasættet



Statslige organisationer og selskaber

Som supplement til McKinseys Overhead Benchmark database anvendes endvidere fem statslige selskaber til benchmarking af HR-årsværk (Figur 131). De

fem statslige organisationer og selskaber er (i tilfældig rækkefølge): Forsvaret, Politiet, DONG Energy, Post Danmark og DR. Organisationerne er udvalgt, fordi det vurderes, at vilkårene for HR-aktiviteterne i høj grad er sammenlignelige med SKATs, blandt andet i form af organisationernes størrelse og geografiske spredning. Benchmarket er beregnet på baggrund af en årsværksratio af forholdet mellem antallet af HR-årsværk og det samlede antal årsværk i organisationen.

McKinsey Indkøbsdatabase

McKinseys indkøbsdatabase er anvendt i analyserne af SKATs indkøb (Figur 200). Databasen dækker over relevante benchmark for en række indkøbskategorier og industrier. Databasen er baseret på mere end 1.000 kategorieffektiviseringer foretaget af McKinsey og afspejler effektiviseringspotentialer fordelt på kategorier. Effektiviseringerne er realiserede på tværs af sektorer og lande, og er beregnet som et samlet gennemsnit.

McKinseys Europæiske Call Center Benchmarkdatabase

McKinseys database for call center produktivitet er anvendt til vurdering af effektiviseringspotentialer i SKATs kundecentre (Figur 19). Benchmarkgruppen består af cirka 150 europæiske call centre primært fra den finansielle sektor. Databasen indeholder nøgletal for rådighedsgrad og belægningsgrad, hvori der kontrolleres for ferie, helligdage, betalt frokost, sygefravær og mødeaktivitet.

Yderligere benchmarking-kilder anvendt i HR-analysen

I tillæg til de ovenfor nævnte er det i fagkapitlet vedrørende HR blevet vurderet formålstjenligt at inkludere to yderligere benchmarking-kilder. For det første er årsværksforbruget blevet sammenlignet med andre ministerområder i den danske centraladministration (Figur 131). For det andet er HR-indkøbsudgifterne blevet sammenlignet med 120 offentlige og private organisationer fra ECS Survey on Employee Productivity (Figur 134).

2.9.4 Oversigt over SKATs eksisterende effektiviseringsinitiativer

SKAT har en række eksisterende effektiviseringstiltag jævnfør rapportens afsnit 0.4 svarende til 425 millioner kroner i 2016. Disse er angivet i figuren nedenfor.

Figur 207

SKATs eksisterende effektiviseringstiltag

DKK millioner, niveautal ift. 2011 baseline

		2013	2014	2015	2016
IT-overblik					
	Område				
Digital Motor Registrering (DMR)	Afregning	-30	-78	-80	-80
En skattekonto (EKKO)	Afregning	45	17	13	10
Ét Fælles Inddrivelsessystem (EFI)	Inddrivelse	47	-145	-187	-195
Captia Opgradering	IT	-22	-22	-22	-23
IDA (it drift aftale modernisering)	IT	-15	-28	-41	-62
Aktieavanceberegning	Afregning	-0	-0	-1	-1
Effektivisering af selskabsskatten	Afregning	4	0	-5	-10
Udenfor portefølje					
Depotkonto	Afregning	-9	-9	-9	-9
GCOS8	IT	-9	-9	-9	-0
Total for IT		11	-274	-341	-369
Effektiviseringsoverblik					
Minimere kundehenvendelser på forskud og personskat	Vejledning	-12	-30	-30	-30
2010 DI: Momsangivelser (mindre udv.)	Afregning	-2	-2	-2	-2
2010 DI: Listeangivelser - moms (mindre udv.)	Afregning	-0	-0	-0	-0
2010 DI: Punktafgiftsangivelser (mindre udv.)	Afregning	-1	-1	-1	-1
2010 DI: Udbytteindberetninger (mindre udv.)	Afregning	-1	-2	-2	-2
2010 DI: Lønsumsafgiftsangivelser (mindre udv.)	Afregning	-1	-1	-1	-1
2011: Lean i regnskab	Afregning	-5	-5	-5	-5
Insolvensprojektet	Inddrivelse	-15	-15	-15	-15
Total for ikke-IT		-37	-56	-56	-56
Total for alle projekter		-26	-331	-397	-425

Note: De opgjorte effekter af SKAT's eksisterende initiativer er i nærværende rapport ikke direkte sammenlignelige med de anførte effekter i de tilknyttede aktstykker mv. Det skyldes bl.a., at effekterne i rapportens opgørelse er opgjort på baggrund af SKAT's interne projektøkonomi, der inddrager tilknyttede projekter frem for det "rene" projekt, at effekterne er opgjort i et andet prisniveau samt at effekterne er opgjort marginalt ift. 2011.

3. REDUKTION AF SKATTEGABET

De samlede skatteindtægter beløb sig til 866 milliarder kroner i 2011. Forskellen mellem de faktiske skatteindtægter og de forventede indtægter givet fuld regelefterlevelse benævnes skattegab. SKAT opgør skattegab til 21 milliarder kroner (2008), hvilket omfatter borgere, små og mellemstore virksomheder, moms og sort arbejde, men ekskluderer store selskaber, økonomisk kriminalitet, told og afgifter. SKATs mål på Finansloven er at holde skattegab på 2,0 pct. af skattepotentialet, og til det formål gennemfører SKAT en række aktiviteter kaldet *respons* for at begrænse skattegab. En andel af disse har strukturel karakter (f.eks. lovændringer, systemløsninger og procesforandringer), mens andre aktiviteter kaldet *indsats* er målrettet vejledning og kontrol.

I 2007 ændrede SKAT strategi på indsatsområdet fra fokus på kontrol, med reguleringer som styringsmål, til i stedet at have en målsætning om at reducere skattegab permanent gennem mere forebyggende aktiviteter. Til reduktionen af skattegab skulle et bredt sæt af værktøjer anvendes i tillæg til kontrol, herunder eksempelvis holdningspåvirkende kampagner, vejledning, ændret lovgivning, 3. partsindberetninger med videre. Denne strategi følger OECD's anbefalinger, og SKAT er, som det vil fremgå i det følgende, kommet et væsentligt stykke af vejen i udmøntningen af strategien. Der er dog fortsat en række udeståender og dermed yderligere potentialer for at reducere skattegab.

Formålet med dette afsnit er at undersøge, hvordan SKAT kan tilrettelægge indsatsen så effektivt og målrettet som muligt med henblik på at maksimere regelefterlevelsen og derigennem minimere skattegab. Analysen konkluderer, at:

- SKAT arbejder aktivt med skattegabsreduktion som målsætning for indsatsaktiviteterne. I international sammenligning har Danmark et meget lavt skattegab, hvilket især kan tilskrives en høj grad af regelefterlevelse blandt borgere med 99 procent regelefterlevelse. SKAT er førende på estimering af skattegab for borgere samt små og mellemstore virksomheder (9,5 milliarder kroner i 2008), der estimeres via compliance-undersøgelser. Estimering af det samlede skattegab er imidlertid behæftet med en betydelig usikkerhed, idet estimeringsmetoderne ikke er ensartet for hele økonomien. SKAT bruger Rockwoolfondens undersøgelser til at estimere den skattemæssige størrelse af sort arbejde, mens metoderne for andre områder (f.eks. Told, Økokrim og Store Selskaber) er karakteriseret ved at være skønsmæssige og med dertil følgende lavere grad af præcision og sammenlignelighed.

- SKAT foretager en detaljeret segmentering af skattegabet for at fokusere indsatsen. Dog udestår det fortsat at kvalitetssikre indholdet i skattegabssegmenterne, udbygge processen til at inkludere alle dele af skattegabet i skattegabssegmenterne samt sikre, at undersegmenterne kan spores tilbage til det overordnede styringsmål.
- SKAT tilrettelægger indsatsaktiviteter for Borgere og Erhverv i projekter. Indsatsen baseres på én fælles indsatsstrategi, der sigter mod et bredspektret sæt af virkemidler til at øge regelefterlevelsen. Projekterne er imidlertid ikke klart forankret i delstrategier for de enkelte skattegabssegmenter. Dette er ikke befordrende for en langsigtet respons og overordnet koordination på tværs af projekter, der er forankret indenfor samme tema eller forretningsområde.
- SKATs beslutningsgrundlag for projektudvælgelse og disponering af cirka 1700 årsværk bygger kun delvist på en kvantitativ vurdering, herunder forventet dækning af skattegabet og forventet afkast af projekter (50 procent af landsdækkende projekter i 2011 havde ikke forventet effektmål på skattegabet), og foretages én gang årligt gennem en fastlagt planlægningscyklus.
- SKAT bruger mange virkemidler såsom udsøgning af sager til kontrol på baggrund af specifikke karakteristika, men på trods af dette forekommer en del af planlægningen, eksekveringen, opfølgningen og styringen af projekter fortsat gennem ineffektive decentrale processer.
- SKAT er kommet langt i forhold til at skabe transparens om effekten af deres indsats, men der forekommer stadig ufuldstændig opfølgning på projektets fremdrift og produktionsstyring. Der blev således kun gennemført måling af projekters bidrag til reduktion af skattegabet i cirka 25 procent af projekterne i 2011. Den manglende effektmåling skyldes i nogle tilfælde en tidsmæssig forskydning fra projekternes gennemførelse til der foretages en måling, og i andre tilfælde vælges målingerne ikke at blive udført.
- SKAT indhentede 6,7 milliarder kroner af skattegabet gennem deres kontrolaktiviteter i 2011, inklusiv 1,2 milliarder fra regulering af store selskaber som ligger udenfor de 21 milliarder kroner i totalt skattgab. Hertil kommer en effekt af andre aktiviteter for minimum 0,5 milliarder kroner.

Samlet vurderes det, at SKAT er kommet langt siden det strategiske skifte i 2007, særligt i formulering af skattegab som styringsmål og anvendelse af en bred portefølje af virkemidler til reduktion af skattegabet. På den anden side har SKAT et potentiale i at styrke segmentering, udvikling og brug af kvantitativt

beslutningsgrundlag for hele skattegabets, professionalisering af eksekvering samt opfølgning og effektmåling af indsatsprojekter. Specifikt anbefales det, at:

- SKAT etablerer et samlet styringsmål, der består af skattegabets for hele økonomien. Det samlede styringsmål skal bygge på en komplet, ikke-overlappende og veldokumenteret opgørelse af skattegabets baseret på løbende udvikling af estimeringsmetodikker.
- SKAT opbygger en standardmodel til segmentering af det overordnede skattegabsmål (f.eks. ved segmentering af skattegabets på skattetype og skatteydere) og udvælgelse af segmenter, hvor SKAT skal tilsikre reduktion af skattegabets. Denne model skal være baseret på en høj, ensartet datakvalitet.
- SKAT udvikler flerårige strategier inden for udvalgte segmenter/temaer, der beskriver målsætning for reduktion af skattegabets på området, anbefalede værktøjer (herunder et øget fokus på strukturel respons), aktiviteter samt entydig ledelsesmæssig forankring i SKAT.
- Ressourceallokering i højere grad sker dynamisk mellem områder med fokus på at maksimere forventet afkast baseret på et kvantitativt beslutningsgrundlag for udvælgelse af aktiviteter.
- Der sker i højere grad en klar ansvarsplacering hos øvrige centrale forretningsområder (jura, afregning, og IT) uden for indsatsorganisationen til aktivt at bidrage til reduktion af det samlede skattegab gennem etablering af strukturel respons.
- Eksekvering effektiviseres gennem styrkelse af centrale specialenheder til design og effektmåling af projekter samt øget anvendelse af standardiserede værktøjer og processer.
- Effektmåle konsekvent på segmentniveau og opfølge centralt med henblik på at evaluere i hvor høj grad SKAT lever op til de overordnede segmentstrategier. Dertil kommer løbende evaluering af enkelte projekter og medarbejdere i projekterne. Specielt anbefales det at øge opfølgningen på projektlederniveau for at sikre, at SKAT har de optimale projektlederkompetencer for at kunne følge den overordnede strategi.
- Anbefalingerne vedrørende udvikling af samlet skattegabsmål, segmentstrategi, effektmåling og performance management medfører i visse tilfælde betydelige metodemæssige udfordringer. Bl.a. derfor har SKAT ikke hidtil kunnet udføre målingerne. Implementering af anbefalingerne kræver derfor medarbejdere med høje analytiske og økonometriske kompetencer.

For at understøtte disse initiativer anbefales det, at SKAT etablerer en enstrengt indsatsorganisation på direktionniveau med samlet ansvar for at minimere skattegabet, og at den regionale struktur erstattes af underdirektører med landsdækkende ansvarsområde for udvalgte skattegabssegmenter og udvalgte kompetenceområder, f.eks. borgerindsats og økonomisk kriminalitet.

Implementering af ovenstående tiltag herunder eksekvering, opfølgning og enstrengt indsatsorganisation udgør tilsammen de tiltag, der skaber effektivisering svarende til 90 millioner kroner jævnfør afsnit 2.3 om effektivisering af indsatsområdet.

Afsnittet er struktureret således, at anvendt metode og datakilder beskrives i afsnit 3.1, derefter defineres centrale begreber anvendt i analysen i afsnit 3.2. Afsnit 3.3 indeholder en effektivitetsanalyse af SKATs processer, og afsnit 3.4 indeholder en analyse af, hvor stor en del af skattegabet SKAT dækker gennem deres aktiviteter. Afsnit 3.5 indeholder den samlede anbefaling for at forbedre SKATs processer til at reducere skattegabet. Afsnit 3.6 indeholder en implementeringssekvens, og bilag til analyserne kan findes i afsnit 3.7.

3.1 Metode og datakilder

Der er foretaget tre sæt af analyser med henblik på at vurdere, hvordan SKAT kan tilrettelægge indsatsen så effektivt og målrettet som muligt med henblik på at styrke regelefterlevelsen og derved minimere skattegabet:

- En effektivitetsanalyse af SKATs varetagelse af indsatsopgaven fra potentialeidentifikation til eksekvering og effektmåling. Dette sker på baggrund af en analyseramme, der er udviklet specifikt til skatteadministrationer. Processerne evalueres efter en 5-trins modenhedsskala på tværs af 15 dimensioner. Den højeste modenhed i modellen (trin 5) afspejler optimal praksis, mens den laveste modenhed (trin 1) afspejler et stort forbedringspotentiale. Bilag 1 indeholder en illustration af dimensionerne i effektivitetsanalysen. Kortlægningen er baseret på interviews med indsatsmedarbejdere, afdelingsledere, skattedirektører og koncerncenteret, analyse af projektplaner og indsatsplanen, årsværksdata fra systemet Iplan samt ressourcedisponeringsdata. Analysen er foretaget for samtlige områder i Indsats: Borger, Erhverv, Økonomisk Kriminalitet, Store Selskaber, Told og Vejledning, dog med et særligt fokus på forretningsområderne, Borger og Erhverv.
- En analyse af effekten af SKATs indsatsaktiviteter for at reducere skattegabet i 2011. Analysen tager udgangspunkt i det estimerede skattegab for 2011. Det

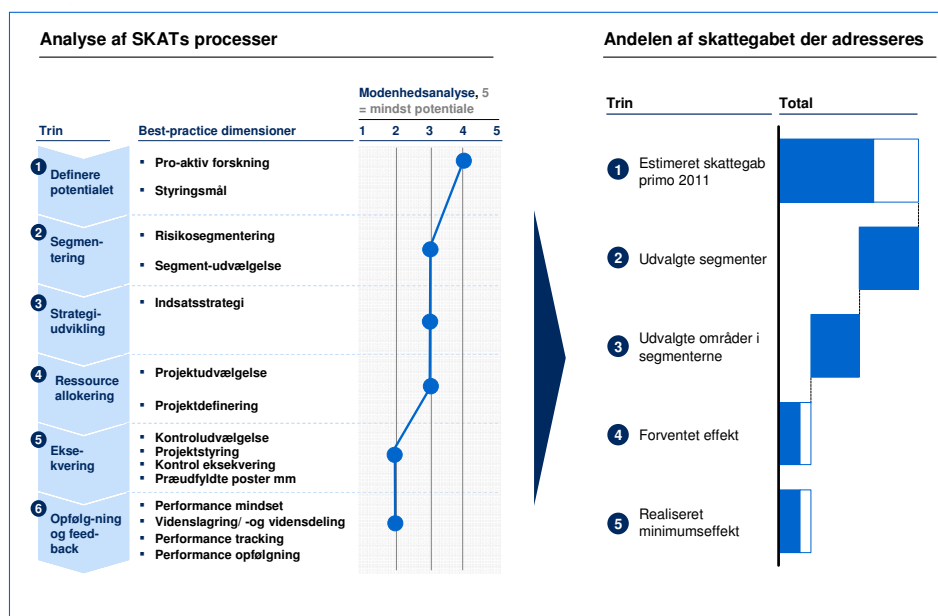
undersøges, hvor meget af skattegabets forventede og faktisk blev dækket af SKATs indsatsaktiviteter. Analysen er baseret på en analyse af alle projekter eksekveret i 2011 samt SKATs data fra BICC⁹⁸.

- En analyse af SKATs kompetencemæssige forudsætninger for at gennemføre de foreslåede initiativer, der følger af rapportens anbefalinger for reduktion af skattegabets. Analysen er baseret på interviews i HR, medarbejdertidsregistrering fra Iplan samt medarbejderuddannelsesdata. Det bemærkes, at SKAT har begrænsede data for måling af kompetencer og præstationer, men primært har data vedr. uddannelsesniveau og kursusdeltagelse til rådighed.

Tilsammen indikerer de to første analyser, inden for hvilke områder SKAT kan optimere effektiviteten af deres processer for at blive bedre til at tilrettelægge indsatsen, og hvordan SKAT dermed gennem ændret tilrettelæggelse af arbejdet kan minimere skattegabets. Relationen mellem de to analyser illustreres i Figur 208. Den tredje analyse viser, hvorvidt SKAT har de fornødne kompetencemæssige forudsætninger for at implementere de foreslåede anbefalinger.

Figur 208

Andelen af skattegabets der som minimum adresseres af SKAT



Kilde: McKinsey framework

⁹⁸ Business Intelligence Competency Center – enhed i SKAT der står for regnskabsmæssig afrapportering

For anbefalinger for at øge produktiviteten af SKATs ressourcer henvises til analysen i Afsnit 2.3.

3.2 Begrebsdefinition

Skattegab er defineret som den estimerede forskel mellem de forventede skatteindtægter givet fuld regelefterlevelse og de faktiske skatteindtægter, som opkræves. Således er skattegab udtryk for et provenutab for det offentlige grundet ufuldstændig regelefterlevelse. Skattegab segmenteres i en række *risici*, der danner grundlag for SKATs prioritering og tilrettelæggelse af indsatsen – dvs. aktiviteter til at øge regelefterlevelsen.⁹⁹

I denne rapport opdeles SKATs respons i fire typer: *Kontrol* som dækker over, at en virksomhed eller borger får gennemgået deres regnskab for fejl og mangler. *Vejledning* som dækker over, at SKAT giver borgere og virksomheder mere information om, hvordan man øger regelefterlevelsen. Disse to typer respons kaldes *indsats*. De to øvrige typer respons er *systemmæssige løsninger*, som dækker over løsninger, der gør det let for borgeren eller virksomheden at rapportere korrekt, samt *juridiske løsninger*, der dækker over ændringer i regler og lovgivning for at mindske skattegab. Disse sidste typer respons kaldes *strukturel respons*.

Såfremt SKATs konstaterer en manglende regelefterlevelse hos borgere eller virksomheder kan det indebære en *regulering*, hvilket resulterer i en fornyet skatteberegning og et ændret krav til skattebetaling. Provenuet af en regulering efter fornyet skatteberegning betyder enten, at borgeren eller virksomheden skal efterbetale manglende skat eller skal have udbetalt for meget betalt skat, og reguleringen påvirker derfor selve skattebetalingen positivt eller negativt.

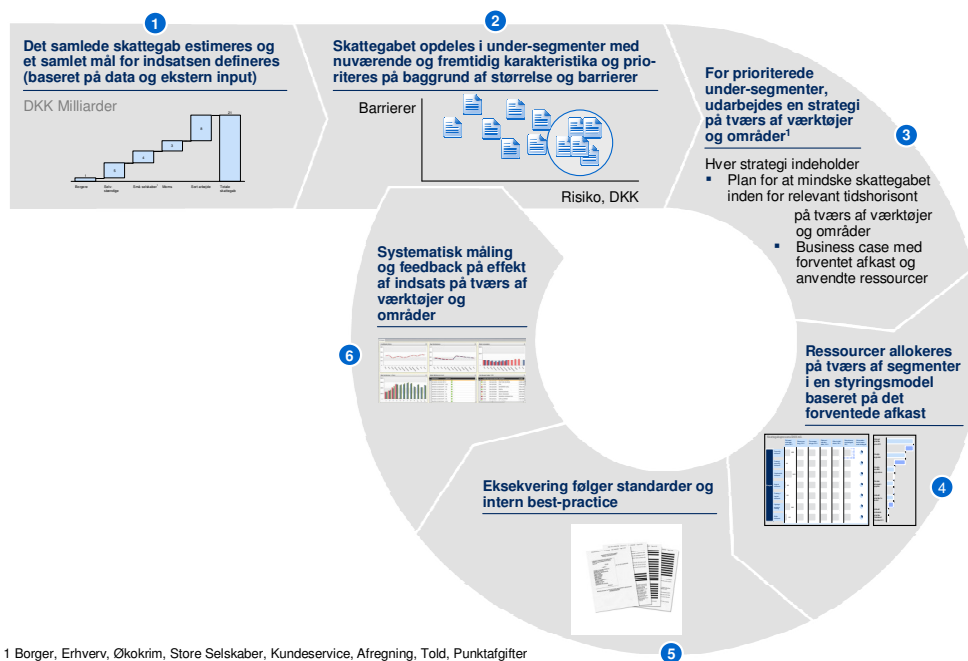
3.3 Analyse af proceseffektivitet

SKATs arbejdsprocesser er analyseret ud fra en standarddrømme for de 6 hovedprocesser for skatteadministrationer illustreret i Figur 209.

⁹⁹ Prioriteringen foretaget af SKATs centrale Indsatsudvalg på grundlag af en samlet væsentligheds- og risikovurdering af det aktuelle risikobillede af skattegab og en samtidig vurdering af optimal ressourceanvendelse til at reducere dette. I den forbindelse tages der højde for politiske bindinger (finanslovsaftalte politiske fokusområder mv.) og andre former for ressourcemæssige forpligtelser (EU-retlige m.fl.) til at gennemføre bestemte former for indsats, der derfor ikke kan prioriteres til målrettet at minimere skattegab.

Figur 209

Procestrin for planlægning, eksekvering og opfølgning i skatteadministrationer



I det følgende beskrives aktiviteterne, der udføres i hvert procestrin:

1. I **identifikationen af skattegab** estimeres det samlede mål for skattegab (omfang og størrelse). Analysen afdækker metoden, hvormed SKAT estimerer skattegab samt præcisionen for estimeringen.
2. I **segmenteringen** fordeles det samlede skattegab ned i undersegmenter. For hvert undersegment estimeres størrelsen af skattegab samt barriererne for at reducere skattegab. Analysen afdækker, hvilke kriterier der segmenteres efter, den anvendte segmenteringsmetode, samt hvor stor en del af skattegab der segmenteres.
3. I **strategiudviklingen** udarbejdes strategier for, hvordan skattegab i det pågældende undersegment kan reduceres. Analysen vil afdække, hvordan SKAT identificerer de mest omkostningseffektive måder at reducere skattegab.
4. I **ressourceallokeringsfasen** allokeres ressourcer til de områder, hvor der forventes at være det højeste afkast. Analysen vil afdække, hvordan og ud fra hvilke kriterier SKAT allokerer ressourcer til forskellige aktiviteter

5. I **eksekveringsfasen** fastlægges det endelige projektdesign, hvor den udarbejdede strategi planlægges og målbare succeskriterier opstilles, ligesom projektet gennemføres. Analysen vil afdække processerne, hvorved forskellige virkemidler inddrages i projektdesignet, samt i hvilken grad der opstilles målbare succeskriterier. Analysen vil ydermere afdække de virkemidler, som SKAT bruger i eksekveringsfasen.
6. I **opfølgingsfasen** evalueres projektets succes gennem kvantitative og kvalitative målekriterier, og eventuel ny viden om skattegabet dokumenteres. Analysen vil afdække, i hvilken grad der anvendes effektmåling i dag, de anvendte metoder til effektmåling samt hvordan viden fra effektmålingen bruges i udarbejdelsen af nye strategier.

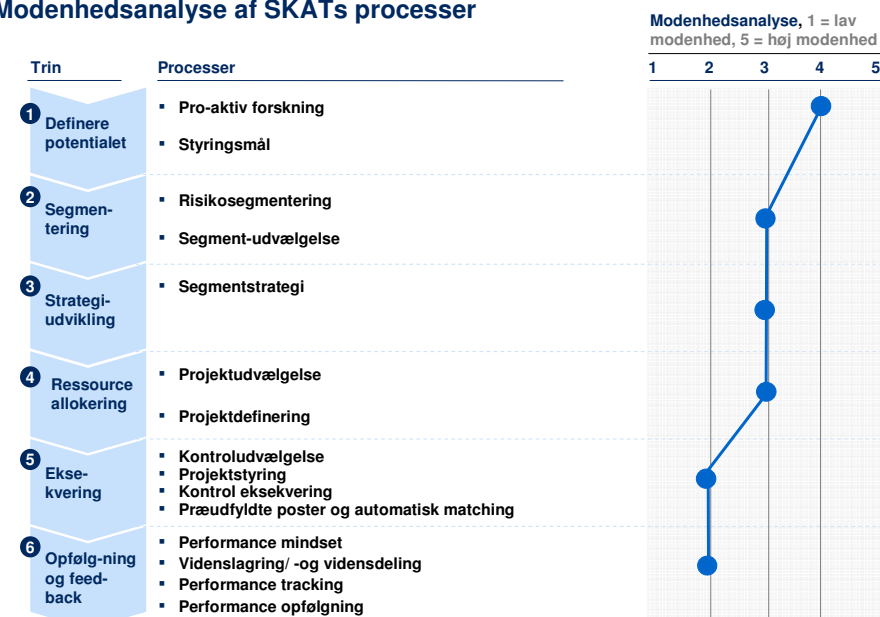
3.3.1 Resultater af effektivitetsanalysen

SKAT har på flere områder udmøntet indsatsstrategien fra 2007 og har ændret organisationen til at arbejde i projekter, der er specifikt designet med henblik på at mindske et givent, identificeret skattegabssegment.

De overordnede resultater af effektivitetsanalysen samt de 15 dimensioner SKATs processer er evalueret ud fra, ses i Figur 210.

Figur 210

Modenhedsanalyse af SKATs processer



1 Ekskluderer Store virksomheder, Sort arbejde, Told og punktafgifter
 2 Sandsynligheden for snyd og den estimerede størrelse disse
 Kilde: McKinsey

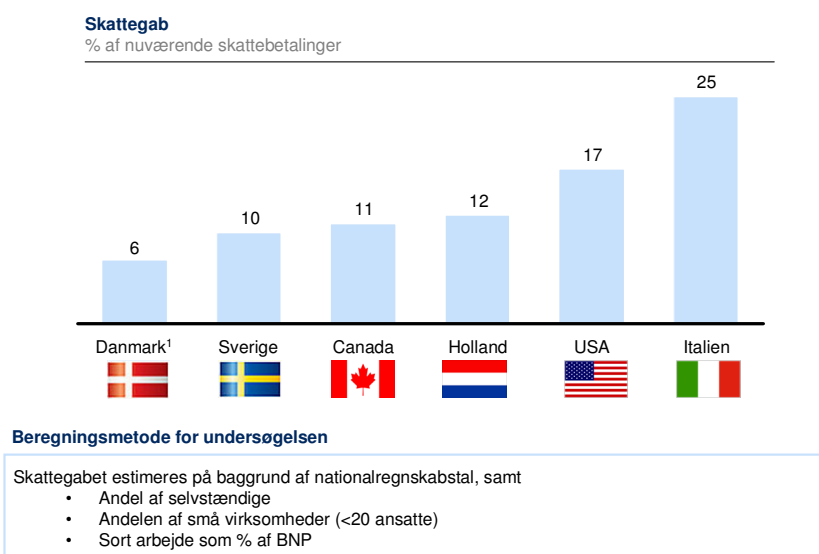
Efterfølgende underafsnit vil være en gennemgang af SKATs procestrin samt observationer fra effektivitetsanalysen for hvert trin.

3.3.1.1 Estimering af det samlede skattegab

Da der ikke foreligger sammenlignelig skattegabstatistik på tværs af lande, er der er i det følgende foretaget en nøgletalssammenligning på tværs af lande udviklet af McKinsey¹⁰⁰. Det kan give en indikation af den relative størrelse af skattegabene på tværs af lande. Jævnfør resultaterne i Figur 211 er skattegabets i Danmark relativt lavt i en international sammenhæng.

Figur 211

Beregning af skattegab baseret en nøgletalssammenligning på tværs af lande



Note: Udvælgelsen af lande er sket på baggrund af tidligere McKinsey benchmark studier
KILDE: SKAT report on tax compliance (2009), <http://www.skat.dk/getFile.aspx?id=76358> and McKinsey/OECD revenue analysis, OECD Entrepreneurship at a Glance 2011, OECD Data on Informal Employment and Selfemployment

Skattegabets er som nævnt forskellen mellem den estimerede (givet fuld regelefterlevelse) og den faktiske skatteindtægt og er således i sagens natur en

¹⁰⁰ Baseret på andelen af selvstændige, andelen af små virksomheder (<20 ansatte) og sort arbejde som procent af BNP. SKATs finanslovs mål på cirka 2 procent bygger på compliance undersøgelsen, der kun dækker Borger og Små og mellemstore virksomheder.

teoretisk størrelse, som må estimeres og vurderes ud fra en række mere eller mindre statistisk signifikante metoder. Endvidere er det væsentligt at bemærke, at det samlede estimerede skattegab ikke kan ses som udtryk for et potentiale, der fuldt ud kan indhentes. Det skyldes, at det estimerede skattegab er et teoretisk begreb, der er behæftet med usikkerhed, ligesom der i praksis vil være en række barrierer for at mindske skattegabets størrelse.

SKAT har ikke en samlet opgørelse over skattegabets størrelse for hele den danske økonomi, idet der er store metodemæssige udfordringer i at estimere gabet for visse dele af økonomien, og SKAT måles således også kun på en del af skattegabets størrelse på Finansloven. Forskellige metoder anvendes til at vurdere skattegabets størrelse og dets fordeling på tværs af segmenter. Kapitel 3.7 beskriver hver af de forskellige metoder samt den usikkerhed, som hver metode indebærer. I kort form er det:

- Stikprøvekontroller af cirka 8000 borgere og virksomheder foretages hvert andet år. Disse stikprøvekontroller refereres til som complianceundersøgelser og er en praksis, der af OECD anses for at være den førende måde at beregne skattegabets størrelse¹⁰¹. Det fremgår af en rapport fra OECD¹⁰², at stikprøvekontrollerne foretages hyppigere end i sammenlignelige lande og er mere omfattende (f.eks. foretages stikprøver kun hvert 4. år i USA). Stikprøvekontrollerne ekskluderer dog virksomheder med mere end 250 ansatte. Estimerer fra disse undersøgelser indgår i Finansloven og udgør tilsammen 12,7 milliarder kroner¹⁰³.
- Rockwoolfondens undersøgelse af sort arbejde bruges som grundlag for estimatet af størrelsen på skattegabets størrelse som følge af sort arbejde. Undersøgelsen anses for at være førende inden for sit emne, givet dets metodemæssige udfordringer, og bygger på en anonym spørgeskemaundersøgelse, hvor folks forhold til sort arbejde kortlægges. Estimatet for sort arbejde er på i alt 8 milliarder kroner.

Det tætteste SKAT kan komme på et samlet skattegabsmål i dag er således ved at summere de ovenfor nævnte estimater, hvilket beløber sig til 21 milliarder kroner, se Figur 212.

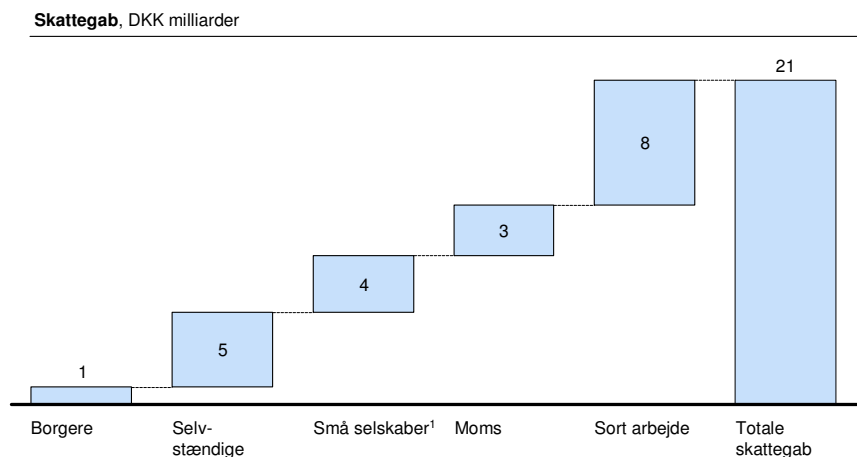
¹⁰¹ FORUM ON TAX ADMINISTRATION: COMPLIANCE SUB-GROUP Final report, Monitoring Taxpayers'

¹⁰² FORUM ON TAX ADMINISTRATION: Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series (2010) 3 March 2011

¹⁰³ Skattegab for borgere estimeres til 1,1 milliarder kroner, mens skattegabets størrelse for selvstændige erhvervsdrivende og selskaber er estimeret til hhv. 4,8 og 3,6 milliarder kroner. Hertil kommer 3,2 milliarder kroner i moms

Figur 212

SKATs opgørelse af det danske skattegab



¹ Selskaber med færre end 250 medarbejdere

² Defineres ikke som en faktisk del af skattegabets, da socialt bedrager omhandler penge betalt til borgere fra staten, mens skattegabets defineres omvendt
KILDE: Borgernes og virksomhedernes efterlevelse af skattereglerne indkomståret 2008; Risiko analyse og opstilling af indsatsplan, Risikosegmenter for Told og Punktafgifter og Store Selskaber 2011

Estimatet ekskluderer imidlertid:

- Store selskaber
- Punktafgifter, motor, kulbrinte mv.
- Told
- Økonomisk kriminalitet
- Andre (f.eks. socialt bedrageri)

Det totale skattegab for den danske økonomi vurderes derfor at være større end de 21 milliarder kroner, hvilket diskuteres yderligere i næste afsnit. For de segmenter, som ikke indgår i SKATs og Rockwoolfondens ovenstående estimater, foretages i stedet medarbejdervurderinger i SKATs risikosegmentering. For Told er SKAT endvidere begyndt at bruge en compliance-undersøgelse svarende til den for Borger og Erhverv, som dog ikke operationaliseres i forhold til skattegabets, da

formålet med denne undersøgelse i højere grad er at reducere fejlprocenter i virksomheders importangivelser¹⁰⁴.

SKAT har også en indsats i forhold til socialt bedrageri og social dumping, men disse områder er ikke medtaget i denne del af analysen, da der strengt taget ikke er tale om et skattegab.

I Figur 213 ses en oversigt over kilder og metoder til estimering af skattegab på tværs af de forskellige segmenter.

Figur 213

Oversigt over primære datakilder til estimering af skattegab for forskellige skattegabssegmenter

	Primære datakilde til estimering af skattegab		
	Compliance	Rockwool	Estimat foreligger ikke ¹
Borger	✓		
Erhverv	✓		
Store Selskaber			✓
Sort arbejde		✓	
Økokrim			✓
Told	✓		✓
Punktafgifter			✓
Moms	✓		
Andre			✓

¹ Indsatsen på disse områder planlægges og prioriteres på baggrund af medarbejderes erfaringer og udtræk fra egne systemer
Kilde: SKAT

Overordnet set er der indikationer på, at det samlede skattegab på nuværende tidspunkt ikke er tilstrækkeligt struktureret for områder, der ligger udenfor compliance-undersøgelserne og Rockwoolfondens undersøgelser, hvorfor den totale størrelse af et skattegab for den danske økonomi fortsat er meget usikker.

¹⁰⁴ For Told anvender SKAT en tilsvarende compliance-måling som for Borger og Erhverv, dog uden opgørelse af den fiskale værdi. Da regelefterlevelsproblemerne på toldområdet primært knytter sig til andre forhold end selve toldbetalingen (der er kun told på få varer fra 3.lande), så er undersøgelsens primære formål ikke at opgøre "toldgab"

3.3.1.2 Segmentudvælgelse

Det identificerede skattegab segmenteres for derved at danne operationelle grupperinger. Formålet med segmenteringen er således at sikre, at relaterede skattegabssegmenter samles og tilskrives det forretningsområde, som er bedst egnet til at reducere det pågældende skattegab. Segmenteringen gør det også muligt at identificere de områder, som har størst skattegab, eller hvor det skønnes at behovet for indsats er størst. Med udgangspunkt heri udarbejdes en prioritering baseret på de identificerede risici.

I 2011 blev det samlede skattegab segmenteret ud på 113 forskellige risici. Denne segmentering dokumenteres i et fælles format under navnet *risikoark*. Det datamæssige grundlag for segmenteringen afhænger af, hvilke datakilder der er tilgængelige. For compliance-undersøgelsen, hvor den statistiske sikkerhed på estimerne er relativt høj, har SKAT mulighed for at lave en detaljeret segmentering af skattegabets, mens segmenteringen for de andre områder alene bygger på vurderinger udført af medarbejdere med skattefaglig indsigt og erfaring inden for det pågældende område – evt. med støtte i tilgængelige systemdata og slutrapporter fra tidligere gennemførte projekter. Figur 214 viser fordelingen af skattegabstyper fra compliance-undersøgelsen.

Figur 214

Fordeling af skattegabets på tværs af forskellige kundesegmenter og skattetyper for compliance

x % af finanslovsmaal

		Borgere	Selvstændige	Små selskaber ¹
Skatter på indkomst og formue	Indkomstskat	~3%	~28%	~10%
	Kapital- og aktieindkomst	~3%	~1%	~3%
	Udenlandsk indkomst	~3%		
Told- og forbrugs-skatte	Forbrug	~1%	~10%	~4%
	Transport afgifter	~1%	~3%	~3%
	Moms			
	Told og punktafgifter			
Andre	Sort arbejde			
	Fejl i bogføring		~7%	~2%
	Andre ²		~3%	~15%

¹ Små selskaber har op til 250 ansatte og store selskaber har flere

² Dækker over en række krav som ikke kan opdeles i nuværende data, men som falder under øvrige kategorier

KILDE: Borgernes og virksomhedernes efterlevelse af skattereglerne indkomståret 2008; Risiko analyse og opstilling af indsatsplan, Rockwoolfonden undersøgelse 2008

For hvert af de 113 undersegmenter udarbejdes en beskrivelse af segmentet af de såkaldte risikokomiteer. På tværs af forretningsområder eksisterer der en række risikokomiteer bemandet af regionale fagpersoner og ledere samt repræsentanter fra relevante landsdækkende enheder.¹⁰⁵

Risikoarkene indeholder dimensioner såsom risikoens størrelse og karakteristika for risikoen (f.eks. bevidst skattesnyd eller ubevidst fejl) og bør generelt indeholde al information, som er relevant for en senere strategi for at reducere skattegabet. I kapitel 3.7.4. illustreres dimensionerne, der udfyldes for hvert risikoark. I dag udfyldes risikoarkene alene af de såkaldte risikokomiteer og kvalitetssikres ved en overordnet gennemgang af ressourcer fra forretningsenheden *Indsats og Analyse*. I praksis er der stor forskel på, hvad risikoarkene indeholder, og på hvilket grundlag de er udarbejdet, hvorfor det kan være svært at bruge informationerne i en operationalisering.

Ud fra risikoarkene vurderes to overordnede parametre, som segmenterne efterfølgende prioriteres ud fra: (Se kapitel 3.7.4. for en detaljeret gennemgang af hvordan de to parametre vurderes).

- **Væsentligheden** af skattegabet (størrelsen af skattegabet samt risikoen for at skattegabet vil vokse).
- **Barrierer** for at reducere skattegabet (baseret på, om reglerne for indberetning vurderes at være kendte og lette at følge for skatteyderen og på, hvorvidt SKAT vurderes at have let eller svært ved at imødegå denne risiko).

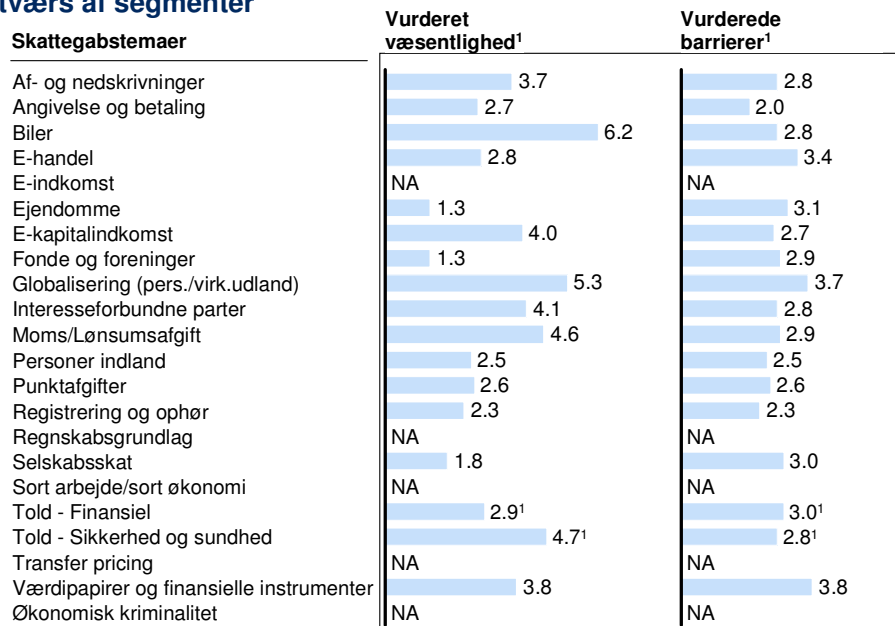
Værdien af de to parametre fastlægges gennem votering via en række workshops bestående af indsatsmedarbejdere fra de forskellige risikokomiteer. Segmenterne med den højeste væsentlighed og de laveste barrierer prioriteres indenfor de fastlagte politiske rammer. I prioriteringen vil andre forhold såsom politiske hensyn tages i betragtning. Prioriteringen sker af Indsatsudvalget bestående af skattedirektører fra Borger og Erhverv, Store Selskaber, Told og Økonomisk Kriminalitet, Fagdirektøren for Indsats mfl., så projektplaner *kun* udarbejdes inden for disse segmenter. Hvis barriererne er så høje, at indsats er meget vanskelig eller meget ressourcekrævende i forhold til forventet effekt, vil de blive fravalgt, og Indsatsudvalget vil i stedet overveje andre initiativer, der kan

¹⁰⁵ Følgende risikokomiteer eksisterer: Virksomhed og uregistreret virksomhedsrisikokomité, Borgerrisikokomité (inkl. Inddrivelse, Kundeservice, Afregning Person (proceskontor), Planlægnings- og Koordinationsgruppen for Told, Intelligence Netværket i Økonomisk Kriminalitet og koordineringsgrupper i Store Selskaber
Yderligere eksisterer der en gruppe ved navn koordineringsgruppe risikovurdering, som på mellemliderniveau har til opgave at se på tværs af de forskellige risikokomiteer for at sikre, at der er minimalt overlap mellem risikoarkene og sikre, at der anvendes ensartede metoder

mindske barriererne. Den primære prioritering og ressourcebudgettering sker en gang årligt, hvor en prioriteret liste over alle skattegabssegmenter udarbejdes og offentliggøres internt.¹⁰⁶ En samlet oversigt over skattegabssegmenter grupperet i temaer, ses i Figur 215.

Figur 215

Estimerede barrierer og væsentlighed af skattegabet på tværs af segmenter



¹ Skala 1-5, hvor er den højeste score. Beregnet ud fra et vægtet gennemsnit af risikoarkene baseret på den estimerede størrelse af skattegabet.
Kilde: Risikodatabase, 2011 og 2012

Processen, hvorved SKAT segmenterer skattegabet og efterfølgende prioriterer mellem segmenter, anses for at være veludviklet ud fra et internationalt perspektiv. Summen af de identificerede segmenter overstiger imidlertid det totale skattegab på 21 milliarder betydeligt. Dette kan dels henføres til, at en del af segmenterne omhandler områder, der ligger uden for den officielle skattegabsdefinition og dels, at der kan være tale om overlap mellem skattegabstemaerne, således at områder kan blive talt med flere gange. Overlap i temaer anses for at være et væsentligt problem, idet SKAT prioriterer ressourcer baseret på netop størrelsen af disse. SKAT arbejder dog også løbende på at forbedre kvaliteten af risikoark og søger at reducere disse overlap og øge præcisionen i estimering af risici.

¹⁰⁶ Da SKAT er en politisk ledet organisation vil der ske løbende opdateringer til listen, hvorfor der normalt planlægges med en ressource-buffer.

3.3.1.3. Strategiudvikling

SKAT har organiseret aktiviteterne for at reducere skattegabet i projekter og har vurderet projektorganiseringen som nødvendig for at skabe en styring af aktiviteter i regionerne med henblik på at kunne fokusere ressourcerne på de områder, hvor der vurderes at være størst effekt på skattegabet¹⁰⁷. Projekterne designes for at reducere skattegabet i et prioriteret segment eller i en del af segmentet. Udover at arbejde i projekter varetages der fortsat en række faste basisopgaver. Opgaverne fordeles i følgende aktiviteter:

- **Landsdækkende projekter** er en landsdækkende, koordineret indsats målrettet et specifikt skattegabsområde. Landsdækkende projekter består typisk af et projekt, som løber 1-2 år med 5-20 medarbejdere tilknyttet
- **Regionale projekter** består af mindre regionalt implementerede projekter, der ikke vurderes relevante på nationalt plan.
- **Pilotprojekter** er mindre projekter, hvor formålet er at indsamle viden om et skattegabsområde frem for at mindske skattegabet. Pilotprojekter iværksættes på områder, hvor SKAT ikke har tilstrækkelig viden om skattegabets karakter og/eller om, hvilke virkemidler der vil kunne nedbringe det effektivt.
- **Basisopgaver** udgøres af ekspeditionsopgaver og kan i høj grad ses som faste opgaver (såsom sanktioner, ekspeditionsprægede indsatsopgaver, skatteudvalgs- og ministerhenvendelser, anmeldelser mm.).

De seneste år har SKAT øget anvendelsen af landsdækkende projekter, hvorved en stadig stigende andel af ressourcerne anvendes i projekter. Dette skærper behovet for hensigtsmæssige processer og standarder i forhold til projektdesign, udførelse og opfølgning. Figur 216 viser, hvordan ressourcefordelingen på regionale og landsdækkende projekter har udviklet sig.

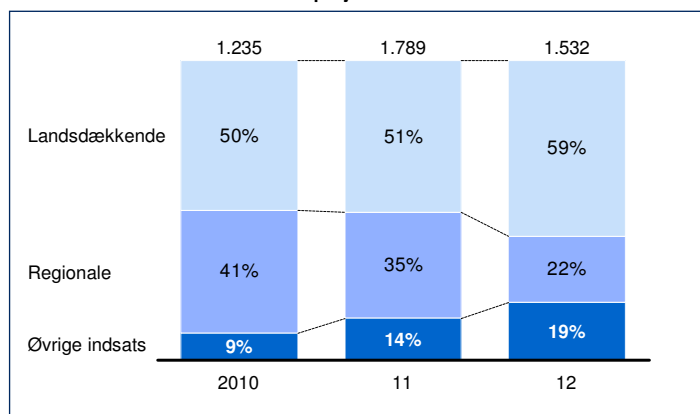
¹⁰⁷ Et eksempel på et projekt fra 2011 er *Handel med køretøjer*, der involverede 19 årsværk og havde til formål at afdække og sætte ind over for organiseret grænseoverskridende økonomisk kriminalitet ved handel og brug af køretøjer

Figur 216

Andel af årsværk der arbejder i landsdækkende og regionale projekter siden 2010

Antal årsværk

Antal indsats årsværk allokeret til projekter



Note: Øvrige indeholder basisopgaver samt pilotstudier

1 Baseret på budgetterede forventninger

Kilde SKAT's dimensioneringstal samt Indsatsudvalgets allokering af ressourcer til projekter

Projektforslag for, hvordan skattegab mest omkostningseffektivt kan reduceres, udarbejdes på baggrund af de prioriterede segmenter i trin 2 (afsnit 3.3.1.2). Disse projektforslag udarbejdes og koordineres af de enkelte risikokomiteer i forretningsområderne¹⁰⁸ samt af de to koordineringsgrupper i Store Selskaber. Yderligere har en tværgående koordineringsgruppe til ansvar at sikre, at der ikke iværksættes projekter, der imødegår overlappende skattegab eller risikoområder.

SKAT har ved hjælp af compliance-undersøgelsen fra 2006 taget de første skridt til at lave mere langsigtede strategier for, hvordan et specifikt skattegabsområde mindskes gennem blandt andet strukturel respons. Disse strategiske initiativer er løbende implementeret både i form af bedre IT-systemunderstøttelse (f.eks. præudfyldt tredjepartsindberetninger og beregnet befordringsfradrag samt intelligente TastSelv-vejledningstekster, der har til formål at øge inddatakvaliteten) og forbedret lovgivning. Initiativerne er dog fortsat primært centralt drevet med bistand af faglige regionale kompetencer og dækker kun en meget lille del af ressourcerne.

¹⁰⁸ Virksomhed og Uregistreret Virksomhedsrisikokomiteé, Borgerrisikokomiteé, Planlægnings- og Koordinationsgruppen for Told, Intelligence Netværket i Økonomisk Kriminalitet samt Vejledning.

SKAT har generelt en veludviklet projektplanlægningscyklus, hvor de regionale enheder er ansvarlige for at udvikle projektplaner, der adresserer et specifikt skattegabsområde. Selvom SKAT i højere grad er begyndt at anvende vejledningsværktøjer frem for kontrol, eksisterer der ingen standardmodel for den optimale sammensætning af værktøjer i projektets design. Dette medfører en relativt stor variation i planlægningsprocessen fra projekt til projekt og fra forretningsområde til forretningsområde. På trods af, at SKAT har igangsat en række initiativer for at få projektlederne til at tænke på tværs af forretningsområder og på tværs af virkemidler i projektfasen (nogle projektplaner sendes til Jura og Samfundsøkonomi for kommentering), ses fortsat, at langt størstedelen af alle projekter eksekveres inden for de enkelte forretningsområder, og at kun få forskellige virkemidler anvendes. Især systemmæssige initiativer initieres sjældent uden for koncerncenteret. Ydermere ses det, at SKAT eksekverer mange tilbagevendende projekter over for vedvarende risici frem for at have en overvægt af langsigtede segmentstrategier.

3.3.1.4 Ressourceallokering

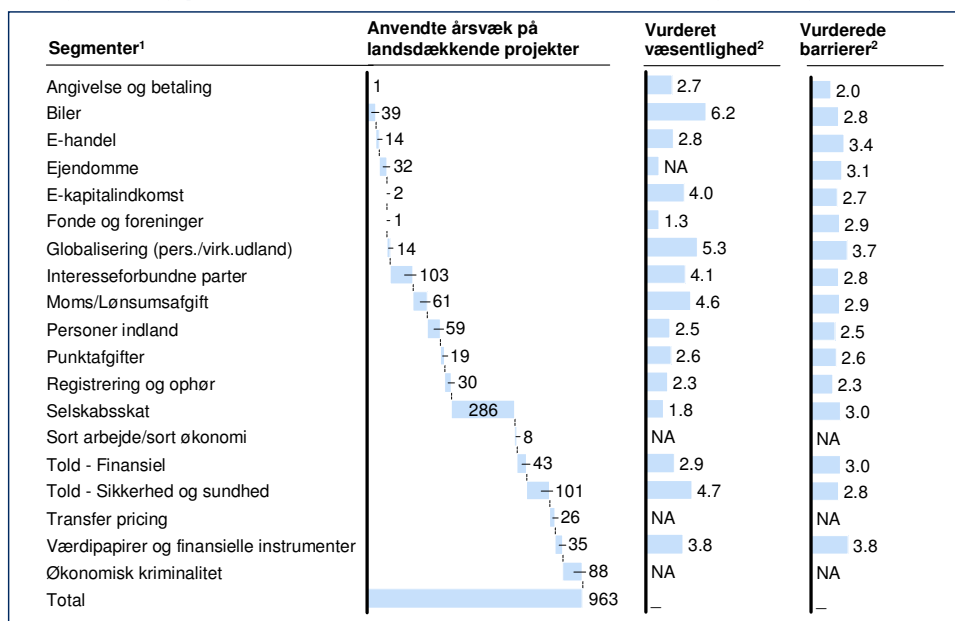
Allokering af ressourcer til landsdækkende projekter (cirka 60 procent af årsværk i indsats i 2011) sker gennem en årlig prioritering på tværs af Indsats (Borger og Erhverv, Økonomisk kriminalitet, Told samt Store Selskaber) og Vejledning. Risikokomiteerne har til ansvar at udarbejde et oplæg til en prioriteret liste over landsdækkende projekter, som ressourceallokeringen efterfølgende sker på baggrund af. Ressourceallokeringen foretages af to forskellige udvalg:

- Indsatsudvalget bestående af fagdirektørerne fra Borger og Virksomhed, de regionale indsatsdirektører, direktørerne fra Økonomisk kriminalitet og Store Selskaber.
- Kundeserviceudvalget bestående af de regionale kundedirektører med flere.

SKAT er siden 2012 begyndt at lave en samlet projektplan for SKATs projekter, der både forholder sig til skattegabet og effektiviseringsplaner, og som består af en liste af projekter, som vil blive implementeret, samt hvilke ressourcer på tværs af områderne, der allokeres til de forskellige projekter. Figur 217 viser en oversigt over ressourcefordelingen for 2011 til landsdækkende projekter på tværs af de forskellige skattegabstemaer.

Figur 217

Tidsregistrering på temaer 2011 samt estimeret væsentlighed og barrierer

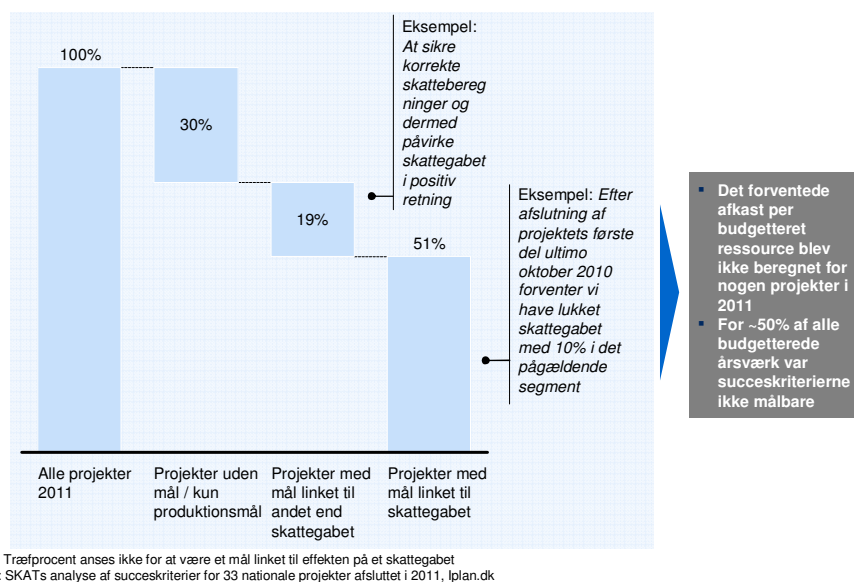


Note: Ekskluderer bundne opgaver og regionale projekter, hvorfor den samlede pulje af ressourcer kun er ~60% af indsats
¹ Ekskluderer projekter på Indrivelse samt Kundeservice; ² Skala 1-5, hvor 5 er det højeste; ³ Baseret på 2012 barrierer da der ikke skete en estimering i 2011
 Kilde: Iplan, Risikodatabase

Beslutningen om, hvilke projekter der skal gennemføres, kan afhænge af en række faktorer såsom politiske hensyn, SKATs opfattelse af nødvendigheden af basisdækning af skattegabet, størrelsen på skattegabet eller størrelsen på potentialet af aktiviteten specificeret i projektet. En detaljeret gennemgang af de landsdækkende projekter, som blev implementeret i 2011, indikerer, at projektprioriteringen sjældent sker på baggrund af en dokumenteret forventning til projektets effekt på skattegabet. Dette illustreres blandt andet af, at kun cirka 50 procent af projekterne i 2011 havde prædefinerede effektmål relateret til skattegabet.

Figur 218

Ressourceallokering til de 33 landsdækkende projekter eksekveret i 2011



På trods af, at SKAT til en vis grad har opstillet hensigtsmæssige rammer for adressering af skattegabet gennem en systematisk risikoproses og den efterfølgende ressourceprioritering på tværs af projektplaner, mangler der stadig en effektiv styring og kvantificering af projektplanerne med henblik på, at ressourcer allokeres til de aktiviteter og segmenter med det relativt højeste forventede afkast. SKAT arbejder også primært i en årlig planlægningsproces, hvor ressourceallokeringsbeslutninger tages i november, og hvor projekter typisk må eksekveres indenfor den fastlagte årlige planlægningscyklus. Denne faste cyklus kan være uhensigtsmæssig og begrænsende for for den optimale længde af projekterne.

3.3.1.5 Projektdesign og eksekvering

Efter ressourceallokeringen til projekter er foretaget, er det projektlederens ansvar at udarbejde et udkast til et detaljeret projektdesign, der blandt andet indeholder en strategi for at opnå projektets succeskriterier, samt en milepælsplan for at eksekvere strategien. I projektdesignet vil forskellige virkemidler såsom vejledning og kontrol derfor blive overvejet gennem en løbende dialog med centrale støttefunktioner inden projektet godkendes af Indsatsudvalget. I praksis

ses dog, at effektmålere sjældent inddrages i projektdesignet, hvorfor der er potentiale for forbedret brug af støttefunktionerne.

På tværs af SKATs aktiviteter for at reducere skattegabet observeres brugen af en række avancerede værktøjer. Eksempelvis bruges tredjepartsindberetninger af data i stigende grad over for borger segmentet til at forebygge fejlrapportering og snyd. Et konkret eksempel på dette er, at kun arbejdsgivere kan rette i lønmodtageres lønindkomst efter 2011. Effekten af dette initiativ har reduceret skattegabet på borgerområdet betragteligt.

SKAT er kommet langt med brugen af systemmæssige løsninger for borgere, men har i mindre grad kunnet reducere skattegabet for erhverv gennem tredjepartsindberetning af data. Dette skyldes i nogen grad datatilgængelighed af virksomhedens regnskabsinformation og i sidste ende manglende opgivelsespligt af forskellige regnskabsposter. SKAT arbejder dog på at overføre erfaringerne omkring 3. partsindberetning fra borgersegmentet til erhvervssegmentet. Den nyligt indgåede skattereform indeholder første initiativer på dette område.

En tilsvarende indikator for, at der er mere viden og data om borgere end om virksomheder, ses i metoden hvorved SKAT udvælger kontrolsager. For borgere har SKAT en stor database af viden og har i forbindelse med complianceundersøgelsen valideret et værktøj, der kan indikere, hvilke borgere der har en højere sandsynlighed for fejl og snyd. For virksomheder laves der også en scoring af sandsynligheden for snyd, men på grund af tidligere nævnte databegrænsninger er denne model ikke på niveau med den for borgere. I stedet anvendes et udsøgningsværktøj til kontrolsager, hvorved det er muligt at lave en udsøgning af en række virksomheder i en specifik region med specifikke karakteristika (fejl/snyder-historik, størrelse af virksomheden, indtjening mm).

Der eksisterer standardprocesser og støttefunktioner i eksekverings- og designfasen med henblik på at inddrage central involvering i forhold til markedsføring, kampagne og presse. Det observeres dog samtidig, at processerne kun bruges i begrænset grad af de regionale projektledere. På trods af, at SKAT har oprettet en række grupper til at give input på valget af værktøj i projektdesignet, udestår det imidlertid stadig at udarbejde en proces, der sikrer, at:

- Forskellige virkemidler inddrages i projektdesignet.
- Virkemidlerne designes ud fra en vurdering af årsagsvirkningen over for skatteyderen.
- De rette milepæle og delmål opstilles for at sikre, at projektlederne kan styre projektet effektivt.

3.3.1.6 Måling og opfølgning

Måling og opfølgning omfatter, hvordan SKAT måler udfaldet af et projekt, samt hvordan viden fra projekter anvendes i den videre proces. SKAT har et mål om at lave opfølgning på projekter ved eksempelvis at måle på, om regelefterlevelsen er steget, om skattegabet er blevet mindre eller om projektet levede op til en række prædefinerede mål (eksempelvis om det planlagte antal mediekampaner blev gennemført, og om milepælene i projektet blev opnået).

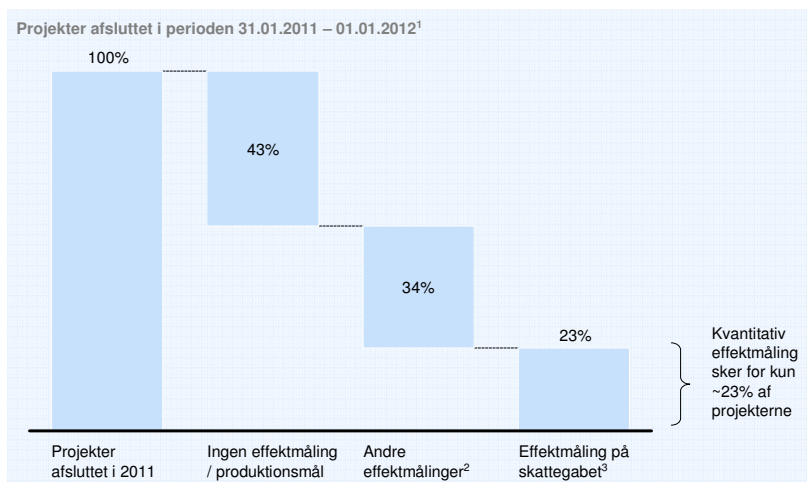
For at sikre et balanceret fokus på vejledning og øvrige systemmæssige tiltag i forhold til kontrol, har SKAT i forbindelse med projektorganiseringen ændret medarbejderopfølgningen fra at måle på reguleringen fra kontrolsager til at fokusere på individuelle medarbejdermål (såkaldte KPI'er) defineret i forbindelse med projekterne. I projektdesignet er det projektledernes ansvar at opstille relevante mål for medarbejderne, og det er efterfølgende indsatsudvalgets ansvar at godkende de relevante mål. En gennemgang af projektplanerne for 2011 viser imidlertid, at der sjældent specificeres medarbejdermål i projekterne. Dette underbygges desuden af interviews med regionale indsatsdirektører, hvor det indikeres, at der ikke er en standard for brugen af KPI'er. Dette medfører, at afdelingslederne ofte kun har mulighed for at lave medarbejderopfølgning i forhold til, hvor meget tid der er blevet allokeret til forskellige indsatsprojekter frem for effekten af den anvendte tid.

For at styrke opfølgningen på projekternes effekt etablerede SKAT i 2008 regionale teams af omkring 50 effektmålere. Effektmålernes opgave er 1) at sørge for, at projektet bliver designet på en måde, så det efterfølgende vil være muligt at lave en effektmåling og 2) lave effektmåling af projekterne fra den pågældende region. SKAT har dog kun i meget begrænset grad gennemført egentlig effektmåling af deres aktiviteter – således blev effektmåling på skattegabet kun udført for cirka 25 procent af projekterne i 2011¹⁰⁹. Dette fremgår af Figur 219.

¹⁰⁹ En analyse af de 25 landsdækkende projekter eksekveret i 2011 viser en tilsvarende tendens med kvantitativ effektmåling i 50 procent af tilfældene

Figur 219

Effektmåling for projekter eksekveret i 2011



¹ Påbegyndt i perioden 01-01-2010 til 01-01-2012

² Målinger der dækker holdningsundersøgelser, adfærdsændringer, henvendelser via kontaktkanaler, nye indberetninger/registreringer

³ Målinger der dækker skattegab, provenu, restancer og reguleringer

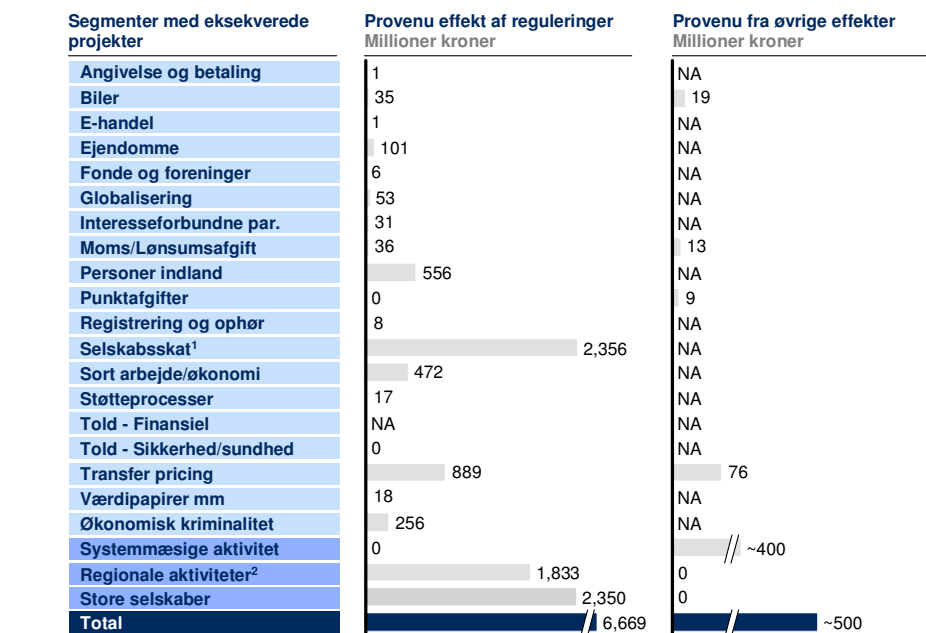
Note: Træfprocent indgår som en anden effektmåling da den ikke er direkte koblet til skattegabet som en overordnet effekt

Kilde: SKATs analyse af succeskriterier for 30 nationale projekter afsluttet i 2011, lplan.dk

På grund af den manglende effektmåling er det vanskeligt at lave en aggregeret opgørelse af effekten på tværs af SKATs aktiviteter. Alle reguleringer, der laves i forbindelse med projekter, skal dog registreres til et specifikt projektnummer, og ved at bruge data for den samlede regulering pr. projekt og henføre dette til skattegabstemaet, som projektet blev eksekveret inden for, har det været muligt at danne et overblik over reguleringer foretaget for landsdækkende og regionale projekter. Baseret på en gennemgang af effektmålingerne for projekter eksekveret i 2011 har det samtidig været muligt at indsamle viden om de øvrige effekter i de tilfælde, hvor effektmålingen blev foretaget. Af Figur 220 ses, at effekten af SKATs aktiviteter for 2011 beløber sig til cirka 7,2 milliarder kroner (inklusive reguleringer for store selskaber på 1,2 milliarder kroner).

Figur 220

Effekten af SKATs aktiviteter 2011



Note: De regionale aktiviteter er beregnet som differencen mellem de totale reguleringer i 2011 opgivet af BICC og de reguleringer der kunne henføres til landsdækkende projekter for 2011

Effekten af de systemmæssige aktiviteter er beregnet som den andel af SKATs initiativer for borgere der kan henføres til 2011

¹ Inkluderer reguleringer på selskabsskat for både, små, mellemstore virksomheder (1,15 mia.kr.) og store selskaber (1,2 mia. kr.); ² Inkluderer øvrige segmenter der ikke fremgår af SKATs risikodatabase

Kilde: Iplan, Risikodatabase, Oversigt over regionale målenetværk, HR medarbejderdata, BICC regnskabsdata 2011

Da provenuet fra reguleringerne er direkte sporbare til SKATs regnskab er der stor sikkerhed i tallene, mens provenu fra de øvrige effekter uundgåeligt indeholder en betydelig usikkerhed. Ydermere, da de øvrige effekter (oplysningskampagner, skræmmeffekt, osv.) sjældent estimeres af SKAT, er den samlede effekt på cirka 7,2 milliarder kroner et konservativt estimat.

På trods af, at SKAT i en international sammenhæng er kommet langt med hensyn til effektmåling af indsatsprojekterne og har bevæget sig væk fra at måle på effekten af kontrolaktiviteter (antal gennemførte kontroller og størrelsen af reguleringsbeløbet), har SKAT i dag ikke de fornødne processer for at lave optimal opfølgning. SKAT har retningslinjer om at definere specifikke mål i projekterne, men der er dog ofte mangel på projektmål, hvorfor opfølgning og generel performance management forekommer i begrænset grad.

3.4 Analyse af SKATs dækning af skattegabet

Analysen af SKATs dækning af skattegabet er lavet med henblik på at skabe et samlet overblik over effekten af SKATs indsatsaktiviteter, samt hvordan SKAT tilrettelægger indsatsen for at reducere skattegabet. Analysen er udført ved at

bruge viden om SKATs ressourceallokering og effekten af aktiviteterne beskrevet gennem afsnit 3.3. En samlet oversigt over resultaterne kan ses i Figur 221.

Figur 221

Oversigt over effekten af SKATs aktiviteter i 2011

Segmenter med eksekverede projekter	Andel af risiko Procent	Beregnings- metode	Est. barrierer	Værktøjsmix, Regulering Mio. DKK	est. effekt Øvrige ⁴ Mio. DKK	Adresseret risiko	Ressource- forbrug 2011 Årsværk
Angivelse og betaling	5.6	Vurdering	2.0	1	NA	0%	1
Biler	3.4	Compliance	2.8	35	19	3%	39
E-handel	1.1	Vurdering	3.4	1	NA	0,1%	14
Ejendomme	1.6	Compliance	3.1	101	NA	11%	32
Fonde og foreninger	0.2	Vurdering	2.9	6	NA	4%	2
Globalisering	8.3	Compliance	3.7	53	NA	1%	1
Interesseforbundne par.	2.2	Vurdering	2.8	31	NA	2%	14
Moms/Lønsumsafgift	14.6	Compliance	2.9	36	13	1%	103
Personer indland	1.0	Compliance	2.5	556	NA	88%	61
Punktafgifter	6.9	Vurdering	2.6	0	NA	0,2%	59
Registrering og ophør	3.1	Vurdering	2.3	8	NA	0,4%	19
Selskabskat	8.2	Vurdering	3.0 ¹	2,356 ⁵	NA	0,1%	30
Sort arbejde/økonomi	13.3	Rockwool	NA	472	NA	6%	286
Støtteprocesser	0	Vurdering	NA	17	NA	NA	8
Told - Finansiell	4.5	Compliance ²	3.0 ¹	NA	NA	0%	43
Told Sikkerhed/sundhed	0.1	Compliance ²	2.8 ¹	0	NA	0,1%	101
Transfer pricing	6.8	Vurdering	NA	889	76	23%	26
Værdipapirer mm	7.7	Compliance	3.8	18	NA	0,4%	35
Økonomisk kriminalitet	0.9	Vurdering	NA	256	NA	44%	88
Systemmæssige aktivitet	NA	NA	NA	0	~400	NA	NA
Regionale aktiviteter ³	NA	NA	NA	1,833	0	NA	628
Øvrige	6.5	NA	NA	NA	NA	0%	0
Total	100.0			6,670	~500	NA	1,592

¹ Baseret på 2012 barrierer da der ikke skete en estimering i 2011; ² Compliance told undersøgelse; ³ Inkluderer øvrige segmenter der ikke fremgår af SKATs risikodatabase; ⁴ Måling af øvrige effekter sker kun i lille udstrækning, hvorfor denne størrelse på nuværende tidspunkt kun kan udfyldes for få projekter; ⁵ Inkluderer 1,2 mia. fra Store Selskaber
Kilde: Iplan, Risikodatabase, Oversigt over regionale målenetværk, HR medarbejder data, BICC regnskabsdata 2011

For at danne et overblik over, hvordan SKAT tilrettelægger deres indsats, er der gennemført en analyse for at afdække:

- Hvor stor en del af skattegabet, der fravælges i den initiale prioritering af skattegabssegmenterne.
- Hvor stor en del af skattegabet i de prioriterede skattegabssegmenter, der forventes at blive adresseret gennem projekterne.
- Hvor stor en del af skattegabssegmentet, der faktisk bliver adresseret.
- Hvor stor den forventede effekt af det adresserede område er
- Hvor stor den realiserede effekt på skattegabet er.

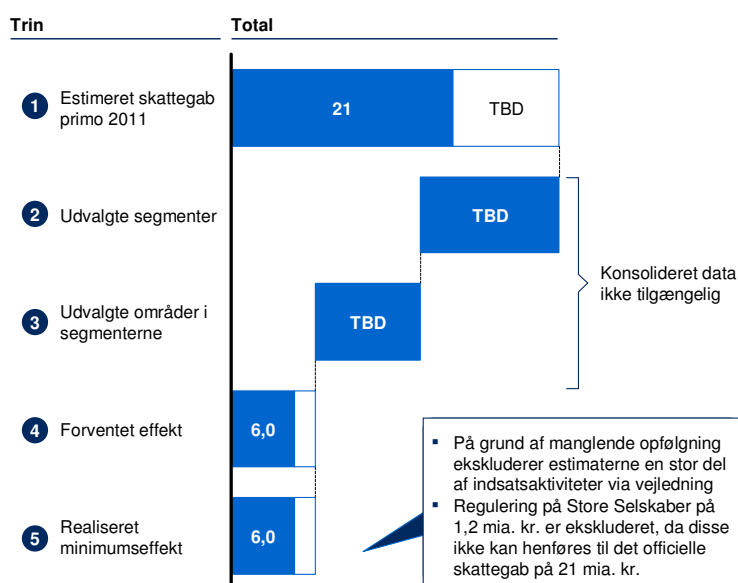
SKAT har ikke i dag et overblik over, hvordan deres aktiviteter dækker skattegabet, og jævnfør foregående diskussion om manglende eller mangelfulde projektmål samt efterfølgende effektmåling, er der betydelige udfordringer ved at estimere hvert trin i denne proces. Analysen er foretaget for 2011 og opbygget ved

at tage udgangspunkt i summen af SKATs segmenter¹¹⁰, det totale skattegab der blev indhentet gennem reguleringer og systemmæssige løsninger, samt en analyse af 136 projektplaner.¹¹¹

Figur 222 viser opsummeringen af analysen for andelen af skattegabets som adresseres, hvilket viser, at SKAT planlagde efter og indhentede cirka 7,2 milliarder kroner af skattegabets i 2011.

Figur 222

SKAT indhentede minimum DKK 6 milliarder kroner af skattegabets i 2011



Note: Sort arbejde, told og punktafgifter er henført til borgere / erhverv ud fra det relative størrelsesforhold mellem borgere og erhverv
 Kilde: Analyse af 136 projektrapporter afsluttet i 2011, Initiativer udført i 2011 fra "Rapport – Initiativer der øger regellefterlevelsen Maj 2012", Iplan, Risikodatabase, Oversigt over regionale målenetværk, HR medarbejder data, BICC regnskabsdata 2011

- Trin (1) viser det samlede estimerede skattegab primo 2011. Det bemærkes at det totale skattegab (inklusive store selskaber, økonomisk kriminalitet, told og afgifter) er større end det officielle estimat på 21 milliarder kroner
- SKAT fravælger en del af det totale skattegab i trin (2), hvor der foretages en prioritering baseret på de tidligere nævnte estimater for væsentlighed og barrierer for at indhente skattegabets. En vigtig faktor i fravalget er således, at

¹¹⁰ Dette estimat bruges som udgangspunkt i analysen frem for SKATs mål på Finansloven, da det netop er dette samlede grundlag som SKAT baserer deres planlægning og prioritering ud fra. Jævnfør forrige afsnit er der indikatorer på betydelige overlap i disse segmenter og manglende præcision.

¹¹¹ For hvert trin eksisterer en række projekter hvor det er muligt at lave beregningerne. Disse projekter danner stikprøven for at estimere hver trin.

en stor del af skattegabets er svært for SKAT at adressere, f.eks. som følge af at der er tale om meget små beløb spredt over en stor population. SKAT har ikke på nuværende tidspunkt overblik over, hvor meget af det totale skattegab der fravælges i dette trin

- Inden for hvert segment planlægger SKAT at adressere en delmængde (trin 3), da det typisk ikke er muligt at igangsætte projekter inden for alle dele af skattegabssegmenterne. For nogle segmenter vil der ikke blive udarbejdet en projektplan, og for andre vil projekterne kun adressere en andel af det samlede segment (eksempelvis kontrolleres kun 200 ud af 500 bilhandlere, eller der udsendes kun vejledningsbreve til halvdelen af et segment). SKAT har ikke på nuværende tidspunkt overblik over, hvor meget af det totale skattegab der fravælges i dette trin
- Trin (4) viser, at SKAT ud fra deres planlægningsproces forventede at indhente 6,0 milliarder kroner af skattegabets på 21 milliarder kroner. En dybere analyse viser dog, at der ofte udføres præcist det planlagte antal kontroller, men aldrig flere, hvilket kunne indikere en konservativ målsætning.
- Trin (5) viser, at den forventede effekt af SKATs aktiviteter er stort set lig med det faktisk indhentede potentiale på 6,0 milliarder kroner. Jævnfør Figur 220 blev 6,7 milliarder kroner indhentede gennem kontrolaktiviteter. Heraf kan omkring 1,2 milliarder henføres til store selskaber, som ligger udenfor det officielle mål for skattegabets, mens yderligere 0,5 milliarder blev realiseret gennem systemmæssige løsninger og vejledningsaktiviteter. Det skal bemærkes, at det for mange systemmæssige aktiviteter er vanskeligt at estimere en effekt på kort sigt, og at yderligere effekter kan forventes på længere sigt.

Til den samlede effekt af SKATs aktiviteter skal der tillægges effekten af oplysningskampagner, samt den afskrækkende effekt ved at lave synlig kontrol. Disse effekter estimeres dog ikke af SKAT i dag, hvorfor det ikke har været muligt at medregne dem i modellen. Det skal i øvrigt fremhæves, at skattegabets udvikler sig dynamisk, hvorved en række initiativer vil have en midlertidig effekt på reduktion af skattegabets (f.eks. kontroller), mens andre vil have mere blivende effekt (f.eks. feltlåsning på selvangivelsen). Det kan således ikke konkluderes, at SKAT varigt 'lukkede' denne del af det estimerede skattegab som konsekvens af dets indsatsaktiviteter i 2011, og den varige effekt kan således på længere sigt vise sig at være enten mindre eller større.

3.5 Anbefalinger for at reducere skattegabet

Kortlægningen af SKATs opgavevaretagelse indenfor indsatsområdet, jævnfør afsnit 3.3, fastslog, at SKAT har gjort fremskridt i implementering af strategien fra 2007, men at der fortsat er et potentiale for yderligere at styrke processerne gennem især styrkelse af skattegabssegmentering og bedre udvælgelse af områder med højt potentiale baseret på et styrket beslutningsgrundlag for projektudvælgelse samt forankring af ejerskabet for strategierne.

Endvidere fastslog afsnit 3.4, at potentialet for procesoptimeringen ligger i bedre segmentudvælgelse og øget brug af systemmæssige værktøjer og lovgivning til nedbringelse af skattegabet. Der er ikke konstateret behov for en ressourcetilførsel til SKAT for at kunne nå disse mål. Der er dog behov for målrettet rekruttering og udvikling af spidskompetencer til styrket skattegabssegmentering, udvælgelse af skattegabspotentialer og performance management samt professionalisering af projektlederkompetencer. Anbefalingen er beskrevet nærmere for hvert af de seks procestrin angivet tidligere i Figur 208. Samlet set vil implementering af nedenstående anbefalinger herunder eksekvering, opfølgning og enstrengt indsatsorganisation medføre effektivisering af indsatsområdet svarende til 90 millioner kroner jævnfør afsnit 2.3.

3.5.1 Estimering af det samlede skattegab

Det anbefales, at SKAT udvikler og etablerer et samlet styringsmål, der består af skattegabet for hele økonomien. Endvidere anbefales komplet, ikke-overlappende, og præcis opgørelse af skattegabet baseret på løbende udvikling af metoder for estimering.

For at løse disse udfordringer anbefales det, at SKAT fortsætter sit arbejde med metodeudvikling for at estimere skattegabet for områder uden for Borger og Erhverv og Sort arbejde. Det anbefales også specifikt, at SKAT bruger en standardiseret tilgang til at estimere alle områder af skattegabet som et værktøj for at overkomme visse af udfordringerne. For at undgå dobbelttælling af skattegabet, og samtidigt sikre at alle områder af skattegabet estimeres, anbefales det, at alle skattegabsområder systematisk kortlægges i en samlet oversigt, jævnfør kortlægningen i afsnit 3.1.3. Det skal således estimeres, hvorvidt der eksisterer et skattegab for et givent segment samt størrelsen af dette skattegab baseret på diverse kilder, f.eks. compliance-undersøgelsen, Rockwoolfondens undersøgelser, erfaringer fra andre lande samt interne data i SKAT.

3.5.2 Segmentudvælgelse

På baggrund af det samlede estimerede skattegab skal SKAT fortsat prioritere, hvilke områder af skattegabets der skal tilrettelægges en indsats for, og hvilke områder der får lavere prioritet. Heri er det afgørende, at SKAT opbygger en komplet operationel segmentering, der danner grundlag for (i) fravalg af segmenter med lavt potentiale og (ii) udvikling af segmentstrategier for områder med mest potentiale.

Det anbefales, at SKAT i højere grad anvender et data-drevet, faktabaseret kvantitativt grundlag (f.eks. antal kunder med skattegab og skattegab pr. kunde) for udvælgelse af segmenter frem for subjektive vurderinger fastslået ved votering. Se kapitel 3.7.7 for en samlet liste over kvantitative dimensioner, der bør tilføjes til SKATs nuværende risikoark for at nå dette grundlag. Det anbefales ydermere, at SKAT fokuserer på at kortlægge adfærdsdimensionen mere detaljeret i risikoarkene, altså om der er tale om snyd eller fejl (f.eks. grundet uvidenhed), samt hvad der udgør baggrunden for skatteyderens adfærd på området. Der er således også behov for en mere detaljeret kvalitativ viden om den enkelte risiko, da denne viden er essentiel for udformningen af en effektiv indsatsstrategi på området. Se kapitel 3.7.6 for en samlet beskrivelse af de adfærdsmæssige dimensioner, der skal søges afdækket.

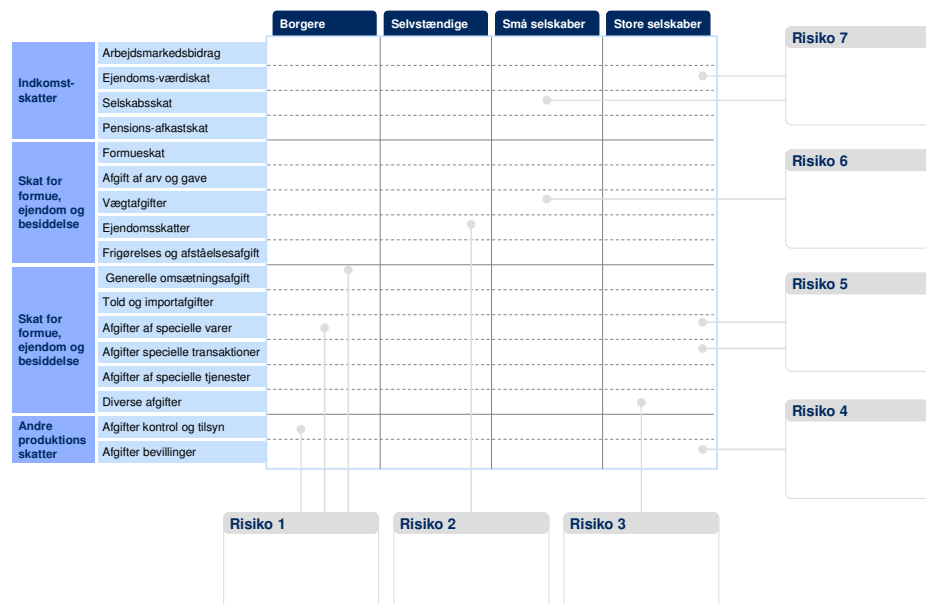
Risikosegmenteringsarbejdet bør varetages af en central specialistfunktion sammen med skattefaglige medarbejdere inden for forretningsområderne med henblik på anvendelse af en fælles metodik på tværs af de forskellige dele af skattegabets.

Segmentering skal i praksis forbinde skatteposter med et estimeret skattegab med de risici, der er udtryk for de underliggende handlinger og områder, som producerer skattegabets. Eksempelvis beskattes aktier på flere forskellige måder (som kursgevinst eller dividender) hvorfor der er tale om forskellige skatteposter på selvangivelsen for borgere og selvstændige. Strategien for at mindske skattegabets for aktier kan imidlertid med fordel ses under ét. Sammenhængen mellem identificerede skatteposter og risiciene er illustreret i Figur 223.

Figur 223

Relationen mellem skattegabssegmenter og skatteposter

ILLUSTRATIV



Kilde: SKM

Den optimerede proces med en entydig sporing mellem skatteposter og risici (skattegabssegmenter) skal sikre, at SKAT fremover kan udvælge de segmenter med størst potentiale og dermed optimere ressourceanvendelsen mod størst mulig reduktion af skattegabet.

3.5.3 Strategiudvikling

Det anbefales, at SKAT udvikler flerårige strategier for de udvalgte segmenter. Disse strategier skal beskrive målsætning for området, anbefalede værktøjer og virkemidler. Herudover skal segmentstrategierne forankres entydigt i organisationen for at sikre ejerskab, både i forhold til strukturel respons (f.eks. jura, afregning og IT) og i forhold til indsats (f.eks. målrettet vejledning og kontrol).

Dette bliver et centralt element i implementering af den nye proces – særligt set i lyset af den nuværende decentrale model for projektforslag og design, hvor koordination og ejerskab ikke er entydigt forankret. Minimumskravene til de flerårige segmentstrategier vurderes at være:

- Strategiens målsætning og målgruppe.
- Estimeret effekt på skattegabet ved at gennemføre strategien.
- Strategiens langsigtede horisont og hvilke projekter, der planlægges eksekveret for at opnå den estimerede effekt (potentielt flere forskellige horisonter).
- Det planlagte værktøjsmix og ressourceforbrug på tværs af kontrol, vejledning, systemmæssige løsninger, jura, partnerskab mv.
- Forudsætninger for strategiens implementering herunder nødvendige pilotprojekter, og metode- lov- og systemudviklings krav.
- Detaljer om omfang og karakter af manglende regelefterlevelse på området samt analyser af baggrund for skatteyderadfærden.
- Plan for inddragelse af centrale interessenter i forhold til udredning af regelefterlevelseshesproblematikken, udvikling af løsningsforslag og implementering af nye tiltag til forbedring af regelefterlevelsen.

Se kapitel 3.7.8 for en samlet oversigt over, hvilke elementer segmentstrategierne bør indeholde.

Strategierne bør udarbejdes af de ansvarlige linjechefer (Store selskaber, Økonomisk kriminalitet, Borgere, Erhverv osv.) i samarbejde med en central støttefunktion og relevante medarbejdere og forelægges ledelseskredsen i Indsats til godkendelse.

Et eksempel på en længerevarende indsats, der minder om en segmentstrategi, er for skattegabsområdet Aktier. Den samlede indsats over for Aktier blev ikke planlagt og koordineret fra udgangspunktet, men SKAT gennemførte alligevel en langsigtet strategi af i alt 12 forskellige projekter inden for forskellige områder såsom *Shorting af Aktier*, *Tvangsindløsning af unoterede aktier*, *Medarbejder aktier i pengeinstitutter*, mm for at sætte ind over for et generelt område identificeret i compliance-undersøgelsen 2006. Gennem en samlet, koordineret strategi kan SKAT sikre udnyttelse af ressourcer på tværs af organisationen til at skabe en langsigtet plan i stedet for at foretage enkelte projekter indenfor de forskellige forretningsområder.

3.5.4 Ressourceallokering

Det anbefales, at SKAT i højere grad introducerer dynamisk ressourceallokering mellem områder med henblik på at maksimere forventet skattegabseffekt baseret på et kvantitativt beslutningsgrundlag for udvælgelse af aktiviteter. Kortlægningen

i afsnit 3.3.1.4 fastslog, at ressourceallokering og projektudvælgelse sker på baggrund af forventet effekt i cirka 50 procent af tilfældene i 2011. For at danne grundlag for udvælgelse af segmentstrategier med den højeste forventede effekt, anbefales det, at SKAT implementerer en samlet ressourcedisponeringsmodel herfor.

Ressourcestyringsmodellen har to overordnede formål:

- **Fremadrettet** skal modellen bidrage til, at SKAT udvælger segmentstrategier og senere projekter med de relativt højeste forventede effekter under hensyntagen til øvrige krav, f.eks. politiske prioriteringer. For at kunne gøre dette effektivt forudsættes en rullende planlægning af ressourcer til projekter og øvrige aktiviteter, f.eks. på kvartalsbasis.
- **Bagudrettet** vil modellen skabe grundlag for styrket rapportering af effekten af forventede og afsluttede aktiviteter samt give mulighed for systematisk at vurdere præcisionen af de forventede estimater gennem effektmåling samt kvaliteten af den samlede indsatsplan.

Grundlaget for ressourcestyringsmodellen er angivet i Figur 221 ovenfor.

Fra og med 2012 er SKAT begyndt at gå i retning mod en fælles ressourcedisponering i kraft af en fælles ressourceallokeringsbeslutning på tværs af Vejledning og Indsats, hvorfor de første skridt til anbefalingen er taget. Indsatsudvalget og Kundeserviceudvalget har i fællesskab formuleret 5 projekter, der implementeres som paraplyprojekter i 2012. Der eksisterer imidlertid fortsat et forbedringspotentiale i at øge andelen af tværgående projekter, såfremt en øget integrering i projektregi af de forskellige forretningsområder skal implementeres.

Det er væsentligt at bemærke, at modellen ikke er en deterministisk sammenhæng mellem ressourceanvendelse og øget regelefterlevelse, da den altid vil indeholde betydelige usikkerheder og ikke til fulde kan korrigeres for eksterne påvirkninger. Således vurderes, at SKAT har et begrænset grundlag for at vurdere effekten af en indsats i absolutte termer samt i høj grad at vurdere marginaleffekten af en øget ressourceanvendelse. Dette skyldes en række forhold, herunder:

- Forskellige værktøjer kan anvendes til minimering af skattegabet, og disse har forskellige enhedsomkostninger (f.eks. lovgivning vs. kontrol).
- SKAT har i dag begrænsede data for sammenhængen mellem indsats og den direkte effekt, f.eks. i form af kontrol/vejledning, jævnfør afsnit 3.3.1.6. På grund af de usikkerheder, der ligger i effektmåling, vil det også på sigt være vanskeligt at opgøre en præcis og entydig sammenhæng.

- Der vil typisk være en faldende marginaleffekt ved et øget ressourceforbrug, hvis præcise omfang er vanskeligt at estimere.
- Indsatsaktiviteter eller fravær heraf på et givent område kan påvirke regelefterlevelsen indenfor andre områder, f.eks. befolkningens opfattelse af SKATs synlighed. Omfanget af disse afledte effekter er imidlertid vanskelige at opgøre.
- Vurdering af marginaleffekten af ændret ressourceanvendelse bør desuden tage højde for to øvrige afledte forhold: (i) alternativomkostningen ved, at ressourcen ikke anvendes til andre formål i samfundsøkonomien og (ii) tilbageløbseffekten, dvs. det ændrede aktivitetsniveau i samfundet ved øget skatteprovenu fra en styrket indsats.

Det anbefales, at ressourcer allokeres løbende til projekter/aktiviteter med den relativt højeste forventede effekt, i takt med at disponible ressourcer frigives fra afsluttede aktiviteter. Ressourceallokeringen sker gennem en årlig plan, der kvartalsvis revideres i forhold til nye segmentstrategier og ny viden omkring eksekverede segmentstrategier, herunder fortsatte compliance-undersøgelser.

Slutteligt, anbefales det, at fokus på strukturelle løsninger integreres i projektplanlægningsfasen, så der også kan etableres projekter med dette fokus. Strukturelle løsninger bør fremover planlægges og eksekveres gennem en proces, hvor strukturelle skattegabsprojekter prioriteres sammen med SKATs andre IT-projekter. Det er afgørende for at reducere skattegabet, at der findes en mere optimal balance med en bedre prioritering af SKATs IT-udviklingsbudget i forhold til at udvikle systemløsninger, der på den ene side servicerer borgere og virksomheder bedre og på den anden side forebygger fejl og snyd med skattebetalingen. Dette vil kræve en højere grad af involvering fra centrale analytiske ressourcer i IT-projektdesignfasen.

For fortsat at kunne håndtere uforudsete opgaver anbefales det at oprette et nationalt team, der kan agere som tilkald, i stedet for de regionale ressourcebuffer som er til stede i dag.

3.5.5 Projektdesign og eksekvering

Det anbefales, at SKAT implementerer en mere effektiv eksekvering gennem styrkelse af centrale specialistenheder, som sammen med indsatsmedarbejdere står for design og opfølgning på projekter samt anvendelse af standardiserede værktøjer og processer. I dag medfører situationen med manglende (og ineffektive) standardprocesser for udarbejdelse af anbefalinger om et optimalt

værktøjsmiks i projektets design stor variation i planlægningsprocessen fra projekt til projekt og fra forretningsområde til forretningsområde.

Det anbefales, at SKAT implementerer en standardprojektmodel opdelt i tre trin: (1) projektdesign og forudgående analyse (2) implementering og (3) opfølgning og effektmåling.

1. For projektdesign og forudgående analyse anbefales, at krydsfunktionelle teams i højere grad skal understøtte specifikationen af projektet. Opgaven består i at operationalisere målsætning, fastslå målgruppe, indhente viden om baggrund for skatteyderadfærd ved hjælp af kvantitative undersøgelser, risikomodeller og anden ekspertise, udarbejde planer for involvering af interessenter, fastslå miks af værktøjer, målepunkter for løbende produktions- og effektmåling samt bemandingskrav over projektets levetid. Projektet godkendes inden opstart. Som grundlag for dette arbejde anbefales det, at SKAT styrker arbejdet med vidensopsamling og -deling i et fælles katalog af erfaringer og metoder. Kataloget kunne bestå af:
 - a. Tidligere erfaring fra marketing kampagner (marketingskanaler, effektivitet og pris af kanalerne).
 - b. Erfaring fra case-udvælgelse og kontrol (hit-rate og gennemsnitligt provenu på forskellige skatteyder-karakteristika).
 - c. Guidelines og standardprocedurer for, hvordan Value-at-Risk (forventet effekt pr. kontrol/vejledning) kan bruges på den pågældende case-udvælgelse. En Value-at-Risk model kan se ud på to forskellige måder:
 - 1) Virksomhedernes teoretiske skattebetaling estimeres baseret på tilgængelige tredjepartsdata såsom omsætning, indtjening og udgifter og sammenlignes herefter med den faktiske skattebetaling.¹¹²
 - 2) Virksomhedens faktiske skattebetaling benchmarkes imod sammenlignelige virksomheders skattebetaling for at identificere, om der potentielt er snyd. Eksempelvis sammenlignes skattebetalingen fra to bagere, der begge ligger i Københavns kommune og som har 5 medarbejdere. Hvis den ene bager har en betydeligt lavere skattebetaling relativt til omsætningen end den anden, udtages virksomheden til kontrol.

¹¹² Det skal bemærkes, at der i Danmark er en begrænset indberetning af regnskabsdata i forhold til en del andre lande, hvilket kan komplicere elementer af en Value-at-Risk model. Det skyldes, at der gennem årene er arbejdet med at reducere den administrative belastning af virksomhederne. Indberetning af regnskabsdata er derfor reduceret.

- d. Idekatalog til systemiske løsninger, der er ved at blive undersøgt for at undgå at der arbejdes på en juridisk løsning, mens et stort kontrolprojekt er under implementering (eksisterer allerede i høj grad).
2. I forhold til implementering anbefales, at SKAT i videst mulig udstrækning anvender normtider for standardopgaver defineret i projektdesignet samt løbende feedback baseret på de prædefinerede målsætninger.

Aktiviteter for opfølgning og effektmåling beskrives i næste afsnit.

3.5.6 Måling og opfølgning

Det anbefales, at effektmåling og opfølgning udføres konsekvent for at evaluere effekten af SKATs overordnede strategi samt til at evaluere de enkelte projekter og de enkelte medarbejdere i projekterne.

Som kortlagt i afsnit 3.3.1.6 foretog SKAT i 2011 kun effektmåling for cirka 25 procent af projekterne. På baggrund heraf anbefales det, at der for alle gennemførte segmentstrategier foretages effektmåling af indsatsen baseret på de opstillede målekriterier. Effektmålingen vil sikre opfølgning på forventningerne til strategien samt sikre muligheden for en effektiv ledelsesmæssig opfølgning – og ressourceallokering til skattegabssegmenter og indsatsprojekter med størst effekt på skattegabet.

For at sikre konsistent effektmåling anbefales det, at specialister i effektmåling deltager i gennemførelse af alle effektmålinger. For at sikre det bedst mulige grundlag og projektdesign for effektmålingen, anbefales det 1) at der opstilles en række standardmetoder til, hvordan forskellige aktivitetstyper måles (kontrol, vejledning, systemmæssige løsninger, jura), samt på hvilket niveau og med hvilken frekvens målingerne foretages, og 2) at specialisterne i effektmåling skal godkende alle projektdesign. Der bør desuden skelnes mellem resultatmåling på tre forskellige niveauer:

- **Segmentstrateginiveau** hvor SKAT anbefales at estimere effekten af deres aktiviteter på skattegabet ud fra nuværende metoder. Kapitel 3.7.9 opregner de forskellige aktivitetstyper, den typiske metode til effektmåling, samt de usikkerheder målingen indebærer.
- **Projektniveau** hvor SKAT anbefales at evaluere effekten af et projekt, enten ved at lave en skattegabsmåling eller ved at bruge en række andre indikatorer såsom adfærdsændring hos skatteyderne (såsom flere rettidige angivelser og betalinger, øget skatteindbetalinger på specifikke poster mm) eller skatteindbetalingerne.

- **Medarbejderniveau** hvor SKAT anbefales at evaluere performance ud fra en række prædefinerede produktionsmål i projektplanen. Eksempler er anvendt tid i forhold til normtid, antal breve afsendt og antal kontroller udført.

I takt med, at SKAT får øget projektopfølgningen, er det vigtigt, at viden bliver brugt proaktivt i de næste aktiviteter. Dette ville kunne foregå via en form for datakortlægning for effektiviteten af forskellige virkemidler og kontroller inden for forskellige udsøgte grupper.

3.5.7 Anbefalinger til SKATs organisering

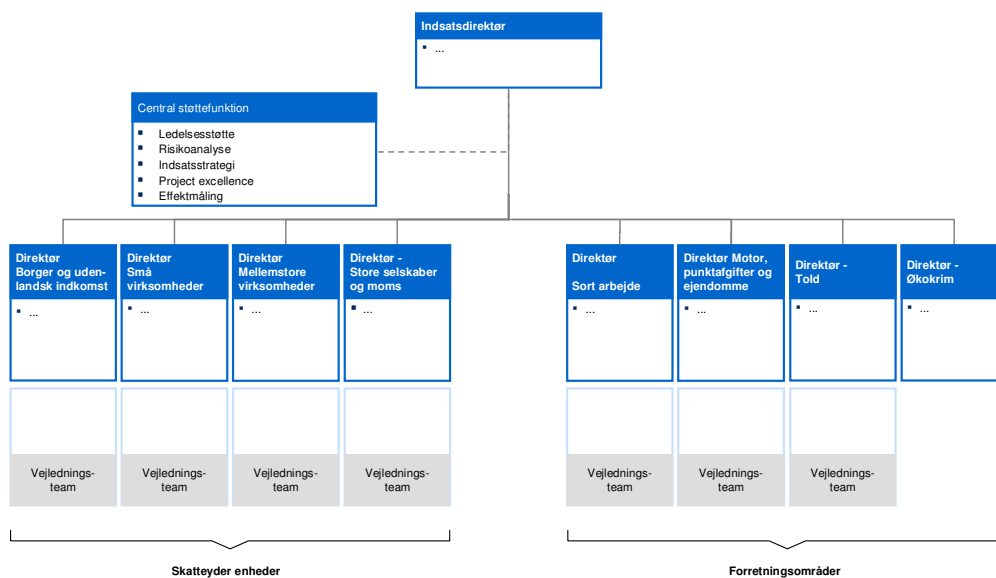
Det vurderes, at SKATs nuværende organisation ikke er hensigtsmæssig i forhold til en effektiv tilrettelæggelse af aktiviteterne med henblik på at reducere skattegabet. Derfor anbefales det, at SKAT tilpasser organisationen ud fra følgende fire retningslinjer:

- Enstrengt struktur med én indsatsdirektør på direktionniveau med ansvar for at reducere skattegabet for at sikre entydigt ejerskab.
- En opdeling på landsdækkende enheder opdelt i forretningsområder (f.eks. Økokrim) og skatteyderenheder. Enhederne vil være ansvarlige for at minimere skattegabet inden for de respektive områder.
- Styrkede centrale enheder, der forestår, understøtter, standardiserer og kvalitetssikrer arbejdet med reduktion af skattegabet i de udførende enheder, herunder integrering af markedsførings og vejledningsressourcer til indsatsområdet.
- Fleksibilitet i ressourceallokering til projekter på tværs af organisatoriske opdelinger, så der kan foretages en reel omprioritering af ressourcer mellem områderne i takt med ændring i risikobilledet.

På baggrund af ovenstående principper er der i Figur 224 angivet et forslag til en ny organisation for indsatsområdet.

Figur 224

Anbefalet funktionel organisering af SKATs ressourcer for at mindske skattegabet



Det anbefales, at SKAT organiserer indsatsområdet med en national indsatsdirektør på direktionsniveau med overordnet ansvar for at reducere skattegabet på den mest hensigtsmæssige måde. I forlængelse heraf anbefales det, at underområderne opdeles i overordnede grupperinger af skattegabet med én skattedirektør for hvert område. Disse skattedirektører skal være ansvarlige for at udarbejde strategier for at reducere skattegabet inden for det pågældende forretningsområde.

I tillæg til denne linjeorganisation anbefales, at SKAT styrker de centrale støttefunktioner på fire områder:

3. Risikoanalyse til estimering af skattegab, segmentering og arbejde med compliance-målinger.
4. Indsatsstrategi til styrkelse af den strategiske indsats, herunder inddragelse af interessenter og anvendelse af systemmæssige tiltag og lovgivning.
5. Project Excellence til udvikling af standarder for projektdesign og projekteksekvering, herunder støtte til projektledere.

6. Effektmåling til udarbejdelse af rapportering om projektfremdrift, effektmålingsmetoder og – værktøjer samt bistand til projektteams i faktisk effektmåling.

For at sikre, at de fornødne vejledningskompetencer integreres i Indsats, anbefales det, at der oprettes et vejledningsteam i hvert af forretningsområderne (undtagen Øko Krim). Vejledningsteamet vil bestå af de medarbejdere, der allerede arbejder med vejledning for at reducere skattegabet, men som i dag er organiseret i kundeservice. Der vil blive tale om omrokering af i alt 104 medarbejdere, der organiseres på tværs af de 8 teams.

3.5.8 Anbefalinger til SKATs kompetencemix

Der forventes kompetencemæssige implikationer for en række af anbefalingerne nævnt i afsnit 3.5. De primære implikationer af disse anbefalinger er:

- Øgede krav til kvaliteten i risikosegmenteringen, bredere og mere langsigtede segmentstrategier, professionelt projektdesign og konsistent effektmåling af SKATs aktiviteter.
- Øgede krav til projektledernes ledelses- og projektstyringskompetencer som et resultat af, at styring af projekter fordrer mere balanceret anvendelse af henholdsvis kontrol- og forebyggelsesvirkemidler, får længere horisonter, større antal medarbejdere og et fokus på tværs af forretningsområder.
- Ressourceallokering baseret på den relative, forventede effekt frem for nuværende ressourcedisponeringer betyder, at medarbejdere skal være fleksible i forhold til at kunne arbejde på tværs af forretningsområder og kunne bruge forskellige virkemidler.

For at SKAT kan skabe det kompetencemæssige grundlag for de strategiske anbefalinger, kræves en omprioritering af ressourcer, kompetenceudvikling blandt visse medarbejdergrupper, udvikling af standardprocesser samt specialiserede og højtuddannede støtteteams. Specifikt anbefales det at:

- Etablere en central analytisk kompetenceenhed med ansvar for identifikation af skattegabet, skattegabssegmentering samt støtte til projektdesign og konsekvent effektmåling.
- Performanceevaluere SKATs projektledere systematisk med henblik på at stille krav til og målrette deres individuelle kompetenceudvikling. I performanceevalueringen bør eksempelvis overholdelse af milepæle samt realisering af den estimerede effekt for det relevante projekt indgå.

- Registrere medarbejdernes kompetenceprofiler i forhold til, hvilke forretningsområder og indsatsværktøjer de kan varetage.

3.5.8.1 Øget specialisering

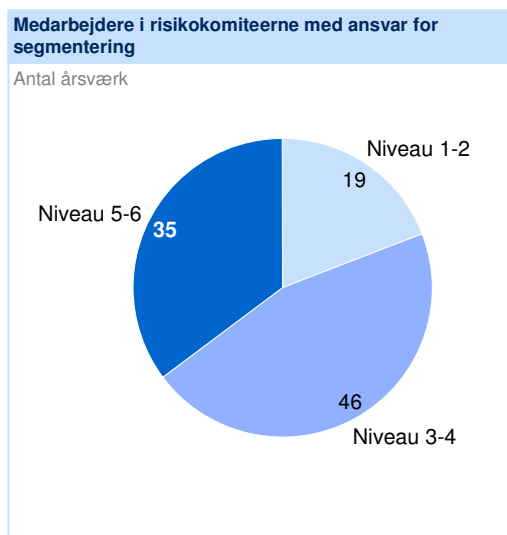
Øgede krav til identifikationen af det samlede skattegab, risikosegmenteringen, bredere og mere langsigtede segmentstrategier, professionelt projektdesign og konsistent effektmåling af SKATs aktiviteter kræver en øget specialisering i analytiske kompetencer. Aktiviteterne på tværs af processerne kræver fuldtidsressourcer med høje kvantitative og analytiske kompetencer samt dedikerede fuldtidsressourcer; forudsætninger SKAT ikke fuldt ud har i dag.

Nuværende medarbejdere med ansvar for *segmentering af skattegab* er udvalgt indenfor de forskellige forretningsområder til de såkaldte risikokomiteer, men varetager denne rolle ved siden af andre aktiviteter. På baggrund af den svingende kvalitet af risikosegmenteringerne kan det ikke afvises, at denne opgave ikke kan løftes med den nuværende kompetencesammensætning blandt medarbejderne, der udfører risikosegmenteringen.

SKAT har hidtil udelukkende opdelt deres medarbejders kompetencer ud fra deres formelle kompetenceniveau, hvilket langt fra giver et retvisende billede af en medarbejders reelle kompetencer, men dog må antages at være en god indikator for det samlede kompetenceniveau. En analyse af det formelle kompetenceniveau for medarbejdere, der foretager segmentering af skattegab, viser således, at kun 35 procent af medarbejderne i risikokomiteerne har en længere uddannelse (niveau 5 og 6), hvilket kan være en indikator for at der kan være brug for øgede kompetencer til at løfte de fremtidige opgaver.

Figur 225

Kompetenceprofil medarbejdere med ansvar for segmentering



NOTE: Baseret på kortlægning af medarbejdere i risikokomiteer.

KILDE: Oversigt over regionale målenetværk; SKAT Link

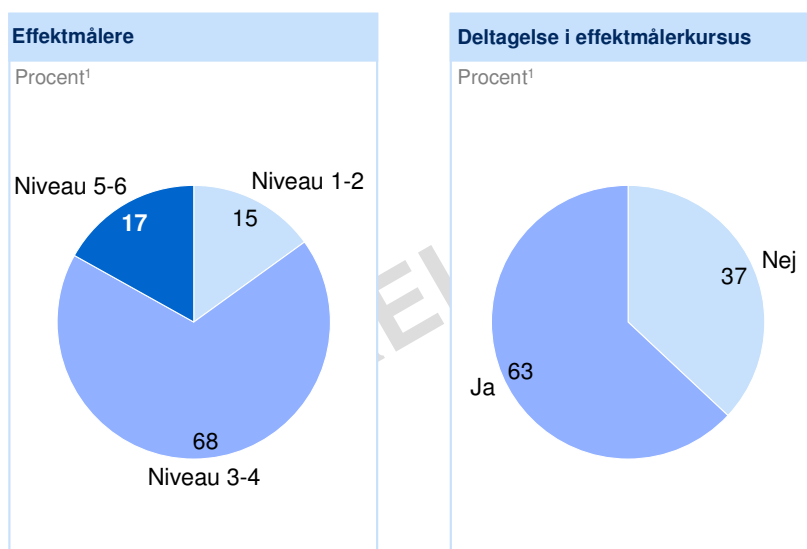
SKAT etablerede i 2008 et *effektmålerteam*, der har til opgave at hjælpe projektledere med at opsætte projektmål i de enkelte projektdesign samt efterfølgende gennemføre effektmålinger af projekterne. Resultaterne fra den strategiske kortlægning i afsnit 3.3 og 3.4 viser i høj grad manglende projektmål (kun forventet effektmål på skattegab for cirka 50 procent af projekterne) og manglende effektmåling (udføres kun for cirka 25 procent af projekterne¹¹³). Opgaven med at opstille effektmål og lave en statistisk valid effektmåling kræver høje analytiske kompetencer samt statistisk viden. Der kræves eksempelvis viden om, hvordan en tilfældig stikprøve udvælges, og hvordan der korrigeres for eksterne forstyrrelser.

En kortlægning af medarbejdernes formelle kompetenceniveau samt om de har fulgt det 3-dages effektmålerkursus, som SKAT oprettede i forbindelse med den nye organisering, viser imidlertid dels, at en stor andel af effektmålerne har et lavt uddannelsesniveau og dels ikke har deltaget i SKATs effektmålerkursus (se Figur 226).

¹¹³ Selvom SKAT kun foretog effektmålinger af 50 procent af indsatsprojekterne i 2011, er dette i international sammenhæng tæt på bedste praksis. Der er dog stadig et forbedringspotentiale i forhold til at øge andelen af projekter med eksplicit effektmåling

Figur 226

Kompetenceprofil for effektmålere og medarbejdere med ansvar for segmentering



1 100% = 47

KILDE: Oversigt over regionale målenetværk; SKAT Link

| 7

På trods af de høje analytiske krav til effektmålerne har kun cirka 15 procent af effektmålerne en længere videregående uddannelse, og samtidig har kun 63 procent af effektmålerne taget det formelle effektmålerkursus, som det fremgår af Figur 226.

For at leve op til kvalitetskravene med hensyn til både risikosegmenteringen, udarbejdelsen af bredere og mere langsigtede segmentstrategier, professionelle projektdesign og konsistent effektmåling, er det nødvendigt at opskalere de analytiske kompetencer. Det anbefales derfor, at SKAT etablerer et centralt team af fuldtidsdedikerede medarbejdere, der har til opgave at understøtte medarbejdere i udarbejdelsen af segmentstrategier og projektdesign samt udføre effektmåling af aktiviteterne. Det anbefales yderligere at samle de specialiserede medarbejdere i en centralt styret enhed for at sikre koordinering og vidensdeling på tværs.

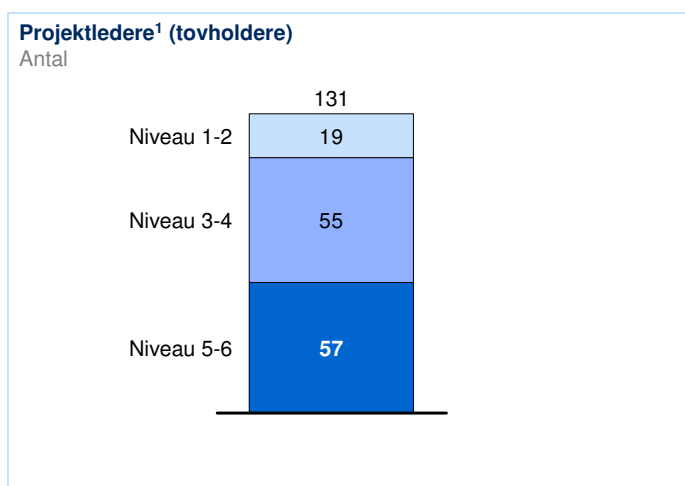
3.5.8.2 Projektledere

De strategiske anbefalinger lægger op til, at flere projekter vil have en længere tidshorizont, større volumen af medarbejdere og et fokus på tværs af forretningsområder. Dette stiller øgede krav til projektledernes ledelses- og

projektstyringskompetencer. Figur 227 viser det nuværende formelle kompetenceniveau for SKATs projektledere inden for indsatsområdet¹¹⁴. Heraf ses det, at det gennemsnitlige uddannelsesniveau for SKATs projektledere er relativt højt – igen ud fra antagelsen om, at der er sammenhæng mellem det formelle og faktiske kompetenceniveau, idet næsten halvdelen af SKATs projektledere har en længere videregående uddannelse, mens kun 13 procent højst har en kort videregående uddannelse.

Figur 227

Fordelingen projektledernes uddannelsesniveauer



¹ Projektledere for landsdækkende indsatsprojekter med realiseret start efter 2010.

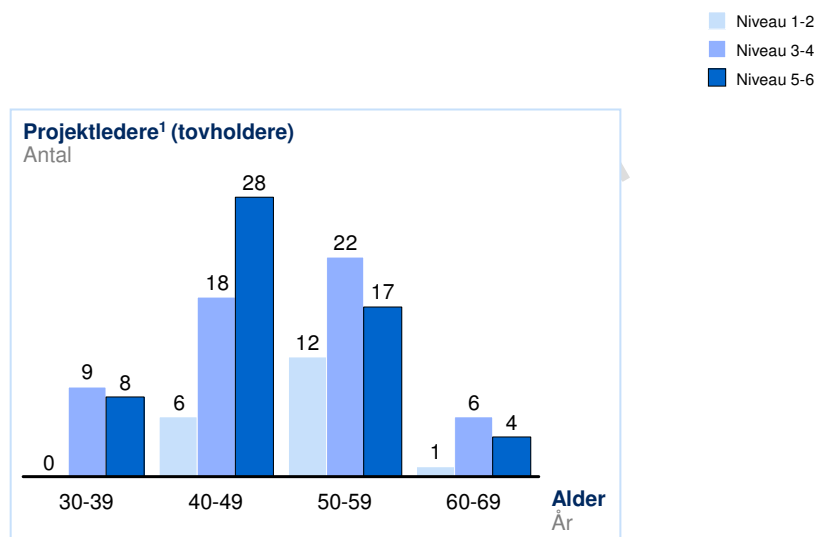
KILDE: Iplan

Aldersfordelingen blandt projektlederne implicerer, at der ikke forventes en markant naturlig afgang indenfor en 5-årig tidshorison, og at der dermed heller ikke vil forekomme et større skift i kompetencesammensætningen. Figur 228 illustrerer dette ved at vise kompetencesammensætningen for SKATs projektledere fordelt på aldersniveau.

¹¹⁴ baseret på landsdækkende indsatsprojekter, der er påbegyndt siden 2010

Figur 228

Aldersfordeling for projektledere i indsats



1 Projektledere for landsdækkende indsatsprojekter med realiseret start efter 2010

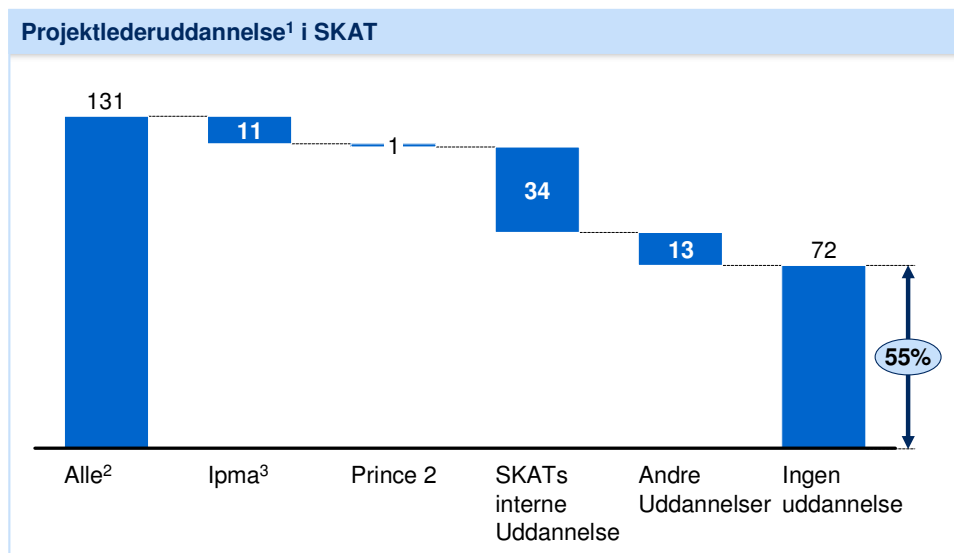
KILDE: Iplan

| 0

En yderligere analyse af projektledernes projektstyringskompetencer viser, at 45 procent af projektlederne har registreret, at de har deltaget i et målrettet projektlederkursus (jævnfør Figur 229).

Figur 229

Projektlederuddannelse i SKAT



1 Kun højeste uddannelsesniveau er talt med.
2 Projektledere for landsdækkende indsatsprojekter med realiseret start efter 2010.
3 En af projektlederne har endnu ikke afsluttet sin uddannelse.

Kilde: Iplan; Uddannelsesdata

Analysen viser ydermere, at kun 12 procent af projektlederne har taget en længere projektlederuddannelse såsom IPMA eller Prince 2, hvorfor den formelle projektledertræning er meget lav blandt SKATs projektledere.

På nuværende tidspunkt udføres der ikke præstationsevalueringer af hverken projektledere eller projekter, hvorfor det således ikke er muligt at konkludere, om en specifik medarbejder har et tilstrækkeligt kompetencegrundlag til at varetage sin opgave som projektleder. Imidlertid indikerer kombinationen af, at projektlederne ikke følger standardprocesser for målsætning, milepælsplan og opfølgning (diskuteret i afsnit 3.1.3), samt at kun få projektledere har modtaget formel projektledertræning, at ikke alle nuværende projektledere vil kunne leve op til de øgede krav for projektledelse.

Det anbefales derfor at etablere en systematisk præstationsevaluering af projektlederne. Disse skal udfyldes af såvel projektlederens overordnede som projektets deltagere. Eksempler på relevante dimensioner i performanceevalueringen er, 1) hvorvidt projektlederen er i stand til at sikre den forventede effekt af projektet, 2) hvorvidt projektlederen overholder milepælsplanen, samt 3) hvorvidt projektlederne er i stand til at instruere og

udvikle projektdeltagerne og derved skabe mulighed for, at medarbejdernes kompetenceniveau styrkes.

En performanceevaluering af projektlederne, som beskrevet ovenfor, vil nødvendigvis være kvalitativ. Ikke desto mindre anbefales det, at projektlederne scores på en skala, hvor hver score skal underbygges med en forklarende tekst. Dette vil bidrage til, at projektlederne forstår bevæggrundene bag deres evaluering, og dermed hvilke krav der skal opfyldes for at udvikle og forbedre sig yderligere.

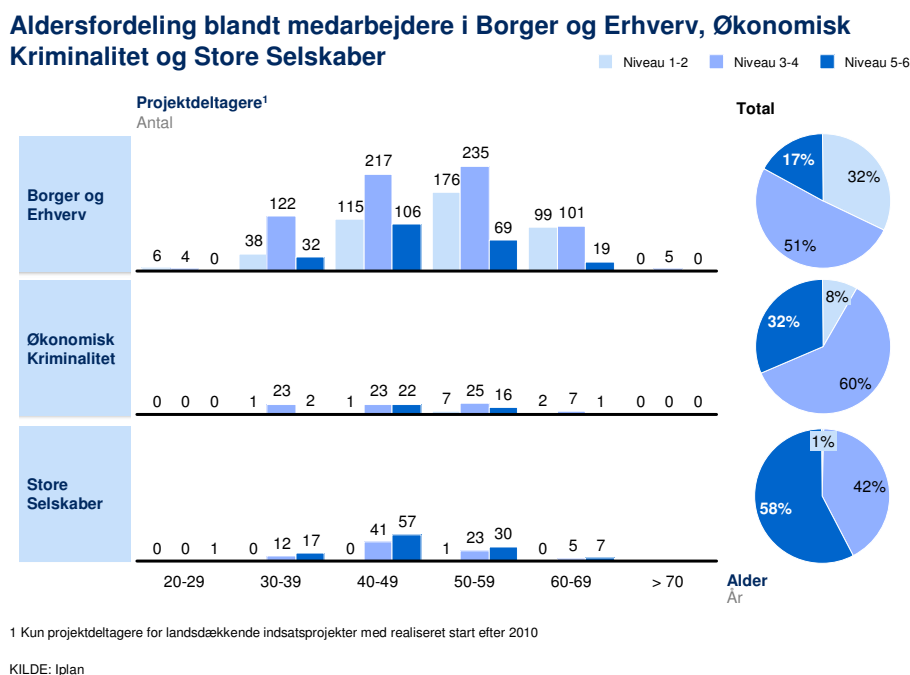
En struktureret og klar præstationsevaluering af projektlederne vil gøre det muligt at identificere de personer, som ikke har de fornødne kompetencer. Hvorvidt SKAT bør bruge intern eller ekstern uddannelse, vil gradvist blive klarere i takt med, at et datagrundlag opbygges via performanceevalueringen af projektledere.

3.5.8.3 Ressourcefleksibilitet i eksekveringsfasen

Det anbefales, at segmentstrategier og projekter i fremtiden bør defineres og eksekveres på tværs af skattegabsområder og ved brug af flere forskellige virkemidler. Dette betyder, at SKAT især i implementeringen får brug for, at projektmedarbejdere i højere grad kan arbejde på tværs af forskellige segmenter og håndtere en bredere portefølje af virkemidler. Ressourcefleksibiliteten i SKAT kan anskues på to forskellige måder: 1) Fleksibilitet i forhold til virkemidler (kontrol, vejledning, lov- og systemudvikling eller partnerskaber) og 2) Fleksibilitet i forhold til skattegabssegmenter (f.eks. indsats mod dyre biler, finansielle værdipapirer mm).

Kompetenceniveauet for SKATs cirka 1500 projektdeltagere på tværs af indsatsaktiviteterne (eksklusiv Told) viser en variation i det formelle uddannelsesniveau, som det fremgår af Figur 230.

Figur 230



Det gennemsnitlige uddannelsesniveau er højt i Økonomisk Kriminalitet og Store Selskaber, hvor henholdsvis 32 procent og 58 procent af medarbejderne har en kandidat- eller mastergrad. Denne fordeling ser ikke ud til at ville ændre sig som et resultat af naturlig afgang. Graden af specialisering er højst for netop Økonomisk Kriminalitet og Store Selskaber, hvor der kræves meget specialviden. For Borger og Erhverv er uddannelsesniveauet gennemsnitligt lavere, og kun 17 procent har en kandidat- eller mastergrad. Denne sammensætning vil heller ikke ændres markant som et resultat af naturlig afgang.

På grund af de forskellige grader af krav, der stilles til de regnskabsmæssige kompetencer på tværs af forretningsområder i Borger og Erhverv, Økonomisk Kriminalitet samt Store Selskaber, er der stor forskel på, hvor mange medarbejdere der har kompetencer til at udføre regnskabskontrol for de forskellige segmenter.

Store dele af SKATs medarbejdere har en generelt høj ressourcefleksibilitet inden for forskellige skatteområder. Således vurderes det, at stort set alle SKATs cirka 1500 indsatsmedarbejdere kan udføre kontrol af borgere, mens der kræves større specialiseringsgrad for Erhverv, Store Selskaber og Økonomisk Kriminalitet. Det vurderes videre, at erhvervsområdet kan kontrolleres af medarbejdere fra både Erhverv og Store Selskaber, mens Økonomisk Kriminalitet og Store Selskaber er specialist-funktioner, som ikke umiddelbart kan indhente kontrolressourcer fra de

andre enheder. Der vil derfor fremadrettet være en høj funktionel ressourcefleksibilitet for borgere og erhverv, men betydeligt mindre for de mere specialiserede områder.

Givet den høje ressourcefleksibilitet i forhold til særligt borger- og erhvervssegmentet, anbefales det, at SKAT laver en registrering af medarbejdernes funktionelle kompetenceprofil inden for de forskellige forretningsområder og virkemidler. Denne registrering skal indeholde kompetencer og erfaringer inden for tidligere skattegabssegmenter (Aktier, Biler etc.) samt på tværs af forskellige virkemidler og typer af virkemidler (kontrol, vejledning mm). Registreringen af medarbejdernes kompetenceprofil kan knyttes op på projektbeskrivelserne på intranettet for at skabe transparens i forhold til kompetencer på tværs af enhederne. På denne måde vil hver medarbejders profil på intranettet være opdateret med, hvilke projekter den givne medarbejder har deltaget i og suppleres af direkte links til de uddybede projektbeskrivelser i Iplan¹¹⁵.

For at kunne vurdere, hvorvidt SKATs kompetencemix kan understøtte den nødvendige balance mellem vejledning og kontrol, anbefales det, at SKAT fortsat arbejder videre med at specificere det fremtidige ressourcebehov gennem segmentstrategierne beskrevet i afsnit 3.1.5.

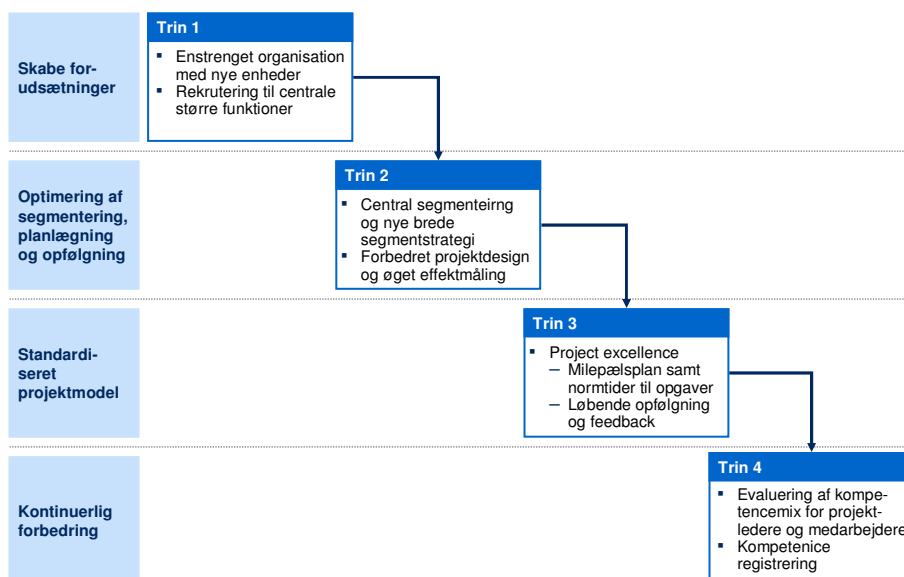
3.6 Implementering af anbefalingerne

Der vil være store forskelle i kompleksiteten ved at implementere de forskellige anbefalinger. En andel af anbefalingerne kan implementeres inden for en bestemt tidshorisont (såsom reorganiseringen), hvorimod andre anbefalinger kræver en større transformation af SKATs processer og derfor vil tage længere tid at implementere (såsom professionalisering af projektmodellen). Figur 231 illustrerer anbefalingen for implementeringen gennem en sekvens af fire trin.

¹¹⁵ Iplan er SKATs elektroniske projektplanlægningssystem

Figur 231

Sekventiel implementeringsplan for anbefalingerne



SOURCE: McKinsey

Det anbefales som det *første trin*, at SKAT ændrer den organisatoriske struktur for at etablere de nye landsdækkende enheder. Implementering af den nye organisatoriske struktur vil danne fundamentet for udbyttet af de øvrige anbefalinger. I takt med reorganiseringen anbefales det, at SKAT igangsætter intern og ekstern rekruttering til de centrale støttefunktioner for indsats. Samlet set vurderes det, at SKAT skal bruge cirka 15 medarbejdere til at arbejde med støttefunktionerne på tværs af de forskellige beskrevne arbejdsopgaver.

For at sikre den fornødne specialistviden i segmentering og projektdesign vurderes det, at SKAT skal bruge medarbejdere med høje analytiske kompetencer samt forretningsforståelse. I dag arbejder en lang række medarbejdere periodisk med at opdatere risikoarkene i risikokomiteerne og i Indsats og Analyse, samt med at give input til projektdesigns, hvorfor en del af deres arbejdsbyrde vil falde bort. Samlet set vil derfor ikke være tale om et øget ressourcebehov.

For at sikre et konsistent niveau og frekvens af effektmåling vurderes det, at SKAT skal oprette et centralt styret effektmålerteam, der har høje statistiske og analytiske kompetencer. I dag varetages effektmåleropgaverne af næsten 50 medarbejdere ved siden af deres normale arbejdsopgaver, hvorfor den samlede ressourcemæssige implikation vil være meget lille, da medarbejderne vil blive fritaget for en del af deres nuværende arbejdsopgaver. Det anbefales, at SKAT i

første omgang rekrutterer de bedste nuværende effektmålere til det nye team. Efterfølgende kan der tages stilling til en eventuel udskiftning af disse ressourcer gennem ekstern rekruttering.

I **andet trin** – efter implementering af den nye organisationsstruktur – anbefales en sekventiel implementering af de procesorienterede initiativer på tværs af de nye specificerede forretningsområder. I forlængelse heraf anbefales, at den nye segmenteringsproces, brugen af segmentstrategier og øget opfølgning og måling, implementeres først for forretningsområderne Borger og Udenlandsk Indkomst, Små Virksomheder, Mellemstore Virksomheder og Motor, Punktafgifter samt Ejendomme. Fælles for disse områder er, at de primært har reduktion af skattegab som mål frem for en yderligere samfundsbeskyttende rolle. Såfremt SKAT implementerer den nye organisatoriske struktur i løbet af vinteren 2012/2013, vil de nye processer kunne implementeres i forbindelse med den nye risikosegmenterings- og planlægningsproces. I den efterfølgende planlægningsproces året efter anbefales det at, implementere ændringerne for Økonomisk Kriminalitet, Store Selskaber og Told. Den sekventielle implementering mellem de to forskellige områder vil sikre, at SKAT har det bedste udgangspunkt i den første implementeringsfase, da der 1) i dag eksisterer et mere omfattende kvantitativt grundlag for områderne, der anbefales at blive implementeret først, og 2) disse områder har en klar sammenhæng til SKATs overordnede strategi om at mindske skattegab.

Når trin 2 er succesfuldt implementeret, anbefales det i **tredje trin** at implementere den nye standardprojektmodel. Som diskuteret i afsnit 3.5 kræver standardprojektmodellen øget fokus på, at norm-tider for projektopgaver defineres i projektet, samt at løbende feedback foretages baseret på de prædefinerede målsætninger. Det tredje trin kan med fordel konceptudvikles gennem et pilotprojekt på et delområde såsom *Borgere* i takt med implementeringen af anbefalingerne i trin 2.

I takt med implementeringen af anbefalingerne bør SKAT **i trin 4** begynde at lave systematisk performanceevaluering af SKATs medarbejdere og projektledere med henblik på at evaluere, om SKAT har brug for et ændret kompetencemix gennem rekruttering eller målrettet kompetenceudvikling. Det er også i trin 4, at SKAT bør få et overblik over medarbejdernes kompetenceprofiler for styrke ressourcefleksibiliteten til de områder, hvor der forventes at være den største effekt.

Det vurderes samlet set, at SKAT kan gennemføre denne implementering inden for det nuværende omfang af ressourcer på indsatområdet, f.eks. via overflytning af decentrale medarbejdere med specialkompetencer til centrale støttefunktioner.

Endvidere vurderes, at SKAT allerede har IT-systemer til f.eks. projektstyring, hvorfor der ikke forventes større investeringer på dette område til at gennemføre ovenstående tiltag.

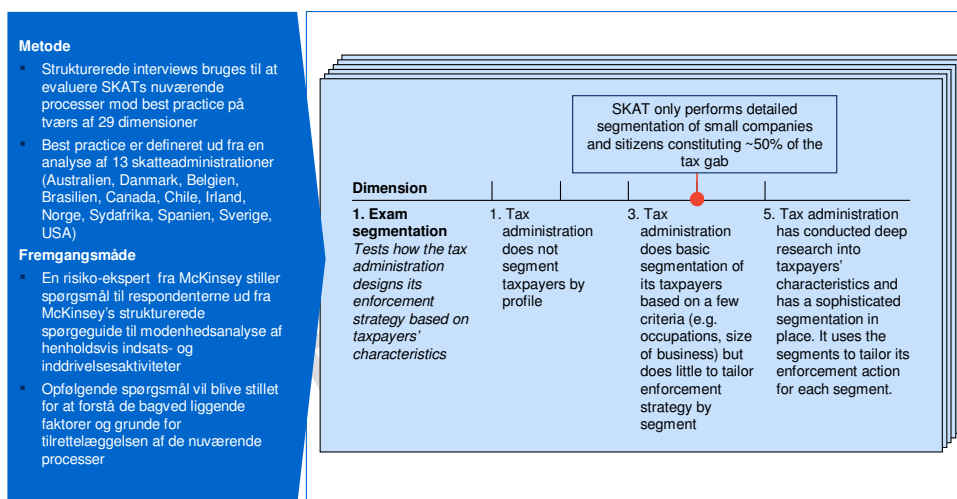
3.7 Bilag til kapitel 3

3.7.1 Modenhedsanalyse

Figur 232

Modenhedsanalyse evaluerer SKATs nuværende processer mod best practice på en 5-trins skala med entydige definitioner af hvert trin

Example: Exam segmentation



Kilde: McKinsey

| 6

3.7.2 Metode til opgørelse af det estimerede skattegab

SKAT estimerer størrelsen på de forskellige skattegabssegmenter gennem den beskrevne proces i afsnit 3.1.3.

Afsnittet indeholder en gennemgang af metodikken, der ligger bag hvert område, hvilke data der bruges til at lave estimering samt hvilke usikkerheder dette medfører.

Borger og erhverv

Usikkerhed: Relativ lav

Alle risikosegmenter inden for Borger og Erhverv skal udarbejdes på baggrund af Compliance-undersøgelsen.

Compliance-undersøgelsen bliver udført hvert 2. år og består af en omfattende kontrol af borgere og virksomheder med henblik på at kortlægge danskernes evne til at opgøre og angive deres skattemæssige forhold korrekt. Undersøgelsen gennemføres som en stikprøvekontrol med tilfældig udvælgelse, hvorfor de ekstrapolerede resultater er af relativt høj statistisk sikkerhed. I alt blev 4500 borgere samt 3000 virksomheder kontrolleret i 2008.

Resultatet af compliance-undersøgelsen er en kortlægning af skattegabets fordeling på forskellige skatteposter (eksempelvis felter i selvangivelsen) og forskellige skatteydere (borgere, selvstændige mm.). I udformningen af skattegabssegmenter vil SKATs medarbejdere derfor specifikt kunne se, hvor stort skattegabets størrelse er estimeret inden for en given skattetype og inkludere dette i beregningerne.

Der er to primære udfordringer, der opstår ved brug af compliance-undersøgelsen, der begge driver usikkerheder i estimatet:

- Compliance-undersøgelsen udføres kun hvert 2. år, hvilket betyder, at SKATs medarbejdere bliver nødt til at vurdere, hvorvidt skattegabets størrelse har ændret sig i perioden. Vurderingen vil typisk bygge på en gennemgang af tidligere indsats på området via planlægningsværktøjet Iplan eller en workshop med repræsentanter fra forskellige områder (Indsats og Analyse samt inden for de forskellige forretningsområder) for at afdække mulige eksterne påvirkninger.
- Compliance-undersøgelserne dækker ikke nødvendigvis hele skattegabssegmentet. Et eksempel på dette er skattegabssegmentet Værdipapirer, hvor det ikke er muligt at kontrollere manglende beskatning fra værdipapirhandel foretaget via en udenlandsk platform, der ikke indberetter til bankerne. I dette tilfælde er det op til medarbejderen at estimere størrelsen på skattegabets størrelse ud fra en vurdering. Vurderingen kan indeholde kvantitative

aspekter, hvis dette er muligt. I andre tilfælde vil der være tale om en rent skønsmæssig vurdering.

Selvom compliance-målingerne giver SKAT et stærkt udgangspunkt for at lave en segmentering af skattegabet, vil de to diskuterede usikkerheder betyde, at der ofte vil være en usikkerhed i skattegabsestimatet. Den første udfordring vil betyde, at økonomiske stød kan skabe en betydelig usikkerhed, mens for den anden udfordring medfører skønsmæssige, usikre estimater. Dertil kommer risikoen for, at områder af skattegabet direkte overses.

Sort arbejde til Lav

Usikkerhed: Moderat

For Sort arbejde estimeres undersegmenterne direkte på baggrund af Rockwoolfondens undersøgelser. Størrelsen på alle undersegmenter defineret inden for det sorte arbejde bør derfor summere til størrelsen på Rockwoolfonden rapport.

Selvom Rockwoolfondens undersøgelse anses for at være en af de bedste i verden inden for området, medfører denne type undersøgelser usikkerheder.

- Rockwoolfonden anvender spørgeskemaundersøgelser til at få viden om det sorte arbejde. Derfor kan man ikke forvente at få oplyst ”hele sandheden”. Generelt vil der ofte i spørgeskemaundersøgelser være en tilbøjelighed til ikke at oplyse socialt uacceptable handlinger, da man ikke ønsker at virke som et ”slet” menneske over for interviewer. Sort arbejde må formodes at være en sådan handling.
- Udvælgelse af deltagere til spørgeskemaundersøgelsen sker på baggrund af CPR-registret, hvorfor Rockwoolfondens resultater kun dækker ”den almindelige danskers” sorte arbejde. Illegale indvandreres sorte arbejde er derfor ikke medtaget i undersøgelsen.
- Når skattegabet fra sort arbejde opgøres i form af tabt provenu, så er man nødt til at forholde sig til, at en del af det arbejde, der i dag udføres sort, ikke ville blive udført, hvis det skulle laves hvidt. Derfor bliver der i estimatet også skønnet over, hvilken andel af det sorte arbejde der ville blive udført under alle omstændigheder. Skønnet for denne andel er ret central og også behæftet med stor usikkerhed.
- Endelig vil spørgeskemaundersøgelser have et frafald i processen, dvs. hvor man ikke kan komme i kontakt med de udvalgte personer, eller hvor

respondenterne ikke ønsker at deltage i undersøgelsen. Dette bidrager yderligere til usikkerhed i estimaterne. Rockwoolfonden skriver selv, at undersøgelseerne er skæve ”i den forstand, at nogle af de grupper, som vi ved arbejder meget sort, er underrepræsenterede i undersøgelseerne.”

- Rockwoolfondens målinger foretages ikke med en fast årlig frekvens, hvorfor det er nødvendigt at korrigere resultaterne fra år til år jævnfør problemstillingen diskuteret for ”*Borger og Erhverv*”.

Store selskaber

Usikkerhed: Relativ Høj

Ved estimering af skattegabet for store virksomheder i Danmark er det ikke muligt at lave stikprøver i økonomien, som efterfølgende kan antages at være repræsentative. Dette skyldes, at der givet Danmarks relativt lille økonomi findes meget få store virksomheder. For alligevel at estimere skattegabet bruger SKAT to forskellige metoder:

- **Ukendte risici:** Observerede risici i andre lande danner udgangspunkt for et skøn for størrelsen på risikoen i Danmark. Eksempelvis, hvis der observeres, at et skattegab er opstået for medicinalvirksomheder, der udgør x procent af værdien af patentrettighederne, vil den samme ratio overføres til Danmark baseret på den relative størrelse af danske medicinalvirksomheders patentrettigheder.
- **Kendte risici:** Erfaringer for størrelsen af reguleringerne fra andre virksomheder med lignende skattegabsproblem bruges til at estimere størrelsen på risikoen fremadrettet. Eksempelvis, har mange virksomheder et kendt skattegab indenfor ’transfer pricing’. Den samlede størrelse for risikoen vil derfor afhænge af omfanget af fejl og snyd, som SKAT typisk finder hos virksomheder, der benytter sig af ’transfer pricing’, samt hvor mange af denne type virksomheder der eksisterer.

Da det ikke er muligt at lave en overordnet kvantificering af størrelsen på skattegabet for store virksomheder, bygger estimatet på vurderinger fra SKATs medarbejdere. Det medfører, at usikkerheden i skattegabsestimaterne for store virksomheder er høj. Usikkerheden kan dog mindskes ved i højere grad at bygge vurderingerne på kvantificeringer af typen eksemplificeret ovenfor.

Økokrim

Usikkerhed: Relativ Høj

Økonomisk kriminalitet har to overordnede mål. Det ene mål er at holde skattegabene nede for personer, der begår økonomisk kriminalitet (ofte de største modspillere blandt sort arbejde), mens det andet mål er at være samfundsbeskyttede (eksempelvis overfor prostitutionens bagmænd). Dette afsnit vil udelukkende beskæftige sig med det første mål relateret til skattegabene.

Økonomisk kriminalitet har et såkaldt 'intelligence netværk', der består af cirka 30 personer, som har til opgave at identificere nye trusler og estimere skattegabene på dem. Nogle trusler vil blive identificeret gennem SKATs egne aktiviteter eller udenlandske erfaringer, mens andre identificeres direkte af ministeriet eller EU, hvorfor SKAT har til opgave at estimere størrelsen af truslen.

Størrelsen på de identificerede trusler estimeres typisk på samme måde som gennemgået for store selskaber. SKAT forsøger at estimere, hvor mange denne trussel er et problem for, samt hvad den gennemsnitlige størrelse af problemet er. I de tilfælde, hvor truslen er observeret i udlandet, kan SKAT i visse tilfælde bruge observeret data (fejlprocenter og volumen) derfra, men i de fleste tilfælde berører estimererne sig på en grov vurdering, hvorfor der vil være en relativ høj usikkerhed i estimatet.

Told

Usikkerhed: Moderat

For Told er SKAT begyndt at anvende en tilsvarende compliance-måling som for Borger og Erhverv, dog uden opgørelse af den fiskale værdi. Da regelefterlevelsproblemerne på toldområdet primært knytter sig til andre forhold end selve toldbetalingen (der er kun told på få varer fra 3. lande), så er undersøgelsens primære formål ikke at opgøre skattegabene indenfor toldområdet. Compliance-målingen måler fejlprocenten, der forekommer for forskellige toldregler, hvorved SKAT har mulighed for at målrette strategien mod det specifikke område. I nogle tilfælde vil det forekomme, at EU identificerer en risiko og fastsætter regler om, at SKAT skal bruge en bestemt mængde ressourcer på et område uafhængigt af SKATs skattegabsestimater for toldområdet.

Givet, at SKAT ikke har mulighed for at opgøre compliance-undersøgelsen fiskalt, vil der være en vis usikkerhed i omregningen til skattegab i risikoarkene. Da omregningen dog kan være databaseret, anses usikkerheden for at være lavere end for Store Selskaber og Økonomisk kriminalitet.

Punktafgifter

Usikkerhed: Relativ Høj

Den metodiske tilgang er næsten tilsvarende som for store selskaber, hvorfor der henvises til denne diskussion for en redegørelse.

3.7.3 Nuværende dimensioner i risikoarkene

Figur 233

Nuværende dimensioner i risikoarkene

Identifikation af risiko – 2011		
En risiko er her defineret som adfærd, der direkte eller indirekte skaber et skattegab		
1) Navn på risiko og kontaktdata		
1a) Navn på risikoen	1b) Udfyldt af	1c) Identifikation
2) Overordnet karakteristik af risikoen		
2a) Risikorelation	2b) Observeret adfærd	2c) Baggrund for adfærd
3) Beskrivelse af risiko		
4) Økonomisk påvirkning af skattegab		
4a) Estimat skattegab i DKK	4b) Opgørelsesniveau	4c) Grundlag for estimat
4.1) Inddrivelse		
4.1a) Estimat restance i DKK	4.1b) Grundlag for estimat	
5) Samfundsbeskyttelse		
5a) Kategori	5b) Vurdering og omfang	5c) Grundlag for vurdering
6) Kilder til information om risikoen		
6a) Erfaringer fra indsatsprojekter	4.1b) Grundlag for estimat	
Vurdering af risikoen		
7) Væsentlighed for skattegab		
7a) Indirekte påvirkning af skattegab (afledte effekter)		
8) Barrierer for indsats hos interessenter		
8a) Borger / Kunde	8b) SKAT og/eller andre myndigheder	
9) Øvrige bemærkninger		
10) Risikokomité		
10a)	10b) Risikokomiteens kommentar	
11) Seneste risikoafstemning		
11a) AB Væsentlighed	11b) CD Barrierer	

X:\Købing Dan - Løn Medhold 816201234223 PM Printed

3.7.4. Estimerede barrierer

I SKATs årlige risikoworkshops stemmes der om størrelsen på barriererne for at reducere forskellige risici. Barriererne vurderes på en skala fra 1 til 5, hvor 5 er skattegabssegmenter med de højeste estimerede barrierer. Afstemningen for de enkelte risici bør tage udgangspunkt i de to følgende spørgsmål, som bør være analyseret i risikoarkene:

- Er reglerne kendte og lette at følge for skatteyderen?
- Har SKAT muligheder for at imødegå denne risiko?

I dag foreligger der meget lidt kvantitativt materiale om barriererne, hvorfor det er nødvendigt at styrke den kvantitative base i risikoarkene for at kunne bruge styringsmodellen fremadrettet. Dette indebærer tilføjelse af dimensioner såsom:

- Gennemsnitligt skattegab pr. borger/virksomhed i segmentet.

- Estimeret hyppighed af fejl i segmentet.
- Relativ størrelse på skattegabet i forhold til skattebasen.

Beslutningen bør tages på grundlag af de estimerede barrierer fra de kvantitative dimensioner samt baseret på en subjektiv vurdering af SKATs medarbejdere.

3.7.5. Estimeret væsentlighed

I de omtalte risikoworkshops skal SKATs medarbejdere også på nuværende tidspunkt vurdere væsentligheden af risikoen. Dette foregår på en tilsvarende måde, hvor SKATs medarbejdere stemmer om størrelsen af væsentligheden på en skala fra 1 til 5. I væsentlighedsparameteren vil hensyn såsom politisk agenda og media fokus tages i betragtning. Følgende to spørgsmål stemmes om:

- Hvor stort er skattegabet for denne risiko?
- Er der fare for, at denne risiko vil brede sig?

3.7.6 Adfærdsdimensioner i risikoark

Hvert projekt har en særlig målgruppe og retter sig mod et særligt problem. Derfor er der for hvert projekt behov for at analysere, hvordan netop denne målgruppe bedst og mest omkostningseffektivt påvirkes i forhold til den uønskede adfærd gruppen har.

Skatteydernes adfærd påvirkes af en lang række faktorer. I OECD-regi har SKAT bidraget til at udarbejde følgende liste over forhold, der påvirker skattebetalingen:

- Økonomi
- Muligheder
- Normer
- Afskrækkelse
- Retfærdighed

Baggrunden for skatteyderadfærden undersøges bedst gennem kvalitative metoder, hvor interviews med skatteydere og deres repræsentanter ofte vil spille en vigtig rolle.

De fem kategorier, som foldes yderligere ud nedenfor, er nyttige som analyseværktøj, når man skal forstå baggrunden for skatteyderadfærden indenfor et bestemt område.

Økonomi

Skat drejer sig om penge, og skatteyderadfærden påvirkes selvfølgelig af at skat er en omkostning, der skal betales. De økonomiske forhold spiller en rolle for regelefterlevelsen i den grad, at der er en relation mellem skattens størrelse og risikoen for at blive ramt af en sanktion.

Mulighed for regelefterlevelse

Mulighed for at følge reglerne eller at lade være er en meget vigtig faktor for regelefterlevelse. Helt banalt kan man sige, at hvis det ikke er muligt at unddrage sig regelefterlevelse vil alle betale skatten (eksempelvis kildeskat og 3. partsindberetninger). Hvis det derimod ikke er nemt at følge reglerne, er de færreste skatteydere interesseret i at bruge tid og kræfter på skat, og derfor kan besværet til tider være et større incitament til regelbrud end selve skatteomkostningen.

Normer

Normer er kollektive forestillinger, som skabes og udvikles i socialt samspil mellem mennesker og grupper. Normerne sætter en ramme for, hvad der i en gruppe opfattes som positivt og negativt eller rigtigt og forkert at gøre og sige. Normer gælder indenfor en bestemt gruppe, men gruppens normer påvirkes til stadighed af medlemmerne af gruppen. Fordi normerne er under stadig påvirkning har SKAT også en mulighed for at søge at påvirke dem. Det gøres bedst hvis man forstår hvad der rør sig indenfor gruppen man ønsker at påvirke. Hvis man kender de dilemmaer og modsætninger der findes vil man bedre være i stand til at påvirke udviklingen i gruppens normer.

Afskrækkelse

Kontrol og straf er de klassiske virkemidler, som skatteforvaltningen gennem tiderne har sat stor lid til, men faktisk peger forskningen på, at sammenhængen mellem regelefterlevelse og kontrol/straf ikke er helt så enkel. For den regelefterlevende er det bevis på, at snydere ikke får lov at køre frihjul og for potentielle unddragere kan det muligvis få dem til at blive en skattebetaler. Det er vigtigt at være opmærksom på, at selv en meget lille risiko for opdagelse har stor betydning for at mange regelefterlevende holdes på sporet.

Retfærdighed

Skatteydere, som oplever at reglerne er uretfærdige eller at de bliver uretfærdigt behandlet, er mindre tilbøjelige til at følge reglerne. Oplevelsen af uretfærdighed kan gå på administrationen af reglerne, dvs. måden SKAT forvalter reglerne overfor skatteyderne.

Endelig kan straffen for forseelser opleves som uretfærdig (for mild eller for hård), og det vil også kunne påvirke viljen til regelefterlevelse.

3.7.7. Kvantitative tilføjelser til nuværende risikoark

Det anbefales, at:

- SKAT tilføjer kvantitative overvejelser om barriererne for at reducere skattegabets til den kvalitative estimering, eksempelvis gennem nøgletal, såsom estimerer for:
 - Gennemsnitlig skattegab pr. borger/virksomhed i segmentet
 - Estimeret hyppighed af fejl i segmentet
 - Relativ størrelse på skattegabets i forhold til skattebasen
- Det anbefales ydermere, at SKAT tilføjer en række dimensioner for at sikre, at risikoarkene indeholder et tilstrækkeligt beslutningsgrundlag for, hvordan skattegabets kan reduceres på den mest omkostningseffektive måde:
 - Historisk udvikling af det estimerede skattegab samt forventet fremtidig udvikling
 - Erfaringer fra tidligere segmentstrategier på tværs af virkemidler
 - Regional variation
 - Behov for yderligere viden gennem pilotprojekter

3.7.8. Segmentstrategier

Formålet med at udvikle segmentstrategier er at detaljere beskrivelsen af, hvordan SKAT vil tilrettelægge deres respons til skattegabets indenfor et bestemt område. Segmentstrategierne forventes at omfatte risici, som har fælles karakteristika i forhold til målgruppe eller problem – omtrent på niveau med de nuværende temaer

i risikokategoriseringen. Eksempler kan være ”aktier/kapitalindkomst”, ”sort arbejde i virksomhedsregi” eller ”køretøjer”.

Segmentstrategien skal give et overblik over en samlet aktivitet, som bør føre til en varig reduktion af skattegabet på området. Segmentstrategien skal derfor overveje både strukturel respons (f.eks. lov-, system og procesændringer) og indsats (f.eks. målrettet vejledning og synlig kontrol). Strategien skal samtidig sikre, at det nødvendige kvantitative og kvalitative vidensgrundlag etableres, og at relevante interessenter inddrages i hele forløbet – optimalt fra indkredsningen af problemet til strategiens udformning, gennem design af den samlede aktivitet til selve produktionen af ændret skatteyderadfærd.

Indhold i en segmentstrategi:

- Skattegabets omfang
- Skattegabets specifikke sammensætning
 - Hvilke undersegmenter kan identificeres
 - Hvilke karakteristika har skattegabet på disse underområder
 - Hvor stort er skattegabet for disse områder
- Generelle rammer for regelefterlevelsen i segmentet
 - Generelt om skatteyderadfærden på området
 - Generel kvalitativ viden om skatteydernes kendskab, evne og vilje til regelefterlevelse indenfor segmentets risici/undersegmenter
- Generelle principper for SKATs tilgang til regelefterlevelsen på området
 - Strukturelle rammer og tilgange (lov, system, proces)
 - Indsatsmæssige rammer (målrettet vejledning, kontrol kampagne)
 - Plan for inddragelse af nøgleinteressenter og partnerskaber
- Analyse af SKATs hidtidige erfaringer på området
 - Hvilke initiativer er gennemført
 - Med hvilken effekt på skattegabet
- Analyse af regelefterlevelsesmiljøet på området (under inddragelse af centrale interessenter)
 - Juridiske rammer
 - Systemmæssige rammer

- Processuelle rammer
- Analyse af baggrunden for skatteyderadfærden (herunder ØMNAR-kategorierne)
- Plan for modificering af regelefterlevels miljøet
 - Indhentning af yderligere viden
 - Opregning af elementer/delprojekter, herunder mix af værktøjer
 - Tidsplan for initiativer
 - Kort og længere sigt
- Plan for analyse og test af SKATs tilgang til området
- Forventet effekt af indsatsen
- Forudsætninger

3.7.9. Metode til at estimere effekten af aktiviteterne

Effekten af rammeændringer

Usikkerhed: Relativ lav

SKAT har gennem de seneste år fokuseret på at lave en række rammeændringer, der vil gøre det umuligt (eller sværere) for skatteyderen at snyde eller begå fejl. 3. partsdataindberetning samt nye lovgivninger er eksempler på dette.

Der er typisk kun to måder, som SKAT kan estimere effekten af rammeændringerne:

- Ved at estimere effekten gennem compliance-målingerne. For systemmæssige løsninger, der fuldt ud lukker skattegabet på et specifikt felt, vil det være nemmere at påvise en direkte sammenhæng mellem aktiviteten og skattegabsreduktionen, da compliance-målinger vil vise denne type ændringer. For løsninger, der kun partielt lukker området, vil der være større usikkerhed, da en række eksterne faktorer kan påvirke udfaldet, hvilket der ikke på rimelig vis kan korrigeres for. Usikkerheden i disse to effektmålingsmetoder ligger i, at skatteyderen i nogle tilfælde ville have skiftet adfærd uafhængigt af aktiviteten. Det er dog en usikkerhedsfaktor der er relativt lav, da der oftest er tale om specifikke lovændringer/systemændringer, hvor der har været observeret et skattegab i en længere årrække.

- Ved at estimere om skatteindbetalingen er steget. Hvis SKAT ikke har mulighed for at lave en compliance-måling på regelefterlevelsen, kan en øget skatteindbetaling på en specifik skattepost være en indikation af en effekt af det systemmæssige tiltag. Dette vil dog typisk medføre en endnu højere usikkerhed end for den første diskuterede metode.

Effekt af grupperettet aktivitet

Usikkerhed: Relativ Høj

For at beregne effekten af grupperettede aktiviteter vil der typisk være fire tilgange:

- Hvis det er muligt at lave en kontrolgruppe, som ikke udsættes for eksempelvis vejledning, og en gruppe der udsættes for vejledningen, vil forskellen i regelefterlevelsen på tværs af de to grupper estimeres som projektets effekt.
- Hvis det ikke er muligt at lave en kontrolgruppe, hviler effektmålingen på, at SKAT kan lave en repræsentativ kontrol af en stor del af populationen før og efter vejledningen. Denne metode er ofte meget omkostningsfuld og medfører store usikkerheder, da det ikke er muligt at korrigere for ekstern påvirkning.
- Hvis ingen af de to overstående metoder er mulige, kan SKAT måle hvordan skatteprovenuet har ændret sig på en specifik skattepost. Denne metode har dog meget store usikkerheder, da en række faktorer (såsom konjekture) vil kunne påvirke skatteindbetalingen og alene kan måles med store tidsintervaller.
- Hvis ingen af de overstående tre metoder kan bruges, vil SKAT forsøge at måle ændringen gennem compliance-målingen. Da compliance-målingen udføres hvert 2. år, vil dette medføre meget store usikkerheder, da det ikke er muligt at isolere effekten af SKATs indsats.

Resultat af individ-rettet aktivitet (1:1-tilgang)

Usikkerhed: Relativ lav

Individrettet aktivitet omfatter SKATs direkte kontrol af en borger eller en virksomhed. Det direkte resultat af kontrollen vil oftest være nemt at måle, da der er tale om et provenu der skal indbetales til SKAT, hvorved usikkerheden i estimeringen også bliver lav. For store virksomheder kan dette kompliceres, da der kan være tale om, at virksomheden har et underskud ud i fremtiden, hvorfor ændringer i virksomhedens skattebetaling først vil ramme langt ude i fremtiden.

Effekt af initiativer der har betydning for det offentlige øvrige indtægter og udgifter

SKAT varetager fortsat en lang række opgaver, der ikke er direkte forbundet med skattegabet. Her vil der være tale om effektmålinger, der ikke relaterer sig direkte til skattegabet, men til en række samfundsbeskyttende aktiviteter. Et eksempel på en sådan effektmåling er givet nedenfor.

4. INDDRIVELSE AF RESTANCER

4.1 Opsummering

SKAT formåede i 2011 at inddrive restancer for 48,7 milliarder kroner ¹¹⁶ på vegne af mere end 600 offentlige fordringshavere, som ikke selv kunne opkræve gæld fra deres skyldnere. Formålet med dette kapitel er, at undersøge SKATs muligheder for at tilrettelægge restanceinddrivelsen, så indsatsen bliver så effektiv og målrettet som muligt. Denne undersøgelse fokuserer således på, hvordan SKAT bedst muligt nedbringer restancebestanden, mens de analyser der blev præsenteret i afsnit 2.4 fokuserede på, hvordan SKAT kan effektivisere anvendelsen af de ressourcer, der bruges på inddrivelse.

SKAT har siden 1. november 2005 forestået inddrivelse for samtlige offentlige fordringshavere. Inddrivelse er i SKAT organisatorisk opdelt i et landsdækkende inddrivelsescenter for borgere samt en regionsopdelt struktur for erhvervsinddrivelse. Disse støttes af et centralt procesejerkontor (Inddrivelseskontoret), samt to landsdækkende centre for bobehandling og udlandsinddrivelse.

Siden fusionen i 2005 er den offentlige restancemængde steget, især under finanskrisen, med en stigning på 41 procent fra 2007-2010. Den samlede restancebase som SKAT administrerer, udgjorde i december 2011 76,6 milliarder kroner og var fordelt med 54 procent på borgere og 46 procent på erhvervsområdet.

Af den samlede restancemængde defineres i alt 36,5 milliarder kroner som *inddrivelige*, mens størstedelen af de øvrige restancer aktuelt ikke kan inddrives pga. eksterne faktorer, f.eks. konkursbehandling. SKAT har aftaler om betaling eller lønindeholdelse for 12,1 milliarder kroner af de *inddrivelige* restancer.

En analyse af SKATs varetagelse af inddrivelsesopgaven viser, at SKAT på flere områder har mulighed for forbedringer. Følgende er specifikt konstateret:

- Begrænset proaktiv påvirkning af restancetilgangen for at forhindre, at restancerne udvikles
- Fravær af systematiske modeller til segmentering af skyldnere

¹¹⁶ Bruttoafgang i borger- og erhvervsrestancer i december 2011 (foruden SAP systemet) inklusiv afskrivninger

- Manglende differentiering af brugen af forskellige inddrivelsesværktøjer og -kanaler
- Manglende datagrundlag til at skabe gennemsigtighed omkring tilgang, afskrivning og afgang af restancer

Det bemærkes, at uhensigtsmæssige systemer er en medvirkende årsag til flere af ovenstående forhold, og at SKAT i 2013 planlægger at implementere systemet "Et Fælles Inddrivelsessystem" (EFI) til håndtering af de systemmæssige uhensigtsmæssigheder.

SKAT går i gang med en større transformation af inddrivelsesområdet med implementeringen af EFI. Det anbefales imidlertid, at SKAT udarbejder en strategisk plan for denne transformation, og dermed sikrer, at den nye systemunderstøttelse udnyttes til at skabe de bedste rammer for en bedre inddrivelsesorganisation. Følgende rækkefølge anbefales for implementeringen af den strategiske plan:

- Etablering af en ny énstrengt og funktionsopdelt organisation
- Implementering af Et Fælles Inddrivelsessystem (EFI)
- Implementering af performance management og rapportering
- Forbedret styring af tilgangen til restancer
- Løbende opgradering af skyldnersegmentering samt målrettet inddrivelse i takt med, at der opbygges viden og erfaringer i organisationen

Endvidere viser analyser af SKATs restancebeholdning, at der er betydelige uhensigtsmæssigheder i SKATs nuværende processer og systemunderstøttelse som medfører, at en del restancer ikke inddrives optimalt. EFI forventes umiddelbart at forbedre dette, men SKAT anbefales med sit nuværende ressourceniveau at (I) undersøge udvalgte sager, der har ventet på behandling i mere end 12 måneder, og (II) forøge løntrækket for udvalgte borgere i aktiv behandling.

Kapitlet er struktureret som følgende: Afsnit 4.2 beskriver metode og datakilder. Afsnit 4.3 definerer centrale begreber, der anvendes i analysen. Afsnit 4.4 giver en samlet kortlægning for inddrivelse, og består af 4.4.2, der indeholder en kortlægning af SKATs processer, 4.4.3, der identificerer mulige forbedringsområder, og afsnit 4.4.4, der indeholder en analyse af den stående restancebase. Afsnit 4.5 indeholder et oplæg til prioritering og implementering. Afsnit 4.6 indeholder konkrete tiltag, som kan gennemføres umiddelbart. Afsnit 4.7 indeholder bilag til kapitlet.

4.2 Metode og datakilder

Der er foretaget to sæt analyser for at undersøge, hvordan SKAT kan styrke inddrivelsen:

7. En vurdering af SKATs inddrivelsesprocesser på baggrund af en standardiseret modenhedsanalyse med seks dimensioner. Kortlægningen baseres på procesbeskrivelser, interviews og møder med nøglemedarbejdere fra SKAT¹¹⁷ samt besøg i centrene for henholdsvis borger- og erhvervsinddrivelse
8. En analyse af fordelingen af restancer, herunder tilgang, beholdning, afgang og på tværs af fordringshavere og statuskoder. Formålet med analysen er at fastslå omfanget af SKATs faktiske inddrivelse samt identificere potentialet for yderligere inddrivelse. Analysen baseres på data fra SKAT samt dennes systemleverandører

Det skal bemærkes, at SKATs nuværende systemer til håndtering af inddrivelse gør det vanskeligt at tilvejebringe data til analyse og beslutningsstøtte. I den forbindelse bør tre forhold fremhæves:

- For det første opføres restancehistorik ikke i alle systemer, hvorfor en restances vandring i tid og status fra tilgang til inddrivelse ikke kan fastslås
- For det andet er det generelt ikke muligt at fastslå, hvorvidt en afgående restance er afskrevet af SKAT eller betalt af skyldner
- For det tredje håndteres restancer i flere forskellige systemer alt efter fordringshaver og med forskellige datafelter og statuskoder, hvilket komplicerer sammenstilling af data

4.3 Begrebsdefinition

Restance er en udestående gældspost, som *fordringshaver* ikke har kunnet indhente gennem almindelig opkrævning, hvorfor den er videregivet til inddrivelse hos SKAT. SKAT modtager restancer fra flere forskellige *fordringshavere* (f.eks. SKAT, kommuner, Danmarks Radio) med et tilgodehavende hos en skyldner.

Restancer kan opdeles i henholdsvis *inddrivelige* og *ikke-inddrivelige*¹¹⁸. Ikke-inddrivelige restancer dækker blandt andet skatte- og afgiftsrestancer i konkursbehandling. En del af de *inddrivelige* ligger imidlertid også til overvågning uden aktiv inddrivelse, idet skyldneren ikke har tilstrækkelig betalingsevne.

¹¹⁷ Koncerncentrets Inddrivelseskontor, Borgerinddrivelse og Erhvervsinddrivelse

¹¹⁸ Uerholdelige restancer er inkluderet i ikke-inddrivelige restancer

Lønindeholdelse er et vigtigt værktøj til inddrivelse af borgerrestancer, der medfører, at skyldners skattetræk øges i en periode for at indhente gælden. Det såkaldte *tabeltræk* bruges til at fastlægge, hvor meget der skal betales månedligt på baggrund af skyldnerens indkomst, samt til at udarbejde eventuelle betalingsaftaler.

Termen *udgående fogedforretning* betegner, at en foged besøger skyldneren på dennes bopæl for at inddrive gælden, eventuelt via *udlæg*, hvor der tages pant i værdier med henblik på at sikre tilgodehavendet og evt. tvangsrealisering.

"*Et fælles inddrivelsessystem*", eller EFI, er navnet på det kommende IT-system, der skal understøtte inddrivelsen. Systemet er et sagsbehandlingssystem, som samler inddrivelse og alle restancer i ét system. Se Bilag 10 for en mere udførlig beskrivelse.

4.4 Kortlægning af SKATs inddrivelse

Formålet med dette afsnit er at kortlægge og vurdere SKATs nuværende processer og forudsætninger for inddrivelse. I det følgende kortlægges SKATs processer for inddrivelse således i afsnit 4.4.2, den gennemførte inddrivelse sammenlignes med førende praksis i afsnit 4.4.3 og restancebeholdningen analyseres i afsnit 4.4.4.

4.4.1 Introduktion og baggrund

SKAT varetager den samlede inddrivelsesaktivitet af restancer for den offentlige sektor, eksempelvis skatterestancer, kommunale restancer og Danmarks Radios licensrestancer. Gælden videregives til SKAT, når fordringshaveren¹¹⁹ har gennemført de indledende, men forgæves opkrævningsforsøg.

Ansvar for inddrivelse blev tildelt SKAT ved fusionen i november 2005. Formålet med fusionen var at styrke retssikkerheden, sikre inddrivelse fra skyldnere med betalingsevne og sikre en mere effektiv inddrivelse.

Rigsrevisionen konkluderede i sin kortlægning af området i juni 2010¹²⁰, at SKAT har sikret standardisering på området, men påpegede samtidig en række udeståender i forhold til opfyldelse af formålet med sammenlægningen. Rigsrevisionen påpegede således blandt andet, at der var manglende transparens i

¹¹⁹ Der er mellem 600-700 fordringshavere, hvoraf en del dog er små og kan have få tilgodehavender

¹²⁰ Beretning til Statsrevisorerne om SKATs fusion af inddrivelsesområder, juni 2010

effekten af aktiviteterne og den inddrevne mængde af restancer, hvilket denne analyse også har konkluderet.

En medvirkende årsag til de nævnte udeståender er, at implementeringen af det nye system, "Et Fælles Inddrivelsessystem" (EFI), der skal forbedre den systemmæssige understøttelse af SKATs inddrivelsesaktiviteter, er forsinket. EFI var oprindeligt planlagt til implementering i år 2007¹²¹, men forventes nu lanceret i maj 2013.

4.4.2 Kortlægning af processer for inddrivelse

Formålet med dette afsnit er at kortlægge SKATs processer for inddrivelse for at skabe fundamentet for de efterfølgende analyser af inddrivelsen i forhold til førende praksis og nedbrydningen af restancebeholdningen. Processerne kortlægges for henholdsvis Borger og Erhverv. For Borger anvendes en standardiseret proces for alle skyldnere, mens der for Erhverv differentieres på baggrund af samlet restancestørrelse.

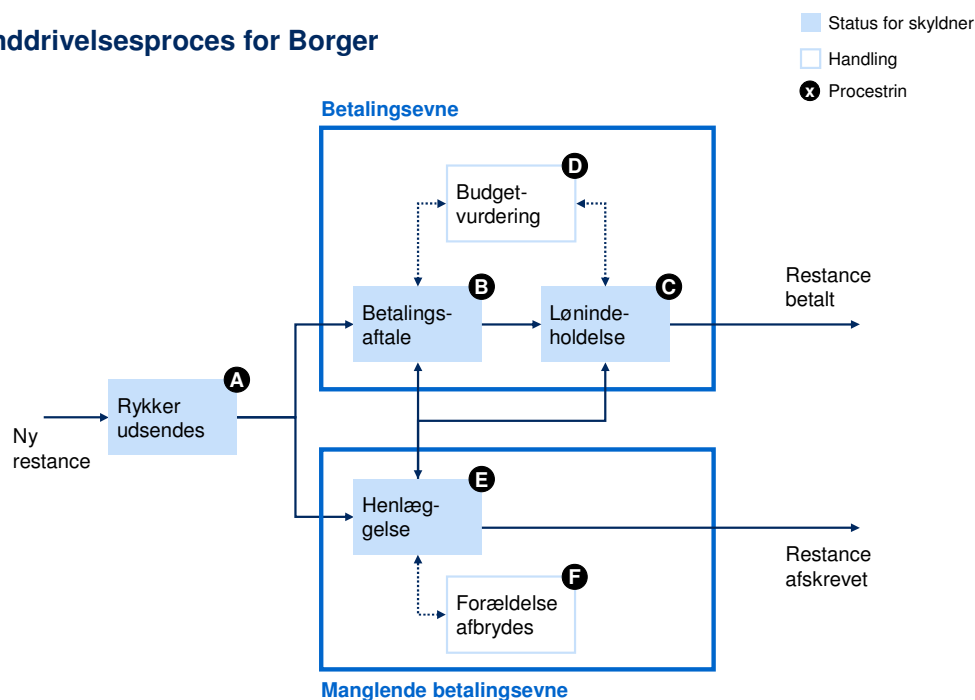
For borgerinddrivelsen er det SKATs hensigt at standardisere inddrivelsen mest muligt via en standardiseret bestemmelse af skyldnernes betalingsevne, som baseres på de individuelle indkomstdata, der opdateres månedligt (se Figur 234).

Processerne udmøntes imidlertid forskelligt i SKATs inddrivelsessystemer. De to vigtigste systemer er KMD-systemet, der primært anvendes til skatterestancer og kommunale restancer, og RIS-systemet, som anvendes til øvrige statslige restancer. Inddrivelsen kan gennemføres mere automatiseret i RIS-systemet end i KMD-systemet, hvilket f.eks. medfører, at de månedlige opdateringer udføres manuelt i KMD (gennem udsøgning med lister), mens det sker automatisk i RIS.

¹²¹Jævnfør lov om ændring af lov om opkrævning og inddrivelse af visse fordringer og forskellige andre love, 2006

Figur 234

Inddrivelsesproces for Borger



Kilde: Proces kortlægning og interview

Der udsendes en rykker (A) for alle restancer, hvorefter betalingsevnen vurderes (manuelt i KMD og automatisk i RIS.) Såfremt skyldner har betalingsevne ifølge de seneste indkomstdata, indgås der om muligt en betalingsaftale (B), mens restancerne alternativt inddrives ved hjælp af lønindeholdelse (C). Skyldner kan på baggrund af en budgetvurdering (D) få ændret det beløb, der skal betales hver måned. Restance henlægges (E) hvis en borger ikke har betalingsevne, men borgeren overvåges månedligt med henblik på at registrere ændrede indkomstforhold. De fleste gældstyper har en forældelsesfrist på 3 år, hvorfor SKAT skal afbryde forældelsen (F), eksempelvis via en udgående fogedforretning, hvis kriterierne for afskrivning af gælden ikke er opfyldt.

Det vurderes, at der er flere uhensigtsmæssigheder i processen, navnlig i KMD-systemet. Den centrale vurdering af betalingsevne baseres f.eks. på indkomstdata uden inddragelse af eksempelvis ejendoms- eller formueforhold¹²². Endvidere eksisterer der pt. et lovkrav om, at der skal ske advisering af lønindeholdelse,

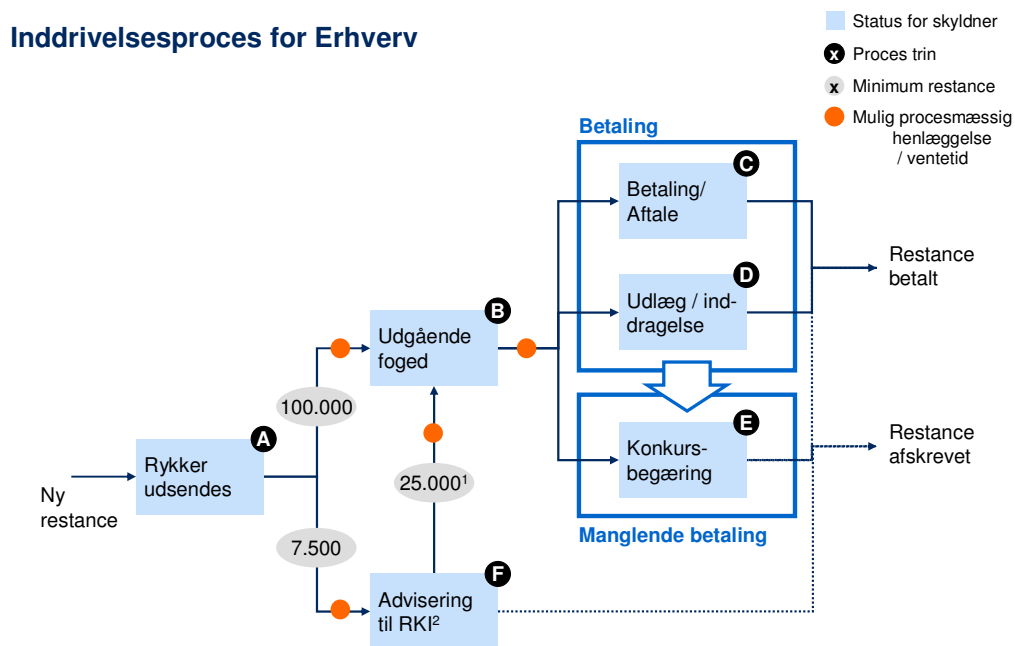
¹²² Der foretages en kørsel over skyldneres formue én gang årligt

hvilket i praksis resulterer i flere måneders forsinkelse¹²³, såfremt skyldner ikke reagerer på henvendelser.

I KMD-systemet kræver eksekvering af de fleste trin manuel håndtering, hvilket betyder, at en del af restancerne nødvendigvis må afvente manuel behandling afhængigt af prioritering. Det drejer sig eksempelvis om den centrale vurdering af betalingsevne, hvilket i KMD-systemet kræver handling fra en sagsbehandler, som tilgår flere systemer for at danne sig et samlet overblik.

For Erhverv gennemfører SKAT en stigende procentdel af inddrivelsen ved hjælp af udgående fogedforretninger. Størstedelen af restancerne (82 procent) er på over 100.000 kroner og sendes direkte til inddrivelse via en udgående fogedforretning (se Figur 235).

Figur 235



1 Restancer over 25.000 kr overføres til fogedforretning, men ikke nødvendigvis med besøg på skyldners adresse

2 Gælder ikke SAP system, der ikke adviseres til RKI

Kilde: Proces kortlægning og interview

Ved modtagelse af restancer udsendes umiddelbart en rykker (A), hvorefter den videre opfølgning afhænger af restancens størrelse. Restancer over 100.000 kroner tildeles direkte til en foged, som har det efterfølgende inddrivelsesansvar. Fogeden

¹²³ Første måned udsendes en rykker, en måned senere en opfølgende rykker, derefter adviseres skyldneren om lønindeholdelse en måned senere og en måned senere igangsættes inddrivelsen

gennemfører besøg på skyldners adresse (B) og vurderer, hvordan restancen bedst inddrives. Fogeden vil ved besøg (C) modtage betaling (undtagelsesvist indgå en betalingsaftale) eller (D) foretage udlæg og beslaglæggelser. Såfremt det vurderes, at skyldner ikke har betalingsmulighed for den samlede gæld, gennemføres en konkursbegæring¹²⁴ (E).

Restancer mellem 7.500-100.000 kroner adviseres til RKI (F), hvorefter restancer over 25.000 kroner, såfremt der ikke sker betaling kort tid efter RKI-registreringen, videregives til fogedbehandling (B). Restancer henlægges løbende i inddrivelsesprocessen, mens det næste skridt i processen (f.eks. næste møde med fogeden) afventes.

Processen for erhvervsinndrivelse afhænger i høj grad af fogedernes indsats, hvilket dels betyder, at restancer kan vente længe på behandling, og dels at subjektive vurderinger og den enkelte fogeds forhandlingsevne er afgørende for inddrivelsesforretningens succes. Der er ingen standardiseret og analysebaseret beslutningsstøtte til fogederne.

4.4.3 Vurdering af inddrivelsesprocesser

I dette afsnit vurderes SKATs inddrivelsesprocesser, jævnfør metodebeskrivelsen i afsnit 4.2.

Vurderingen tager udgangspunkt i ovenstående proceskortlægning og førende praksis fra OECD for skatteforvaltninger og finansielle institutioner. Der gøres rede for det samlede sæt initiativer, SKAT bør iværksætte for at effektivisere inddrivelsen af restancer. Den forventede implikation, som implementeringen af EFI vil have, vurderes for hvert trin i inddrivelsesprocessen.

Gennemgangen tager udgangspunkt i modellen i Figur 236 med kerneprocesserne og forudsætningsskabende aktiviteter for optimal inddrivelse.

¹²⁴ Regelgrundlaget for erhvervsinndrivelsen foreskriver, at skyldner skal erklæres konkurs, såfremt denne er insolvent

Figur 236

Byggesten i førende inddrivelse for skatteadministrationer

Kerne processer	1. Begrænsning af tilgang (herunder proaktiv håndtering af borger og erhverv med stor risiko for opbyggelse af restancer)	2. Segmentering og planlægning (herunder segmentering på risiko og opførelse)	3. Værktøj og kontaktform (herunder lønindeholdelse, udlæg, timing af udgående opkald, screening af indgående kald, ordlyd af brev, brug af webformularer)
	4. Organisering (herunder roller og ansvar, SOP'er)		
	5. Performance management og effektmåling (herunder KPI'er, rapportering, coaching, opfølgning)		
Forudsætnings-skabende	6. Systemunderstøttelse (herunder automatisering af processer, samlet inddrivelse, brug af eksterne datakilder)		

Kilde: McKinsey

Kerneprocesserne for inddrivelse starter ved (1) tilgang af en restance, hvor fordringshaver overdrager restancen til inddrivelse hos SKAT.

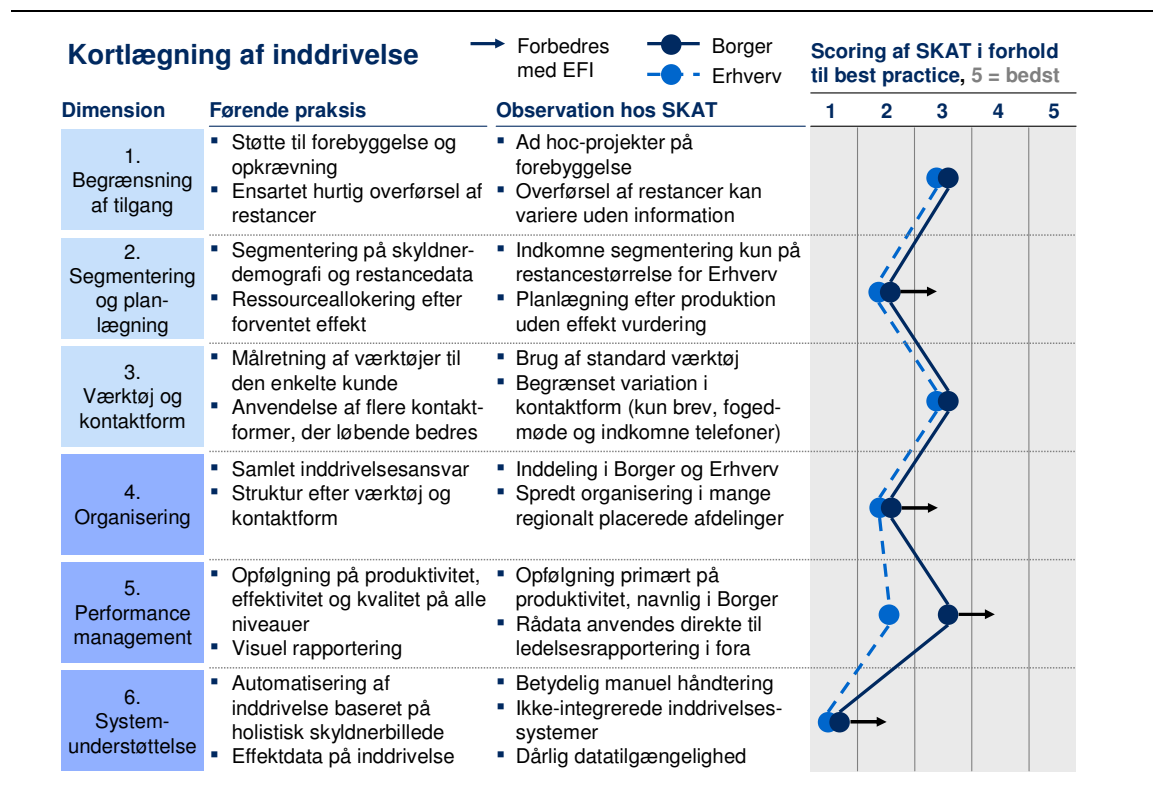
SKAT har begrænset mulighed for at påvirke tilgangen af restancer fra eksterne fordringshavere, men kan proaktivt forebygge en vis andel af restancerne ved at yde støtte til fordringshavere i relation til forebyggelse og opkrævning. Der skal samtidig sikres hurtig og ensartet overførsel af restancer.

Restancer bør ved modtagelsen (2) segmenteres efter restance-, risiko- og skyldnerprofil, så den efterfølgende taktik for inddrivelse kan tilpasses den enkelte skyldner. Segmenteringen anvendes til planlægning af inddrivelsesforretningen og til ressourceallokering til de områder, hvor der forventes størst effekt. Taktikken for hvert segment er en sammenhængende plan for (3) anvendelse af inddrivelsesværktøj (eksempelvis lønindeholdelse eller RKI) og kontaktform (eksempelvis udgående telefonkald eller post). Der kræves (4) en stærkt styret organisation til støtte af disse kerneprocesser, (5) løbende performance management og (6) omfattende systemunderstøttelse.

Inddrivelsen i SKAT er blevet vurderet i forhold til førende praksis (se opsummering i Figur 237) på tværs af de dimensioner, der er beskrevet ovenfor

(Figur 237). Vurderingen viser, at SKAT har et betydeligt forbedringspotentiale på tværs af dimensionerne, og der forestår således en større forbedring af inddrivelsen. Det forventes, at EFI vil få betydning for flere af områderne, men ikke give den samlede løsning.

Figur 237



I det følgende gennemgås samtlige dimensioner i detaljer. Hvert afsnit beskriver SKATs nuværende situation, de identificerede forbedringspotentialer samt hvor implementeringen af EFI forventes at have betydning.

4.4.3.1 Begrænsning af tilgang

Reduktion af restancebeholdningen tager udgangspunkt i begrænsning af tilgangen og hurtig overlevering, hvilket kan ske ved at a) forebygge opbyggelse af gæld, b) sikre betaling i opkrævningsfasen samt c) hurtig og ensartet overlevering fra fordringshaver.

Tilgangen hos SKAT var i 2011 på i alt 47,4 milliarder kroner ¹²⁵, hvilket svarer til mere end 62 procent af hele restancebeholdningen. Tilgangen fordeler sig med 16,6 milliarder kroner på borgerområdet og 30,8 milliarder kroner på erhvervsområdet. Følgende fire fordringshavere¹²⁶ tegner sig for 97 procent af tilgangen i 2011:

- SKAT (86 procent)
- Kommuner (8 procent)
- Politiet (2 procent)
- Danmarks Radio (1 procent)

Den store mængde skatterestancer medførte, at der i 2011 var en tilgang til skatterestancemassen på omkring 5 procent af skattebasen, hvilket svarer til gennemsnittet for skatteforvaltninger i OECD, hvorimod førende praksis er under 1 procent. SKAT er i en særlig situation i forhold til andre skatteforvaltninger¹²⁷, da SKAT for 14 procent af restancebasen forestår inddrivelse for andre fordringshavere, hvilket øger behovet for aktiv håndtering af fordringshavere.

Ved overdragelse af en fordring har SKAT kun begrænsede oplysninger om gældsbehandlingen før overdragelsen. SKAT modtager oplysninger om restancebeløb, fordringshaver og skyldner, men ingen opkrævningshistorik, restancehistorik eller oplysninger om skyldner i øvrigt. Tidspunktet og omstændighederne for overdragelsen til SKAT svinger fra fordringshaver til fordringshaver.

SKAT har iværksat et antal aktiviteter i forhold til fordringshavere med henblik på at minimere tilgangen af restancer, f.eks. forskudsregistrering for boligejere med prioritetsgæld, således at rentefradraget beregnes mere præcist. Sådanne initiativer gennemføres imidlertid ikke systematisk.

Samlet set vurderes begrænsning af tilgang at være et område, som SKAT bør styrke. Baseret på erfaringer fra førende inddrivelsesorganisationer og SKATs situation anbefales det specifikt, at SKAT:

¹²⁵ SKATs webrapporter "Inddrivelsesprocent - brutto - personrestancer" (tabel 9) og "Inddrivelsesprocent - brutto - DR-restancer" (tabel 11) er anvendt som kilder til data om bruttotilgang (inklusive renter og gebyrer), hvilket betyder, at SAP-restancer ikke er inkluderet

¹²⁶ Her tælles SKAT, politiet og de 98 kommuner hver som én fordringshaver

¹²⁷ Danmark er et forgangland i forhold til samling af inddrivelse, hvilket forventelig vil give stor værdi med lanceringen af EFI

9. **Sikrer betaling i opkrævningsfasen** med følgende tiltag: (I) Oprettelse af en funktion i inddrivelse med ansvar for at sikre partnerskab og samarbejde med eksterne fordringshavere med henblik på systematisk rådgivning i god opkrævningssskik. Samarbejdet bør prioriteres efter restanceomfang, og (II) flere incitament, der får skyldnere til at betale direkte til fordringshaveren tidligt i processen, f.eks. øgede gebyrer¹²⁸
10. **Proaktivt støtter fordringshaver i at forudsige og begrænse fordringer, der kan blive til restancer i fremtiden**, f.eks. ved at sikre øget præcision i forskudsopgørelser, så borgerne ikke oparbejder restskat, eller ved at samarbejde med kommunerne om identifikation af indikatorer for borgere, der opbygger restancer på underholdsbidrag
11. **Sikrer hurtig og ensartet overlevering fra fordringshaver** via aftaler med fordringshavere om faste procedurer for overlevering af restancer til SKAT, herunder påkrævet informationsniveau

Det vurderes, at SKAT allerede arbejder med visse elementer af ovenstående, men SKAT mangler at systematisere og strukturere arbejdet (jævnfør punkt 1). Det forventes derfor, at det vil være en mindre opgave for SKAT at forankre et fast ansvar for arbejdet og sikre opfølgning på effektiviteten af indsatsen.

4.4.3.2 Segmentering og planlægning

Næste trin i den effektive behandling af restancer er segmentering af tilgang og beholdning af restancer.

Formålet med segmentering er at skabe grundlaget for udvælgelse af de værktøjer og kanaler, som sikrer den mest effektive inddrivelse af restancerne under hensyntagen til omkostningerne for SKAT, samt allokere ressourcer til de områder, der har det højeste forventede afkast. Med effektiv segmentering opnås således a) en mere effektiv inddrivelse af restancebasen (begrænsning af afskrivninger og hurtigere indbetalingstid pr. skyldner) samt b) optimeret ressourceanvendelse pr. inddrevet restance.

SKAT segmenterer ikke tilgående skyldnere ud fra demografi eller restancetype, men gennemfører for borgere en simpel vurdering af betalingsevnen på baggrund af seneste indkomstdata, mens man for erhverv differentierer efter restancestørrelse, hvorefter den enkelte foged vurderer, hvilket værktøj der vil

¹²⁸ Det bemærkes, at øgede gebyrer kan påvirke restancebeholdningen i opadgående retning, og at værktøjet ikke nødvendigvis påvirker de tungeste skyldnere

være mest hensigtsmæssigt. Beslutning om taktikken for inddrivelse (herunder valg af værktøj og kontaktkanal) tilpasses således ikke systematisk til forskellige skyldnersegmenter, hvorfor det vurderes, at der er et stærkt forbedringspotentiale i SKATs segmentering i forhold til førende inddrivelsesorganisationer, idet betalingsrisiko og skyldnerdemografi ikke indgår.

Der følger en risikosegmenteringsmodel med implementeringen af EFI, hvormed SKAT bliver i stand til at foretage en mere sofistikeret segmentering af skyldnerrisikoen ud fra en række forskellige karakteristika. På baggrund af risikosegmenteringen kan SKAT inddrive skyldnerne i ni forskellige inddrivelsesgrupper, der er defineret efter skyldnertype (borger, selvstændig, erhverv) og risikoprofil (lav, middel, høj).

Det anbefales, at SKAT fokuserer på gradvist at opgradere og kalibrere segmenteringen, så den bliver mere præcis med flere og mere detaljerede segmenter, efterhånden som der oparbejdes et bedre datamæssigt grundlag. Segmenteringen skal danne grundlag for det effektive valg af inddrivelsesværktøj og kontaktfrem, jævnfør næste afsnit, og efterhånden som SKAT ved hjælp af EFI får mulighed for at indsamle data om anvendelsen af forskellige virkemidler på forskellige segmenter, kan segmenterne raffineres og præciseres yderligere.

Eksempler fra førende finansielle institutioner viser en stigning på op til 30 procent i inddrevne fordringer (målt over de første tre måneder) med effektiv og detaljeret segmentering, der efterfølges af anvendelse af målrettede værktøjer og kanaler.

4.4.3.3 Værktøj og kontaktfrem

SKAT har adgang til et bredt sæt inddrivelsesværktøjer, f.eks. indgåelse af en betalingsaftale, lønindeholdelse på borgerområdet, udlæg¹²⁹, konkursbegæring på erhvervsområdet samt modregning i offentlige overførsler. SKAT anvender endvidere forskellige kontaktfrem, f.eks. fogedbesøg på erhvervsområdet og brevpost for borgere. Valget af værktøj og kontaktfrem påvirker effektiviteten af inddrivelsen (herunder gældens tilbagebetalingstid), risikoen for manglende betaling samt SKATs omkostninger i forbindelse med inddrivelsen.

Med et bredt udvalg af inddrivelsesværktøjer og kontaktkanaler har SKAT flere muligheder for at tilpasse inddrivelsen til den enkelte skyldner på baggrund af

¹²⁹ Udlæg betyder sikkerhedsret, som kreditor opnår over debtors ejendele

segmenteringen, hvorved SKAT opnår a) en mere effektiv inddrivelse af restancebasen (begrænsning af afskrivninger og hurtigere indbetalingstid pr. skyldner) samt b) optimeret ressourceanvendelse pr. inddrevet restancebeløb.

SKAT anvender et standardiseret mix af værktøjer og kontaktformer for både borgerområdet og erhvervsområdet (jævnfør afsnit 4.4.2), og man prioriterer anvendelse af lønindeholdelse for borgere, og begrænsning af den udgående kontakt til brevpost.

Det har været muligt at analysere afgang af en del af borgerrestancerne via en særlig analyse af indbetalingerne i et af SKATs inddrivelsessystemer (KMD). Analysen viste, at rykkere, betalingsaftale og lønindeholdelse tegner sig for henholdsvis 21, 30 og 49 procent af det beløb, der indbetales via brug af værktøjer (se Figur 238)¹³⁰.

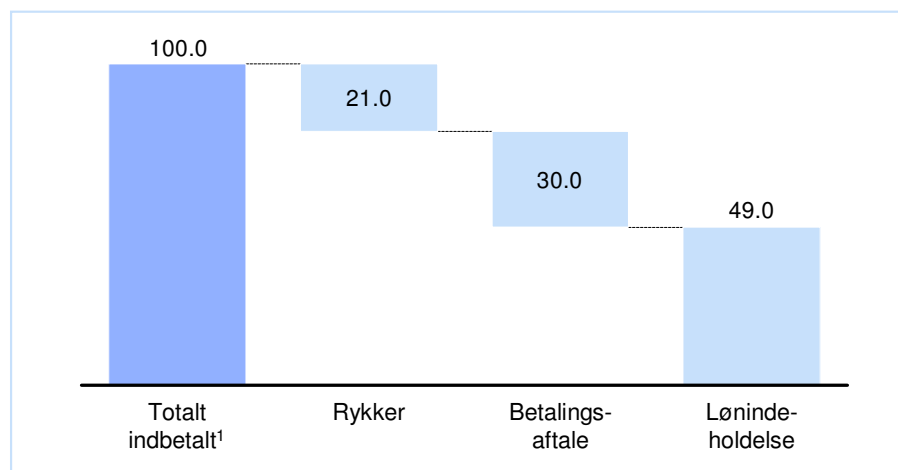
Den betydelige mængde indbetalinger fra brug af rykkere og betalingsaftaler indikerer, at der kan være stor værdi i også at arbejde med at optimere disse kanaler, eksempelvis ved at tilpasse ordlyden i rykkere til den enkelte skyldners demografi eller ved at lave supplerende opfølgning på store sager, når betalingsaftaler misligholdes, i form af udgående kald. Ressourcetrækket skal dog især på personområdet vejes op imod effekten i forhold til at sætte skyldneren direkte i lønindeholdelse.

¹³⁰ Det skal bemærkes, at der sker en del indbetalinger uden brug af SKATs værktøjer, idet nogle skyldnere betaler, inden de modtager den første rykker fra SKAT

Figur 238

Fordeling af afgang af borgerrestancer på værktøjerne rykkere, betalingsaftale og lønindeholdelse

Procent



¹ Eksklusiv indbetaling uden værktøj, eksempelvis grundet normal betaling, forudbetaling og betaling under henlæggelse

KILDE: Samlet indbetaling fra april 2011 til maj 2012 i KMD person fordelt på statuskode

På erhvervsområdet fokuserer SKAT i højere grad mere af indsatsen på udgående fogedforretning. Størstedelen af restancerne (82 procent¹³¹) er på over 100.000 kroner og sendes således direkte til udgående fogedforretning.

EFI vil ikke direkte medføre en justering af værktøjsmix, da taktikkerne for de ni skyldnergrupper svarer til de nuværende processer. Der bliver øget automatisering med EFI, men de overordnede retningslinjer for valg af værktøj og kontaktkanal forbliver uændrede. Det vurderes, at SKAT bør differentiere værktøjsvalg og kontaktform yderligere for at maksimere inddrivelsen under hensyntagen til de omkostninger, der er forbundet med inddrivelse. I kapitel 2.4 blev det beskrevet, hvordan kanalvalget har stor betydning for ressourceeffektiviteten af SKATs inddrivelse, men kanalvalget har ydermere en positiv effekt i forhold til forøget inddrivelse.

På borgerområdet vurderes det på baggrund af kortlægningen, at et standardiseret forløb med lønindeholdelse for en række delsegmenter er hensigtsmæssigt, mens der kan vælges en mere proaktiv taktik for øvrige, og mere risikofyldte,

¹³¹ SKATs webrapport "Inddrivelige erhvervsrestancer (DR & SAP) – beløbsintervaller" (tabel 18)

delsegmenter. Erfaringen viser, at skatteforvaltninger, som har haft succes med at arbejde med differentieret værktøjs- og kanalanvendelse, målretter indhold i brevkommunikationen og dirigerer indgående opkald til specialiserede grupper efter fordringstype og skyldnerprofil.

På erhvervsområdet forventes det, at der vil være en betydelig effekt ved hurtigere indgriben, når sager håndteres fra et centralt sagsbehandlingscenter, hvilket vil kunne sikre langt hyppigere kontakt til skyldnerne.

Det anbefales således, at SKAT på baggrund af detaljeret skyldnersegmentering, jævnfør forrige afsnit, iværksætter pilotprojekter og test med kontrolgrupper for at sikre vidensbaseret identifikation af den mest effektive, målrettede anvendelse af forskellige værktøjer og kanaler. Et eksempel på et værktøj, som SKAT kan efterprøve, er inspireret af en OECD-skatteforvaltning, hvor man tilskriver høje gebyrer og renter for dernæst at tilbyde afskrivning af disse for at skabe et incitament til fuld betaling. Det skal bemærkes, at det i Danmark vil kræve en lovændring.

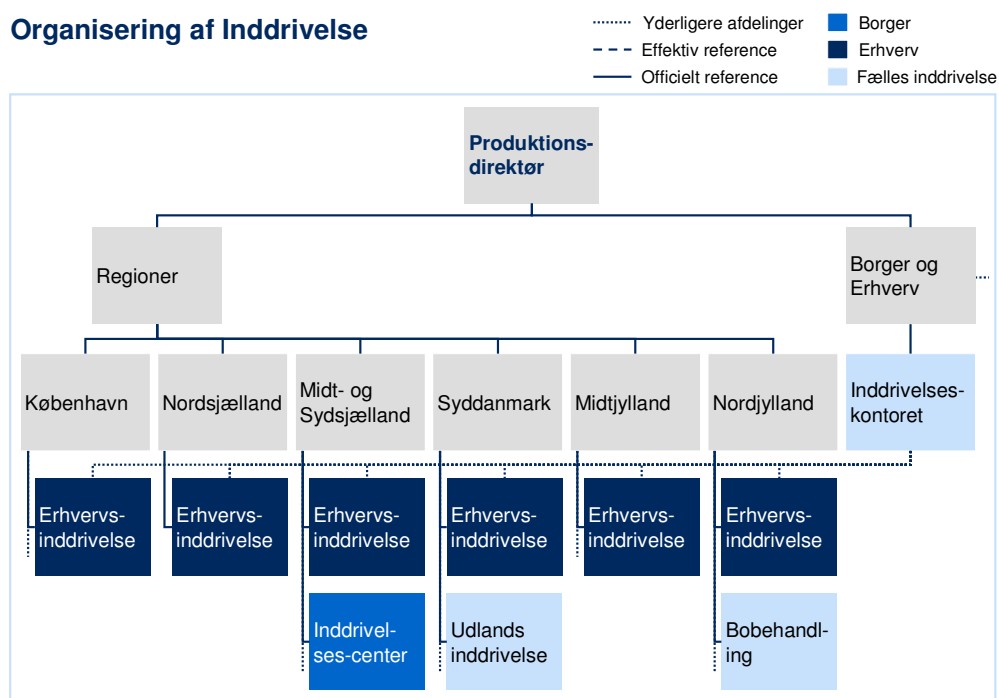
Kanalmæssigt kan SKAT arbejde med implementering af udgående opkald frem for udgående fagedforretning, idet telefonkanalen i andre organisationer er en af de mest effektive kanaler.

4.4.3.4 Organisering

Restancerne inddrives gennem SKATs forretningsområde/hovedproces Inddrivelse, som organisatorisk er opdelt i Borger (Inddrivelsescentret), Erhverv, Bobehandling og Udland, hvor sidstnævnte er en del af den samlede udlandsbehandling og varetager skyldnere, der har forladt Danmark (se Figur 239). Herudover er Inddrivelseskontoret den overordnede procesejer med reference til inddrivelsesenhederne i regionerne både direkte og via Inddrivelsesudvalget. Borger er organiseret i fire regionale lokationer med reference til region Midt- og Sydsjælland, mens erhvervsrestancer inddrives gennem regionale inddrivelsesenheder, der rapporterer til hver sin regionsdirektør.

Figur 239

Organisering af Inddrivelse



KILDE: SKAT organisationsdiagram

Det vurderes, at den nuværende organisationsstruktur ikke er en hensigtsmæssig organisering af det samlede inddrivelsesområde. Som nævnt i kapitel 2.4 anbefales det, at SKAT laver en organisering, som støtter op om den styrkede opgavestyring i EFI, hvorfor det anbefales, at SKAT samler inddrivelsesområdet under én inddrivelsesdirektør med funktionsopdeling af ressourcerne i et Sagsbehandlingscenter Erhverv, Sagsbehandlingscenter Borger, en fogedorganisation samt en specialenhed, der forestår Bobehandling (se Figur 240).

Udlandsinddrivelse bør fortsat være forankret sammen med de øvrige internationale afdelinger og behandles som hidtil.

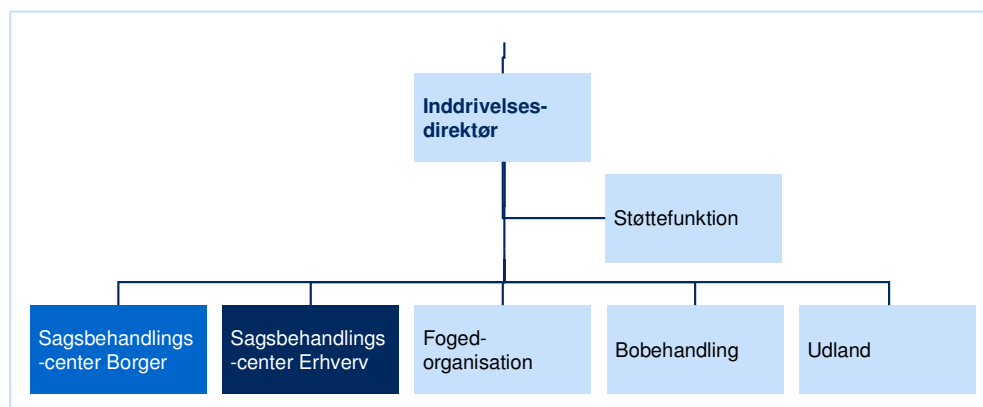
I modsætning til den nuværende organisation tiltænkes Sagsbehandlingscenter Erhverv at skulle varetage lokalitetsuafhængige opgaver (alt andet end udgående fogedforretninger), hvilket svarer til opgavevaretagelsen i det nuværende Inddrivelsescenter for borgere.

Fogedorganisationen organiseres i en separat enhed for at sikre, at både Borger og Erhverv kan trække på disse ressourcer ud fra en vurdering af, hvor der relativt set vil være det største forventede afkast af fogedforretningen.

Figur 240

Anbefalet organisering af inddrivelse

- Borger
- Erhverv
- Fælles inddrivelse



4.4.3.5 Performance management og effektmåling

Måling af inddrivelsens kvalitet - som målt på tilbagebetalingstider, kroner inddrevet eller afskrevet og det tilhørende ressourceforbrug - danner grundlaget for den løbende optimering af skyldnersegmentering, værktøjsvalg og kontaktform. Herudover skal disse elementer indgå i den løbende performancedialog med medarbejdere og ledere.

SKAT har i dag begrænset transparens i effekten af de forskellige inddrivelsesaktiviteter. Det bemærkes i overensstemmelse med Rigsrevisionens konklusion¹³², at den manglende indsigt vanskeliggør effektiv styring af området. Det er således ikke muligt at vurdere hverken effekten af forskellige indsatser i forhold til hinanden eller effekten af den enkelte medarbejders indsats, hvilket gælder for både Borger og Erhverv, hvor der i stedet følges op på produktivitetsmål, eksempelvis skyldneres ventetid i telefonen og korrekt procesudmøntning (se afsnit 2.4 for flere detaljer).

¹³² Kilde: "Beretning til Statsrevisorerne om SKATs fusion af inddrivelsesområder", juni 2010

Rapportering og opfølgning på inddrivelsesområdet sker månedligt i Inddrivelsesudvalget og Produktionsforum. Disse udvalg forestår henholdsvis løsning af driftsmæssige udfordringer og større strategiske udfordringer. Målingerne omfatter restancestatistik og ressourceforbrug, men rapporteres i en deskriptiv form med store datamængder frem for udvalgte, retvisende styringsmål (se Figur 251). U hensigtsmæssighederne i den nuværende rapporterings og opfølgningens kompleksitet er yderligere beskrevet i kapitel 5.

Det anbefales specifikt, at SKAT sikrer månedlig overvågning af den samlede værdikæde for inddrivelse, og tilgangen, beholdningen og afgangens bør således følges løbende. Inden for hvert område bør komposition, status og risiko fremgå af rapporten. Den månedlige rapportering skal som minimum følge op på følgende mål for Borger og Erhverv:

- Tilgang, fordelt på restancetype, restancehistorik og statuskode
- Afgang, fordelt på restancetype, værktøj og kanal, andel afskrevet og modregnet samt restancealder ved afgang
- Samlet beholdning og antal skyldnere, fordelt på ikke-inddrivelige og inddrivelige restancer
- Inddrivelige restancer, fordelt på fordringshaver, restancealder, statuskode og risikovurdering¹³³
- Ikke-inddrivelige restancer, fordelt på fordringshaver og alder

Rapporteringen skal indeholde den historiske udvikling¹³⁴, hvorved den vil give et samlet billede af udviklingen i inddrivelse og derved muliggøre effektiv styring af området.

Det anbefales, at SKAT anvender lignende rapportering på medarbejderniveau. Medarbejderrapporteringen bør indeholde effektivitet (eksempelvis inddrevet mængde pr. arbejdstid og pr. restancebeholdning), produktivitet (eksempelvis antal besvarede opkald) og kvalitet (eksempelvis andel af behandlinger, som ikke følger standardprocessen).

Implementering af EFI forventes at understøtte mulighederne for rapportering af effekten af inddrivelsesaktiviteterne.

¹³³ Bliver først muligt ved lanceringen af EFI

¹³⁴ Bliver først muligt på sigt, da EFI ikke implementeres med historiske data

4.4.3.6 Systemunderstøttelse

Der er brug for systemunderstøttelse til at kunne tilrettelægge en effektiv inddrivelse. SKAT har i dag lav modenhed på dette område, idet inddrivelsen sker ved hjælp af tre¹³⁵ forskellige systemer siden sammenlægningen af den offentlige inddrivelse hos SKAT i 2005. To af disse systemer, KMD og RIS, tegner sig tilsammen for 91 procent af den samlede restancebeholdning (se Figur 241). KMD-systemet, der tegner sig for størstedelen af restancerne, indbefatter en række manuelle processer, mens RIS-systemet er mere automatiseret.

Manglende systemintegration betyder, at medarbejderne i Borger er specialiseret og organiseret efter system, og processerne for inddrivelse afhænger af, hvilket system en restance er opgjort i. Skyldnere vil dog ofte have gæld i flere systemer, hvilket kan nødvendiggøre manuelle opslag i flere systemer under sagsbehandlingen¹³⁶.

Det bemærkes, at SKAT venter på EFI, som vil samle alle inddrivelsesaktiviteterne i ét system, hvorfor systemet forventes at afhjælpe de nuværende mangler i systemunderstøttelsen.

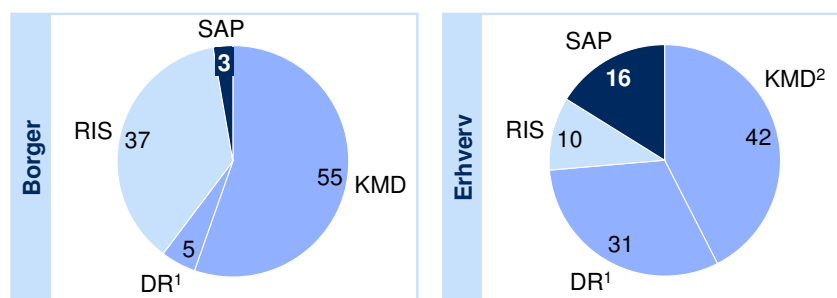
¹³⁵ Der er fire inddrivelsessystemer, men SKAT spejler restancer fra DR-systemet til KMD-systemet

¹³⁶ 28 procent af skyldnerne har pr. 31.7.2012 gæld både i KMD-IND og RIS

Figur 241

Fordeling af restancer i forskellige inddrivelsessystemer

Procent



1 Sagsbehandles i KMD igennem spejling og medtages i dataudtræk herfra
2 Erhvervsdrivendes personskat inddrives igennem erhversinddrivelsen

Kilde: Tabel 1 (inddrivelse webrapport) med opdeling på system, marts 2012

4.4.4 Analyse af restancebeholdningen

Formålet med dette afsnit er at undersøge mulighederne for at reducere beholdningen af restancer via først en kortlægning af den totale beholdning og derefter en analyse af restancer, der venter på behandling, henlagte restancer og restancer i lønindeholdelse.

Restancebasen udgjorde i december 2011 i alt 76,6 milliarder kroner ¹³⁷. I 2007-2010 steg restancemængden med 41 procent (se Figur 242), hvilket kan henføres til den øgede antal konkursramte virksomheder, borgere og virksomheder med presset likviditet og indtægt som følge af finanskrisen samt virksomheder med ligningsmæssig henstand.

Siden fusionen af inddrivelsesopgaven i 2005 har SKAT oplevet en løbende stigning i restancebasen, hvilket SKAT begrundes med ændret lovgivning (lavindkomstsværn mod inddrivelse) og øget fokus på ensartet behandling og

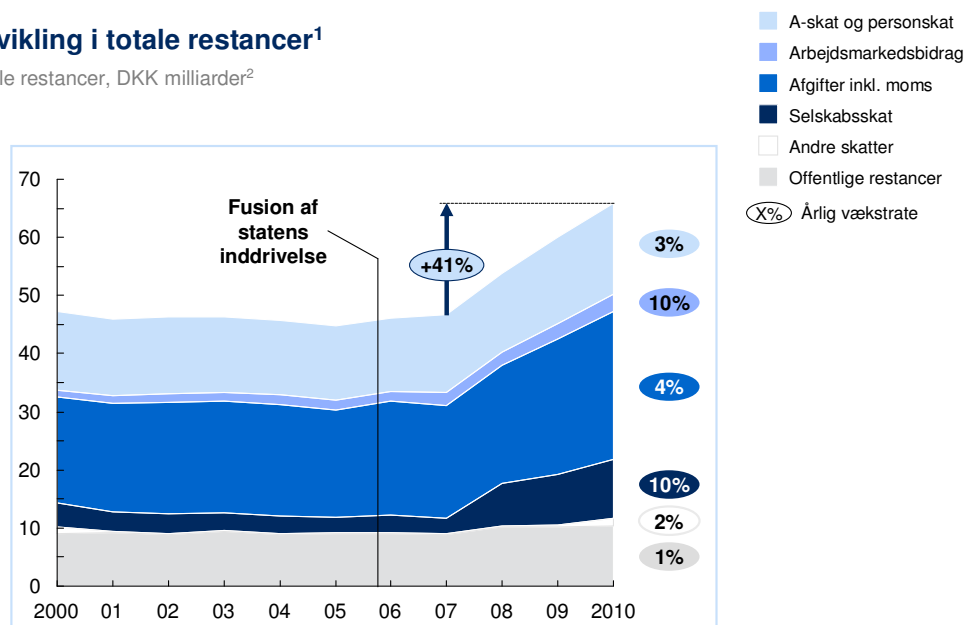
¹³⁷ SKATs webrapport "Inddrivelige restancer" (tabel 1) – Inkluderer både inddrivelige og ikke-inddrivelige restancer

restssikkerhed. Analyser viser imidlertid, at der fortsat er et forbedringspotentiale på området.

Figur 242

Udvikling i totale restancer¹

Totale restancer, DKK milliarder²



1 Indeholder både inddrivelige og ikke-inddrivelige restancer

2 Beregnet i 2008-priser

Note: Tal fra Rigsrevisionen og SKAT (offentlige restancer) er sammenstillet med tal fra Danmarks Statistik (øvrige)

KILDE: Rigsrevisionen og SKAT, Danmarks Statistik.

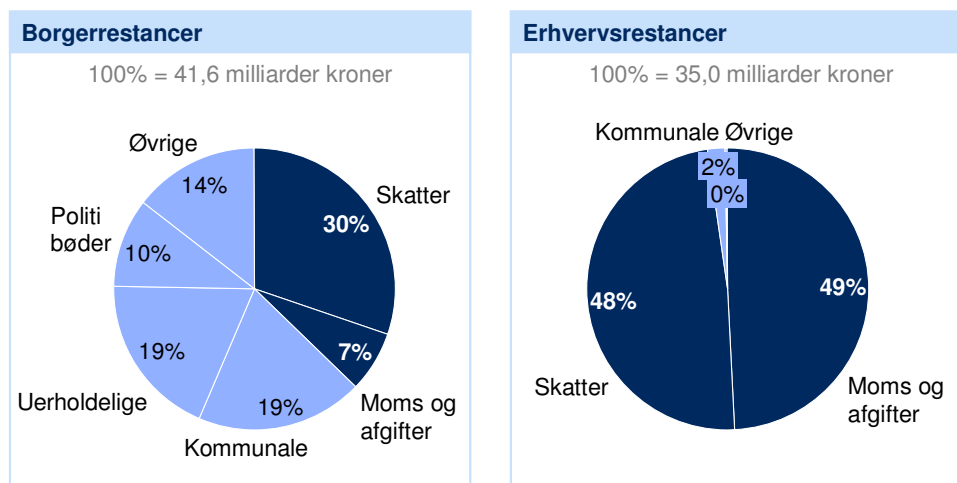
Den totale restancebeholdning er fordelt jævnt mellem borger- og erhvervsområdet (se Figur 243). SKATs egne skatte- og momsrestancer står for den største andel af de samlede restancer med henholdsvis 55 og 98 procent af borger- og erhvervsrestancerne. Borgere har endvidere en del kommunale restancer (20 procent) samt politibøder (10 procent).

Figur 243

Fordeling af restancer

Procent

■ Skatte-, moms- og afgiftsrestancer
■ Øvrige restancer



Note: 19 procent af Borger er overdraget for erhverv og skattetypen er ukendt. I fremstillingen antages fordeling svarende til Erhverv

KILDE: Tabel 1 (genereret for både inddrivelige og ikke-inddrivelige restancer). Data for december 2011

SKAT er underlagt et lovgivningsmæssigt regelsæt, som begrænser inddrivelsen, hvorfor 54 procent er defineret som *ikke-inddrivelige* (se Figur 244). Fælles for denne mængde er, at den ikke kan inddrives aktivt og hovedsageligt kan indeles i to grupper¹³⁸:

- For erhvervsområdet udgør 97 procent af de ikke-inddrivelige restancer skatte- og afgiftsrestancer, hvor der ikke kan gennemføres inddrivelse grundet konkursbehandling, anden bobehandling eller ligningsmæssig henstand i klagesager vedrørende skatteansættelser
- For borgerområdet udgør 88 procent af de ikke-inddrivelige restancer personskatter samt skatte- og afgiftsrestancer for afmeldte virksomheder med personlig hæftelse, hvor der er skønnet manglende betalingsevne

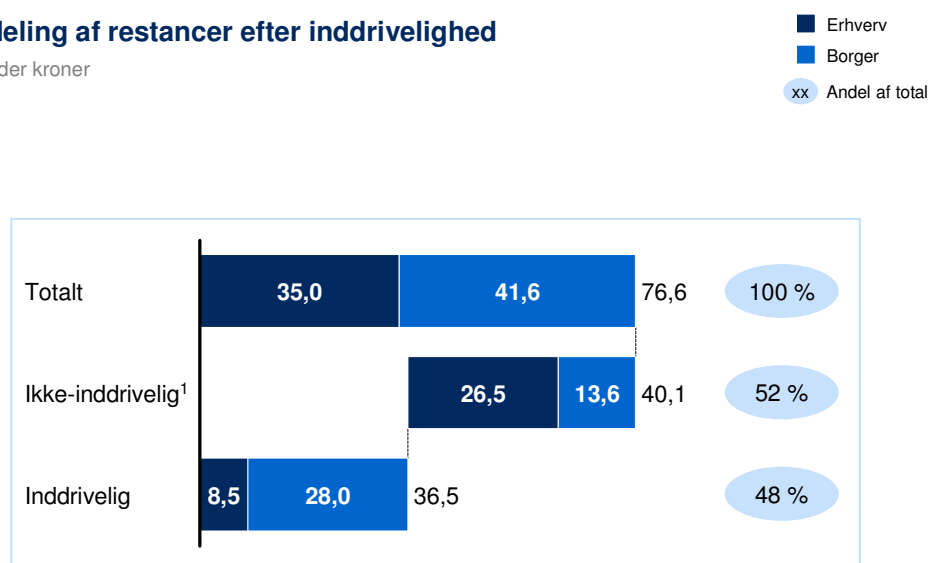
Den første mængde håndteres i Bobehandlingen, mens den anden mængde overvåges løbende sammen med de henlagte inddrivelige restancer.

¹³⁸ SKATs webrapporter over uerholdelige og ikke-inddrivelige restancer for erhverv og person (tabel 4e og 4p), december 2011

Figur 244

Fordeling af restancer efter inddrivelighed

Milliarder kroner



¹ Ikke-inddrivelige tæller både ikke-inddrivelige restancer og uerholdelige restancer

KILDE: Tabel 1 (genereret for både inddrivelige og ikke-inddrivelige restancer). Data for december 2011

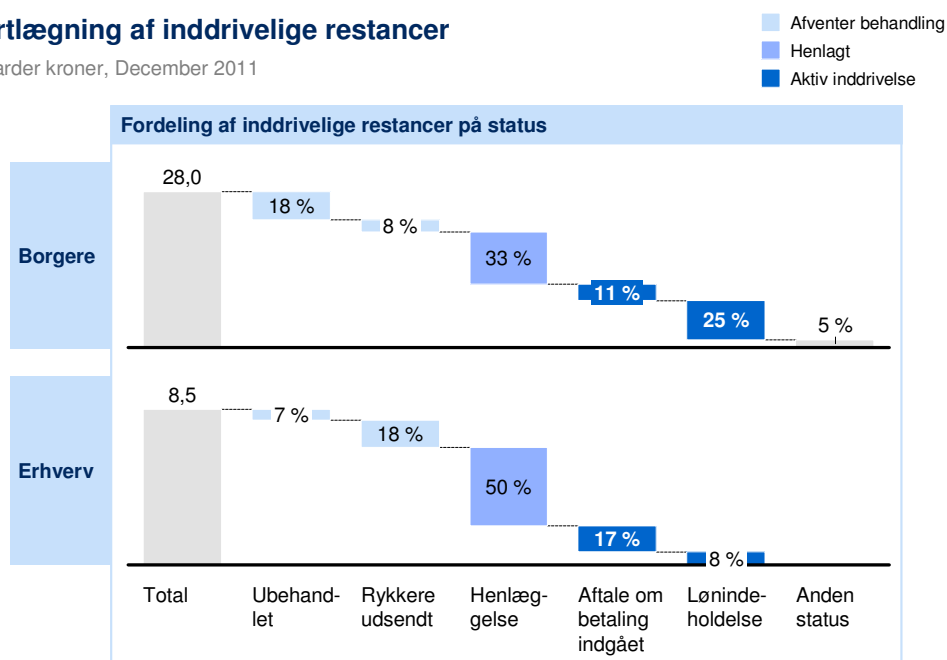
En opdeling af de inddrivelige restancer viser, at kun 33 procent er under aktiv behandling (aftale om betaling eller lønindeholdelse). Det gælder for resten, at på borgerområdet er 26 procent markeret som afventende behandling og 33 procent som henlagt, mens de tilsvarende tal for erhverv er henholdsvis 25 procent og 50 procent (se Figur 245).

Det bemærkes, at en del skyldnere betaler deres gæld, selvom de ikke er under aktiv behandling (de såkaldt "self-cure"-skyldnere), og således betaler, mens de eksempelvis afventer behandling fra SKAT. SKAT har imidlertid ikke indblik i, hvor stor denne andel er, og foretager - som tidligere nævnt - ikke aktiv segmentering af skyldnere, hvilket ellers kunne sikre, at SKAT brugte sine ressourcer på de andre skyldnere, som ikke selv betaler.

Figur 245

Kortlægning af inddrivelige restancer

Milliarder kroner, December 2011



Note: Absolut tal på baggrund af Tabel 1 og fordeling på baggrund af Tabel 3 grundet inkonsistens i data

KILDE: Tabel 1, Tabel 3. Data fra december 2011.

I det følgende undersøges de enkelte grupper af inddrivelige restancer nærmere, dvs. 1) restancer, der afventer behandling, 2) henlagte restancer og 3) restancer, der er i aktiv behandling. Der er mulighed for reduktion af restancebeholdningen i alle grupperne.

Analyserne i følgende tre afsnit fokuserer på følgende:

- Ventetid for restancer, der afventer behandling
- Henlæggelsesårsag og opfølgning på henlagte restancer
- Betalingsniveau for restancer i lønindeholdelse

Grundet de tidligere nævnte datamæssige begrænsninger foretages analyserne kun på en del af den totale restancebeholdning ud fra datatilgængeligheden i de forskellige systemer. Der forventes således umiddelbart at være større potentialer end de identificerede potentialer, men en konkret ekstrapolering til andre systemer vurderes ikke at være muligt som følge af store procesforskelle i systemerne.

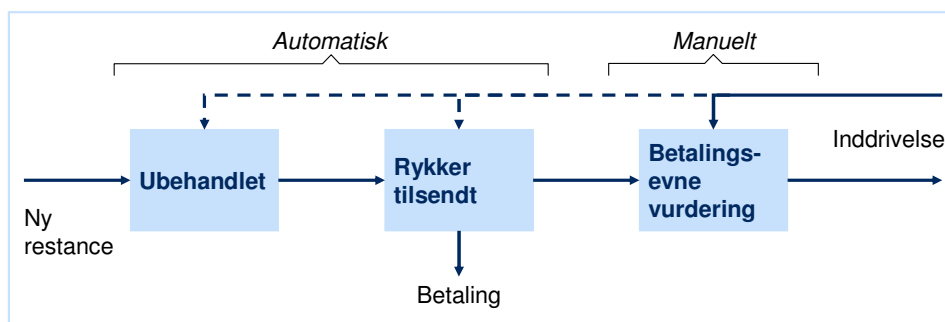
4.4.4.1 Afventende behandling

I dette afsnit analyseres restancer, som afventer behandling, dvs. inddrivelige restancer, som i KMD-systemet har status som "ubehandlet" eller "rykket"¹³⁹ (se Figur 246), hvilket indikerer, at skyldner maksimalt har modtaget rykkerskrivelser og således afventer videre behandling.

Rykkere er et vigtigt instrument, men det er samtidig centralt, at der efterfølgende følges op. Erfaringer fra finansielle institutioner viser, at der er en kraftig sammenhæng mellem en restances alder og sandsynligheden for succes, hvorfor de ubehandlede restancers alder analyseres nærmere i det følgende.

Figur 246

Udsnit af samlet proces for håndtering af restancer i KMD



I analyserne af de ubehandlede restancer anvendes oprettelsesdatoen for den enkelte sag som indikator for restancens alder¹⁴⁰. Data opdeles i KMD-restancer,

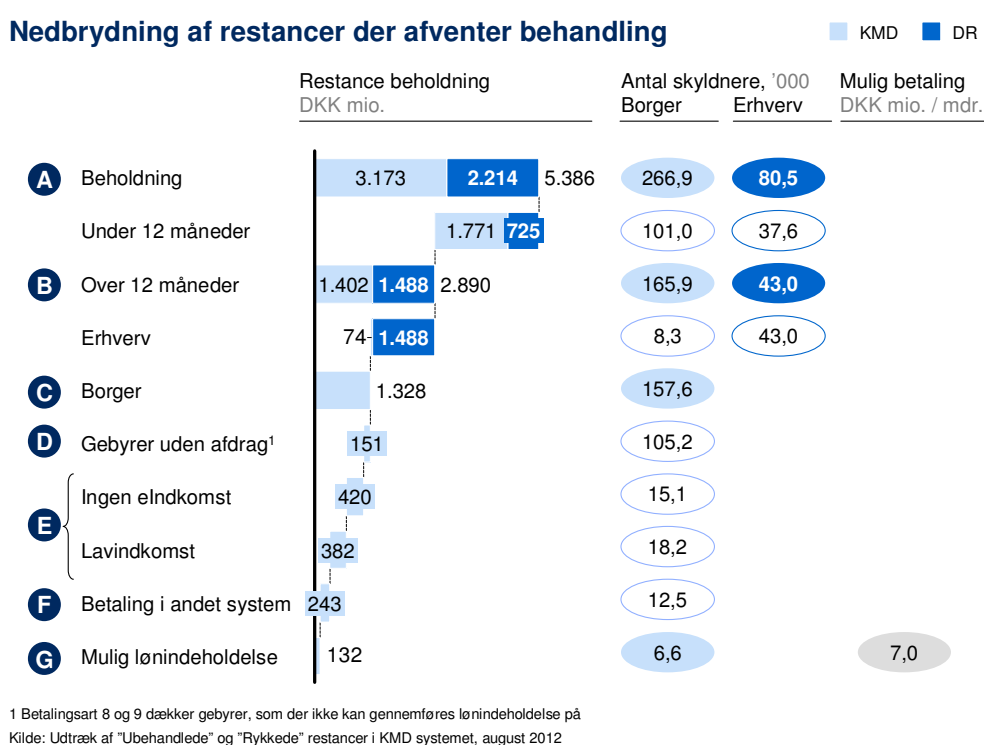
¹³⁹ Restancer med statuskode N1-N3 tælles som ubehandlede, mens restancer med statuskode R0-R6 tælles som rykkede. Denne opdeling er gennemført efter vejledning fra Inddrivelseskontoret

¹⁴⁰ Denne alder er ikke direkte sammenhængende med sagsbehandlingen, hvilket kan give anledning til en fejl

som hovedsageligt dækker over borgeres skatte- og kommunale restancer, samt DR-restancer, som hovedsagelig dækker over moms og A-skat.

Analysen viser, at sager kan afvente behandling i flere år, hvilket indikerer, at SKATs standardiserede arbejdsgange ikke følges i tilstrækkelig grad. I alt er 54 procent (2,9 milliarder kroner) af de ventende restancer, hvilket er fordelt på 209.000 skyldnere, mere end 12 måneder gamle (B). Denne beholdning af restancer, der har ventet på behandling i mere end 12 måneder, analyseres i det følgende nærmere for borgerområdet¹⁴¹.

Figur 247



For borgere (C), som står for 1,4 milliarder kroner af de restancer, hvor den beregnede alder er over 12 måneder, er det muligt at undersøge, hvorvidt en del af restancerne umiddelbart kan sættes i lønindeholdelse ved at frasortere dels (D) særlige restancetyper (nogle gebyrer kan ikke inddrives ved lønindeholdelse) og

¹⁴¹ For Erhverv, som udgør 2,3 milliarder kroner af de henlagte restancer, er det ikke muligt at gennemføre en tilsvarende analyse af muligheden for at sætte afventende restancer i aktiv inddrivelse, idet der ikke foreligger matchende indkomstdata

dels (E) skyldnere uden et brugbart indkomstgrundlag (skyldnere med lavindkomst eller uden opdateret indkomstdata).

Som følge af den manglende systemintegration vil en del af restancerne ligge ubehandlet i et system, mens der afbetales på gæld i et andet system. Det vurderes således, at disse skyldnere også skal frasorteres (F) for at nå frem til den endelige mængde skyldnere, der kan gå direkte til i betaling.

Det findes samlet set, at der kan gennemføres lønindeholdelse på i alt 6.600 skyldnere med en samlet restancebeholdning på 132 millioner kroner (G), hvilket bekræftes af en tilfældig stikprøve blandt de afventende restancer pr. august 2012.

Såfremt denne gruppe kom i lønindeholdelse ville det umiddelbart give et bruttoprovenu på omkring 7 millioner kroner før tilbageløb, hvilket svarer til cirka 5,3 millioner kroner efter tilbageløb^{142,143,144} den første måned. Dette vil løbende ændre sig som følge af ændringer i skyldners indkomst og andelen af fuld tilbagebetaling.

Alt i alt er der kraftige indikationer på, at der er en del uhensigtsmæssigheder i SKATs processer, hvilket SKAT bør adressere for at kunne drive en succesfuld inddrivelsesorganisation. EFI forventes at give en forbedring på disse områder, hvorfor de identificerede borgerrestancer forventeligt vil kunne sættes i lønindeholdelse.

I afsnit 4.6 vurderes muligheden for håndtering af restancerne inden implementering af EFI.

4.4.4.2 Henlagte restancer

I dette afsnit analyseres inddrivelige henlagte restancer, hvilket eksempelvis er skyldnere, hvor det vurderes, at de midlertidigt mangler betalingsevne.

Data med forklaringer på henlæggelserne er dannet via udtræk fra systemleverandør og SKAT. Restancer er udsøgt i RIS, KMD og DR, hvor restancerne i de to sidstnævnte systemer manuelt henlægges med en note om seneste dag for opfølgning. En udsøgning viser imidlertid, at henholdsvis 24 og 36

¹⁴² Der tages forbehold for, at en mindre andel af disse skyldnere kan have særlige indkomstforhold, som gør, at det på trods af deres høje indtjening ikke er muligt at gennemføre lønindeholdelse

¹⁴³ Tilbageløb angiver i dette tilfælde reducerede indbetalinger til staten for skatter og afgifter som følge af borgeres og virksomheders reducerede forbrugsmulighed. I beregningerne indgår et tilbageløb på 24,5 pct., jævnfør Finansredegørelse 2002

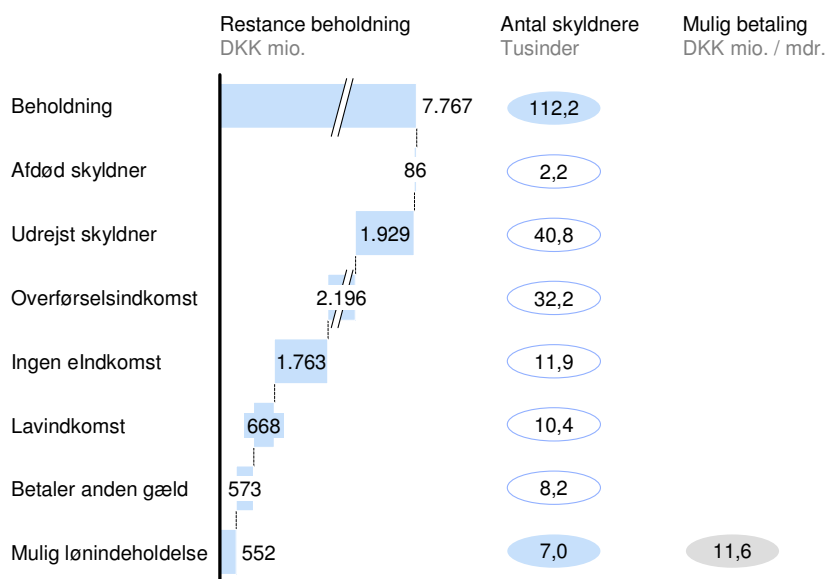
¹⁴⁴ Potentialet er beregnet ud fra tabeltrækket for ikke-forsørgere

procent af henlagte KMD- og DR-restancer har overskredet datoen for opfølgning (heraf henholdsvis 59 og 23 procent med mere end 3 måneder), hvilket er en indikation om suboptimale processer.

På borgerområdet er den mest udbredte årsag til henlæggelse manglende betalingsevne (37 procent af RIS-restancerne og 52 procent af KMD-restancerne). Restancerne følges automatisk i RIS, og manuelt med udsøgninger i KMD, hver måned. På samme måde er det i forhold til ventende restancer muligt at udsøge den del, som direkte kan sættes i lønindeholdelse, hvilket er udført for KMD-restancerne, hvor der i de nuværende systemer skal følges manuelt op, se Figur 248.

Figur 248

Nedbrydning af restancer der er henlagt i KMD-systemet



Kilde: Udtræk af "henlagte" restancer i KMD systemet, august 2012

Det vurderes, at der for de 112.000 skyldnere, hvor der er henlagte restancer for 7,8 milliarder kroner, er 7.400 skyldnere med restancer for 552 millioner kroner, som opfylder kravene for lønindeholdelse. Såfremt disse kom i betaling, ville det umiddelbart give et bruttoprovenu på omkring 11,6 millioner kroner før tilbageløb,

hvilket svarer til cirka 8,8 millioner kroner efter tilbageløb¹⁴⁵ i den første måned. Det vil efterfølgende ændres som følge af ændringer i skyldners indkomstniveau og andelen af samlede totale indbetalinger.

SKAT følger denne mængde løbende gennem udsøgninger, og prioriterer således restancerne til opfølgning efter betalingsevne, hvorfor potentialet anses for at være svært at realisere forud for implementering af EFI.

På *erhvervsområdet* bruges henlæggelser under hele inddrivelsesprocessen for alle restancer, der afventer næste skridt i processen. Den hyppigste årsag til henlæggelse er således afventende opfølgning¹⁴⁶ (54 procent), hvilket angiver, at en foged er i gang med sagen, men har planlagt opfølgning på et senere tidspunkt.

Størstedelen af henlæggelserne er således en direkte følge af de nuværende processer, hvor fogeder har ansvaret for den daglige prioritering af opgaverne. Det tyder på uhensigtsmæssige, procesrelaterede ventetider, og det kan derfor ikke afvises, at der er et potentiale i mere systematisk opfølgning på henlagte sager i Erhverv.

De identificerede områder indikerer, at der er uhensigtsmæssigheder i SKATs processer for henlæggelser, hvilket bør adresseres. EFI forventes imidlertid at give en forbedring på disse områder, hvor de identificerede borgerrestancer automatisk sættes i lønindeholdelse, og ventende erhvervsrestancer kan prioriteres centralt. Frem til implementeringen af EFI anbefales det, at SKAT fortsætter med de nuværende udsøgninger på henlagte restancer.

4.4.4.3 Aktiv betaling for Borger

I dette afsnit undersøges borgerrestancer, som er i aktiv betaling. Der fokuseres på lønindeholdelse, da det her er muligt at vurdere faktisk betaling i forhold til det fastlagte regelsæt for tabeltræk for forskellige indkomstniveauer. Lønindeholdelse er det vigtigste værktøj i inddrivelsen, da det tegner sig for 49 procent af de aktivt inddrevne restancer (jævnfør Figur 238 i afsnit 4.4.3.3). Formålet med det følgende er at forstå effektiviteten af de gennemførte lønindeholdelser for borgere.

Der er gennemført en udsøgning i KMD- og RIS-systemerne af alle borgere med betalingsaftale eller lønindeholdelse. Restancebeholdningen udgør i alt 18,4

¹⁴⁵ Tilbageløb angiver i dette tilfælde reducerede indbetalinger til staten for skatter og afgifter som følge af borgere og virksomheders reducerede forbrugsmulighed. I beregningerne indgår et tilbageløb på 24,5 procent, jævnfør Finansredøgørelse 2002

¹⁴⁶ Eksempelvis status øjeblikkelig opfølgning eller tilsigelse

milliarder kroner¹⁴⁷, hvoraf 71 procent er i lønindeholdelse (fordelt på 96.000 skyldnere). Der betales i gennemsnit 1.348 kroner månedligt pr. skyldner¹⁴⁸ i lønindeholdelse, og det. nuværende betalingsniveau kan for en del af skyldnernes vedkommende sammenlignes med det, der er teoretisk berettiget. Det gøres ved hjælp af en filtrering, hvor der kun medtages borgere, hvor der er potentielt øget lønindeholdelse¹⁴⁹ (se filtrering af restancer i Figur 252).

Ud af den samlede beholdning er der identificeret 7.000 skyldnere, hvor det er muligt at advisere om øget inddrivelse. Det gælder for de udsøgte skyldnere, at de har mere end 6 måneders forventet tilbagebetaling på deres gæld, og deres månedlige indbetaling kan forøges med minimum 1.000 kroner.

Såfremt alle blev adviseret om øget inddrivelse, og lønindeholdelsen blev justeret, ville dette give et umiddelbart bruttoprovenu på cirka 18-20 millioner kroner den første måned før tilbageløb, hvilket svarer til cirka 13-15 millioner kroner efter tilbageløb. Det skal dog bemærkes, at der kan være nogle indkomsttyper, hvor der ikke kan foretages lønindeholdelse, og at en del skyldnere vil rette henvendelse til SKAT for at få nedsat deres betaling på baggrund af en budgetvurdering. Det er netop af denne årsag, at minimumsgrænsen for ændring i lønniveau er sat meget højt (minimumsforøgelse på 1.000 kroner, svarende til 74 procent af gennemsnitlig betaling), så der sikres et konservativt potentialeestimat.

EFI forventes automatisk at sikre løbende justering af lønindeholdelse, såvel op som ned, så der altid trækkes det korrekte beløb. Det betyder, at EFI således vil realisere det identificerede potentiale. I afsnit 4.6 vurderes det, hvilke muligheder SKAT har frem til implementeringen af EFI.

4.5 Implementeringssekvens af tiltag

Det anbefales, at SKATs inddrivelsesområde transformeres i stort omfang, og erfaringer fra andre organisationer viser, at implementering af nye IT-systemer kræver flere års tilvænning samt tilpasninger og optimeringer af processer og arbejdsgange.

¹⁴⁷ Aktuel base, august 2012

¹⁴⁸ Beregnet for skyldnere i Danmark, som ikke modtager overførselsindkomst, som har betalingsevne og som har en gæld der overstiger nuværende betaling

¹⁴⁹ Borger, som ikke er på overførselsindkomst, som har betalingsevne og hvor den samlede gæld overstiger betalingsevnen

Implementeringen af de anbefalede tiltag vil således være en længere rejse for SKAT og kræve sekventiel implementering for at sikre oparbejdelse af læring tidligt i processen, muligheder for justeringer af processer og at hele organisationen kan følge med. Tiltagene anbefales implementeret i følgende rækkefølge:

- Identificerede **konkrete tiltag** implementeres umiddelbart og uafhængigt af EFI. Se afsnit 4.6
- Etablering af en ny **énstrengt og funktionsopdelt organisation** sammen med SKATs overordnede organisationsændring
- Implementering af **Et Fælles Inddrivelsessystem (EFI)** er planlagt til maj 2013, hvilket vil skabe ét samlet sagsbehandlingssystem for SKATs inddrivelse og sikre øget automatisering af processer. Det kræver migrering af data fra SKATs nuværende systemer, og frem mod implementeringen forestår der et betydeligt forberedelsesarbejde for SKAT
- Implementering af **performance management** skal sikre transparens af effekten af SKATs aktiviteter, øget fokus på præstationsmål på medarbejderniveau samt deling af gode erfaringer på tværs af teams og enheder. EFI vil give forbedret systemunderstøttelse til effektmåling, og der er i projektet defineret et antal målepunkter samt ressourceplanlægning. Succesfuld implementering kræver derudover standardiseret opfølgning og rapportering af de definerede måltal, opsætning af performance-dialoger på alle niveauer i organisationen samt deling af gode erfaringer
- Forbedret **styring af tilgang** i restancer implementeres uafhængigt af EFI, men for at sikre fokus i transformationen anbefales det, at SKAT igangsætter disse tiltag efter migreringen
- Opgradering af **kundesegmentering** samt **målrettet inddrivelse** kan implementeres, når de første effektmålinger er udført. Det fordrer succesfuld implementering af både tiltag 2) og 3) ovenfor. Det skal især sikres, at der foretages effektmålinger på tværs af kundekarakteristika, værktøjer og kanaler, så SKAT i fremtiden kan yderligere præcisere og optimere segmentering og inddrivelsesstrategi pr. segment

4.6 Yderligere tiltag til umiddelbar forbedring

Foruden den samlede transformation er der identificeret to tiltag, som med fordel kan implementeres umiddelbart. Fælles for tiltagene er, at de vil styrke den nuværende inddrivelse hurtigt og uden betydelige investeringer. Disse tiltag er:

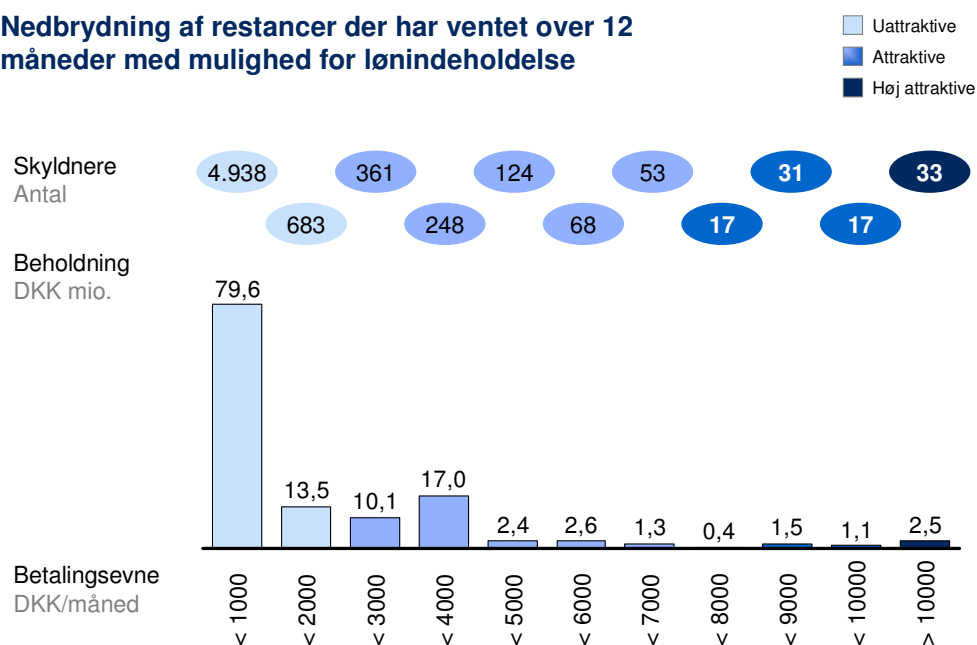
- Håndtering af sager, der har afventet behandling i mere end 12 måneder
- Justering af lønindeholdelse for skyldnere med ændret indkomstniveau

Som det fremgår af afsnit 4.4.4.1, er der restancer på 132 millioner kroner i alt for borgere med betalingsevne, som har ventet på behandling i mere end 12 måneder, og som bør kunne sættes direkte i lønindeholdelse.

Der er som nævnt imidlertid store usikkerheder i datagrundlaget, da sager kan figurere med forkerte statuskoder som følge af forskelle og uhensigtsmæssigheder i SKATs processer. På nuværende tidspunkt kræver det også manuel behandling, men det automatiseres med implementeringen EFI. For at undersøge, hvorvidt det er hensigtsmæssigt at håndtere dele af de ventende restancer på nuværende tidspunkt (inden implementeringen af EFI), er restancerne fordelt på betalingsniveau ved lønindeholdelse (se Figur 249).

Figur 249

Nedbrydning af restancer der har ventet over 12 måneder med mulighed for lønindeholdelse



Kilde: Udtræk af "Ubehandlede" og "Rykkede" restancer i KMD systemet, august 2012

Der er, som det fremgår, et stort antal restancer hos skyldnere med betydelig betalingsevne, som bør prioriteres i den daglige drift. Der er eksempelvis 33 skyldnere i udtrækket med betalingsevne på mere end 10.000 kroner om måneden, som har ventet i mere end 12 måneder.

Som tidligere nævnt er dataene behæftet med usikkerhed, hvorfor det anbefales, at SKAT igangsætter en gennemgang af restancer hos skyldnere med størst betalingsevne. Det anbefales, at de nødvendige ressourcer tages fra den daglige drift, hvor den gennemsnitlige sag resulterer i betydeligt lavere inddrivelse (1.348 kroner pr. skyldner).

Herudover er der henlagt restancer for 552 millioner kroner, selvom skyldnerne vurderes at have betalingsevne. SKAT foretager imidlertid allerede udsøgninger og prioriteringer af disse restancer, hvorfor der reelt er et potentiale i at indhente disse restancer ved hjælp af SKATs nuværende processer.

Som det fremgår af afsnit 4.4.4.3, eksisterer der endvidere en betydelig mulighed i at forøge lønindeholdelsen hos borgere med ændrede indkomstforhold. En analyse af relevante skyldnere, hvor der er mulighed for at forøge lønindeholdelsen med minimum 1.000 kroner pr. måned og mere end 6 måneders forventet

tilbagebetalingstid på gælden, viser, at lønindeholdelsen kan øges, hvilket umiddelbart ville kunne give et bruttoprovenu på 18-20 millioner kroner første måned (på en base af 2 milliarder kroner i gæld) før tilbageløb, svarende til cirka 13-15 millioner kroner efter tilbageløb.

Forøgelse af lønindeholdelsen kan gennemføres automatisk i RIS-systemet. Det bemærkes, at øget lønindeholdelse skal varsles, hvilket kan medføre indgående opkald hos SKAT og behov for budgetvurderinger, hvilket belaster ressourcerne.

På denne baggrund anbefales det, at SKAT gennemfører et pilotprojekt:

- De 100 skyldnere med størst ændring i indkomstgrundlag i RIS adviseres automatisk om forøgelse af træk
- SKAT måler den øgede belastning fra disse skyldnere i Inddrivelsescenteret og den resulterende stigning i inddrevne beløb

På baggrund af resultaterne kan det efterfølgende med baggrund i en business case vurderes, hvorvidt en fuld gennemførelse af forøget lønindeholdelse skal realiseres. Det vil i givet fald medføre, at yderligere 7.000 skyldnere skal adviseres om øget månedligt træk.

For begge tiltag er der tale om en restancemængde, som SKAT har prioriteret ikke at følge tilstrækkeligt op på. Der findes således en direkte gevinst i opfølgning på den korte bane og en ikke-kvantificerbar gevinst ved permanent forbedrede processer, hvilket opnås med implementeringen af EFI.

4.7 Bilag til kapitel 4

Figur 250

Et Fælles Inddrivelsesløsning - EFI

Beskrivelse

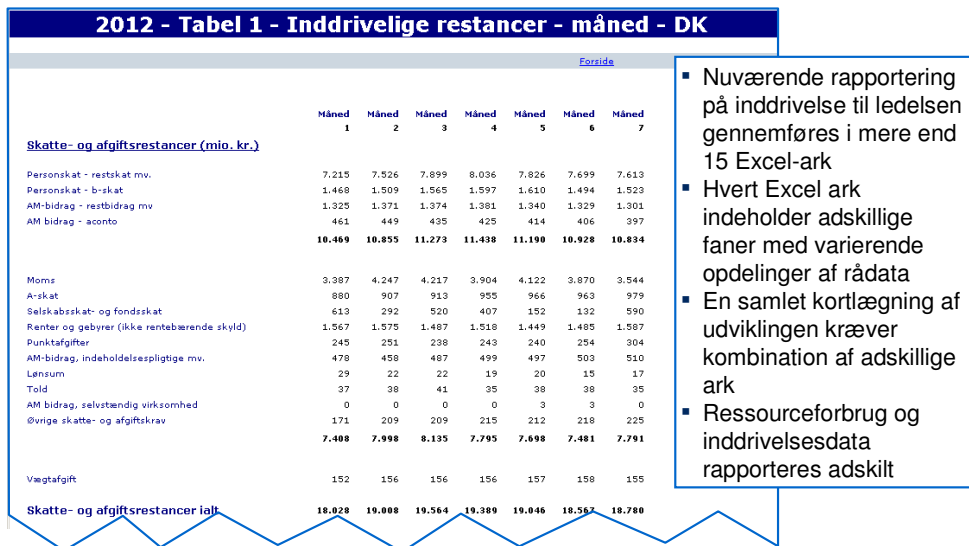
"Et fælles inddrivelsessystem – EFI – er betegnelse for et nyt IT-system, som skal erstatte de nuværende systemer til inddrivelse. Systemet skal således understøtte inddrivelsen af alle offentlige restancer. Løsningen skal have en høj grad af automatisering, for herigennem at kunne give besparelser på antal årsværk anvendt i inddrivelsen. Systemet skal blandt andet automatisere udsendelse af rykkere, opfølge på rykkere, lønindeholdelse og booking af foged. For uden besparelsepotentialet, vil EFI forventelig medføre øget provenu, da sager kan behandles hurtigere og bedre, eksempelvis igennem justering af lønindeholdelse. Nedenfor fremhæves hovedpunkterne i EFI på hver af dimensionerne for inddrivelse.

Dimension	Hovedtræk i forventninger til EFI
1. Begrænsning af tilgang	<ul style="list-style-type: none">▪ Ensartet indmelding af restancer fra alle fordringshavere▪ Samlet systemisk overblik på fordringshavers restancer og inddrivelsessuccesen
2. Segmentering og planlægning	<ul style="list-style-type: none">▪ Risikoscorening for alle skyldnere (både borgere og erhverv) med alt data det er lovligt at bruge▪ Inddeling i 9 grupperingen (kryds skyldnertype (borger, selvstændig, erhverv) og risikoniveau)
3. Værktøj og kontaktform	<ul style="list-style-type: none">▪ Forskellig inddrivelse for hver af de 9 grupperinger inspireret af de nuværende processer▪ Mulighed for løbende test af justeret taktikker på nuværende eller nye grupperinger
4. Organisering	<ul style="list-style-type: none">▪ Samlet ressourceprioritering for Borger og Erhverv på baggrund af komplet overblik
5. Performance management	<ul style="list-style-type: none">▪ Opsamling af data for alle inddrivelsesaktiviteter i et samlet system▪ Bedre data på inddrivelsesaktiviteter, herunder performance data på hver medarbejder
6. System-understøttelse	<ul style="list-style-type: none">▪ Samling af borger- og erhvervsrestancer i et system for derved at sikre bedre sagsbehandling▪ Automatiseret af processer, hvor opgaver tildeles medarbejdere og procesbrud dokumenteres

Kilde: Interview; Team Analyse; Skatteministeriets effektiviseringsoverblik - Årsafslutning 2011

Figur 251

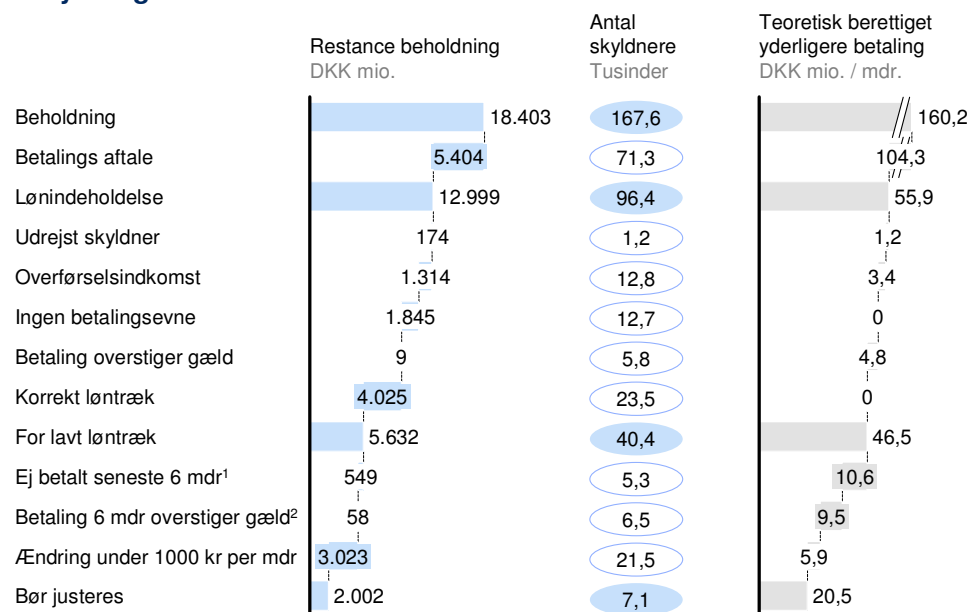
Eksempel på inddrivelses rapportering til ledelse



KILDE: Interview; Webrapporter

Figur 252

Nedbrydning af restancer i lønindeholdelse



¹ Skyldnere der ikke har betalt seneste 6 måneder bør netop have påbegyndt aftale, hvilket forventes at træde i kræft efterfølgende

² Da ændring af lønindeholdelse skal adviseres frasorteres alle skyldnere, som med nuværende træk vil have tilbagebetalt gæld på under 6 måneder

Kilde: Udtæk af alle i lønindeholdelse i KMD og RIS systemet, august 2012

5. STYRKET ØKONOMI- OG VIRKSOMHEDSSTYRING

I dette kapitel beskrives SKATs økonomi- og virksomhedsstyring med henblik på at vurdere styrker og udfordringer samt identificere eventuelle forbedringsmuligheder.

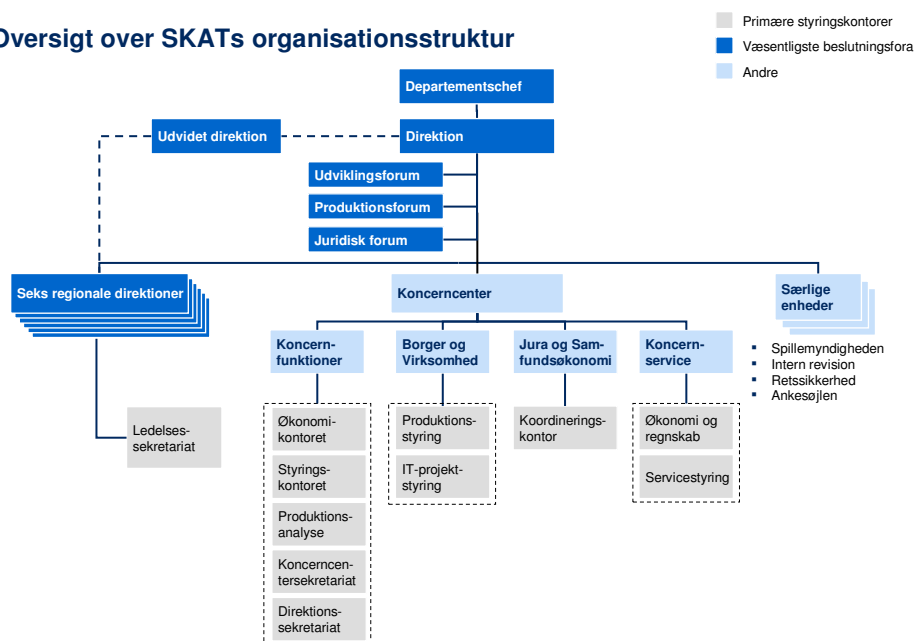
Kapitlet fokuserer på styringsmæssige forbedringsmuligheder, mens mulighederne for at øge produktiviteten er behandlet i kapitel 2.5. Kapitlet er baseret på gennemlæsning af rapporter, kvantitative analyser og procesbeskrivelser samt interviews med cirka 20 medarbejdere.

En stærk økonomi- og virksomhedsstyring er afgørende for at skabe transparens i ressourceforbruget, og dermed en forudsætning for SKATs mulighed for løbende at prioritere ressourcerne på den mest hensigtsmæssige måde. En stærk økonomistyring er også en forudsætning for at kunne sikre fleksibilitet og manøvrerum til at igangsætte modgående økonomiske foranstaltninger, hvis nye politiske forslag skal prioriteres eller hvis planlagte aktiviteter viser sig at afvige fra det budgetterede af uforudsete årsager. Endelig er en stærk økonomistyring i SKAT afgørende for, at de identificerede effektiviseringspotentialer og det budgetterede bevillingsfald på cirka 800 millioner kroner fra 2011 til 2015 kan realiseres på en hensigtsmæssig måde.

Den primære del af organisationen, som dette kapitel vedrører, beskrives inden kapitlets analytiske del, dvs. styringskontorerne og de centrale beslutningsfora i SKAT. Disse er illustreret i figuren nedenfor, hvor det ses, at det drejer sig om ti kontorer i Koncerncentret, seks regionssekretariater samt diverse beslutningsfora på centralt og regionalt niveau.

Figur 253

Overblik over SKATs organisationsstruktur



KILDE: Præsentationer fra SKATs Organisations- og Strategikontor; Dimensioneringsoverblik

De elleve beslutningsforas formål og sammensætning er beskrevet yderligere i kapitel 2.5., mens nedenstående figur opsummerer opgavevaretagelsen og årsværksbemandingen for hvert af de viste kontorer under Koncerncenteret og regionerne.

Figur 254

Beskrivelse af de væsentligste styringskontorer

Kontor	Antal årsværk	Beskrivelse
1-6 Regionale ledelsessekretariater	145	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sekretariatsbetjening af regionsdirektionen, omsætte virksomhedsplan og produktionsplan til daglig drift, arbejde forretningsorienteret med hensyn til at rådgive regionens ledere om brug af værktøjer.
7 Produktionsanalyse	35	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Produktionsanalyse består af to enheder, en analyseenhed og Business Intelligence (BICC). Analyseenheden har til formål at levere analyser af høj kvalitet til brug for forretningsstyring og udviklingen i Skatteministeriet. BICC har til formål at levere information til medarbejdere og ledelsen i Skat. Enheden har ansvaret for Business Intelligence som relaterer sig til forretningen.
8 Økonomi- og regnskab	22	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Den primære opgave er at sikre en korrekt regnskabsaflæggelse for hele Skatteministeriets koncern. Derudover har kontoret en række overordnede koordineringsopgaver på regnskabsområdet i forhold til Intern Revision og Rigsrevisionen.
9 Servicestyring	11	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ledelsestøtte for ledelsegruppen i Koncernservice samt understøttelse af resten af Koncernservice i at leve op til målsætningen om omkostningseffektiv driftssikker opgavevaretagelse.
10 Koordineringskontoret	17	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ansvar for koordinering af fagbudget, tillægsmidler, medarbejdsmidler osv. for Jura og Samfundsøkonomi. (Budgettyper er beskrevet i afsnit 4.1.4)
11 Produktionsstyring	14	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ansvarligt sekretariat for produktionsforum samt udvikling, implementering, opfølgning og produktionsplan. Sparringspartner og controller-funktion for landsdækkende og regionale enheder, projektledeelse på nordisk benchmarking.
12 Koncerncentersekretariat	13	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Varetager en række personrelaterede, styrings og virksomhedskulturelle opgaver i Koncerncenteret herunder fordeling, administration og opfølgning ift. dele af koncerncentrets budget
13 Direktionssekretariat	11	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Betjening af SKATs direktion herunder forberedelse af møder, støtte til forberedelse af komplicerede sagskomplekser og ledelsesmæssige prioriteringer
14 Økonomikontoret	11	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Overordnet udmelding af forbrugsmulighed, udvikling af lønsbudget, udmelding af langtidsbudget, budgetkonsolidering samt løbende forbrugsopfølgning. Ansvarlig for samarbejde med Finansministeriet og arbejdet med finansloven ift. driftsbevillinger samt Rigsrevisionen.
15 Styringskontoret	11	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fastlæggelse af styrings- og opgavehierarki, dimensionering af årsværk og lønomkostninger, udarbejdelse af og opfølgning på mål i virksomhedsplan og resultatkontrakter (på nær produktion), ydelseskatalog, styringsportalen, SKATs risikostyringsmodel
16 IT-projektstyring	7	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sekretariatsbetjening for Udviklingsforum og styringen af projektporteføljen, tværgående styring af IT-udviklingsbudget og vedligeholdelsesprojekterne, støtte i udvikling af business cases og projekt initieringsdokumenter.

KILDE: SKAT Intranet; SKAT tidsregistreringsudtræk for 2011 baseret på ABC-allokering af hovedprocesserne Betalt Fravær samt Ledelse og Overhead

De regionale ledelsessekretariater er organiseret med i alt seks kontorer og ikke som ét enkelt kontor. Mange af kontorerne har et tæt samarbejde, f.eks. økonomi samt økonomi og regnskab i forhold til regnskabsaflæggelsen.

De tre væsentligste kontorer i forhold til den overordnede planlægning og opfølgning er Økonomikontoret (driftsbudgettet), Styringskontoret (årsværksdimensioneringen) og Produktionsstyring (produktionsopfølgningen).

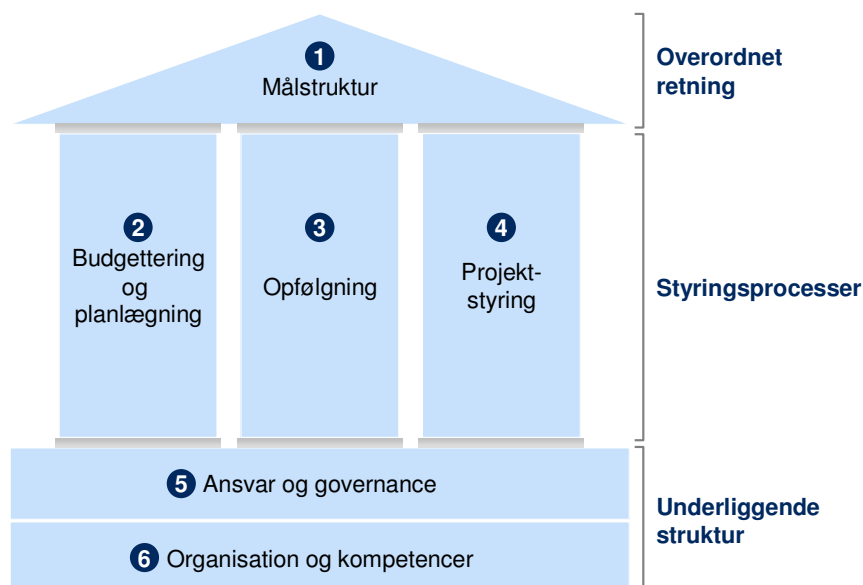
Sluttelig varetager IT-projektstyring budgettering og opfølgningen på IT-området, hvilket dog også gøres med nogen støtte fra Økonomikontoret.

5.1 Vurdering af SKATs økonomi- og virksomhedsstyring

SKATs varetagelse af økonomi- og virksomhedsstyringen er i det følgende analyseret gennem seks dimensioner (jævnfør Figur 255).

Figur 255

De seks elementer af økonomistyring



KILDE: McKinsey

Disse seks dimensioner er en ramme, der gør det muligt at foretage en udtømmende vurdering af økonomistyringen i en organisation. I analysen belyses SKATs praksis inden for hver af disse dimensioner og sammenlignes med god praksis, der er baseret på McKinseys klienterfaringer og ekspertise. I tillæg til den gode praksis sammensholdes SKATs praksis endvidere med en række statslige krav og retningslinjer, f.eks. statens krav til god økonomistyring i Cirkulære om budgettering og budget- og regnskabsopfølgning.

For at sikre klarhed omkring de seks dimensioner beskrives de kort nedenfor.

1. Målstrukturen, som behandler den overordnede retning, som en organisation styrer efter, koblet til både organisationens strategi og det økonomiske råderum

2. Budgettering og planlægning, som er den overordnede planlægning af ressourceforbruget, økonomi og aktiviteter

3. Opfølgning, som er den systematiske og samlede rapportering på organisationens aktiviteter, mål og ressourceforbrug

4. Projektstyring, som er principperne for styring og udvælgelse af nye projekter og investeringer i en organisation

5. Ansvar og governance, som omhandler de regler og den struktur, der er knyttet til beslutningstagen og incitamenter

6. Organisation og kompetencer, som vedrører organisering af styringsopgaven samt kompetenceniveauet i organisationen

Alle seks dimensioner vurderes i de efterfølgende seks analyseafsnit.

5.1.1 SKATs målstruktur

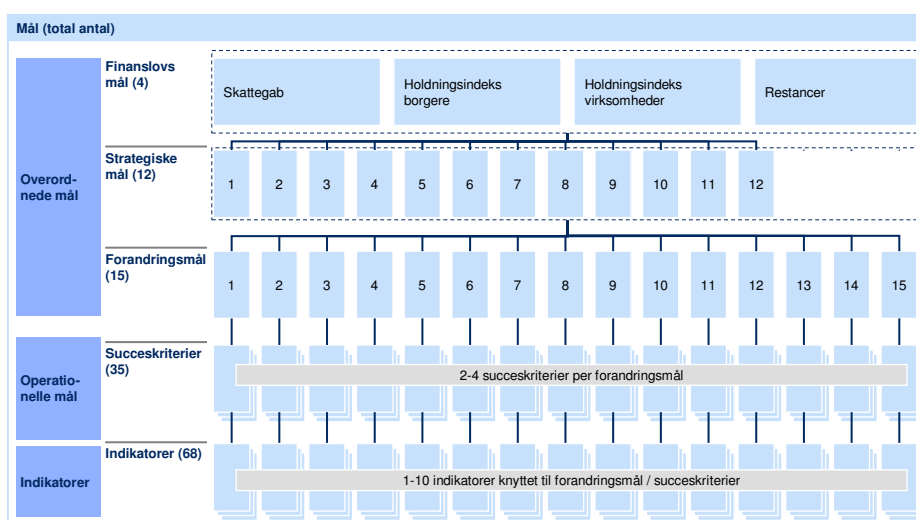
I dette afsnit analyseres SKATs målstruktur.

En klar målstruktur med resultatmål er en væsentlig del af at sikre god styring, da det både giver den samlede organisation en klar retning og et resultat at arbejde hen imod. En god målstruktur sikrer således, at samtlige medarbejdere i hele organisationen forstår deres andel i de forskellige mål, så de kan arbejde efter dem på det mere operationelle niveau.

Overordnet set vurderes det, at SKATs målstruktur er for overordnet og kompleks, at den primært er forankret i den øverste del af organisationen (direktionsniveau) og at den ikke er tilstrækkeligt klart brudt ned og operationaliseret i forhold til de andre dele af organisationen (jævnfør Figur 256).

Figur 256

Sammenhængen mellem mål, succeskriterier og indikatorer i SKAT



KILDE: Virksomhedsplanen for SKAT (2012)

Målstrukturen er opbygget med tre overordnede måltyper samt et sæt operationelle mål (succeskriterier), der måles baseret på et sæt indikatorer (eller milepæle). De strategiske mål og forandringsmålene er formuleret kvalitativt og opfyldelsen af dem vurderes ud fra en holistisk vurdering af de underliggende succeskriterier, som måles kvantitativt. Nedenfor er de forskellige mål, der alle indgår i virksomhedsplanen, beskrevet, og der gives et mere konkret eksempel på målene og sammenhængen mellem niveauerne i eksemplet i Figur 257.¹⁵⁰

Finanslovsmaal/effektmaal (4): De overordnede mål, som fremgår i finansloven, er målrettet effekten og tilfredsheden med SKATs aktiviteter og ydelser. Målene udarbejdes af SKAT.

Strategiske målsætninger (12): De strategiske/langsigtede målsætninger er opdelt på fire fokusområder, som er centrale for SKATs udvikling. De nuværende mål er gældende for 2010-2013. De strategiske langsigtede målsætninger danner baggrund for de kortsigtede mål i Virksomhedsplanen, jævnfør nedenfor. De strategiske målsætninger er defineret i SKATs strategiproces, men evalueres og justeres årligt.

Forandringsmaal (15):¹⁵¹ De 15 mål er opdelt i ni forandringsmaal for produktion, to for støtte og fire for ledelse, lovgivning og udvikling. Målene giver en mere konkret beskrivelse af de handlinger, initiativer, aktiviteter og projekter, som SKAT vil arbejde med i det indeværende år for at nå de strategiske målsætninger. I 2012 er der defineret forandringsmaal for otte af de 12 strategiske målsætninger. Målene er defineret på ydelsesniveau, jævnfør Figur 257.

Succeskriterier (35): De 35 succeskriterier er fordelt med 2-4 succeskriterier pr. forandringsmaal og måler således, hvornår forandringsmålene er opfyldt, dog med en vis grad af fortolkning. I visse tilfælde er succeskriterierne meget operationelle og specifikke for en given organisatorisk enhed, eksempelvis følgende, der gælder for SKATs telefoner:

”Kundetilfredsheden på telefonerne i Inddrivelsescentret er i gennemsnit 3,5 i 2012. Tilfredsheden opgøres hver uge, og tilfredsheden må maksimalt være 0,3 under 3,5 i 10 uger i løbet af 2012.”

¹⁵⁰ Virksomhedsplanen er den overordnede styrings- og målramme for SKAT for indeværende år, som er baseret på SKATs strategi og langsigtede målsætninger

¹⁵¹ I tillæg til de strategiske mål og forandringsmålene arbejder SKAT også med de kortsigtede mål / højeste/højst prioriterede områder. De syv højst prioriterede områder benyttes til at kommunikere, hvilken vej, som SKAT har valgt for det indeværende år som led i at nå de strategiske målsætninger. Målene tager udgangspunkt i de strategiske mål, men er ikke en simpel delmængde, da de er formuleret med en relevans for det indeværende år

I andre tilfælde er succeskriterier meget overordnet formuleret og dækker hele SKATs koncern, som eksempelvis følgende vedrørende virksomhedernes regelefterlevelse:

”I 2012 oplever flere virksomheder, at risikoen for at blive opdaget, hvis man snyder med skat, moms eller afgifter, er meget stor eller ret stor i forhold til 2011.”

Indikatorer (68): De konkrete målinger, der bruges til at følge den løbende drift frem mod succeskriteriernes endelige opfyldelse.

Det fremgår af eksemplet i Figur 257, at de fire finanslovs mål er meget overordnet koblet til de strategiske mål, og at der ikke er en enstrengt og klar nedbrydning af finanslovs målene til mere klart defineret strategiske mål.

Figur 257



Den konkrete strategiske målsætning i eksemplet *Vi gør kunderne digitale* kan således siges at være relateret til alle fire finanslovs mål. Fraværet af en enstrengt og klar nedbrydning af målene gælder på alle niveauer i målhierarkiet. Derudover bemærkes det, at de opstillede mål på niveauet under de strategiske målsætninger er defineret relativt kvalitativt. Det er således først på succeskriteriumsniveau, at der er tale om mål, der entydigt kan måles og operationaliseres i organisationen.

Baseret på ovenstående er der observeret følgende uhensigtsmæssigheder i SKATs målstruktur:

- Den nuværende målstruktur er unødigt kompleks. Det vurderes således, at tre overordnede målniveauer er for mange, særligt i betragtning af overlappet mellem strategiske målsætninger og forandringsmål, og flere af forandringsmålene er snarere formuleret som langsigtede effekter end konkrete kortsigtede målsætninger. Balancen i SKATs mål er skæv med for meget fokus på langsigtede effekter og for lidt fokus på effektivitetsmål for driften
- I Virksomhedsplanen er målene kun forankret på et overordnet ydelsesniveau. I Bilag B til Virksomhedsplanen samt de bagvedliggende måldesigns er målene dog nedbrudt og konkretiseret yderligere ud på specifikke organisatoriske enheder. Men det kan anføres, at processen, der skal sikre intern konsistens mellem forandringsmål og succeskriterier på det overordnede niveau og målene ned gennem organisationen, forsat ikke fungerer optimalt og derfor ikke kan sikre klar stringens og logik i målnedbrydningen
- Der arbejdes frem mod effekter i virksomhedsplanen, hvorfor flere direktører ofte vil bidrage til hver enkelt målsætning. Det fremgår imidlertid ikke klart af planen, hvilke direktører der har det primære opfølgingsansvar i det pågældende år.¹⁵² Det betyder, at det ikke altid er klart, hvem der har ansvaret for at følge op på målet og sikre, at det nås. Det er et problem, der yderligere forstærkes af den manglende forankring af mål ned gennem organisationen, og som gør det vanskeligt efterfølgende at følge op på ikke-opfyldte mål på en konsekvent måde
- Der mangler en samlet vurdering af målenes realisme i Virksomhedsplanen og en vurdering af, hvorvidt det er realistisk for SKAT at nå alle mål i det indeværende år

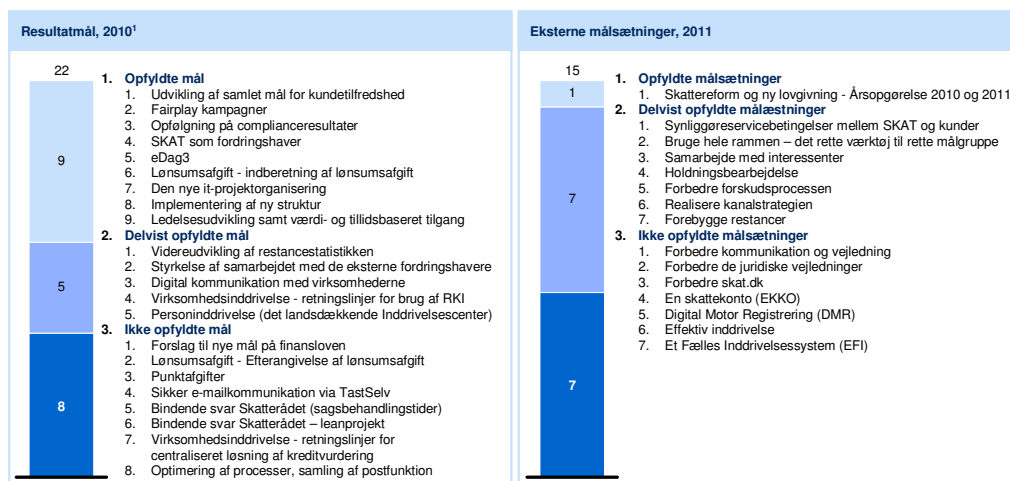
Vurderingen af SKATs mangel på klar, forankret og operationel målstruktur skal ses i lyset af, at SKAT ikke var i stand til at opfylde størstedelen af de fastsatte mål i 2010 og 2011 (jævnfør Figur 258).

¹⁵² Fra Virksomhedsplanen for 2012

Figur 258

SKAT opfyldte få af deres egne mål i 2010 og 2011

Opfyldt Ikke opfyldt
Delvist opfyldt



1 19 mål, 3 har af disse har dog delmål, hvilket bringer totalen op på 22

KILDE: SKAT årsrapport 2010 og 2011

Den manglende målopfyldelse gælder både de ovenstående mål i Virksomhedsplanen og finanslovs målene, som gennemgående ikke blev opfyldt hverken i 2010 eller 2011.

Udfordringerne i SKATs målstruktur har medført, at SKAT er påbegyndt et arbejde med at definere et mål- og indikatorhierarki. Arbejdet har indtil videre resulteret i indsamling og fordeling af alle mål og indikatorer på aktivitets- og ydelsesniveau, defineret af overordnede principper og påbegyndt udarbejdelse af yderligere målinger med procesejere og regioner. Målet er, at målinger på aktivitets- og ydelsesniveau skal kobles til de nederste organisatoriske niveauer, dvs. afdelingsleder- og skattedirektørniveauer.

Det igangsatte arbejde vurderes imidlertid at have udviklet sig til en for langtrukket proces med manglende fokus på defineret af de øverste mål, som bør være udgangspunktet for arbejdet. Risikoen ved den nuværende proces er således, at der skabes mål/målinger uden en tilpas høj styringsrelevans, da de i højere grad bør sættes og nedbrydes "oppefra og ned" i organisationen, hvorfor SKAT i endnu højere grad bør prioritere det nuværende arbejde med nedbrydning af de øverste mål. SKATs mål er, at arbejdet med formulering af målinger på de eksterne

ydelse skal være færdigt, så det kan indgå i Virksomhedsplanen 2013. SKAT udtrykker dog tvivl om denne tidslinje.

Baseret på ovenstående afsnit kan det således konkluderes, at SKAT på nuværende tidspunkt har behov for yderligere at styrke målstrukturen.

5.1.2 Budgettering og planlægning

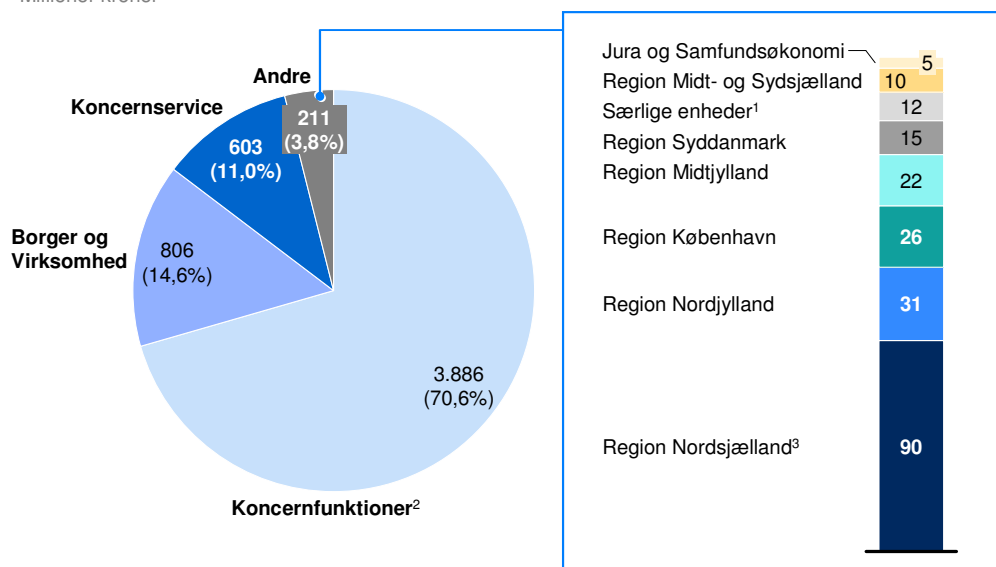
Følgende afsnit omhandler SKATs budgetlægningsprocesser og -principper samt SKATs overordnede planlægning af ressourceforbruget på virksomhedens aktiviteter.

Det generelle billede hos SKAT er, at der i dag er etableret en central budgetstyring, som er baseret på en centralt defineret budgetproces og klare disponeringsmuligheder, hvor regionerne i SKAT udelukkende administrerer mindre beløb (jævnfør Figur 259). Samtidig kan det også konstateres, at der er en række områder i SKATs budgetproces, hvorpå SKAT bør fokusere og forbedre praksis: Udarbejdelse af budgetforudsætninger, budgetinstruksen, periodisering og kontoopdeling af budgettet, hvilket udfoldes nærmere i det følgende.

Figur 259

Budgetansvar per enhed

Millioner kroner



¹ Retssikkerhed, Spillemyndigheden og Ankesøjlen

² Ink. beløb på 10 millioner kroner, der fordeles ud til de andre enheder til over- og merarbejde

³ 72,5 millioner til nummerplader

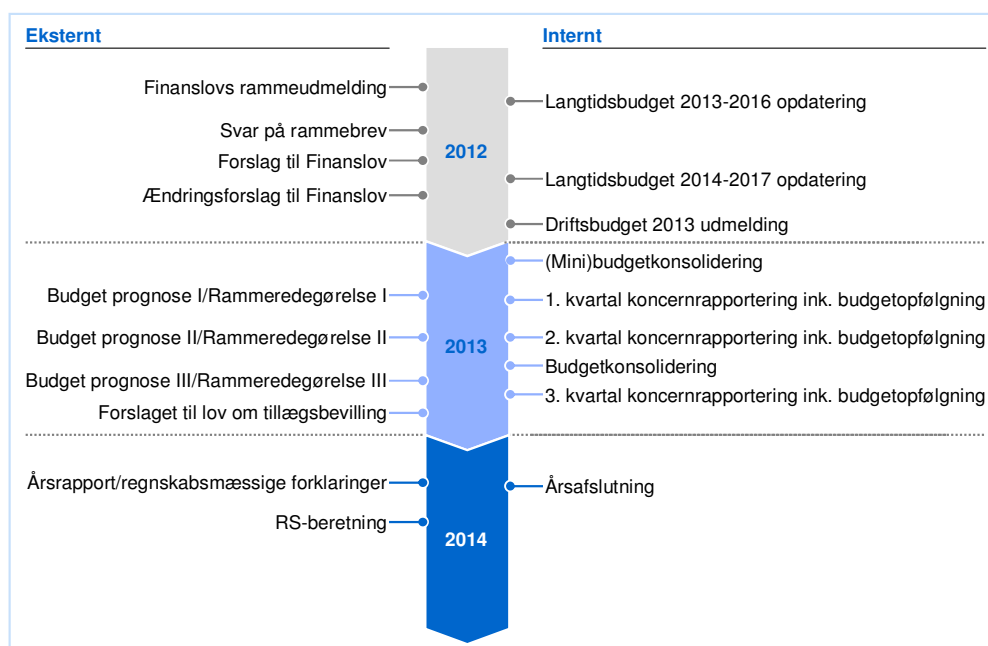
KILDE: SKAT Budget 2012 (20.12.2011)

Ovenstående figur viser, at tre enheder har et stort budgetansvar: Koncernfunktioner (Økonomikontoret), der varetager lønsumsbudgettet, Borger og Virksomhed (IT-projektstyringskontoret), der har ansvaret for udviklingsprojektbudgettet og IT-driftsbudgettet, og Koncernservice, der har budgetansvar for bygninger, husleje og personale-IT.

Den overordnede proces for, hvordan budgettet lægges, og hvordan det kobles til de eksterne krav og processer, er beskrevet i figuren nedenfor.

Figur 260

Budgetproces for Budget 2013



KILDE: SKAT

Ovenstående figur viser, at den interne budgetproces i SKAT er tilrettelagt, så den kobler sig til og kan understøtte den eksterne proces. Langtidsbudgettet opdateres eksempelvis umiddelbart efter rammeudmeldingen for at kunne fungere som input til den efterfølgende finanslovsproces. Det samme gør sig gældende i forhold til budgetprognose og koncernrapportering, der er synkroniseret for at opnå en sammenhængende opfølgning. Det gælder for de enkelte skridt i den interne budgetlægning, såsom langtidsbudgettet, driftsbudgettet og minibudgetkonsolideringen, at disse udsendes til, behandles og godkendes af den udvidede direktion.

Budgettets væsentligste elementer er: Den udmeldte ramme, der fastsættes af den årlige finanslov, langtidsbudgettet, driftsbudgettet, dimensioneringen, rammeredegørelser og budgetkonsolideringen.¹⁵³ De enkelte elementer er beskrevet nedenfor:

- **Budgetramme fra finansloven:** I december udmeldes den overordnede budgetramme for det kommende år til organisationen efter finanslovsaftalens indgåelse i november
- **Langtidsbudgettet** er det fireårige budget for SKAT. Budgettet tager udgangspunkt i bevillingsfaldet i finansloven og udarbejdes i et samarbejde mellem det centrale økonomikontor og de budgetansvarlige enheder
- **Driftsbudgettet (Budget 2013)** er det etårige budget på ydelsesniveau, der fordeles ud til de budgetansvarlige enheder (regioner og kontorer i Koncerncentret), jævnfør Figur 259. Driftsbudgettet indeholder følgende kategorier: Lønsumsbudget, kapacitetsbudget, fagbudget, finansielle omkostninger, udviklingsbudget, ordinærdrift samt trivsel og velfærd (jævnfør Figur 261)

Figur 261

Overblik over SKATs overordnede driftsbudgetrammer

Overordnet budgetramme	Budget 2012 Fordeling ¹	Beskrivelse
1 Lønsum / udgiftsløn	63%	<ul style="list-style-type: none"> ▪ SKATs totale lønsumsbudget administreres centralt af økonomikontoret på en mindre decentral ramme (2012: 10 millioner kroner) til over- og medarbejdsbetaling. Det er med udgangspunkt i denne ramme at årsværksdimensioneringen fastsættes
2 Kapacitetsbudget	22%	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kapacitetsbudgetterne vedrører IT Drift og vedligeholdelse, husleje, indretningspakke og IT-infrastruktur. Den overvejende del af budgetrammen udmeldes til Borger og Virksomhed, og specificeres efterfølgende ud på cirka 70 IT-systemer. De andre dele af rammen udmeldes til Koncernservice
3 Fagbudget	6%	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Denne budgetramme dækker øvrige udgifter relateret til specifikke driftsområder og opgaver for eksterne (f.eks. anskaffelse af nummerplader til nummerpladeekspedition) og interne ydelser i de landsdækkende centre og forretningsområder i Koncerncentret. I Koncernservice varetages dette af Direktøren. I Borger og Virksomhed af Produktionsstyring, i Jura og Samfundsøkonomi af Koordineringskontorer. For resten af Koncerncentret af Direktions- og Koncerncentersekretariatet ▪ Regioner har ansvaret for fagbudgetter til de relevante landsdækkende enheder
4 Finansielle omkostninger	5%	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Finansielle omkostninger inkluderer afskrivninger, renter, betalingsudlæg (mellemregning), indtægter (primært fra Spillemyndigheden) og AES / AER² bidrag. Disse administreres af Økonomikontoret på nær AER / AES², der administreres af Lon og Personalejura
5 Udviklingsbudget	3%	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dette budget vedrører udvikling af ny lovgivning, systemer, IT-projekter og forretningsstyringsinitiativer og administreres af Udviklingsforum
6 Ordinærdrift	1%	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ordinærdrift dækker udgifter til uddannelse, indenlandske rejser og møder samt personalerelaterede omkostninger. Disponeringen over dette budget varetages lokalt i regioner. I Koncerncentret administreres rammen af Koncerncentersekretariatet
7 Trivsel og velfærd	0,3%	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Denne budgetramme inkluderer frugt og kaffeordning, der administreres centralt af Koncernservice. Desuden er et mindre beløb til lokale sociale aktiviteter (HUS-budget) allokeret per bygning

Total: 5545 millioner kroner

¹ Udmeldt budget 2012 (Samlede omkostninger)

² Arbejdsgivernes elevrefusion (AER), arbejdsgivernes erhvervs sygdomssikring (AES) samt flyttegodtgørelser

KILDE: Forbrugsopgørelse første kvartal 2012; Notat om disponeringsregler per 1.1.2012

¹⁵³ Koncernrapportering og rammeredegørelser behandles i afsnittet om opfølgning

- **Dimensioneringen** er det overordnede budget for SKATs årsværkressourceforbrug, som er fordelt ud på ydelserne i SKATs ydelseskatalog på tværs af enheder i Koncerncentret, basisopgaver samt landsdækkende opgaver i regionerne og de særlige enheder¹⁵⁴
- **(Mini)Budgetkonsolideringen** er en revurdering af budgetbehovet med udgangspunkt i et opdateret regnskabsmæssigt forbrug eller nye initiativer (f.eks. nye udbud i løbet af budgetåret). Eksempelvis vil budgettet for 2013 således blive opdateret på baggrund af det regnskabsmæssige forbrug i 2012. Opdateringen foretages kun for driften

På baggrund af ovenstående kan det konkluderes, at SKAT har etableret en struktureret budgetproces med størstedelen af budgetansvaret centralt placeret. Hertil kommer en klar placering af det ledelsesmæssige ansvar i den udvidede direktion.

Ved en nærmere gennemgang af selve udformningen af budgetterne kan der peges på fem konkrete områder, hvor SKAT kan forbedre den indholdsmæssige side af budgetteringen:

- **Sammenhæng mellem budget og resultatmål:** Der er en lav grad af kobling til resultatmål i finansloven og Virksomhedsplanen på grund af, at der ikke er en systematisk proces til at sikre sammenhæng mellem målene i Virksomhedsplanen, driftsbudgettet og årsværksdimensioneringen. Den nuværende struktur sikrer således ikke i tilstrækkelig grad, at ressourcerne allokeres korrekt i forhold til de udmeldte organisatoriske mål, hvormed budgettet ikke direkte kan siges at være understøttende for opfyldelse af SKATs strategiske mål
- **Aktivitetsbaserede budgetforudsætninger:** På nuværende tidspunkt udfærdiges driftsbudgettet ikke på baggrund af aktivitetsbaserede budgetforudsætninger. Årsværksdimensioneringen foretages derimod gennem konkrete aktivitetsvurderinger, dog uden en egentlig bagvedliggende forudsætningsstruktur. Budgetteringen foregår således delvist på baggrund af erfaringer, effektiviseringsprojekter og planlagte aktiviteter. Med aktivitetsbaseret budgettering menes budgettering, der tager udgangspunkt i de væsentligste ressourcedrivere for hver aktivitet og kvantificering af dette. med det formål at sikre højere transparens i forhold til budgetoverskridelser og opfølgninger, da man kan se de bagvedliggende aktivitetsdrivere. Herudover giver det mulighed for en mere reel prioritering,

¹⁵⁴ Ydelseskataloget er SKAT katalog over samtlige aktiviteter (opgaver), der er kategoriseret i ydelser.

da man rent faktisk ved, hvad aktiviteterne koster.

Forudsætningen for aktivitetsbaseret budgettering er, at beregning af aktivitetspriser er muligt. SKAT er på nuværende tidspunkt i gang med at udvikle en ABC-model (activity based costing) til dette formål, men kan aktuelt kun manuelt foretage omkostningsfordeling på ydelsesniveau og beregne enhedsomkostninger i det omfang, SKAT er i besiddelse af volumenmålinger.

Hertil kommer, at der er konstateret inkonsistens i en del af de målinger, der indgår i det centrale datawarehouse. Det er eksempelvis konstateret, at inputmålingerne for en given aktivitet for en given afdeling ikke umiddelbart kan matches med outputmålingerne for den samme aktivitet i den samme afdeling. Derudover mangler modellen stadig systemmæssig understøttelse for at kunne anvendes optimalt

- **Budgetinstruks:** SKAT har på nuværende tidspunkt ikke en opdateret budgetinstruks med en detaljeret beskrivelse af økonomistyringen og budgetprocessen, men har dog udarbejdet et sæt klare disponeringsregler i forhold til budgetrammeansvaret (der behandles i afsnit 5.1.5). Det anbefales generelt, at man udarbejder en budgetinstruks for at øge transparensen i forhold til budgetprocessen og sikrer, at der placeres et entydigt ansvar for de enkelte faser og opgaver i budgetteringen og planlægningen
- **Periodisering:** SKATs periodiserer sine budgetter på baggrund af en historisk fordeling og ikke konkrete forventninger om forbruget i de enkelte måneder. Der er således ikke tale om en reel periodisering, der foretages på baggrund af egentlige operationelle antagelser af aktivitetsfordelingen henover året. Fra og med langtidsbudgettet 2013 påtænker SKAT dog at påbegynde egentlig periodisering ved, at Økonomikontoret laver et udkast til et periodiseret budget for hver region og budgetansvarlig enhed i Koncerncentret på baggrund af de forventede aktiviteter, hvorefter de enkelte enheder vil skulle forklare eventuelle ændringer til forslaget. I lyset af den relativt begrænsede erfaring med reel periodisering af budgettet og manglen på systematiske budgetforudsætninger kan denne plan og forventningerne i forhold til regionerne umiddelbart virke urealistisk
- **Kontoopdeling:** Slutteligt bemærkes det, at SKATs interne budgetter ikke følger hovedkontoopdelingen i finansloven, hvilket besværliggør SKATs budgetopfølgning i forbindelse med udarbejdelse af f.eks. rammeredegørelserne. På nuværende tidspunkt udfører man således teknisk omkontering fra visse områder (SKAT og Spillemyndigheden) via omposteringer fra Koncerncenterkontoen. Tekniske omkonteringer som disse er uhensigtsmæssige, da de skaber en lavere grad af transparens i styringen

Baseret på ovenstående afsnit kan det således konkluderes, at SKAT på nuværende tidspunkt arbejder med en centralt defineret budgetproces. Der er samtidig identificeret fem områder, hvor SKATs budgetpraksis bør forbedres for blandt andet at sikre større transparens i ressourceforbruget.

5.1.3 Opfølgning

Dette afsnit behandler SKATs opfølgning på koncern- og regionsniveau.

Opfølgning bør foregå med tilpas regelmæssighed og sikre relevant, fokuseret og sammenhængende ledelsesinformation til modtagerne. Billedet hos SKAT i dag er, at opfølgingsprocesserne på de væsentligste områder er klart defineret og at flere af de centrale opfølgingsrapporter i relativt høj grad er baseret på standardiserede formater. Kvaliteten i opfølgningen vurderes derimod at kunne forbedres, således at opfølgningen bliver mere fokuseret og handlingsorienteret, og dermed mere anvendelig for SKAT som styringsværktøj.

SKAT producerer i dag et stort antal af rapporter, hvoraf mange produceres ofte, og hvor den overordnede udarbejdelse af rapporterne er fordelt på fire af de centrale styringskontorer: Økonomikontoret, Styringskontoret, IT-projektstyringskontoret, Produktionsstyring samt Produktionsanalyse, der understøtter rapportering gennem webrapporter og mere længerevarende ad hoc-analyser. Rapporterne dækker både opfølgning på økonomi, Virksomhedsplanen, produktionen og IT-projekter (jævnfør Figur 262).

Figur 262

Overblik over de vigtigste centrale opfølgingsleverancer

	Rapport/Plan	Hovedforfatter	Beskrivelse	Årlig frekvens	Primær modtager
Økonomisk-opfølgning ¹	Koncernrapportering	Økonomi	Rapportering for på finanslovens hovedkonti	4	Udvidet direktion
	Forbrugsgørelse	Økonomi	Opfølgning på budgettet	12	Udvidet direktion
	Rammerdegørelse	Økonomi	Rapportering for på finanslovens hovedkonti	4	Finansministeriet
Virksomheds-opfølgning	Virksomhedsplan opfølgning	Styring	Opfølgning på mål og indikatorer i virksomhedsplanen	3	Udvidet direktion
	Strategisk risikoledeelse	Styring	Overblik over og risici og muligheder i forhold til Skatteministeriets mission	2-3	Direktionen
Produktions-opfølgning	Ledelsesrapporter for produktionen	Produktionsstyring	Produktions- og ressourcforbrugsoverblik	12	Produktionsforum
	Effektiviserings-overblikket	Produktionsstyring	Overblik over porteføljen af effektiviseringsprojekterne	Uklar	Produktionsforum
IT-opfølgning	UFO ² porte-følgjestatus	IT-projektstyring	Status på de vigtigste IT-projekter (>10 millioner kr)	12	Udvidetdirektion
	UFO budget-ramme	IT-projektstyring	Opfølgning på IT-udviklingsrammen	~20	Udviklingsforum (UFO)
	UFO – porteføljerreview	IT-projektstyring	Gennemgang af den samlede IT-udviklingsportefølje	2	Udviklingsforum (UFO)
	IT drift – budgetopfølgning	IT-projektstyring	Opfølgning på og konsolidering af IT-driftsbudgetterne	12	Udviklingsforum (UFO)
	IT drift – månedsrapporter	IT-projektstyring	Opdatering på status af forretningskritiske systemer	12	Udvidetdirektion
	Indrapportering til Finansudvalget	IT-projektstyring	Orientering Finansudvalget om Systemmoderniserings Fase 2 fremdrift	4	Finansudvalget
Support	Webrapporter	Produktionsanalyse	Support til produktion af webrapporter	N/A	Alle

1 Udover koncernrapporteringen og forbrugsgørelsen er budgetkonsolideringen og rammerdegørelser en del af den økonomiske opfølgning. Disse to er dog kommenteret i afsnittet om budget og planlægning
 2 Udviklingsforum
 KILDE: Styringskonceptet i SKAT; Intranet; gennemgang af materiale

De centrale fora i SKAT, der benytter rapporterne, er tidligere beskrevet i kapitel 2.5 om økonomi- og virksomhedsstyring. Nedenfor beskrives deres primære rolle i forhold til opfølgningen.

- **Direktionen** varetager den overordnede opfølgning, da store dele af den mere konkrete opfølgning og diskussion af opfølgningsmaterialet foregår i andre fora. Direktionen modtager dog UFO-porteføljerreviews. Endelig forelægges koncernopfølgningen for departementschefen i overensstemmelse med statens krav om god økonomistyring
- **Udvidet direktion** har ansvaret for opfølgning på Virksomhedsplanen og budgetterne. Herudover modtager de månedlige forbrugsgørelser og koncernrapporteringen samt de to årlige UFO-porteføljerreviews
- **Udviklingsforum** har det løbende ansvar i forhold til IT-udviklingsprojekter, og modtager således månedlige rapporter om udviklingsportefølgjestatus
- **Produktionsforum** har det overordnede ansvar i forhold til opfølgning på produktionen, herunder den månedlige ledelsesrapport om produktionen

Udover den centrale rapportering er der også decentral rapportering, som primært varetages af de regionale ledelsessekretariater. Rapporteringen vedrører følgende områder:

- **Budgettet.** Der følges på månedsbasis op på de dele af driftsbudgettet, der er allokert til regionen (herunder fagbudget, ordinærdrift samt trivsel og velfærd)
- **Ressourceforbruget.** Der foretages månedlig opfølgning på ressourceforbruget på ydelsesniveau samt kvartalsvis opfølgning på enhedsniveau
- **Projekter, herunder særlige finanslovsprojekter.** Der følges på månedsbasis op på samtlige finanslovsprojekter og indsatsprojekter, som regionen er ansvarlig for
- **Den regionale produktionsplan.** I den kvartalsvise ledelsesrapport følges der op på de forskellige mål i den regionale produktionsplan

Den decentrale rapportering har først og fremmest til formål at betjene den regionale direktion, men indgår også som et led i den konsoliderede rapportering på tværs af SKAT.

På baggrund af ovenstående gennemgang af SKATs rapporterings- og opfølgningsproces kan det konstateres, at SKAT på nuværende tidspunkt har etableret en omfattende rapporterings- og opfølgningsstruktur. Det blev i kapitel 2.5 vurderet, at denne opfølgning kan effektiviseres.

I det følgende afsnit fokuseres på *kvaliteten* i opfølgningen med afsæt i den analyseramme, der fremgår af Figur 263. SKATs praksis vurderes i forhold til følgende: Indeholder opfølgningsrapporteringen de rigtige elementer, og understøtter de en aktiv anvendelse i forhold til den interne opfølgning og de eksterne krav?

Figur 263

Evaluering af SKATs opfølgningsprocesser

- ✓ Tilfredsstillende
- (✓) Forbedringspotentiale
- Utilfredsstillende

	Dimensioner	Vurdering af SKATs praksis
Indhold	1. Struktur og processer	
	▪ Rapporteres på de vigtigste elementer: Økonomi, produktion, strategi, organisation og projekter?	(✓)
	▪ Foretages opfølgning med en passende hyppighed?	(✓)
	▪ Er der konsistens og sammenhæng mellem de forskellige elementer i opfølgningen?	—
	2. Rapportformater og information	
▪ Præsenteres relevant og nylig ledelsesinformationer?	✓	
▪ Understøttes rapporteringen af relevante og operationelle afvigelsesforklaringer?	—	
Anvendelse	3. Internt brug	
	▪ Understøttes ledelsesrapporter møder med fokus på fælles problemløsning og performance?	—
	▪ Er ansvaret for opfølgningen klar?	(✓)
	4. Eksterne krav	
▪ Kan opfølgningsrapporter anvendes direkte i den eksterne rapportering og krav i forhold til offentlig økonomistyring?	(✓)	

KILDE: McKinsey klienterfaring

Indenfor *strukturer og processer* udarbejder SKAT i dag rapporter for de væsentligste områder: Økonomi, Virksomhedsplanen, IT, produktion og projekter. Det skal dog samtidig bemærkes, at der fortsat mangler systematiseret opfølgning på SKATs effektiviseringsprojekter, hvilket SKAT er i gang med at implementere efter Rigsrevisionens anmærkning derom (februar 2012). Der er konkret observeret et antal begrænsninger i brugbarheden af SKATs nuværende *effektiviseringsoverblik*, hvilket resulterer i, at der er behov for en del manuelt arbejde for at kunne vurdere, hvor stor en andel af bevillingsfaldet, de eksisterende projekter kan realisere.

- For det første dækker overblikket ikke alle projekter, da fokus er på projekter med årsværksrelaterede effektiviseringer. Det giver således ikke et fuldt overblik over samtlige projekter i SKAT
- For det andet er overblikkets estimerer ikke altid genkendelige for de enkelte projektledere, og det er observeret, at i nogle tilfælde er projektlederne ikke bevidst om overblikkets eksistens
- For det tredje er overblikket ikke udtømmende for IT-projekter. Kontoret IT Projektstyring vedligeholder således en separat "Potentialeberegning for IT-

projekter" med 28 projekter, der er delvist overlappende med IT-projekterne i effektiviseringsoverblikket, omend flere estimater afviger. Captia-opgradering er eksempelvis medtaget med en lønsumsreduktion på 37,5 millioner kroner i effektiviseringsoverblikket, men kun med 15 millioner kroner i potentialeberegningen for IT-projekter

- For det fjerde kan overblikket ikke bruges som opfølgingsværktøj, da det ikke indeholder realiserede tal, omend dets struktur muliggør det
- Endelig er der ikke etableret en formel opfølgingsproces for effektiviseringsoverblikket

Det skal dog samtidig bemærkes, at SKAT arbejder med at forbedre effektiviseringsoverblikket og er gået i gang med at definere "gevinstejere" (personer, der er ansvarlig for at sikre, at gevinster opnås) samt udarbejde gevinstrealiseringsplaner (planer, der skal sikre, at gevinsten opnås) og deraf følgende gevinstrealiseringsrapporter (opfølgingsrapporter om, hvorvidt gevinsten er opnået) for samtlige nye projekter. Det vurderes, at SKAT kan højne kvaliteten i projekt- og gevinstopfølgningen, når de nye opfølgingsprocedurer er implementeret fuldt ud og efterleves.

Det gælder for de fleste rapporter, at hyppigheden vurderes til at være opfyldt, da rapporterne udkommer med passende intervaller (jævnfør Figur 262). Det vurderes dog at være et område med forbedringsmuligheder på grund af de konkrete observationer i forhold til den manglende opdatering af effektiviseringsoverblikket

Sluttelig er manglen på en klar kobling mellem de forskellige opfølgingsdele problematisk, og der er således ingen formaliseret kobling mellem opfølgingsprocesserne for dimensionering, budget og Virksomhedsplanen på overordnet plan, men derimod tre separate processer. Der kan således ikke i tilstrækkelig grad sikres en kobling mellem opfølgning på de forbrugte ressourcer og de udmeldte organisatoriske mål, hvilket medfører en risiko for et forskelligartet perspektiv på status og kan medføre at initiativer for at rette op på afvigelser ikke i tilstrækkelig grad tager alle tre dimensioner med.

I forhold til *rapportformater og information* opfylder SKAT den ene af to dimensioner. Den første dimension fokuserer på relevansen af informationerne i rapporterne, hvor det vurderes, at SKATs informationer i opfølgingsrapporterne er relevante og opdaterede. I forhold til informationer om budgetafvigelser er det vurderingen, at SKATs praksis på nuværende tidspunkt kan forbedres væsentligt, da det er vanskeligt for SKAT at lave operationelle afvigelsesforklaringer, som er tilstrækkeligt detaljerede, i det driftsbudgettet ikke udarbejdes med afsæt i

aktivitetsbaserede forudsætninger, jævnfør afsnit 5.1.2 om budgettering og planlægning.

Endvidere kan der konstateres et forbedringspotentiale i forhold til den *interne brug* af opfølgingsrapporter i SKAT. Som nævnt i afsnit 5.1.1 vanskeliggør det store antal mål i eksempelvis Virksomhedsplanen SKATs effektive og fokuserede opfølgning af høj kvalitet. Det samme gælder for SKATs opgørelse over planlagte/igangsatte effektiviseringsprojekter (*effektiviseringsoverblikket*), der præsenteres i sit fulde format i Produktionsforum.

Det vurderes, at kravet om klarhed over ansvaret for opfølgningen er delvist opfyldt, da ansvaret for den overordnede opfølgning på budget, dimensionering og Virksomhedsplanen formelt set er placeret hos direktionen. Omvendt ses det, at opfølgningen i praksis foretages af den udvidede direktion, hvilket er problematisk, da den udvidede direktion opererer med fælles ansvar, som tidligere omtalt i afsnittet omkring målstruktur og afsnit 2.5., hvorfor det kan lede til uklarhed omkring det endelige ansvar for opfølgningen. Det er derfor vurderingen, at ansvaret for opfølgningen bør placeres klart og entydigt.

Endelig kan det i forhold til de *eksterne krav* konstateres, at den førømtalte inkonsistens mellem hovedkontoopdelingen på finansloven og de interne budgetter medfører en u hensigtsmæssig intransparens og besværliggør SKATs budgetopfølgning i forbindelse med udarbejdelse af rammedegørelserne, fordi SKAT udfører manuel, månedsvi teknisk omkontering mellem finanslovskonti for at leve op til statens krav om god økonomistyring.

I forbindelse med den eksterne opfølgning er det endvidere vanskeligt at tilvejebringe tilstrækkeligt detaljerede afvigelsesforklaringer, dels fordi budgettet ikke tager udgangspunkt i aktivitetsbaserede forudsætninger og en stringent logik for periodisering af udgifter og dels fordi den nuværende organisering med decentrale enheder skaber en høj grad af kompleksitet i organisationen, hvorfor det kan være vanskeligt at producere et detaljeret og fyldestgørende billede af baggrunden for afvigelser i ressourceforbruget.

Ovenstående gennemgang viser dermed, at SKAT har fokus på dels løbende forbedringer i opfølgningsprocessen og dels at overholde statens krav til god økonomistyring, men at opfølgningen på en række områder kan optimeres.

5.1.4 Projektstyring

SKATs væsentligste projekter og investeringer er alle relateret til IT, hvorfor omdrejningspunktet for dette kapitel er SKATs IT-projektstyring.

I en organisation som SKAT med mange, meget store projekter er det vigtigt at have solide projektstyringsprincipper og -modeller. SKAT har derfor i samarbejde med andre offentlige institutioner i de seneste år arbejdet med at professionalisere hele IT-projektorganisationen, således at organiseringen af området i dag har en forholdsvis høj modenhedsgrad, hvilket blandt andet har ført til etableringen af et Projektmetodekontor.

De to væsentligste kontorer i relation til opgaven er IT Projektstyring og Projektmetode, mens Økonomikontoret i begrænset omfang understøtter IT-projektstyring i forhold til den økonomiske budgettering og business cases.

SKAT vurderes i dag formelt set at have etableret gode styringsværktøjer til IT-projekter i form af SKATs governancemodel, den fællesstatslige IT-projektmodel, operationalisering af SKATs egen nye projektmodel og en officiel overdragelsesproces for projekter fra udvikling til produktion.

- **Governancemodel:** SKAT har i dag etableret en solid governancemodel for IT-projekter, jævnfør Figur 264, med klart defineret disponeringsregler og roller i forhold til ændringsanmodninger og tidsændringer for de forskellige niveauer. Det understøttes af en forankring af det endelige ledelsesansvar for IT-projekter i Udviklingsforum (med Udviklingsdirektøren som den endeligt ansvarlige), hvilket er kombineret med deltagelse af Projektdirektøren som formand i alle de væsentligste IT-projekter

Figur 264

Generiske styringsorganer og beslutningsansvar for IT-projekter

Organ	Budget og disponering	Ændringsanmodninger	Tidsændringer
1 Finansudvalget	<ul style="list-style-type: none"> Godkende projektaktstykker ≥ 60 millioner kroner 	<ul style="list-style-type: none"> Godkende ændringer ≥ 10procent og ≥ 6 millioner kroner og andre væsentlige ændringer 	<ul style="list-style-type: none"> Godkende aktstykker
2 Direktionen	<ul style="list-style-type: none"> Udmelde budgetramme til UFO 	<ul style="list-style-type: none"> Godkende alle ændringer udenfor UFO-budgetramme 	<ul style="list-style-type: none"> Godkende forsinkelser udover tidsrammen i aktstykker
3 Udviklingsforum (UFO)	<ul style="list-style-type: none"> Bevilge budget til projekter/-program 	<ul style="list-style-type: none"> Godkende alle ændringer uden for projektets/programmets egen Budgetramme 	<ul style="list-style-type: none"> Godkende projekt afslutningsdato samt forsinkelser, der påvirker idriftsættelsesdato
4 Styregruppe	<ul style="list-style-type: none"> Disponere budget til program/projekt 	<ul style="list-style-type: none"> Godkende alle ændringer der overstiger en i projektbeskrivelsen fastsat beløbsgrænse, og samtidig er inden for projekts/-programmets budgetramme 	<ul style="list-style-type: none"> Godkende tidsplan samt eventuelle forsinkelser af milepæle, der ikke påvirker idriftsættelsesdato
5 Programchef	<ul style="list-style-type: none"> Disponere på tværs af projekter inden for samlet budget 	<ul style="list-style-type: none"> Godkende mindre ændringer uden større forretningsmæssig konsekvens (inden for budget/tid) 	<ul style="list-style-type: none"> Forvalte ansvar for hovedtidsplan for program og afhængigheder mellem projekter og omverden
6 Projektchef	<ul style="list-style-type: none"> Disponere inden for projektbudget (på tværs af delprojekter) 	<ul style="list-style-type: none"> Godkende mindre ændringer uden større forretningsmæssig konsekvens (inden for budget/tid) 	<ul style="list-style-type: none"> Forvalte tidsplan for projekt og afhængigheder til omverdenen

KILDE: SKAT

- **Den fællesstatslige IT-projektmodel:** SKAT anvender i dag den fællesstatslige IT-projektmodel på alle nye projekter over 10 millioner kroner, som blandt andet inkluderer et projektinitieringsdokument, business case, gevinstrealiseringsplan, risikoanalyse, kvalitetsplan og en risikoscore
- **Egen projektmodel:** Med udgangspunkt i den fællesstatslige IT-projektmodel opererer SKAT med sin egen projektmodel. SKATs model er en yderligere detaljering af den fællesstatslige model, hvilket blandt andet indebærer opdeling af fasen *anskaffelse* i *specificering* og *udbud* samt opdeling af fasen *gennemførelse* i *produktudvikling* og *implementering*. Derudover består SKATs model af udvikling af specifikke værktøjer og skabeloner, så man kan arbejde med den fællesstatslige IT-projektmodel i praksis
- **Proces for projektoverdragelse:** SKAT har i dag en veldefineret proces for officiel projektoverdragelse, der skal sikre, at den nye systemejer forpligter sig til at overtage projektet og følge op på implementeringen. Det inkluderer både en indstilling til overdragelse fra projekt til drift samt et officielt overdragelsesdokument med krav til den nye ejer

Selvom der er indført en række styringsværktøjer, oplever SKAT fortsat udfordringer i forbindelse med styring af IT-projekter. Status i SKATs sidste

Porteføljereview (maj 2012) er således, at cirka halvdelen af alle udviklingsprojekter er forsinket, og at SKATs investeringsomkostninger er opjusteret med 319 millioner kroner. Udfordringerne skyldes især følgende forhold:

- **Gamle projekter:** SKATs portefølje indeholder en række ældre projekter, der er igangsat før indførelse af den nye, obligatoriske fællesstatslige projektmodel, hvorfor styringsmodellen grundlæggende er svagere og indeholder en historik med en række problematiske forhold, f.eks. i forhold til leverandører og styringen af disse. Det gælder blandt andet Systemmoderniseringen (Fase 2), der dækker en stor del af de 319 millioner kroner, som er tilført SKAT, jævnfør ovenstående
- **Kompetencemangel:** Det er konstateret mangel på specifikke IT-projektcompetencer i forhold til styring og budgettering af projekter, hvilket medvirker til, at de tilgængelige styringsværktøjer ikke på nuværende tidspunkt kan anvendes optimalt, jævnfør afsnit 5.1.6. Derudover gør IT-projektstyringskontorets ringe størrelse kontoret sårbart både i forhold til medarbejderudskiftning og faglig sparring
- **Projektstøtteværktøjer:** SKAT kan inden for den specifikke projektbudgettering yderligere styrke de interne værktøjer, der understøtter modelbrugen. Det er blandt andet konstateret, at udarbejdelsen af projekternes budgetter i for høj grad er baseret på erfaringer i stedet for underliggende forbrugsdrivere eller centrale datakilder og forudsætninger. Det vanskeliggør eksempelvis kvalitetssikring og vurdering af leverandørpriser. Det samme forhold gør sig gældende i forhold til en mere systematisk eller specifik underbyggelse af risikoforudsætninger, hvor SKAT på nuværende tidspunkt ikke har systemiseret viden eller en proces for dette
- **Skellen mellem ændringsanmodninger og projektanmodninger:** Der bør sikres klar kategorisering af ændringsanmodninger kontra projektanmodninger for at undgå, at eventuelle projekter gennemføres som ændringsanmodninger og dermed ikke følger den rette proces (jævnfør kapitel 2.7)

På baggrund af ovenstående kan det således konstateres, at SKAT i dag har etableret en IT-projektstyringsproces, der formelt set er solid og som er baseret på statens retningslinjer med en veldefineret governancestruktur for nye projekter. Det kan dog samtidig konstateres, at SKAT har betydelige udfordringer i forhold til den reelle styring af IT-projekterne, hvilket både har resulteret i forsinkelser og budgetoverskridelser. SKATs styring kan derfor i

praksis forbedres yderligere ved at sikre tilstrækkeligt med de rigtige kompetencer, således at de tilgængelige styringsværktøjer kan anvendes optimalt.

5.1.5 Ansvar og governance

Ansvar og governance omhandler governancestrukturen samt fordelingen af ansvar i organisationen, hvilket udgør en del af den underliggende struktur for god økonomi- og virksomhedsstyring. I kapitel 2.5 blev SKATs governancestruktur analyseret, og det kunne blandt andet konkluderes, at der er et uhensigtsmæssigt stort antal fora og udvalg med en vis grad af overlap i opgaverne.

Det følgende afsnit analyserer ansvarsfordelingen i SKAT. Området analyseres i forhold til det organisatoriske ansvar og det økonomiske ansvar (dvs. dispositionsmuligheder og budgetansvar).

Det organisatoriske ansvar betyder, i hvor høj grad der er klarhed omkring, hvem der har ansvar for målopfyldelse og forretningsenheder (regioner og enheder i Koncerncentret). Her er konstateret to problematiske forhold hos SKAT:

- Uklart ansvar for enheder og mål som følge af den flydende direktion
- Unødvendig kompleksitet som resultat af kombinationen af en regional og landsdækkende organisering

I forhold til det første punkt betyder SKATs flydende direktion, som består af otte direktører, sammen med de mange forskellige beslutningsfora, at det ikke er entydigt, hvem der har ansvaret for forskellige organisatoriske enheder og mål. Eksempelvis deler Udviklingsdirektøren og Produktionsdirektøren ansvaret for Borger og Virksomhed, men der er ikke lavet en entydigt klar opgavefordeling eller afgrænsning af, hvad de to direktører hver især har ansvaret for. Det kan medvirke til at styrke samarbejdet på tværs, men det kan også føre til øget koordination, styringsmæssige konflikter, mindre ansvarsfølelse i styringen og mindre ejerskab til at sikre, at enheden når de fastsatte mål.

Endvidere kan det konstateres, at SKATs organisatoriske indretning med landsdækkende projekter og enheder, der opererer på tværs af regioner, skaber en unødvendig kompleksitet i den organisatoriske styring, hvilket sammen med ovenstående punkter kan medføre yderligere uklarhed om opgave- og ansvarsfordelingen, eksempelvis i forholdet mellem procesjere og regionale direktører.

Følgende er observeret omkring *klarheden af ansvaret for hhv. dispositionsmuligheder og budgetansvar*:

- Disponeringsreglerne er nedskrevet i et klart defineret og detaljeret regelsæt
- Sanktionsmulighederne ved budgetoverskridelser er ikke fast defineret
- De økonomiske incitamenter er ikke optimale i forhold til at sikre lokalt fokus på effektiviseringer

I forhold til *disponeringer* har SKAT i dag et regelsæt om disponeringsmuligheder inden for de forskellige budgetrammer, der specificerer, hvem de disponeringsberettigede er og hvilke disponeringer, de må lave inden for budgetrammerne. De overordnede disponeringsberettigede på regionalt niveau er regionsdirektørerne, og Skattedirektøren i Koncernservice. I Koncerncentret er de disponeringsansvarlige de hovedansvarlige direktører inden for hvert område, som sammen med de specifikt udpegede kontorer varetager opgaven, herunder Koordineringskontoret, IT Projektstyring, Produktionsstyring, Direktionssekretariatet og Koncerncentersekretariatet. Det gælder i alle tilfælde, at den disponeringsberettigede kan udpege personer, der må disponere på vegne af den disponeringsansvarlige. Disponeringsreglerne vurderes således at være klart defineret, og der er ikke observeret forbedringsmuligheder.

Det er dog samtidig konstateret i forhold til *sanktionsmuligheder*, at der ikke er klart definerede sanktionsmuligheder ved budgetoverskridelser for de forskellige budgetansvarlige enheder, men at sådanne sager behandles i dialog med den budgetansvarlige og Økonomikontoret. Det vurderes at være uhensigtsmæssigt, da det kan medføre, at der ikke er klare incitamenter for de enkelte enheder, både centralt og decentralt, til at sikre lønsomhed og overholde budgetterne.

I forhold til *økonomiske incitamenter* virker det endvidere uhensigtsmæssigt med et helt centralt styret lønbudget, da det blandt andet betyder, at alle beslutninger om afskedigelser eller ansættelser skal godkendes af direktionen. En så central styring kan skabe uhensigtsmæssige incitamenter i forhold til den økonomiske adfærd, da det reducerer incitamentet til f.eks. at effektivisere.

Det er den samlede vurdering, at SKAT arbejder med et veldefineret og udførligt disponeringsregelsæt. Samtidig kan det konstateres, at den flydende direktion med delt ansvar og den regionale organisering kan medføre styringsmæssige konflikter og mindre ansvarsfølelse i den økonomiske styring. Derudover kan det konstateres, at SKAT med fordel kan klargøre sanktioner og sikre styringsrammer, der fremmer rationel økonomisk adfærd og lønsomhed for de enkelte enheder.

5.1.6 Organisation og kompetencer

Dette afsnit fokuserer på organiseringen af styringsopgaven og de bagvedliggende kompetencer, der udgør en del af den underliggende struktur.

Det er den overordnede vurdering, at fragmenteringsgraden af organiseringen af økonomistyringsopgaven er for høj (jævnfør Kapitel 2.5). Hertil Det kan også konstateres, at varetagelsen af økonomistyringsopgaverne udfordres af, at der mangler medarbejderne med de kompetencer og/eller erfaringer som kravene til økonomistyringen kræver fremadrettet.

I kapitel 2.5. blev det konstateret, at SKATs styringsorganisation har et relativt højt ressourceforbrug set i forhold til andre sammenlignelige organisationer. Det høje ressourceforbrug skyldes blandt andet en høj *fragmenteringsgrad*, især i forhold til SKATs direktions- og udvalgsbetjening, hvilket følger af den organisatoriske struktur med decentrale regioner og direktioner. Det blev derfor anbefalet i kapitel 2.5., at organiseringen af styringsopgaverne centraliseres. I dette afsnit er fokus derfor primært på opgavevaretagelsen i Koncerncentret.

I indledningen til dette kapitel blev den overordnede organisering af styringsopgaven beskrevet. Her blev det påpeget, at styringsopgaven i Koncerncentret varetages af kontorer, der sidder både i Koncernfunktioner (Økonomikontoret og Styringskontoret), i Borger og Virksomhed (Produktionsstyring og IT-projektstyring), i Jura og Samfundsøkonomi (Koordineringskontoret) og i Koncernservice. Denne organisering medfører tre uhensigtsmæssigheder:

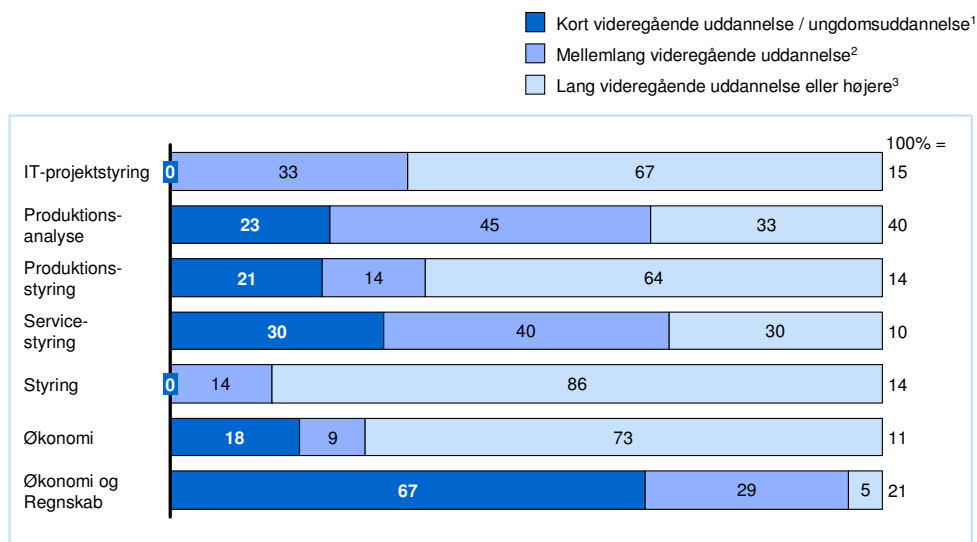
- Enkelte kontorer er relativt små, hvilket især gælder IT-projektstyringskontoret. Det er uhensigtsmæssigt, da det skaber en høj sårbarhed i forhold til at miste enkelte medarbejdere
- Opgaverne er ikke fordelt på den mest hensigtsmæssige måde. Eksempelvis virker det uhensigtsmæssigt, at budgettet for ressourceforbruget og økonomien laves i to forskellige kontorer, da der kan være synergier i forhold til udarbejdelse og viden om de budgetmæssige forhold, f.eks. i forhold til de bagvedliggende aktivitetsforudsætninger. En tættere sammenkobling af opgaven vil gøre det nemmere at sikre, at de samme forudsætninger benyttes, og at input til processen behandles samtidig og sammenholdes
- I forlængelse heraf resulterer det høje antal kontorer, der er involveret i økonomistyringsopgaven, i et relativt højt koordinerings- og mødebehov i SKAT, hvilket blev konstateret i afsnit 2.5. Samtidig blev det påpeget, at en samling af opgavevaretagelsen i færre kontorer vil bidrage til at sikre et bedre fagligt miljø

Den anden dimension, der belyses i dette afsnit, er uddannelsesniveaut. Nedenstående figur viser det overordnede uddannelsesniveau i de førnævnte centrale styringskontorer (jævnfør Figur 265).

Figur 265

Fordeling af uddannelsesniveauer i centrale styringskontorer

Procent medarbejdere



1 Niveau 1 og 2 i SKATs terminologi. Niveau 0 – ikke registreret uddannelsesdata – er udeladt af figuren

2 Niveau 3 og 4 i SKATs terminologi

3 Niveau 5 og 6 i SKATs terminologi

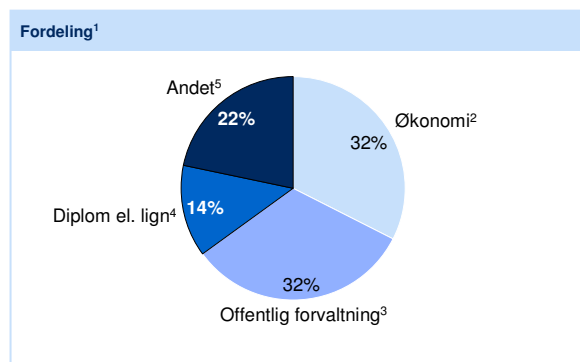
KILDE: SKAT

Figur 265 viser, at alle kontorer på nær et har en klar overvægt af medarbejdere med en lang eller en mellemlang videregående uddannelse, hvormed det formelle uddannelsesniveau inden for styringskontorerne i SKAT vurderes at være relativt højt. Den største afvigelse herfra er i Økonomi og regnskab, hvilket skyldes en anderledes opgavesammensætning med opgaver af mere transaktionel karakter.

Nedenstående figur viser for et udvalg af kontorer de mere detaljerede uddannelsestyper for de medarbejder, der har en lang videregående uddannelse, og det fremgår, at størstedelen af medarbejderne har uddannelsestyper, som umiddelbart kan betragtes som relevante i forhold til at varetage økonomistyringsopgaver.

Figur 266

Fordeling af årsværk med længerevarende uddannelser



1 Baseret på Økonomikontor, Styringskontor og IT-projektstyringskontor. Inkluderer medarbejdere med uddannelses niveau 4 eller højere.

2 Herunder cand. polit. cand. merc. (ink. aud)

3 Herunder cand. scient. pol., cand. scient. adm., cand. jur.

4 Herunder forskellige HD / merkonom grader

5 Herunder konkrete grader som fx cand. polyt. eller cand. mag eller uspecificerede grader

KILDE: SKAT

I den konkrete opgaveløsning af økonomistyringsopgaven i SKAT viser en række observationer imidlertid, at opgaveløsningen er forbundet med udfordringer, der ifølge interviews med medarbejdere i SKAT skyldes mangel på relevante kompetencer:

- Økonomifunktionen har på nuværende tidspunkt vanskeligt ved at udfordre nogle af de operationelle forhold i deres opfølgning og planlægning
- Antallet af medarbejdere med en relevant økonomistyringsbaggrund, eller konkrete erfaringer med økonomistyring, er ikke høj nok og medfører, at økonomistyringsopgaverne varetages af medarbejderne der kun delvist har de nødvendige kompetencer
- Flere af medarbejderne på IT-projekterne har ikke de relevante IT-kompetencer, og medarbejderne hentes ofte fra andre dele af organisationen, hvor de ikke tidligere har beskæftiget sig med IT. Det vanskeliggør både den interne IT-projektstyring og styringen i forhold til eksterne leverandører, fordi medarbejderne ikke har den fornødne ekspertise til f.eks. at udfordre leverandørerne på priser. Manglen på konkrete kompetencer betyder, at det kan være en udfordring at opnå bedre styring på trods af nye og bedre styringsmodeller for IT-projekterne

Baseret på ovenstående afsnit må det således forudsættes, at der sker et mærkbart kompetenceløft for at løse opgaverne i den nye organisation. På trods af at SKAT

allerede har en stor gruppe af højtuddannede medarbejdere vurderes det at antallet af medarbejdere med de økonomiske og styringsrelevante kompetencer ikke er tilstrækkeligt for at imødekomme den betydelige udfordring økonomiorganisationen står over for. Overflytningen af medarbejdere til departementet vurderes i denne sammenhæng at øge udfordringens størrelse. Det vil derfor være nødvendigt med et kompetenceløft via rekruttering i det omfang SKATs nuværende kompetenceudviklingsaktiviteter ikke er tilstrækkelige. Det ventes dog i denne forbindelse at have en positiv effekt at centraliseringen muliggør en styrkelse af de faglige miljøer. Herudover vil flere af tiltagene, eksempelvis stærkere budgettering og prioritering samt styrkelsen af beslutningsgrundlaget, hjælpe til med at understøtte de steder i organisationen, hvor der mangler kompetencer.

5.2 anbefalede tiltag

I ovenstående seks afsnit er det påpeget, at SKAT har mulighed for at styrke kvaliteten af deres økonomi- og virksomhedsstyring. Med udgangspunkt i disse afsnit samt analyserne foretaget i kapitel 2.5 om økonomi- og virksomhedsstyring beskriver det følgende afsnit en række konkrete tiltag, som foreslås igangsat.

Der peges på i alt syv tiltag i kapitel 2.5, hvor kun det første vedrørende etablering af en integreret og styrket central økonomifunktion blev behandlet i dybden. De resterende 6 tiltag behandles her. De skal ses i sammenhæng med det før behandlede tiltag, og de relaterer sig både til effektiviseringen og kvalitetsforbedringen af opgaveløsningen; de skal sikre, at kvaliteten i økonomistyringen og regelefterlevelsen styrkes samtidig med, at ressourceforbruget nedbringes.

Overordnet set fokuserer tiltagene på følgende områder:

- En mere operationel og hierarkisk ordnet målstruktur
- Budgettering og planlægning med en stærkere prioritering
- Forenklet og mere standardiseret opfølgning
- Styrkelse af beslutningsgrundlaget for investeringsbeslutninger
- Styrkelse af incitamentet omkring rationel økonomisk adfærd
- En slanket governancestruktur med øget linjeansvar

Det bemærkes, at det især er tiltagene vedrørende forenkling og standardisering af opfølgningen, en slanket governancestruktur, en mere operationel målstruktur samt centraliseret budgettering og planlægning, der sammen med reorganiseringen vil bidrage til at realisere effektiviseringspotentialet, der fremgår af afsnit 2.5.

5.2.1 En mere operationel og hierarkisk ordnet målstruktur

Den nuværende målstruktur i SKAT gør det vanskeligt at styre både på det overordnede og på det mere operationelle niveau pga. kompleksiteten og sammenhængen til målene på de operationelle niveauer, hvilket fører til manglende styringsrelevans, som fører til ufokuseret styring og rapportering. For at undgå dette foreslås der etableret et mål- og indikatorhierarki, hvor ledelsen/medarbejderne på de forskellige organisatoriske niveauer er ansvarlig for et begrænset antal mål, der er målbare og mulige at følge op på.

Etableringen af et mål- og indikatorhierarki kan integreres i SKATs eget arbejde med dette, jævnfør afsnit 5.1.1., hvor det blev konstateret, at SKATs nuværende arbejde med mål- og indikatorhierarkiet skal være mere "*top-down*". Med henblik på etablering af et mål- og indikatorhierarki foreslås det derfor, at der tages udgangspunkt i klart definerede overordnede mål, som derefter nedbrydes til de relevante dele af organisationen, sådan at alle de efterfølgende niveauer har et begrænset antal mål, der klart understøtter opfyldelsen af de overordnede mål (jævnfør Figur 267).

Figur 267

Eksempler på mål i et nyt mål- og indikatorhierarki

IKKE-UDTØMMENDE

Niveau	Indsats	Vejledning/ Afrekning	Inddrivelse	IT	Koncernservice
SKAT	<ul style="list-style-type: none"> Skattegab 	<ul style="list-style-type: none"> Kundetilfredshed 	<ul style="list-style-type: none"> Mængde af inddrivelige restancer 	<ul style="list-style-type: none"> Budgetmål 	<ul style="list-style-type: none"> Budgetmål
Forretnings-enhed	<ul style="list-style-type: none"> Skattegab Provenu per projekt Oplevet opdagelsesrisiko per segment Omkostninger 	<ul style="list-style-type: none"> Kundetilfredshed per kanal Ændring i trafik mellem kanaler Antallet af fejl i sager per kanal Omkostninger per kanal 	<ul style="list-style-type: none"> Samlet beholdning, fordelt på ikke-inddrivelige og inddrivelige samt borger og erhverv 	<ul style="list-style-type: none"> Andel af projekter der overholder budget og tidsplan Andel af drifts-systemer, der overholder budget Andel af budgetterede gevinster opnået 	<ul style="list-style-type: none"> Andel af besparelsesmål opnået Compliancegrad med statslige aftaler Andel af succesfulde udbud
Segment	<ul style="list-style-type: none"> Skattegab for f.eks. told el. store selskaber Oplevet opdagelsesrisiko for f.eks. told Omkostninger per projekt 	<ul style="list-style-type: none"> Kundetilfredshed for telefoni Omkostning per opkald i f.eks. telefoni Antallet af fejl i sager for f.eks. telefoni 	<ul style="list-style-type: none"> Ikke-inddrivelige restancer, fordelt på henholdsvis fordringshaver og alder 	<ul style="list-style-type: none"> Drift f.eks. andel af systemer med fejl; total antal dage med systemnedbrud Projekt f.eks. andel af projekt-gevinster opnået 	<ul style="list-style-type: none"> Samme som forretnings-område per segment (husleje, IT)
Afdeling	<ul style="list-style-type: none"> Konkrete produktionsmål Antal kontroller, seminarer osv. 	<ul style="list-style-type: none"> Belegningsgrad Rådighedstid Straksafklaringer Viderestillinger Antallet af fejl i sager Antallet af digitale brugere 	<ul style="list-style-type: none"> Konkrete produktionsmål Antallet af besøg til skyldnere Antallet af succesfulde besøg 	<ul style="list-style-type: none"> Drift f.eks. fejl i system; dage hvor system har været udenfor drift Projekter f.eks. andel af milepæle nået til tiden 	<ul style="list-style-type: none"> Antal kontrakter genforhandlet Antal udbud gennemført Besparelser opnået

Figuren illustrer, hvordan målene kan udformes for de væsentligste forretningsenheder i SKAT ned gennem de organisatoriske niveauer. Eksemplet er ikke udtømmende, men bør illustrere, hvordan man kommer fra de overordnede og økonomisk orienterede mål ned til de operationelle mål gennem de organisatoriske niveauer. Udover dette foreslås det også, at SKAT sikrer, at målene har relevans for den pågældende del af organisationen ved at tage udgangspunkt i følgende principper:

- Begrænset antal mål med relevans for det specifikke organisatoriske niveau. På direktionsniveau bør det tilstræbes at have maksimalt 15 mål for at sikre, at der er fokus på de væsentlige værdidrivere i organisationen. På niveauerne længere nede i organisationen, hvor der opfølges mere specifikt på driften, kan antallet af mål godt være højere. Det er dog væsentligt, at det altid er mål (med måltal) og ikke indikatorer for at sikre væsentligheden i målstyringen
- Målene bør have specifikke ansvarspersoner for at sikre klarhed i forhold til ansvar og opfølgning. Det foreslås derfor, at det er én persons ansvar, at hvert mål opfyldes. Det bør dog være sådan, at den endelige aflønning (på de to øverste niveauer) afhænger både af ens egne og andres mål for at tilskynde til samarbejde og undgå suboptimering

- For at sikre konsistens i hierarkiet skal det ejes og vedligeholdes af den øverste ledelse. Hierarkiet kan dog godt indeholde enkelte valgfri, decentrale mål, hvis de godkendes fra centralt hold
- Ved udarbejdelse af målhierarkiet skal fokus være på målenes operationaliserbarhed og praktiske anvendelighed for organisationens enkelte niveauer

Ovenstående eksempel fokuserer primært på produktivitetsmål. Det bør dog tilstræbes, at et mål- og indikatorhierarki har en *balance* mellem forskellige typer mål. I SKATs tilfælde kunne disse typer være mål vedrørende produktivitet, effekt (ofte mere langsigtede) samt kompetencer og ledelse (jævnfør Figur 268).

Figur 268

Eksempel på mål- og indikatorhierarki for vejledning (telefoni)

Niveau	Driftseffektivitet	Effekt	Kompetencer og ledelse
SKAT	<ul style="list-style-type: none"> Budgetmål 	<ul style="list-style-type: none"> Kundetilfredshed 	<ul style="list-style-type: none"> Medarbejdertilfredshed
Kundeservice	<ul style="list-style-type: none"> Omkostninger per kanal Totale sager per kanal 	<ul style="list-style-type: none"> Kundetilfredshed per kanal Trafik mellemkanaler Ændring i trafik mellem kanaler Antallet af fejl i sager per kanal 	<ul style="list-style-type: none"> Medarbejdertilfredshed Fastholdelse af dygtige medarbejdere Antallet af medarbejdere der har gennemført job og kompetencematch Andel af leder, der har gennemført en lederdialog
Telefoni Internet ...	<ul style="list-style-type: none"> Omkostninger per opkald Total antal af opkald Belægningsgrad Rådighedsgrad Svar ved første opkald Opkaldstid 	<ul style="list-style-type: none"> Gennemsnitlig ventetid på tværs af segmenter Besvarelsesprocent 	<ul style="list-style-type: none"> Medarbejdertilfredshed Fastholdelse af dygtige medarbejdere
Afdeling	<ul style="list-style-type: none"> Belægningsgrad Rådighedsgrad Svar ved første opkald Opkaldstid 	<ul style="list-style-type: none"> Kundetilfredshed Viderestillinger Ventetid Besvarelsesprocent 	<ul style="list-style-type: none"> Medarbejdertilfredshed Fastholdelse af dygtige medarbejdere

KILDE: McKinsey

Figuren viser et eksempel på et mere detaljeret mål- og indikatorhierarki på tværs af de tre målkategorier for vejledningsopgaven, hvor telefoni er det specifikke område på "segmentniveau". Tilsvarende bør man have mål på de to laveste niveauer af vejledning, som er brudt ned til de andre segmenter (internet, personligbetjening, skriftlig besvarelse) og afdelinger.

Selvom det anbefales, at man skaber balance mellem effekter og produktivitet, foreslås det, at vægten lægges på driften og de mere kortsigtede resultater. Det vurderes, at det på nuværende tidspunkt er mest hensigtsmæssigt, at SKAT

fokuserer på at gøre sine mål mere driftsorienterede for at sikre, at der er tilstrækkelig fokus på dette område.

For yderligere at eksemplificere ovenstående principper viser nedenstående Figur 269 et eksempel på god praksis for et mål- og indikatorhierarki for et call center.

Figur 269

Generelt eksempel på et mål- og indikatorhierarki for et call center

Målinger efter niveau		Call center direktør	Driftschef	Afdelingsledere	Medarbejdere
	Hovedmålinger				
Overordnede omkostninger/ efterspørgsel	▪ Omkostninger per opkald	√	√		
	▪ Tilbudte opkald	√	√		
	– IVR seslvbetjeningsrate		√		
	– Straksafklaring		√		
	▪ Opkald per kunde		√		
Produktivitet	▪ Udnyttelse	√	√		
	– Belægning		√		
	– Rådighed		√		
	▪ Gennemsnitlig opkaldstid	√		√	√
Salg	▪ EBITDA per opkald	√			
	▪ Indtægt per opkald	√		√	√
	– Produkt Xs indtægt per opkald			√	
	– Produkt Ys indtægt per opkald			√	√
	▪ Kontrakter fornyet			√	√
Kvalitet	▪ Serviceniveau – procent af servicemål nået	√	√		
	▪ Afstælsesrate		√		
	▪ Kvalitetsscore (intern)			√	√
	▪ Kundetilfredshed (ekstern)	√		√	√

KILDE: McKinsey

Her ses det, at flere af målene er ens på de forskellige organisatoriske niveauer, men også, at hvert niveau har specifikke fokusområder inden for de forskellige målkategorier. Det ses eksempelvis, at driftschefens fokus er produktivitet og omkostninger, mens afdelingsledernes og medarbejdernes fokus i højere grad er salg og kvalitet.

Sluttelig bemærkes det, at der skal udvikles en performancekultur i organisationen for at opnå den højeste værdi af mål- og indikatorhierarkiet, hvilket belyses yderligere i afsnittet vedrørende opfølgning.

5.2.2 Budgettering og planlægning med højere prioritering

Det foreslås, at SKAT arbejder med en række konkrete principper, der skal sikre en veldefineret budgetproces, styrket finansiel planlægning, klar understøttelse til prioritering af operationelle aktiviteter samt kobling mellem de interne budgetter

og konti på finansloven for at opnå højere kvalitet i budgetteringen og planlægningen.

- **Veldefineret budgetproces.** Budgetprocessen skal defineres med klare milepæle og ansvarsområder, eksempelvis ved at udarbejde en budgetinstruks. En sådan budgetinstruks kan også indeholde beskrivelser af opfølgingsprocesser, ansvar samt eskaleringsniveauer og sanktioner ved overskridelser
- **Styrket finansiel planlægning med tættere kobling til aktiviteter.** Det kommer delvist til at ske gennem en samling af budgettet for årsværk og drift i Koncernøkonomikontoret (jævnfør kapitel 2.5). Samtidig bør det ske ved en aktivitetsbaseret budgetlægning, der tager udgangspunkt i de væsentligste drivere for hver budgetkategori for dermed at sikre en klar sammenhæng mellem aktiviteter og ressourceforbrug. Samtidig bør der fokuseres mere på at foretage mere udbyggede og detaljerede periodiseringer af budgettet for at skabe et bedre grundlag for budgetopfølgningen i løbet af året. Et sådant budget vil bidrage til bedre styring af SKATs aktiviteter, fordi der skabes viden om og en eksplicit kobling mellem fremdriften i aktiviteterne og det afholdte ressourceforbrug
- **Klar understøttelse af ressourceprioriteringen fra centralt hold.** Med centralt ejerskab af skabeloner og formater til eksempelvis business cases samt andre analyse- og beslutningsdokumenter kan den centrale økonomifunktion være med til at styrke og sikre prioriteringers konsistens og transparens
- **Sammenhæng mellem de interne budgetter og finanslovens hovedkonti.** Ved at budgettere på samme konti internt som på finanslovens hovedkonti sikrer man en enklere og mere transparent budgettering uden behov for manuelle eller tekniske omkonteringer

5.2.3 Forenklet og mere standardiseret opfølgning

I analysen af SKATs opfølgingsrapporter blev kompleksiteten, manglen på standardiserede formater og muligheden for at øge anvendelsesgraden påpeget, hvilket kan forbedres med igangsættelse af følgende initiativer:

- Yderligere standardisering af rapportformater for at sikre dels en høj grad af ensartethed i opfølgningen på tværs af forretningsområder og dels at rapportskrivning foregår effektivt med mest mulig automatisk generering af indhold

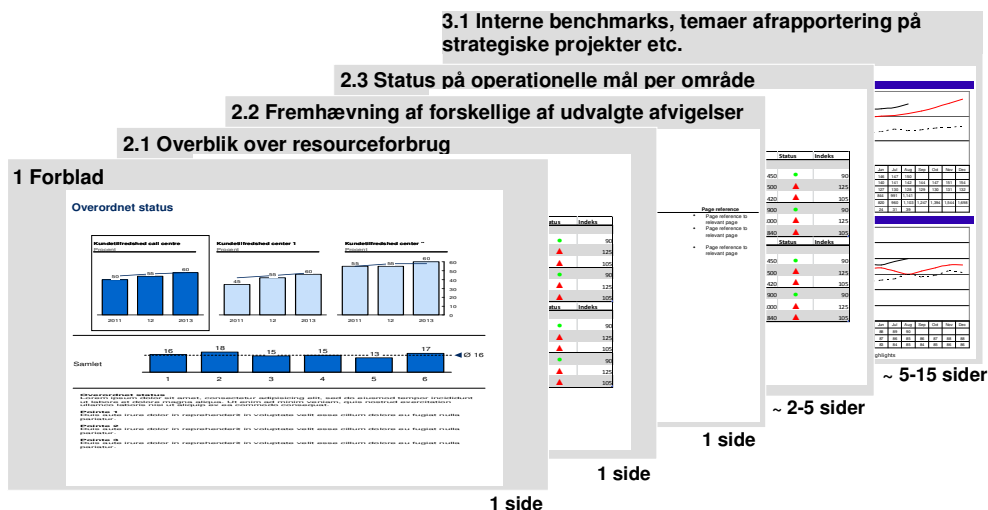
- Ledelsesinformation og rapporter bør optimeres yderligere for at sikre, at materialet er relevant og tilpasset det rigtige niveau. Ledelsesinformationer skal fokusere på proaktiv information, der belyser forskellige handlingsscenarier og økonomiske konsekvenser heraf, så ledelsen kan anvende informationerne som prioriterings- og beslutningsgrundlag. Ledelsesinformationer bør i højere grad end i dag samtænkes med etableringen af mål- og indikatorhierarkiet, så der følges op på et fastsat antal mål
- Sluttelig foreslås det, at der udvikles en stærkere performancekultur gennem klarhed i forhold til ansvar, incitament og konsekvenser, træning, styrkede opfølgingsdialoger og klar performanceorienteret kommunikation fra ledelsen

I forhold til standardisering vil det først og fremmest ske gennem den foreslåede centralisering af økonomifunktionen, hvor man sørger for fra centralt hold at definere et antal standardiserede processer og formater på tværs af organisationen.

I forhold til forbedring af ledelsesinformationer bør disse tage udgangspunkt i et standardiseret rapportformat med sektioner, der er klart defineret (jævnfør Figur 270).

Figur 270

Eksempel på struktur og indhold i en standardledelsesrapport



KILDE: McKinsey

Mere specifikt bør ledelsesrapporter tage udgangspunkt i nedenstående retningslinjer:

- En fastlagt standardrapport, der indeholder alle de væsentligste informationer til hvert direktionmøde. En del af rapporten kan være temabaseret, hvilket gør det muligt at variere rapporteringen fra gang til gang. Rapporten bør have et begrænset format, f.eks. er DRs faste direktionsrapport på cirka 30 sider, og DONG Energys på cirka 17 sider
- Et fastlagt grafisk overblik med opsummerende tabeller i begyndelsen og mere detaljerede tabeller længere henne i rapporten
- Placering af langsigtede, strategiske mål eller forandringsmål i slutningen af rapporten for at sikre, at de driftsrelaterede mål er i fokus
- Begrænsning af indhold til de væsentligste mål. Der bør ikke kommenteres på eller inkluderes indikatorer, der ikke har et mål, undtagen interne benchmarks, hvor man ikke nødvendigvis har etableret et mål
- Brug af interne benchmarks. Anerkendelse af områder, der klarer sig godt med henblik på at udbrede god praksis til andre dele af organisationen
- Enkelte bilag og dokumenter kan vedlægges hovedrapporten, hvor det er nødvendigt for at undgå en for høj detaljeringsgrad i hovedrapporten. Det foreslås dog, at der opstilles klare kriterier for, hvornår bilag kan medtages
- Øget fokus på diskussioner og kommentarer på områder, hvor der ikke leves op til forventningerne

I forhold til udvikling af en performancekultur bør denne tage udgangspunkt i en styrkelse af opfølgingsdialogerne, klarere incitamenter og konsekvenser samt et klart engagement fra den øverste ledelses side. Disse punkter detaljeres nedenfor:

- Opfølgingsdialoger bør fokusere på at identificere forbedringsmuligheder og sikre, at korrigerende handlinger foretages, og skabe en platform, hvor læring og erfaring kan udveksles i et konstruktivt, problemløsende miljø
- Dialogerne bør efterfølge en kaskaderet proces, der modsvarer opbygningen i mål- og indikatorhierarkiet for at sikre sammenhæng i afrapporteringen og kobling til andre ledelsesprocesser. Det betyder, at man på de øverste niveauer bør følge op på de mere overordnede mål, f.eks. på månedsbasis, hvorimod man på afdelingsniveau løbende på mål, der har karakter af at være kortsigtede driftsmål.

I forhold til opfølgning kan man både på afdelingsniveau og på medarbejderniveau overveje at have mere dybdegående performancedialoger

med regelmæssige mellemrum (f.eks. hver måned for afdelinger og hvert kvartal for ledelse), hvor man i et udvidet møde kommer dybere ned i diskussioner og problemløsningsmuligheder

- Klare incitamenter og konsekvenser i forhold til performance. Performancedrevne incitamenter for alle relevante parter i organisationen. Klare procedurer i forhold til uacceptabel performance og identifikation af ikke-finansielle belønninger
- Klart engagement fra den øverste ledelses side, hvor man kommunikerer med resten af organisationen og udviser en adfærd, der viser begejstring i forhold til opfyldelse af målene, og benytter opfølgingsdialogerne til dette
- Sluttelig bør der også være besluttet træning, f.eks. i form af formelle træningssessioner eller interaktivt i f.eks. opfølgingsdialogerne, hvor en tredjepartsfacilitator understøtter opfyldelsen af de formelle krav og sikrer, at der er fokus på en konstruktiv dialog¹⁵⁵

Ovenstående elementer indgår alle i at skabe en stærkere performancekultur i organisationen. Det må dog forventes, at etableringen bliver en længevarende proces, som vil komme i takt med, at opfølgingsdialogerne bidrager positivt til forretningen, og mål- og indikatorhierarkiet sikrer klarhed i forhold til ansvar og opfølgning.

5.2.4 Styrkelse af beslutningsgrundlag for investeringsbeslutninger

SKATs nuværende beslutningsgrundlag for store investeringsbeslutninger følger statens retningslinjer og lever således op til de officielle krav. Mere specifikt er der dog identificeret et forbedringspotentiale i forhold til at styrke de bagvedliggende forudsætninger og estimater i arbejdet med at udvikle budgetter og risici.

- Den nødvendige kompetence bør sikres for at kvalitetssikre IT-projekterne i forhold til budgettering og opfølgning, både på centralt niveau og i forhold til de konkrete projekter, hvor SKAT efterlyser et højere kompetenceniveau blandt projektdeltagerne. Ved at integrere den budgetteringsmæssige del af IT-projekterne i økonomiorganisation forventes det, at man kan opbygge et

¹⁵⁵ Tredjepartsfacilitatorer kan både være interne og eksterne og evt. komme fra implementeringssekretariatet.

stærkere fagligt miljø, når kompetencer kombineres og man sikrer benyttelse af interne eksperter

- Det er nødvendigt at forsætte arbejdet med at videreudvikle værktøjer til at understøtte eksempelvis budgetlægnings- og risikovurderingsprocessen for IT-projekter. Det er således vigtigt, at SKAT styrker sine estimater eller datapunkter, så man kan estimere omkostninger og risici for at undgå, at man baserer sine investeringsbeslutninger på skøn eller input fra leverandører. Det kan gøres ved at samle data og metoder i en central "forudsætningsbank"

5.2.5 Styrkelse af incitamenter til rationel økonomisk adfærd

På nuværende tidspunkt styres størstedelen af SKATs budget fra centralt hold for at sikre budgetoverholdelse. Det anbefales, at der i den nye organisation, hvor der tilknyttes centrale controllere til alle forretningsenheder, gives en større grad af økonomisk frihed til forretningsenheder og projekter for at sikre sammenhæng mellem økonomiske disponeringer og budgetansvar.

I den forbindelse bør SKAT vurdere, hvad der er den mest hensigtsmæssige fordeling af regler i forhold til frihedsgrader, f.eks. mulighed for at omprioritere inden for forretningsenhederne, ansættelse og opsigelse af medarbejdere, outsourcing af opgaver mv. I disse overvejelser er det væsentligt, at SKAT også sikrer, at der er en hensigtsmæssig fordeling af gevinster for at sikre, at der er incitament til at effektivisere i forretningsenhederne.

Hvis frihedsgraden udvides, bør SKAT samtidig fastlægge solide og veldefinerede mekanismer og konsekvenser i tilfælde af budgetoverskridelser for at sikre, at der fortsat er stram styring af økonomien.

Det anbefales, at en justering af frihedsgraderne først implementeres, når den nye organisation er på plads for at undgå yderligere uklarhed i forhold til det økonomiske ansvar.

5.2.6 Slanket governancestruktur med øget linjeansvar

Den nuværende governancestruktur i SKAT er kompleks med mange fora, hvor opfølgning og opgaver er overlappende eller parallelle. En effektivisering bør tage udgangspunkt i følgende:

- Styrket prioritering af materialer og beslutning om, hvilke beslutninger der kan tages i fora/udvalg og hvilke beslutninger, der kan håndteres i den daglige drift og ved opfølgning

- Bedre koordinering på tværs af udvalgene for at sikre, at de i videst mulige omfang undgår overlap, men samtidig benytter standardiserede lister og formater ved opfølgning og afrapportering

Den konkrete reorganisering eller nedlæggelse af fora, hvor deltagere og opgaver overlapper, behandles i kapitlet om SKATs overordnede organisation (kapitel 6).

5.3 Implementering

Det forventes, at reorganiseringen af SKAT og den deraf følgende reorganisering af SKATs økonomiorganisation, der blev diskuteret i kapitel 2.5 om effektivisering af økonomistyringen, i kombination med ovenstående tiltag giver et effektiviseringspotentiale på 48 millioner kroner inklusiv overhead.¹⁵⁶

Alle tiltag, på nær forenkling af opfølgningen og revurdering af incitamenter, foreslås igangsat, umiddelbart efter at designet af den nye organisation er på plads og forandringstiltagene er udarbejdet. Opfølgningstiltaget (En forenklet og mere standardiseret opfølgning) foreslås igangsat, når tiltaget om et mere operationelt og hierarkisk mål- og indikatorhierarki er igangsat, således at fremtidige ledelsesinformationer kan tage udgangspunkt i den nye målstruktur. Incitamentstiltaget (En styrkelse af incitamenter til rationel økonomisk adfærd) bør starte senere, da det er væsentligt, at den nye organisation er på plads og styringskæden klar for at undgå yderligere uklarhed omkring ansvaret i den nye organisations første periode.

Det vurderes, at initiativerne kan igangsættes fra 2. kvartal. Det må dog samtidig forventes, at der efter implementeringen af tiltagene i en periode vil være behov for mindre justeringer især i forhold til målstruktur og opfølgning. Denne betragtning gælder i forhold til at få elementerne afprøvet og indkørt i praksis samt i forhold til udviklingen af en performancekultur.

Det betyder, at man kan sige, at den første del af opfølgningstiltaget omkring standardisering og forbedring af ledelsesrapporter er relativt kortvarig, mens det at udvikle en performancekultur er en længere transformation.

Tiltagene omkring budgettering har en længere tidshorisont end de andre, fordi udvikling af brugbare aktivitetsforudsætninger og etablering af retvisende periodisering vurderes at være en mere kompleks opgave end de andre tiltag,

¹⁵⁶ Dette er baseret på en antagelse omkring, at den procentmæssige effektivisering i årsværk kan anvendes på årsværkene. Denne antagelse er baseret på kortlægningen af området, hvor der kun var marginale forskelle mellem fordelingen af årsværk og lønkroner på tværs af aktiviteter.

hvorfor der kan blive behov for yderligere systemunderstøttelse. Tiltaget omkring governancestrukturen er ikke beskrevet, da elementet indgår i den generelle reorganisering af SKAT.

På baggrund af de ovenstående tiltag og den foreslåede reorganisering vurderes det, at SKAT kan højne kvaliteten af økonomistyringen ved at reducere ressourceforbruget på økonomiområdet.

6. NY ORGANISATION

Formålet med dette kapitel er at beskrive tiltag til justering af SKATs organisation med det formål at understøtte gennemførelsen af analysens anbefalinger. De organisatoriske tiltag skal ses i kontekst af den historiske forandringsproces, som SKAT har gennemgået. Forandringsprocessen opsummeres indledningsvist, inden de anbefalede justeringer præsenteres.

6.1 Beskrivelse af organisationsændringer i SKAT de senere år

Der er de senere år gennemført større organisationsændringer i SKAT, både i 2005, 2009 og 2010.

Den **1. november 2005** blev de kommunale skattemyndigheder sammenlagt med de statslige told- og skattemyndigheder. Dette skete på baggrund af strukturkommissionens sektoranalyse af skatteministeriet¹⁵⁷, som anbefalede en enhedsforvaltning med færre og større enheder. Anbefalingen var begrundet med en forventning om udnyttelse af stordriftsfordele til at opnå effektivitets- og kvalitetsforbedringer.

Konkret blev to ændringer gennemført af organisationen i 2005. For det første blev de 273 kommunale skatteforvaltninger og de otte Told & Skat-områder sammenlagt til 30 skattecentre, hvis formål var at varetage basisopgaver¹⁵⁸, og for det andet blev visse specialopgaver samlet i centre. Det fulgte heraf, at der blev etableret to centre: Betalingscenteret og Kundecenteret. Formålet med centrene var at forbedre kundebetjeningen, at opnå stordriftsfordele og at professionalisere opgaveløsningen yderligere.

Der blev oprettet otte ansvarsområder med hver sin direktør for SKATs hovedcenter, og i forlængelse heraf fire faglige søjler, der skulle fungere i et tæt samspil med de faglige søjler i de 30 skattecentre. De fire faglige søjler i hovedcenteret havde til formål at varetage planlægnings-, analyse- og udviklingsopgaver. Der blev desuden oprettet fire tværgående administrative supportenheder (Strategi og udvikling, Økonomi og planlægning, Ministerbetjening, skatteråd og internationale relationer samt HR, personale og uddannelse).

I forbindelse med samme organisationsændring blev også styringsmekanismerne ændret. De 30 nyoprettede skattecentre blev grupperet i fem "samarbejder" med

¹⁵⁷ Strukturkommissionen - Skatteministeriets bidrag til sektoranalyse (02/05/2003).

¹⁵⁸ "Basis-opgaver" er opgaver inden for indsats og kundeservice, der varetages lokalt.

det formål at sikre planlægning og administration på tværs af de samarbejdende skattecentre. Styringsmekanismen inden for et samarbejde bestod af en planlægningsdirektør og en samarbejdsdirektion. Samarbejdsdirektionen bestod af direktørerne for skattecentrene samt planlægningsdirektøren (formand). Det forventede resultat var en fleksibel udnyttelse af ressourcerne inden for de fem samarbejder.

Den **1. januar 2009** blev der etableret en ny organisationsstruktur. I den forbindelse fjernede man et ledelseslag, og herudover blev ledelsen af skattecentrene placeret hos en regional ledelse. Antallet af specialcentre blev øget ved dannelsen af 13 landsdækkende enheder, og muligheden for virtuel organisering blev indført¹⁵⁹. Den virtuelle organisering gjorde det muligt for en medarbejder at sidde ét sted fysisk, samtidig med at medarbejderen rapporterede til en leder, der fysisk var placeret et andet sted.

Den **1. januar 2010** blev skatteministeriets departement sammenlagt med driftsvirksomheden, der bestod af SKATs Hovedcenter og SKAT (regionerne). Denne begivenhed ændrede ikke på den driftsmæssige organisering i forhold til antallet af regioner og landsdækkende enheder, og den havde ingen betydning for kundevedtatte aktiviteter.

Formålet med den nye organisering var at understøtte en helhedsorienteret tilgang til opgaveløsningen. Skatteministeriet havde en forventning om, at der ville være betydelige synergier ved, at de medarbejdere, som udarbejder love, kunne arbejde direkte sammen med de medarbejdere, der skriver vejledninger til borgere og virksomheder. Hypotesen var, at en helhedsorienteret tilgang kunne sikre en hurtigere og mere effektiv implementering af nye tiltag, f.eks. ved at understøtte indsatsaktiviteterne med lovudviklingsaktiviteterne med det formål at udvikle forebyggende vejledningsløsninger.

Efter skatteministeriets organisationsændring i 2010 er ministeriet opdelt i fire niveauer:

- SKAT, der omfatter de 6 regioner med tilhørende landsdækkende enheder.
- Koncerncentret, der omfatter det tidligere departement og SKATs Hovedcenter.
- Skatteministeriet, der omfatter koncerncenteret og SKAT¹⁶⁰.

¹⁵⁹ Strukturkommissionen - Skatteministeriets bidrag til sektoranalyse (02/05/2003).

¹⁶⁰ De særlige enheder: Retssikkerhedschefen, Ankecenteret og Intern revision er også en del af ministeriet. Enhederne er fagligt uafhængige og refererer til direktionen i Skatteministeriets koncern.

- Skatteministeriets koncern, der omfatter Landsskatteretten, Spillemyndigheden og Skatteministeriet.

I analysen er fokus på Skatteministeriet.

På baggrund af den historiske gennemgang præsenteres strukturen for de resterende afsnit, der dækker de anbefalede tiltag for SKATs fremtidige organisering. Analysen har vist, at uhensigtsmæssigheder i den nuværende struktur er en central årsag til de observerede utilstrækkeligheder. En ændring af organisationsstrukturen er derfor et afgørende tiltag for at kunne understøtte realiseringen af det identificerede effektiviseringspotentiale.

Resten af kapitlet er inddelt i fem afsnit:

- Beskrivelse af SKATs nuværende organisation.
- Vurdering af SKATs nuværende organisation.
- Organisationserfaringer fra sammenlignelige organisationer.
- Mulige justeringer af SKATs organisation.
- Konsekvensbeskrivelse af en ny organisation.

Hvert afsnit er struktureret omkring de tre vigtigste elementer, der er forbundet med organisationsdesignet for et nyt skatteministerium. De tre emner er: Sammenhæng mellem departements- og driftsniveauet, organisering af driftsniveauer og styringsmekanismer. Aspekter af de tre emner vil blive beskrevet i de enkelte afsnit.

6.2 Beskrivelse af SKATs nuværende organisation

I dette afsnit beskrives de tre elementer af SKATs nuværende organisationsmodel: Sammenhæng mellem departements- og driftsniveauet, organisering af driften og styringsmekanismer.

6.2.1 Sammenhæng mellem departements- og driftsniveauet

Skatteministeriet er organiseret i en enhedsorganisation, dvs. samme organisation løser departementsopgaver¹⁶¹ og varetager SKATs driftsvirksomhed (jævnfør

¹⁶¹ Ministerbetjening, politikudvikling etc.

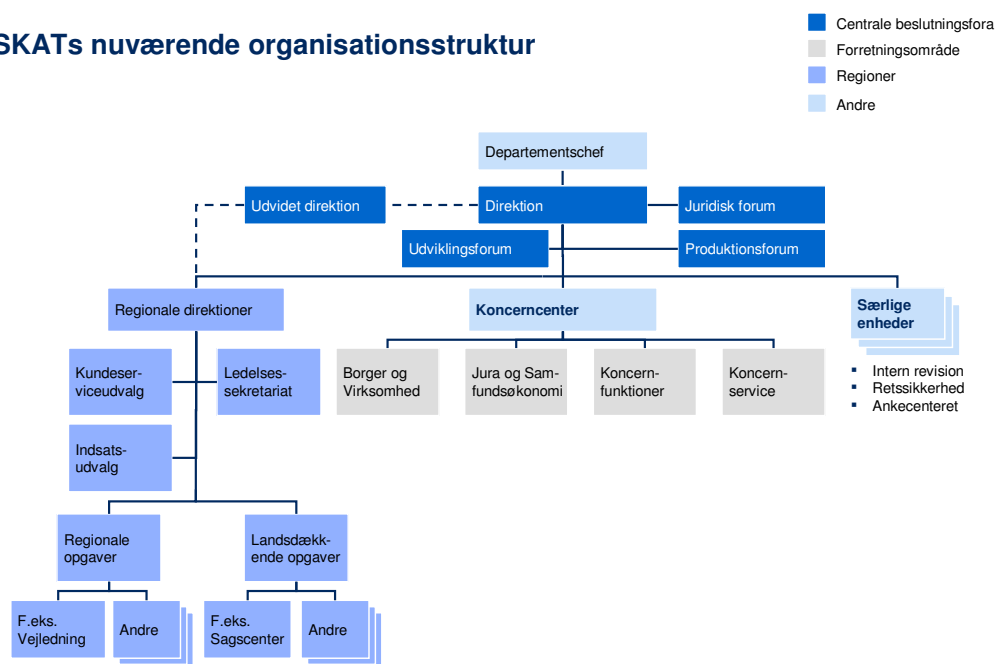
Figur 271)¹⁶². Formelt set er der dog tale om to myndigheder, og koncerncentret må eksempelvis ikke være involveret i SKATs afgørelser¹⁶³.

6.2.2 Organisering af driftsniveauet

SKAT er organiseret med et decentralt niveau, der består af 6 geografiske regioner¹⁶⁴, og er centralt organiseret i form af koncerncenteret og 3 særlige enheder¹⁶⁵ (jævnfør Figur 271).

Figur 271

SKATs nuværende organisationsstruktur



KILDE: Præsentationer fra SKATs Organisations- og Strategikontor; Dimensioneringsoverblik

Departementschefen er den øverste administrative chef for SKAT og leder direktionen, der har otte medlemmer. Direktionen suppleres af den udvidede direktion og en række koordinerende fora, såsom udviklingsforummet, produktionsforummet og juridisk forum.

¹⁶² "Skatteministeriets organisation", skat.dk, den 29. marts 2012.

¹⁶³ "Bekendtgørelse om varetagelsen af told- og skatteforvaltningens opgaver", BEK nr 965 af 12. august 2010.

¹⁶⁴ København, Nordsjælland, Midt- og Sydsjælland, Nordjylland, Midtjylland og Syddanmark.

¹⁶⁵ Intern revision, Retssikkerhedschef og Ankecenteret

Regionerne varetager tre typer af opgaver (jævnfør Figur 272). For det første udfører regionerne "basisopgaver" inden for indsats og kundeservice. For det andet er de 13 af SKATs landsdækkende centre, der varetager specialisopgaver, placeret i regionerne. Hver region varetager en eller flere af disse opgaver på vegne af alle regioner. De landsdækkende kundecentre er f.eks. placeret således, at region Nordjylland varetager Kundecenter Person, mens region Syddanmark varetager Kundecenter Erhverv. For det tredje ledes regionerne af en regionsdirektion og støttes af et regionssekretariat, som varetager ledelsesopgaver, såsom regional kompetenceudvikling, kommunikation, produktionsplanlægning, økonomistyring, ledelsesstøtte samt behandling af klagesager¹⁶⁶.

Figur 272

Regionernes ansvarsområder

	København	Nordsjælland	Midt- og Syd-sjælland	Midtjylland	Nordjylland	Syddanmark
Basisopgaver:	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Indsats ▪ Kundeservice - Ekspedition - Administration - Markedsføring 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Indsats ▪ Kundeservice - Ekspedition - Administration - Markedsføring 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Indsats ▪ Kundeservice - Ekspedition - Administration - Markedsføring 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Indsats ▪ Kundeservice - Ekspedition - Administration - Markedsføring 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Indsats ▪ Kundeservice - Ekspedition - Administration - Markedsføring 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Indsats ▪ Kundeservice - Ekspedition - Administration - Markedsføring
Landsdækkende enheder:	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Told ▪ Store Selskaber 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Motor ▪ Økonomisk Kriminalitet 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Indrivelsescenter ▪ Ejendoms-vurdering 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Betalingscenter ▪ Regnskabscenter 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sagscenter Erhverv ▪ Kundecenter Erhverv 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Udland ▪ Sagscenter Person ▪ Kundecenter Person
Opgaver som sekretariatet varetager	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Produktions planlægning ▪ Ledelsesstøtte ▪ Kompetenceudvikling ▪ Kommunikation 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Produktions og analyse ▪ Ledelsesstøtte ▪ Kompetenceudvikling ▪ Økonomi og Personale ▪ Kommunikation ▪ Klagesagsbehandling 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Produktion (planlægning) ▪ Ledelsesstøtte ▪ Kompetenceudvikling ▪ Kommunikation ▪ Sagsbehandling 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Produktion og analyse ▪ Ledelsesstøtte ▪ Kompetenceudvikling ▪ Kommunikation ▪ Klagesagsbehandling 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Produktion (Planlægning) ▪ Ledelsesstøtte ▪ Kompetenceudvikling ▪ Forretningsstyring ▪ Økonomi / Controlling ▪ Kommunikation 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ledelsesin-formation ▪ Kompetenceudvikling ▪ Koncepter og værktøj ▪ Kommunikation

KILDE: Opgavebeskrivelser på SKAT intranet per 12.6.2012

Koncerncenteret varetager den strategiske ledelse, styrings- og planlægningsopgaver, administrative funktioner samt støttefunktioner. Centeret er opdelt i fire forretningsområder: Borger og Virksomhed, Jura og samfundsøkonomi, koncernfunktioner og koncernservice.

¹⁶⁶ Forskellen mellem regionssekretariaternes opgaver baserer sig på deres selvforståelse og det råderum, de har til at disponere over deres ressourceforbrug. Der burde dog ikke være forskelle, jævnfør den formelle opgave- og ansvarsdeling.

De særlige enheder er fagligt uafhængige, men er både administrativt og økonomisk en del af Skatteministeriet. Ankecenteret varetager sekretariatsbetjening af skatteankenævn, vurderingsankenævn, fælles skatte- og vurderingsankenævn samt motorankenævn. Retssikkerhedschefen fungerer selvstændigt og uafhængigt af Skatteministeriet, og har som mål at forankre og udbrede kendskabet til retssikkerhed. Intern revision reviderer SKATs regnskaber og forvaltning på baggrund af en revisionsaftale, der er indgået mellem skatteministeren og Rigsrevisionen og en aftale, der er indgået med EU-Kommissionen vedrørende revision af toldindtægter.

6.2.3 Styringsmekanismer

SKATs organisationsstruktur er suppleret af styringsmekanismer, som bidrager til koordinering af arbejdet på tværs af organisationen. Styringsmekanismerne er opsummeret i Figur 273, som både beskriver direktionen og de væsentligste beslutningsfora.

Figur 273

Styringsmekanismer

Direktionen	Beslutningsfora og udvalg
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Overordnet ledelsesansvar ▪ Træffer de strategiske beslutninger ▪ Består af 8 medlemmer ▪ Mødes hver uge 2 til 3 timer ▪ Medlemmer: <ul style="list-style-type: none"> – Departementschef – Udviklingsdirektør – Produktionsdirektør – Økonomidirektør – Koncerndirektør – Samfundsøkonomiskdirektør – Juridisk direktør – HR-direktør 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 16 udvalg og beslutningsfora ▪ Mødefrekvens fra 1 til 4 gange om måneden ▪ Møde længde fra 2 til 7 timer ▪ De væsentligste fora og udvalg er: <ul style="list-style-type: none"> – Udvidet direktion – Udviklingsforum – Juridisk forum – Produktionsforum – Produktionsplanudvalg – Kundeserviceudvalg – Indsatsudvalg – Toldudvalget – Inddrivelsesudvalget – Strategisk styringsforum

Direktionen har det overordnede ledelsesansvar og træffer de strategiske beslutninger for SKAT. Det bør bemærkes, at SKAT operer med en "flydende" direktion, hvilket betyder, at der ikke er helt klare og funktionelt afgrænsede

ansvarsområder. Den udvidede direktion drøfter de tværgående problemstillinger og den langsigtede udvikling, hvorfor denne enhed har det overordnede ansvar for virksomhedsplanen og årsværksdimensioneringen.

Udviklingsforummet (UFO) har det overordnede ansvar for den strategiske forretningsudvikling, herunder opfølgning og styring af IT-projekter og -drift.

Juridisk forum varetager planlægningen og tilrettelæggelsen af lovgivningsarbejdet og det juridiske fortolkningsarbejde.

Produktionsforummet drøfter, prioriterer og udvikler SKATs drift og projekter, herunder opfølgning på produktionsområdets mål og indikatorer.

De resterende fora og udvalg varetager koordinering inden for et funktionelt område på tværs af de regionale enheder eller på tværs af enheder i koncerncenteret.

6.3 Vurdering af SKATs nuværende organisation

SKAT har de i seneste år haft fokus på effektiv organisering, og f.eks. er SKATs udnyttelse af stordriftsfordele gennem etablering af nationale funktioner nået langt i forhold til andre dele af den offentlige sektor. Det gælder især i forhold til administrative funktioner og støttefunktioner.

Samtidig kan der dog fremhæves en række observationer på baggrund af analysen, som indikerer, at den nuværende organisationsmodel på en række områder udgør en barriere for realisering af yderligere effektiviseringsmuligheder, som blev aftalt ved fusionen i 2005. Disse er beskrevet i dette afsnit.

På baggrund af de foregående analysekapitler, kan det konstateres, at den nuværende organisationsmodel med seks regioner, der alle varetager både basisopgaver og landsdækkende opgaver samt et højt antal udvalg og beslutningsfora, er en væsentlig årsag til et ressourceforbrug, der er for højt, hæmmer effektiv styring af driften og begrænser omsætningen af centralt formulerede strategier til konkrete resultater.

De interne observationer beskrives for hvert af de tre organisatoriske designaspekter.

6.3.1 Sammenhæng mellem departements- og driftsniveauet

SKATs udfordringer, der omhandler sammenhængen mellem departements- og driftsniveauet, kan opsummeres i to observationer. Begge observationer er

overordnede og har ikke været genstand for eksplicit analyse i regi af analysen. De er derimod tilvejebragt gennem interviews med SKAT og en gennemgang af offentligt tilgængelige kilder om SKATs organisering, f.eks. Rigsrevisionens rapporter, pressemeddelelser etc.

For det første mindsker integrationen af departements- og styrelsesniveauet fokuseringen på driften.

De gennemførte interview tegner således et entydigt billede af, at SKATs integrerede organisering af departements- og driftsopgaver giver anledning til, at topledelsens fokus i højere grad rettes mod ministerbetjening og lovgivning og i mindre grad mod driftsorganisationens arbejde og resultater. Den integrerede model bevirker således, at der er mindre fokus på driften.

For det andet har understøttelse af SKATs driftsopgaver med de tidligere departementsaktiviteter ikke bidraget med de forventede synergier, som blev identificeret før organisationsændringen i 2010.

Det har vist sig at være udfordrende at realisere de synergier, der blev stillet i udsigt ved fusionen af departementet og styrelsen i 2010. Den væsentligste forudsætning for fusionen var realisering af kompetencemæssige synergier mellem lovudvikling og vejledning¹⁶⁷. Lovudviklende aktiviteter har dog vist sig at være uforholdsmæssigt meget politisk orienteret, hvorfor den forventede effektivisering af opgaveløsningen ikke er blevet realiseret.

Generelt set har der dog også været positive effekter af sammenlægningen, og helhedsorienteringen og den tværgående forståelse er blevet løftet, kulturkløften mellem departement og styrelse er blevet mindre og organisatoriske fordomme er blevet aflivet.

6.3.2 Organisering af driftsniveauet

Organisering af driften vurderes først på baggrund af observationer fra analysen, hvorefter Rigsrevisionens observationer fra februar 2012 opsummeres.

Observationer fra analysen

De udfordringer, der er forbundet med den nuværende organisering af driftsopgaverne, kan opsummeres i fire punkter.

¹⁶⁷ "Skatteministeriet samler nu kræfterne fra departementet og SKATs Hovedcenter i en ny fælles enhed", skat.dk, den 4. januar 2010

For det første begrænser varetagelsen af basisopgaver i seks regioner effektiviteten af drift og virksomhedsstyring.

Modellen, hvor ansvaret for løsning af basisopgaverne er placeret i de seks geografiske regioner, giver begrænsninger i forhold til effektiv drift. Som beskrevet i afsnit 5.1.5 medfører den regionale organisering med landsdækkende enheder og projekter, der opererer på tværs af de landsdækkende enheder, ofte uklarhed i forhold til, hvem der har det endelige ansvar for, at strategiske og driftsmæssige mål nås. Det overvejende regionale ansvar for udførelse af planer og politikker indebærer en ganske lang styringskæde med væsentlige begrænsninger i forhold til muligheden for effektiv styring af det arbejde, der er forbundet med basisopgaverne på et centralt niveau.

For det andet er administration og støtte ikke optimalt koordineret på tværs af centrale og decentrale enheder.

SKAT er som nævnt nået langt i forhold til at udnytte stordriftsfordele inden for visse støttefunktioner som eksempelvis på indkøbsområdet. Samtidig kan der dog inden for visse funktioner påpeges et yderligere potentiale, hvis der opnås en optimal balance mellem udnyttelse af stordriftsfordele og en effektiv ledelsesbetjening af direktører og chefer for driftsenhederne. Et eksempel herpå er HR-området, hvor det nationale ansvar for kompetenceudvikling med fordel kan styrkes.

Konsekvensen er manglende udnyttelse af skalafordele, dublerede udviklingsaktiviteter og begrænsninger i forhold til specialisering.

For det tredje er organiseringen af koncerncenteret ikke klar, og det begrænser den økonomiske og strategiske styring af enheden.

Opgaverne på tværs af de forskellige administrative funktioner og støttefunktioner er delvist fragmenterede. Tilsyneladende sammenhængende opgaver er spredt ud på en række forskellige kontorer. Hertil kommer, at sondringen mellem strategisk/politikformulerende og udførende områder ikke altid forekommer at være klart defineret. Både HR, økonomi og indkøb er eksempler herpå.

Som beskrevet i afsnit 5.1.3 er et af symptomerne på den uklare organisering, at opfølgingsansvaret ikke er klart defineret. Et uklart opfølgingsansvar understøtter ikke aktiv anvendelse af interne rapporter til styring af organisationen. Det skal ses i forhold til, at SKAT på nuværende tidspunkt har opbygget en omfattende rapporterings- og opfølgingsstruktur¹⁶⁸.

¹⁶⁸ De centrale beslutningsfora modtager således mødemateriale på mere end 100 sider.

Resultatet er lav udnyttelse af de ressourcer, der anvendes til rapporterings- og opfølgingsopgaver, samt begrænset effektivitet i den økonomiske og strategiske styring.

For det fjerde er SKAT reelt opdelt i to myndigheder. Koncerncenteret og direktionen må således ikke have indflydelse på afgørelsessager.

Juridisk er der en barriere mellem koncerncenteret og SKAT i regionerne. Det er en u hensigtsmæssig organisering, da visse afgørelsessager er af stor betydning driftsmæssigt set og bør vendes af direktionen, men det tillader den nuværende organisering ikke. Denne observation er relateret til andre juridiske udfordringer i forbindelse med, at departementet og driftsniveauet er samlet i en integreret enhed.

Rigsrevisionens observationer

Rigsrevisionen gennemførte i februar 2012 en undersøgelse af, hvorvidt Skatteministeriet havde fået justeret organisation og personale i overensstemmelse med målene fra fusionen i 2005. Rigsrevisionens rapport dækker kun overvejelser i forbindelse med organisering af driftsvirksomheden, hvorfor sammenhængen mellem departements- og driftsniveauet samt valg af styringsmekanismer ikke er beskrevet.

Rigsrevisionen påpegede følgende om SKATs organisering:

- At ministeriet i højere grad er organiseret efter en funktionsopdelt model, frem for den tidligere geografiske model.
- At ministeriets delvise virtuelle organisering er u hensigtsmæssig, og at omfanget af virtuelle medarbejdere, dvs. medarbejdere der ikke er fysisk placeret tæt på deres afdelingsledere, bør reduceres så meget som muligt.
- At der stadig udestår en opgave med at samle enhederne på færre adresser.
- At der er mangler i opgaveløsningen på indsats- og inddrivelsesområdet, især i forhold til økonomi- og virksomhedsstyring.

6.3.3 Styringsmekanismer

De udfordringer, der er forbundet med de nuværende styringsmekanismer, kan opsummeres i to punkter:

For det første har regional organisering af driftsvirksomheden været forbundet med et højt antal fora og udvalg.

Som belyst i afsnit 2.2.2 er de 16 udvalg og beslutningsfora et u hensigtsmæssigt højt antal. Udover direktionen er der f.eks. 16 udvalg og beslutningsfora, som har til opgave at koordinere på tværs af enheder og afdelinger i SKAT. Det høje antal fora resulterer også i overlap af opgaver på tværs af fora. Antallet af fora er delvist forårsaget af en kompleks organisationsstruktur, som nødvendiggør øget koordination på tværs af organisatoriske enheder. Organiseringen medfører en høj grad af ineffektivitet i SKATs beslutningstagen.

For det andet hæmmer regional varetagelse af landsdækkende funktioner effektiv virksomhedsstyring.

Den nuværende model, hvor hver af de seks regioner varetager visse landsdækkende funktioner udover deres basisopgaver, øger kompleksiteten af styringsopgaverne. Der skabes et væsentligt "slør" mellem centrale planer og lokal eksekvering, idet de landsdækkende funktioner styres af regionale, snarere end af centrale myndigheder.

6.4 Organisationserfaringer fra sammenlignelige organisationer

Som følge af en gennemgang af internationale skattemyndigheders organisering, andre offentlige organisationer og beslægtede dele af den private sektor, der har haft lignende organisatoriske udfordringer, fremhæves de overordnede erfaringer, som indikerer, at der er potentiale for at styrke organisationsmodellen.

6.4.1 Erfaringer fra andre skatteforvaltninger

Et udgangspunkt for vurdering af potentialet for at styrke organiseringen er en gennemgang af, hvorledes andre skatteforvaltninger i sammenlignelige OECD-lande er organiseret (jævnfør Figur 274). Sammenligningen kan fungere som inspiration for organisatoriske valg, og er ikke en benchmarkingøvelse. Konkret er der set på Storbritannien, USA¹⁶⁹, Sverige, Tyskland og Holland.

Organisationsformen er ikke ens i landene, og ofte er der tale om "hybridmodeller", der kombinerer forskellige logikker (f.eks. funktionel og segmentbaseret organisering af kerneforretningen). Det er dog muligt at identificere en række fællestræk mellem alle, eller grupper af, landene.

¹⁶⁹ IRS er den amerikanske føderale skatteforvaltning, som er ansvarlig for nationale skatter, såsom indkomstskat og selskabsskat. Ejendomsskat og andre skattetyper administreres af de enkelte delstater.

Kortlægningen viser, at ministerbetjeningen og driften generelt er adskilt (jævnfør Figur 274). Der tegner sig ligeledes et generelt billede af, at arbejdet er organiseret på tværs af forretningsmæssige dimensioner og understøttes af centraliserede supportenheder. De fleste skatteforvaltninger arbejder på tværs af flere dimensioner (produkt, proces og kunder) og er understøttet af centraliserede administrative servicefunktioner. Ministerbetjeningen er altid adskilt fra skatteforvaltningens drift, men driften af skattemyndighedens kerneopgaver er aldrig udliciteret.

Figur 274

Organisering i internationale skatteforvaltninger

Organisation	England	USA	Sverige	Tyskland	Holland
Sammenhæng mellem departement og styrelse	<ul style="list-style-type: none"> Adskilt 	<ul style="list-style-type: none"> Adskilt 	<ul style="list-style-type: none"> Adskilt 	<ul style="list-style-type: none"> Adskilt 	<ul style="list-style-type: none"> Adskilt
Styrelsens organisering	<ul style="list-style-type: none"> 5 produkt/process enheder 2 kundevedtønde enheder 12 koncern enheder 12 funktionelle drift enheder Kundevedtønde enheder decentral organiseret, resten er centraliseret 	<ul style="list-style-type: none"> 4 kundevedtønde enheder 10 administrations og support enheder Kundevedtønde enheder er decentralt organiseret Administrative- og supportenheder er centraliseret 	<ul style="list-style-type: none"> 7 skatteområder 1 afdeling for store skatteydere 1 drifts support enhed Kundevedtønde afdelinger er decentralt organiseret Centralisering af administration og driftsupport 	<ul style="list-style-type: none"> 3 funktionelle områder <ul style="list-style-type: none"> 1 geografisk opdelt skatteområde 1 industriopdelt kundevedtønt område 1 funktionelt opdelt support område Kundevedtønde enheder er decentralt organiseret Funktionelle områder er delvist centraliseret på statsligt niveau Generelt, betragtes den tyske skatte administration som meget decentraliseret grundet eksistensen af 16 regionale enheder 	<ul style="list-style-type: none"> 12 funktionelle enheder Told er integreret under skatteforvaltningen men styres som en separat enhed 4 drifts orienterede told områder 13 drifts orienterede skatte områder 4 support enheder Told- og skatteområder er decentralt organiseret Funktionelle skatteområder og support enheder er centraliseret
Styringsmekanismer	<ul style="list-style-type: none"> 8 område direktører med ansvar for flere enheder Ekstern bestyrelse 	<ul style="list-style-type: none"> 4 beslutningsfora¹ Ekstern bestyrelse med 8 uafhængige medlemmer 	<ul style="list-style-type: none"> Ekstern bestyrelse 	<ul style="list-style-type: none"> Begrænsede tværororganisatoriske beslutningsfora grundet høj regional uafhængighed 	<ul style="list-style-type: none"> Direktion med 24 medlemmer, og 3 til 5 tvær-funktionelle fora 30-40 vidensdeling grupper

¹ Strategi, indsats, service/support og modernisering samt HR

KILDE: IATA, skatteforvaltningernes hjemmesider, OECD 2011 rapport "Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series"

Storbritannien, USA og Sverige har meget ensartede organisationsmodeller. De fokuserer især på at styrke deres kunderelaterede aktiviteter ved hjælp af en delvist decentral organisering af deres kundevedtønde forretningsenheder. Desuden styrer man efter at centralisere og optimere alle standardiserbare processer og aktiviteter. Derudover arbejder man med et mål om øget specialisering, hvilket kan hjælpe den pågældende skatteforvaltning med at realisere effektiviseringsgevinster, der hører sammen med stordriftsfordele.

Tyskland og Holland har begge forholdsvis decentrale organisationer, og Tyskland har f.eks. i modsætning til andre skatteforvaltninger centraliseret få aktiviteter på nationalt niveau.

6.4.3 Erfaringer fra offentlige organisationer




Et andet udgangspunkt for at vurdere potentialet for en styrket organisering af SKAT er en gennemgang af organisationsmodellerne i andre offentlige organisationer (jævnfør Figur 275).

Kort sagt er der helt konkret set på følgende udvalgte offentlige organisationer: Dong Energy, DR og Post Danmark (før den fællesnordiske fusion), der alle er større statslige organisationer, der arbejder under nogenlunde samme vilkår som SKAT.

Et fælles træk for de tre organisationer er en høj grad af centralisering af processer, der har mulighed for standardisering og automatisering (jævnfør Figur 275).

Figur 275

Organisering i offentlige organisationer

Organisation			 ¹
Organisering	<ul style="list-style-type: none"> 7 funktionelle enheder 12 administrative- og support-afdelinger er centraliseret Resterende 5 funktionelle enheder er ansvarsmæssigt centraliseret 	<ul style="list-style-type: none"> 4 funktionelle enheder 4 produkt/service orienterede enheder Fuldt centraliseret ansvar indenfor de 8 enheder 	<ul style="list-style-type: none"> 4 kundevendte enheder 4 funktionelle enheder 1 samlet administrations og support enhed 13 post områder med 309 decentrale distributionscentre 4 mail sortering og 2 pakkecentre Decentral kundevendt ekspedition
Styringsmekanismer	<ul style="list-style-type: none"> Direktion med 5 medlemmer 2 beslutningsfora (Intern revision og kompensation) 	<ul style="list-style-type: none"> Direktion med 9 medlemmer Ekstern bestyrelse med 11 medlemmer 	<ul style="list-style-type: none"> Direktion med 4 medlemmer Bestyrelse med 7 medlemmer

¹ Før fusionen med det svenske postvæsen

KILDE: Interviews med ledelsen

Sammenhængen mellem departement og styrelse er ikke et relevant emne i denne kontekst og er derfor udeladt fra betragtningerne. For styringsmekanismerne observeres det, at direktionen har en størrelse på 4-9 medlemmer, og at man typisk anvender 2-4 beslutningsfora og udvalg.

6.4.4 Erfaringer fra den danske banksektor

Et tredje udgangspunkt for at vurdere potentialet for en styrket organisering af SKAT er en gennemgang af organisationsmodellerne i den private sektor. For at sikre sammenlignelighed er der konkret fokuseret på den finansielle sektor, med den danske banksektor som case.

Jævnfør Figur 276 er den kundevedtente og serviceorienterede del af forretningen generelt organiseret omkring kundegrupper, individer, SMV'er og store selskaber, og denne del af forretningen har ansvar for levering af lokale ydelser. Herudover er enhederne organisatorisk og styringsmæssigt uafhængige af hinanden.

Figur 276

Organisering i den danske bank sektor

Organisation	Danske Bank	Nordea	JYSKE BANK
Organisering	<ul style="list-style-type: none"> 3 kundevedtente enheder 7 funktionelle enheder 3 selvstændige enheder Decentral kundevedtente aktiviteter igennem 271 afdelinger, 9 finanscentre og 6 landbrugscentre 7 centraliserede administration og support enheder er centraliseret 	<ul style="list-style-type: none"> 3 kundevedtente enheder 3 produkt/service specialist enheder 3 funktionelle enheder Funktionelle enheder og specialiseret vejlednings enheder fuldt centraliseret Kundevedtente enheder i høj grad decentraliseret, men øget centralisering af specialist rådgivning og sagsbehandling 	<ul style="list-style-type: none"> 4 kundevedtente enheder 8 funktionelle enheder 3 selvstændige enheder Decentral kundevedtente ekspedition og service igennem 109 filialer 1 hovedkontor med centraliserede funktionelle enheder
Styringsmekanismer	<ul style="list-style-type: none"> Direktion med 6 medlemmer Bestyrelse med 8 eksterne medlemmer 	<ul style="list-style-type: none"> Landespecifik direktion med et medlem per enhed Bestyrelse med 9 eksterne medlemmer 	<ul style="list-style-type: none"> Direktion med 4 medlemmer hver med overordnet ansvar for 3 enheder

KILDE: Organisationernes hjemmesider

Jævnfør Figur 276 er procesaktiviteter, der har mulighed for standardisering, generelt fuldstændigt centraliseret. Der er en tendens til fuld centralisering af

transaktionelle procesaktiviteter og call center aktiviteter med den lokale aktivitet fokuseret på vejledning, indsats og inddrivelse. Centralisering af processer, der har mulighed for standardisering og automatisering, er en løbende prioritet.

Der er generelt fokus på centralisering af transaktionelle processer for at kunne høste stordriftsfordele. Det ses især ved etablering af fælles administrative centre. Desuden er et væsentligt beslutningsforum ofte temamæssigt fokuseret på servicesupport og modernisering, herunder optimering af produktionens drift.

Erfaringer fra banksektoren viser, at organisationer med lokal tilstedeværelse gennem de sidste 10-20 år konsekvent har centraliseret produktion og specialistfunktioner, der oprindeligt var placeret i lokale enheder. Transformationen er dermed sket i 2 forandringsfaser.

Bankerne var oprindeligt organiseret som selv bærende geografiske enheder. I firserne og halvfemserne gennemgik banksektoren en række effektiviseringstiltag med fokus på centralisering af produktionen. Konsekvensen var nationale produktions- og serviceenheder. De lokale enheder blev derved transformeret til lokale kundeorganisationer med lokale specialistfunktioner, såsom erhvervsrådgivning.

I de sidste 5-10 år er banksektoren gået et skridt videre og er begyndt at centralisere de strategiske aktiviteter. Det sker, når der er centraliseringsfordele forbundet med at harmonisere serviceydelser, der bygger på en faglig specialisering. Der er dog også det tilfælde, hvor der er fordele forbundet med at harmonisere aktiviteter, fordi ensartet levering af ydelser indebærer en klarere udmøntning af strategiske initiativer, der er udviklet centralt.

Banksektoren er således endt med at centralisere specialistfunktioner, hvorved de lokale filialer er reduceret til rene salgsorganisationer med lokal service og kundebetjening. To eksempler fremhæver denne tendens:

Det første eksempel er organiseringen af specialistrådgivning. I banksektoren kan dette omfatte avanceret formueforvaltningsrådgivning eller specialiseret finansiell rådgivning til virksomheder. Sådanne aktiviteter er organiseret centralt, således at et hold af specialister kan dække et geografisk område med flere filialer. Kunderne aftaler således møder på dage, hvor den enkelte specialist befinder sig i filialen. Det giver en bedre udnyttelse af specialisternes tid.

Det andet eksempel er organiseringen af inddrivelsesområdet, hvor bankerne også har centraliseret de fleste af deres sammenlignelige aktiviteter, f.eks. inkassoaktiviteter. Det stiller dog visse krav til de medarbejdere, der stadig er placeret decentralt. Det kan f.eks. være nødvendigt at møde op i fogedretten lokalt. Det kan dog løses ved at bruge videomøder med fogedretten, så medarbejdere, der er placeret i centrale inkassoenheder, har mulighed for at deltage uden at være til stede lokalt og uden øgede rejseudgifter.

For SKATs vedkommende vil en model, hvor inddrivelse i høj grad er centraliseret, sikre øget effektivisering som følge af øget specialisering.

6.5 Mulige justeringer af SKATs organisation

På baggrund af beskrivelsen og vurderingen af SKATs organisation samt erfaringer fra sammenlignelige organisationer opstiller dette afsnit en række mulige justeringer.

Der er tre vigtige organisatoriske emner, der bør tages i betragtning med henblik på at styrke organisationen. For hvert af de tre emner, der er forbundet med organisationsdesignet, beskrives de anbefalede ændringer, hvorefter begrundelsen for anbefalingen beskrives mere detaljeret.

6.5.1 Sammenhæng mellem departements- og driftsniveauet

Det første emne, der bør tages stilling til, er, om driftsniveauet skal adskilles fra departementet. For eksempel skal størrelsen af departementet vurderes i forhold til driftsniveauet, hvilket bl.a. indebærer, at der tages stilling til, hvilke aktiviteter og ydelser der skal flyttes til departementet fra den nuværende integrerede organisation.

Baseret på vurderingerne i de forudgående afsnit anbefales følgende:

- *Genindføring af separat departements- og driftsniveau.* Det anbefales, at SKAT går fra en enhedsorganisation til adskillelse af departement og driftsniveau. Målet er bl.a. at styrke det ledelsesmæssige fokus på SKATs driftsvirksomhed.
- *Etablering af et smalt departement.* Det anbefales at fokusere departementets rolle på ministerbetjening, politikudvikling, lovarbejde samt strategisk ledelse og kontrol på styrelsesniveau. Et smalt departement vil have en tilhørende bemandingsmæssig dimensionering på under 200 årsværk.
- *Etablering af én styrelse med integreret ansvar for driften.* Det anbefales at organisere driftsniveauet i én integreret driftsorganisation med ansvar for de af SKATs nuværende opgaver, der ikke placeres i departementet.

I forhold til anbefalingen om etablering af én styrelse er den medtaget efter en række afvejninger. Det kunne potentielt overvejes at opdele driftsorganisationen i flere styrelser, f.eks. en administrationsstyrelse og en styrelse med ansvar for SKATs kerneopgaver, eller at opdele kerneforretningen i flere styrelser. Formålet med dette ville være at målrette og simplificere opgaven for den enkelte styrelseschef, samt at understøtte gennemsigtigheden af departementets og

driftsorganisationens ansvar. Grundet den integrerede natur af SKATs ansvarsområder vil en opdeling i flere styrelser imidlertid give den potentielle ulempe, at det betydelige koordinationsbehov fortsat vil påhvile departementschefen, hvilket i den eksisterende organisation har vist sig vanskeligt at forene med de krav, der udspringer fra ministerbetjeningen.

6.5.2 Organisering af driftsniveauet ("styrelsen")

Det andet emne, der bør tages stilling til, er, hvordan styrelsen skal organiseres. Først skal det vurderes, hvorvidt driften skal være organiseret centralt eller decentralt. Dernæst skal det vurderes, om organiseringen bør være på baggrund af kundesegmenter, skattetyper eller funktionelle områder. Der eksisterer en central afvejning i forhold til omfanget af decentrale steder.

Først præsenteres tre anbefalinger i forhold til SKATs fremtidige organisering, herefter beskrives begrundelsen for den valgte organisationsform, og til sidst beskrives den anbefalede organisation mere detaljeret.

Anbefalinger i forhold til fremtidig organisering

På baggrund af de tre første afsnit præsenteres følgende tre anbefalinger:

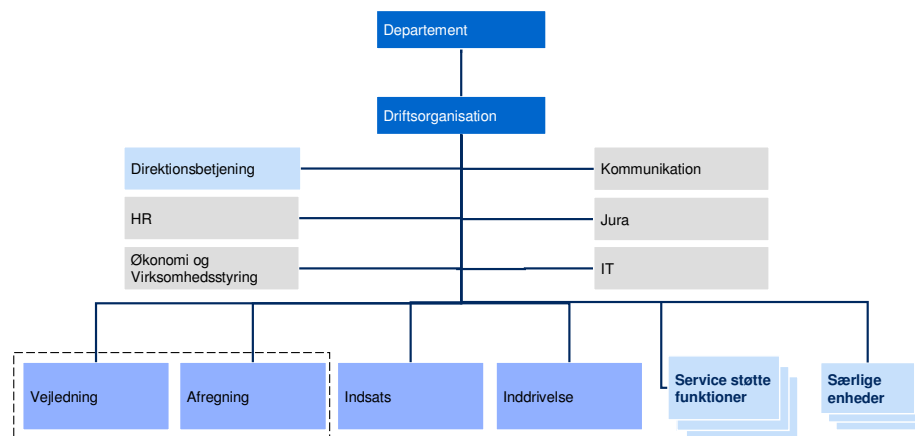
- *Driftsorganisationen organiseres nationalt.* Det anbefales, at regionerne afskaffes til fordel for nationalt organiserede, landsdækkende funktioner (støttefunktioner og kernefunktioner).
- *Støttestrukturen forenkles.* Det anbefales, at administrative funktioner og støttefunktioner organiseres i en funktionel struktur, dvs. opdeling i hovedfunktionerne Økonomi, HR, IT og Indkøb, og opdeling i strategiske og transaktionelle funktioner inden for de enkelte funktioner.
- *Driftsenhederne organiseres funktionelt.* Kerneaktiviteterne organiseres efter hovedprocesser (Indsats, Inddrivelse, Vejledning etc.) frem for segmenter (Person, Erhverv etc.).

Implementering af ovenstående anbefalinger svarer til en funktionel organisation, der er opdelt i 4 funktionelle områder, 5 strategiske stabsfunktioner, et direktionssekretariat, et antal serviceorienterede støttefunktioner samt 3 særlige enheder (jævnfør Figur 277). Det er desuden en forudsætning, at antallet af virtuelle medarbejdere reduceres til et minimum, så man opnår den forventede funktionelle specialisering. Den nærhed, der er forbundet med fysisk placering på samme sted, er et vigtigt element i opbygningen af procesmæssig ekspertise på samtlige funktionelle områder.

Figur 277

Organisation hvor de funktionelle enheder er understøttet af støttefunktioner

☐ Produktion



Den stiplede linje angiver, at vejledning og afregning betragtes som produktionsområder, hvor fokus især er på procesoptimering. Man kan overveje at lægge de to enheder sammen ud fra en logik om styringsmæssigt fokus på procesoptimering.

Begrundelse for anbefalingerne

En vigtig afvejning, der er foretaget som led i ovenstående anbefalinger, er en vurdering af, hvilken grad af decentralisering der er hensigtsmæssig. Fordelen ved en decentral organisering er en høj grad af fleksibilitet i forhold til at tilpasse opgavevaretagelsen til lokale behov. Ulempen ved en høj grad af decentralisering er, at man pålægger organisationen en begrænsning i forhold til at opnå de effektiviseringsgevinster, der er forbundet med stordriftsfordele og specialisering.

Afvejningen skal ses i sammenhæng med, at der i de seneste årtier er set et skred væk fra geografiske regioner til nationale funktioner i både den sammenlignelige del af den private sektor (f.eks. banksektoren) og i andre regional-statslige myndigheder i Danmark (f.eks. politiet og Vejdirektoratet). Denne tendens er

økonomisk motiveret og forbundet med målsætninger om effektivitetsforbedringer.

Der er en central afvejning, der er taget i betragtning ved sammensætningen af de tre anbefalinger til driftens organisering. Denne afvejning understreger også, at der ikke er et entydigt svar på, hvilken organisering af driftsopgaverne man bør vælge. Omvendt indikerer betragtningerne i de tidligere afsnit og i analysen, at en funktionel organisation er forbundet med flest økonomiske og styringsmæssige fordele.

På den ene side kan man vælge at organisere sig på en sådan måde, at man får størst mulige stordriftsfordele. Det vil i SKATs tilfælde betyde organisering efter funktionelle områder, hvor fokus er på at samle sammenlignelige processer i centraliserede afdelinger for at sikre, at medarbejdernes kompetencer specialiseres yderligere, og at processerne kan standardiseres og ensartes, således at SKAT er mere effektiv i deres opgaveløsning.

På den anden side kan man vælge at organisere sig på en sådan måde, at man opnår størst mulig integration af kundeansvaret på tværs af organisationen. I SKATs tilfælde vil dette betyde organisering efter skattegabssegmenter og restancesegmenter.

Det grundlæggende princip vil være at løse indsats- og inddrivelsesopgaverne på den mest omkostningseffektive måde, samtidigt med at man maksimerer skatteindtægten. Den bærende strategi, som er formuleret af indsatsanalyseenheden, har netop fokus på at nedbringe skattegabet ved en målrettet indsats inden for de enkelte skattegabssegmenter¹⁷⁰. Strategien er udtænkt på tværs af de fire hovedprocesser, så det bliver muligt at implementere initiativer, der kan nedbringe skattegabet på den bedst mulige måde. Det langsigtede fokus for den bærende strategi er at bevæge sig fra en kontroltilgang til en forebyggende tilgang.

I lyset af SKATs nuværende behov for at fokusere på effektivitetsforbedringer, som dokumenteret i analysen, vil en komplet reorganisering efter kundesegmenter ikke være hensigtsmæssig. På længere sigt, når driftsorganisationen er optimeret, kan det dog muligvis være fordelagtigt at foretage endnu en omorganisering til en kundesegmenteret model. Organisationsstrukturen vil således følge SKATs strategiske fokus på det pågældende tidspunkt.

¹⁷⁰ Told, Borger og ejendomme, Små virksomheder, Mellemstore virksomheder, Sort arbejde, Motor og punktafgifter, Udenlandsindkomst, Økonomisk kriminalitet, Store selskaber og moms.

Detaljeret beskrivelse af den anbefalede organisation

Den anbefalede organisation for samtlige områder uddybes i følgende rækkefølge: Vejledning, Afregning, Indsats, Inddrivelse, Økonomi og virksomhedsstyring, HR, IT og Indkøb (under koncernservice). Organiseringen af de særlige enheder ændres ikke og beskrives derfor ikke nærmere.

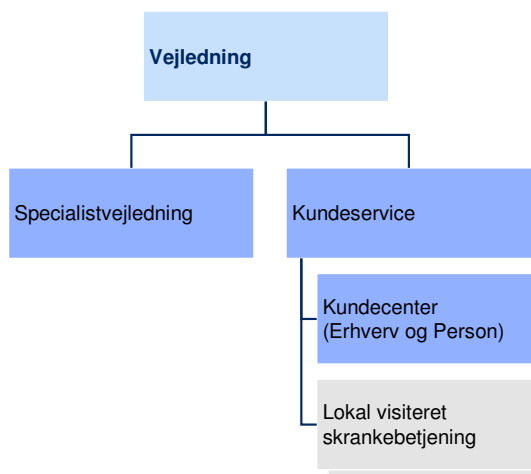
Vejledning

Det anbefales, at vejledningsaktiviteterne organiseres efter en opdeling af specialist- og basisopgaver (jævnfør Figur 278). To områder varetager hhv. *Specialistvejledning* og *Kundeservice*. Kundeservice dækker over en samling af de to tidligere kundecentre. Derudover dækker Kundeservice også over visiteret skrankebetjening, som varetages lokalt. Et bærende princip for organiseringen på dette område er gennemførelsen af kanalstrategien med det formål at nedbringe de samlede omkostninger, der er forbundet med at vejlede borgere og virksomheder.

I forhold til den nuværende organisering omfatter anbefalingen en fuldstændig centralisering af ansvaret for opgaverne, som før lå delvist i de enkelte regioner og delvist i de landsdækkende centre.

Figur 278

Anbefalet organisering af Vejledning




Afregning

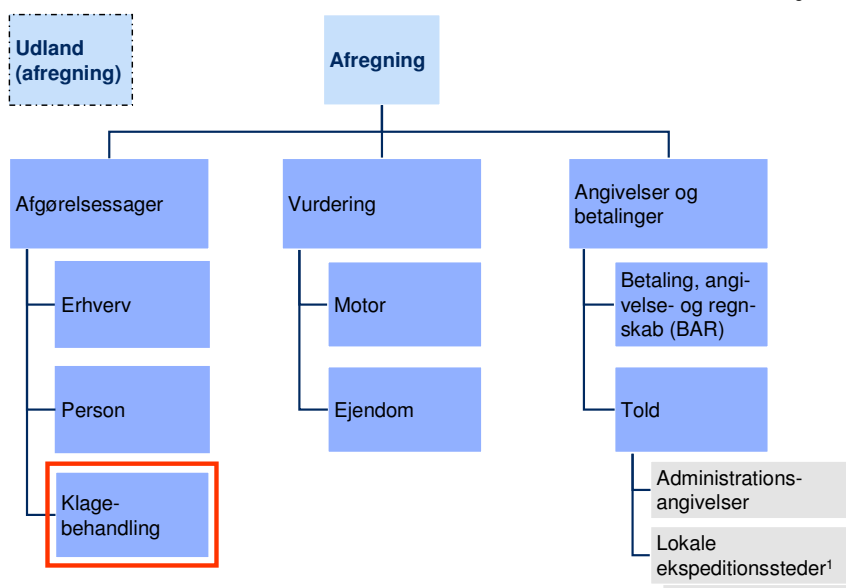
Det anbefales, at afregningsaktiviteterne organiseres efter sammenligneligheden af de underliggende processer (jævnfør Figur 279). Det anbefales, at afregning organiseres i tre overordnede områder: Afgørelsessager, vurdering samt angivelser og betalinger. På den måde sikres en høj fokuseringsgrad på procesoptimering i den daglige drift af dette funktionelle område. Afgørelsessager underopdeles i en enhed for hhv. borger og erhverv samt en enhed, der er specialiseret i klagebehandling. Vurdering underopdeles efter art, dvs. motor og ejendomme. Angivelser og betalinger underopdeles i et betalings- og regnskabscenter, et udlandscenter samt et toldcenter.

I forhold til den nuværende organisering er den anbefalede organisering en samling af de nuværende landsdækkende enheder samt en centralisering af opgaver, der tidligere var administreret decentralt via regionerne.

Figur 279

Anbefalet organisering af Afregning

 Legalt separeret fra øvrige driftsafregning



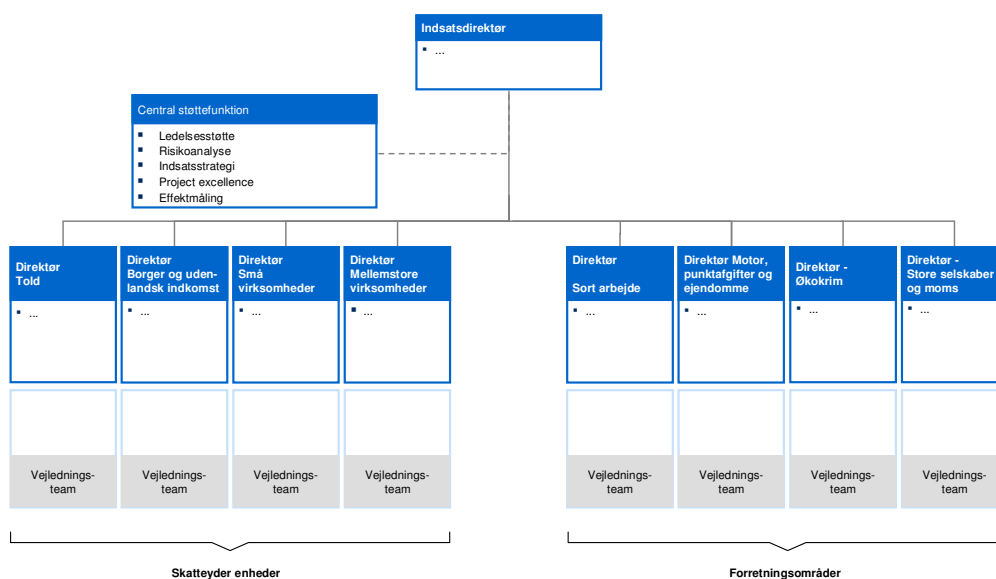
1 Ekspeditionsangivelser

Indsats

Det anbefales, at Indsats organiseres efter skattegabssegmenter for at sikre fokus på den økonomiske og strategiske styring af aktiviteterne (jævnfør Figur 280). Otte skattegabssegmenter danner grundlaget for otte afdelinger med hver sin afdelingsdirektør og 7-25 projektgrupper pr. afdeling. Projektgrupperne skal bestå af medarbejdere, der har det nødvendige lokalkendskab til at kunne udføre de enkelte projekter. Herudover sammenkobles medarbejdere, der arbejder med markedsføringsrelaterede vejledningsaktiviteter, med de enkelte afdelinger, således at indsatsaktiviteterne understøttes af vejledningsressourcer. Derudover etableres en "Intelligence net"-enhed som en stabsfunktion for direktionen i Indsats.

Figur 280

Anbefalet organisering af Indsats



Intelligence-enheden skal sikre:

- At risikosegmenteringsprocessen bliver fulgt, og at dokumentationen i risikoarkene lever op til kravene.
- At segmentstrategierne går på tværs af skattegabstyper og forskellige virkemidler, f.eks. kontrol og vejledning.

- At den forventede effekt af segmentstrategierne estimeres ud fra standardiserede metoder.
- At et projekt inkluderer alle relevante virkemidler, og at projektet designes således, at det efterfølgende er muligt at udføre relevant effektmåling.
- At der udføres konsistent effektmåling.

For de første fire punkter vil intelligence-enheden fungere som en støttefunktion, der skal kvalitetssikre det udførte arbejde i de enkelte afdelinger, mens den for det sidste punkt vil være udførende. Analytikerne i intelligence-enheden vil således både skulle supportere indsatsafdelingerne på tværs af trinene og fungere som en kvalitetssikringsenhed.

I forhold til den nuværende organisering er den anbefalede organisering anderledes på flere punkter. For det første knyttes centrale analyseenheder direkte til driftsorganisationen. For det andet organiseres de eksisterende projektteams på en sådan måde, at man arbejder hen imod en specialisering af medarbejderne inden for forskellige skattegabssegmenter. For det tredje knyttes markedsføringsaktiviteterne direkte til de enkelte segmentafdelinger for at understøtte principperne i den bærende strategi. For det fjerde vil den fremadrettede styring, hvor ressourcer allokeres til områder med den relativt højeste forventede effekt, kræve yderligere koordinering og samarbejde med departementet for at kunne tilvejebringe politiske ønsker i forhold til ressourceallokeringen, f.eks. et politisk krav om at der skal være 200 faste medarbejdere knyttet til temaet 'store selskaber'.

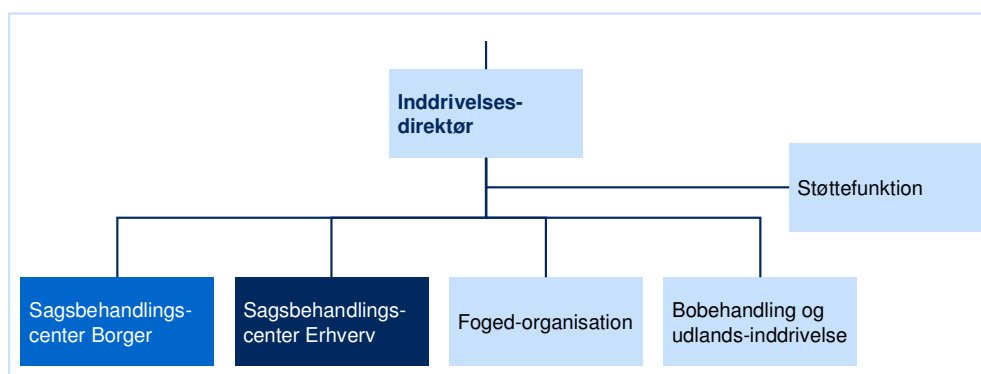
Inddrivelse

Det anbefales, at SKAT samler inddrivelse under én inddrivelsesdirektør med en funktionsopdeling af ressourcerne i et Sagsbehandlingscenter Erhverv, et Sagsbehandlingscenter Borger, en fagedorganisation samt en specialenhed der forestår Bobehandling (jævnfør Figur 281). Udlandsinddrivelse bør fortsat forankres med øvrige internationale afdelinger og behandles som hidtidig. I modsætning til den nuværende organisation tiltænkes Sagsbehandlingscenter Erhverv at varetage lokalitetsuafhængig håndtering af erhvervsager tilsvarende opgavevaretagelsen i det nuværende Inddrivelsescenter for Borger.

Figur 281

Anbefalet organisering af inddrivelse

- Borger
- Erhverv
- Fælles inddrivelse



I forhold til den nuværende organisering afspejler den anbefalede organisation et fokus på ydelsesmæssig specialisering.

Økonomi og virksomhedsstyring

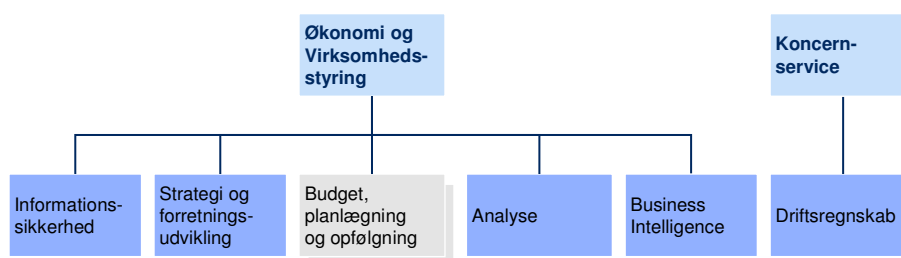
Det anbefales, at økonomi og virksomhedsstyring organiseres efter en almindelig funktionel model, hvor koblingen til resten af forretningen understøttes af økonomi-controllere (jævnfør Figur 282). Økonomi-controllere har til formål at bygge bro mellem den centrale del af organisationen og de funktionelle søjler. Økonomienheden har som målsætning at sikre god økonomistyring, der giver ledelsen overblik over SKATs ressourceanvendelse. Den anbefalede organisering afspejler et behov for yderligere centralisering, sammenlægning af et antal kontorer, en funktionel opdeling med øget specialisering for øje og et mål om at øge integreringen af de strategiske og driftsmæssige planlægningsprocesser.

I forhold til den nuværende organisering er den anbefalede organisering en forenkling af økonomifunktionen. Økonomifunktionen får ansvaret for at implementere en højere grad af centralisering i virksomhedsstyringen. Det

implementeres bl.a. ved at etablere teams af økonomi-controllere, som er direkte knyttet til bestemte funktionelle enheder.

Figur 282

Anbefalet organisering af Økonomi og Virksomhedsstyring



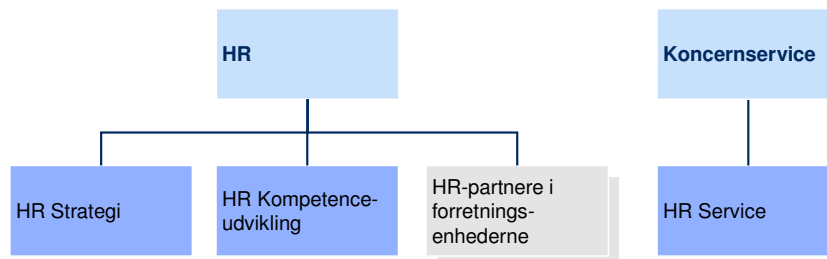
HR

Det anbefales, at HR organiseres efter en HR-partner struktur, der understøttes af tre centraliserede kontorer, der administrerer opgaver af strategisk karakter (jævnfør Figur 283). Ligesom for økonomifunktionen er målet for HR at øge centraliseringen af ressourceforbruget samt sikre, at de strategiske prioriteter bliver ført igennem til de mere administrative aktiviteter, såsom administration, planlægning og afholdelse af kompetenceudviklingsaktiviteter (tiltagsafsnittet i HR-kapitlet indeholder en detaljeret beskrivelse af HR-partnermodellen).

I forhold til den nuværende organisering omfatter den anbefalede organisering en højere grad af centraliseret styring af HR-aktiviteterne. Det valg hører sammen med et behov for øget strategisk prioritering, bl.a. i forhold til udbuddet af kompetenceudviklingsaktiviteter.

Figur 283

Anbefalet organisering af HR



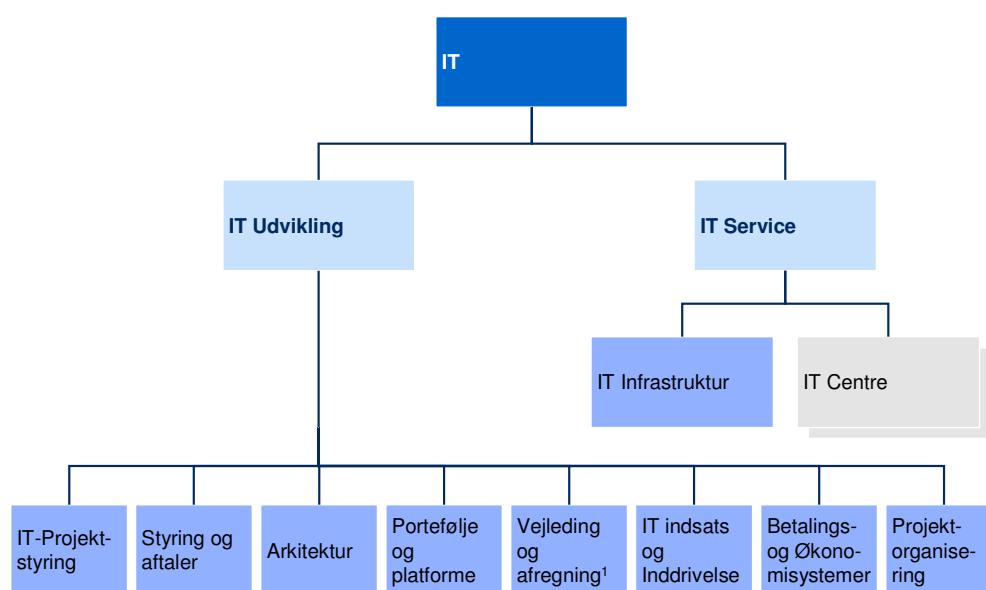
IT

Det anbefales, at IT organiseres således, at der sker en opdeling af udvikling og drift (jævnfør Figur 284). Det er ikke langt fra den nuværende organisering og vil derfor påvirke styringen marginalt.

I forhold til den nuværende organisering er den eneste ændring, at IT-aktiviteterne samles i én enhed.

Figur 284

Anbefalet organisering af IT



¹ Erhverv og Person

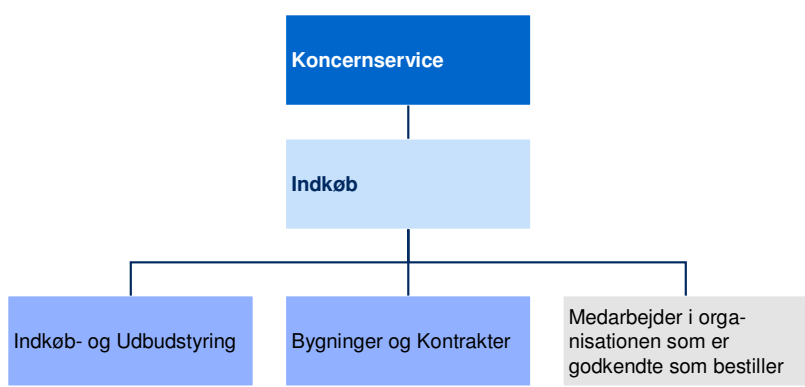
Indkøb

Det anbefales, at indkøb organiseres efter de samme retningslinjer, som enheden i dag er organiseret efter under Koncernservice (jævnfør Figur 285). Det er hensigtsmæssigt at bibeholde koncernserviceenheden, da den gennem flere år har vist, at der arbejdes fokuseret på effektiviseringer i opgavevaretagelsen, jævnfør kapitel 2.8. De eksterne benchmarks peger f.eks. på, at løn- og personaleadministration varetages forholdsvis effektivt (se OBI-benchmarkinganalysen i HR-kapitlet). Koncernservice samler således alle andre støttefunktioner, der varetager grundlæggende støtteopgaver.

I forhold til den nuværende organisering er den eneste ændring, at indkøbsaktiviteterne samles i én enhed under Koncernservice.

Figur 285

Anbefalet organisering af Indkøb



6.5.3 Styringsmekanismer

Det tredje emne, der bør tages stilling til, er, hvilke styringsmekanismer der skal anvendes. Her bør det overvejes, hvorvidt direktørerne for de funktionelle enheder bør rapportere til en produktionsdirektør eller direkte til den administrerende direktør for SKAT og være en del af direktionen. I den forbindelse opstår der et behov for at vælge, om direktionen skal være smal eller bred. Spørgsmålene er dermed:

- *Hvem skal være en del af direktionen?*
- *Hvilke direktører skal være med til at træffe de overordnede beslutninger?*
- *Hvilke beslutningsfora og udvalg er nødvendige for at sikre den nødvendige koordination på tværs af den nye organisation?*

Direktionens størrelse og sammensætning

Direktionen kan organiseres som forholdsvis bred eller smal. I en bred direktion vil direktionen typisk inkludere en direktør for samtlige funktionelle områder, mens en produktionsdirektør typisk vil erstatte de fire funktionelle direktører i en smal direktion. I SKATs tilfælde er den afgørende forskel i organiseringen, om direktionen skal bemandedes med én produktionsdirektør, eller om de 4 direktører for de funktionelle områder skal indgå i direktionen.

Samlet set vurderes der at være flest fordele forbundet med en bred direktion. Fordelene ved en bred direktion er:

- At man undgår et ekstra ledelseslag (idet produktionsdirektøren er overflødig).
- At hvert funktionelt område får den nødvendige strategiske prioritet i direktionen.
- At organisationen bliver tvunget til at tænke tværfunktionelt.
- At driften får det nødvendige fokus vis-a-vis stabsfunktionerne.

Forslag til Beslutningsfora og udvalg

Generelt bør ingen organisationsstruktur betragtes som perfekt. Man designer linjestrukturen således, at de væsentligste grænseflader håndteres inden for en organisatorisk enhed. Men uanset hvordan man organiserer sig, vil der opstå nye grænseflader og derfor et behov for koordination på tværs af organisatoriske enheder. Dette ekstra behov for koordinering håndteres bedst gennem etablering af beslutningsfora og udvalg, der arbejder med at koordinere aktiviteterne på tværs af organisatoriske enheder. Det er dog hensigtsmæssigt at holde antallet af beslutningsfora så lavt som muligt.

I den anbefalede funktionelle organisering er der en risiko for underoptimering på alle de funktionelle områder. Dette problem kan dog typisk afhjælpes ved at indbygge forskellige horisontale organiseringsformer, for at bygge broer mellem enhederne. For HR vil etableringen af HR-partnere kunne etablere en bro mellem en centraliseret enhed og de servicerede enheder.

Det anbefales derfor, at der etableres 4 beslutningsfora i tillæg til direktionen. Med udgangspunkt i de nuværende 16 udvalg i tillæg til direktionen, anbefales det, at man nedlægger 9 fora og 6 regionale direktioner. Det er ensbetydende med nedlæggelse af følgende fora: Udvidet direktion, juridisk forum, produktionsforummet, udviklingsforummet, produktionsplanudvalget,

kundeserviceudvalget, indsatsudvalget, toldudvalget, inddrivelsesudvalget og strategisk styringsforum.

Det anbefales, at der etableres en direktion for samtlige funktionelle områder, der dækker over hovedprocesserne. Følgende 4 funktionelle direktioner etableres: Vejledning og afregning, Indsats, Inddrivelse og Koncernservice.

Det anbefales også, at man etablerer og anvender følgende 3 beslutningsfora (jævnfør Figur 286):

- Direktionen, med det overordnede strategiske og økonomiske ansvar.
- Investeringskomité, blandt andet med ansvar for IT-investeringsprojekter.
- Driftsoptimeringsforum, hvis formål er at se på tværs af organisationen og sikre den nødvendig koordinering med henblik på optimering på tværs af hovedprocesserne.

Figur 286

Anbefalede beslutningsfora og udvalg

	Deltagere	Møde frekvens	Mandat / rolle
Direktionen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Direktøren for SKAT ▪ 4 direktører, en for hvert stabsområde ▪ 4 direktører, en for hver funktionel enhed 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1 gang om ugen ▪ 2-3 timer 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Overordnede strategiske og økonomiske beslutninger ▪ Godkendelse af budget ▪ Godkendelse af strategisk plan
Investeringskomite	<ul style="list-style-type: none"> ▪ IT direktøren ▪ Økonomidirektøren 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hver anden uge ▪ 2-3 timer 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ansvar for investeringsbeslutninger på over 10 millioner kroner ▪ Ansvar for opfølgning på investeringsbeslutninger og flerårige dispositioner
Driftsoptimeringsudvalg	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De 4 direktører for hver funktionel enhed ▪ Økonomi direktøren ▪ Kontorchefen for forretningsudvikling 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hver anden uge ▪ 2-3 timer 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sikre hensigtsmæssig optimering indenfor de enkelte funktionelle områder ▪ Sikre koordinering på tværs af funktionelle enheder

Derudover kan der være behov for 1-3 mere specialiserede fora, f.eks. et borgerforum, et erhvervsforum eller et forum for enkelte vigtige skattegabssegmenter. De supplerende fora bør bruges til at sikre, at diskussionerne på direktionsmøderne holdes på et overordnet strategisk og økonomisk niveau. De supplerende fora kan dermed tage hånd om emner, som bør koordineres på tværs

af de 4 funktionelle områder. Det kan f.eks. være ressourceallokering på tværs af de funktionelle enheder grundet enten driftsmæssige eller politiske behov.

Det anbefalede antal beslutningsfora svarer cirka til antallet af beslutningsfora, der anvendes af den amerikanske skatteforvaltning, IRS. I IRS har man også gennem tiden arbejdet med at nedbringe antallet af koordinerende fora betydeligt. Fordelene ved at nedbringe antallet af beslutningsfora er, at:

- Man undgår overlap i det indhold, der behandles af beslutningsfora og udvalg.
- Man sikrer klarhed omkring ansvarsområder og opfølgingsprocedurer.
- Man simplificerer styringsopgaven.
- Man nedbringer den tid, der bruges på koordinering.
- Man sikrer en entydig beslutningskompetence hos direktørerne for de nye funktionelle enheder.

6.6 Konsekvensbeskrivelse af ny organisation

I dette afsnit beskrives dimensioneringen af den nye organisation samt implementeringsovervejelserne omkring overgangen fra den nuværende til den nye organisation.

6.6.1 Dimensionering af den nye organisation

Den anbefalede dimensionering beskrives for hvert af de tre emner, der er forbundet med organisationsdesignet.

Sammenhæng mellem departements- og driftsniveauet¹⁷¹

Anbefalingerne vedrørende dimensioneringen følger et princip om, at visse opgaver udelukkende bør varetages af departementet, hvorimod andre opgaver bør varetages både i driftsorganisationen og i departementet. Departementet vil muligvis kunne købe serviceydelser af driftsorganisationen. Koncernservice kan f.eks. på flere områder varetage opgaven billigere, end hvis departementet selv skulle administrere støtteopgaverne. På samme måde vil ydelser der varetages af koncernfunktionerne også med fordel kunne købes, f.eks. HR-ydelser, såsom

¹⁷¹ Disse betragtninger tager udgangspunkt i en dialog med SKAT, da der ikke er foretaget analyser af departementsfunktionerne i forbindelse med analysen. Den præcise sammensætning af aktiviteterne bør fastlægges ved en kortlægning af de processer, der er nødvendig for, at departementet kan varetage sine kerneopgaver selvstændigt.

kompetenceudviklingsaktiviteter. Det hensigtsmæssige niveau for dimensioneringen for departementet i SKAT ligger på under 200 årsværk.

Styringsmekanismer

Dimensioneringen af direktionen er en direkte konsekvens af det valg, der er forbundet med direktionens bredde. En bred direktion vil derfor bestå af cirka 8 medlemmer, hvor en smal direktion vil bestå af cirka 5 medlemmer.

Ved dimensionering af beslutningsfora henvises der til mødefrekvensen og mødelængden for de etablerede fora. Ved etablering af to fora udover direktionen, som beskrevet i foregående afsnit, anbefales en mødefrekvens på hver anden uge og en mødelængde på 2-3 timer.

6.6.2 Overvejelser om overgang fra nuværende til ny organisation

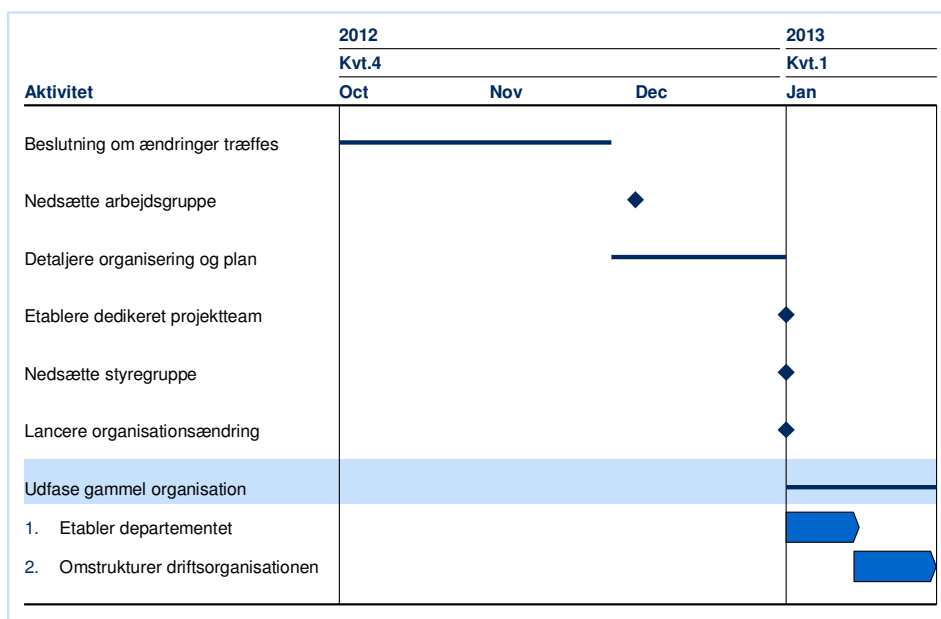
Dette afsnit fremlægger overvejelser om overgangen fra den nuværende til den nye organisation.

Som udgangspunkt vil overgangen kunne struktureres i et sekventielt forløb med følgende to forløb:

1. Etablering af departementet.
2. Omstrukturering af driftsorganisationen.

Figur 287

Mulig tidsplan for implementering af justeret organisering



Begge forløb vil i store træk indeholde følgende operationelle implementeringsaktiviteter:

1. Fastlæggelse af organisationsstruktur.
2. Fastlæggelse af ledelsesstruktur.
3. Indplacering af ledere.
4. Indplacering af opgaver.
5. Indplacering af medarbejdere.
6. Ændring af formalia og processer.
7. Tilrettelæggelse af administration, herunder IT og lokalisering.
8. Opstart af ny organisation.

* * *

I dette kapitel foreslås en ændring af SKATs organisationsstruktur. Dels anbefales en adskillelse af departement og styrelse. Dels anbefales det at organisere styrelsen i landsdækkende, funktionelle forretningsområder. Som følge heraf anbefales en

forenklet governance-struktur. De samlede justeringer vurderes nødvendige for både at realisere de fulde effektiviseringer og for at styrke kerneforretningen.

7. IMPLEMENTERINGSPLAN

I dette kapitel fremlægges en overordnet implementeringsplan. Formålet med planen er at anvise en realistisk og ambitiøs plan, der udgør rammen for en dybdeimplementering og realisering af effektiviseringerne, mens kerneforretningen fortsat kan operere ift. den daglige opgaveløsning. Først præsenteres en samlet tidsplan. Derefter gennemgås de økonomiske effekter. Herpå angives en række forhold, som SKAT bør fokusere på og søge opbakning til, for at effektiviseringstiltagene kan implementeres med henblik på fuld realisering af effektiviseringerne. Endeligt foreslås en implementeringsmodel, der understøtter implementeringsforløbet.

7.1 Tidsplan

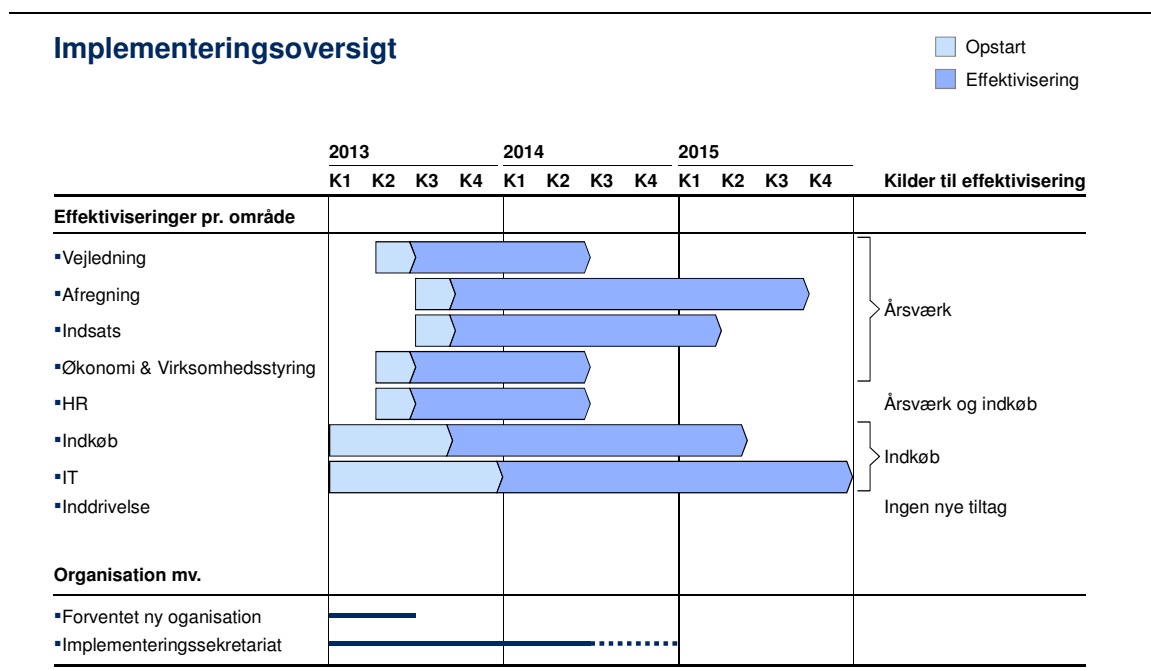
Det anbefales, at organisationsændringen til en landsdækkende funktionsopdelt struktur igangsættes snarest muligt. Mens adskillelsen af departementet fra styrelsen gennemføres umiddelbart, forventes udfasning af regioner at foregå i løbet af første halvår 2013. Effektiviseringstiltagene inden for fagområderne igangsættes i takt med at de organisatoriske vilkår tillader det. Jævnfør de enkelte fagkapitler i rapportens kapitel 2 anbefales følgende implementeringsstart og indfasningstakt pr. område:

- Tiltagene på *Vejledning* iværksættes primo april 2013 og forventes at have fuld produktivitetseffekt primo 3. kvartal 2014. Vejledning vil udgøre første bølge af tiltag for et samlet produktivitetskoncept i kerneforretningen jævnfør kapitel 7.4 vedr. implementeringsmodel
- Tiltagene på *Afregning* iværksættes faseopdelt startende 3. kvartal 2013 med dimensionering til opgavemængde. Herefter iværksættes produktivitetstiltag i 4. kvartal 2013 baseret på metodikker og tidlige erfaringer gjort på *Vejledning*. Endelig tilpasses efter forudgående forberedelse tilpasning til færre lokationer fra medio 2014. Implementering ventes gennemført frem til ultimo 3. kvartal 2015
- Tiltag til forbedring af produktivitet i *Indsats* anbefales implementeret således, at forberedelser iværksættes pr. 3. kvartal 2013 med en forventet indfasning af effektivisering frem til primo 2. kvartal 2015. Begrundelsen for det anbefalede starttidspunkt er det foreslåede fokus på opgradering af arbejdet med indsatsstrategien jævnfør kapitel 3 og den samlede planlægningscyklus i *Indsats*
- Der er ikke foreslået nye tiltag på *Inddrivelse*

- Tiltagene på *Økonomi- og Virksomhedsstyring* samt på *HR* iværksættes primo 2. kvartal 2013 parallelt med opbygning af den nye organisation med en implementeringshorisont på 15 måneder svarende til, at fuld realisering af effektiviseringerne ventes ultimo 2. kvartal 2014. Implementering på særligt disse områder kan med fordel ske parallelt med udfasning af den regionale struktur for derigennem at tilpasse arbejdsgange og leverancer til den nye organisationsstruktur
- Tiltagene på *IT* startes 1. kvartal 2013 med en 24-36 måneders implementeringsperiode for hovedparten af effektiviseringerne
- Tiltagene inden for *Indkøb* iværksættes allerede pr. 1. januar 2013, da disse effektiviseringer kun i begrænset omfang er påvirket af den nye organisationsstruktur

Den samlede implementeringsoversigt fremgår af Figur 288. Inden for hvert område kan der være forskydninger for såvel igangsættelse som afslutning af de enkelte initiativer i forhold til den overordnede indfasningstakt i figuren. Som det fremgår af sekvensen i Figur 288 foreslås etableret et implementeringssekretariat bemandedt fra primo 2013. Sekretariatets funktion udfoldes nedenfor i afsnit 7.4.

Figur 288



Med denne plan igangsættes tiltagene i løbet af 2013 og hovedparten afsluttes i løbet af 2014. Tidsplanen vurderes at sikre, at opgaveløsningen i kerneforretningen påvirkes mindst muligt af transformationsprocessen, fordi tiltagene igangsættes hensigtsmæssigt med en realistisk vurdering af tidshorizonten for implementeringen af de enkelte tiltag.

7.2 Økonomiske effekter

I dette afsnit beskrives de økonomiske effekter forbundet med de nye effektiviseringstiltag fra rapportens analyser.

Effektiviseringerne medfører et reduceret bemandingsbehov, der er beregnet på baggrund af 1) det samlede potentiale for årsværksreduktioner, 2) de fastlagte tidspunkter for forventet opstart af initiativer samt 3) indfasningstakten af effektiviseringen, jævnfør ovenstående Figur 288.

På baggrund heraf fremkommer nedenstående Figur 289, der viser bruttoreduktionen i årsværk fra 2013-2017. Figuren udtrykker årsværk frigjort fra produktion, dvs. effektiviseringseffekterne. Tallene er niveautal (år-for-år akkumulerede) i forhold til en 2011-baseline.

Figur 289**Reduktion af bemandingsbehov**

Bruttoårsværk fristillet fra produktion, niveautal

Nye tiltag, brutto (ÅV)	2013	2014	2015	2016	2017
Vejledning	18	104	122	122	122
Afregning	5	67	144	173	173
Indsats	6	82	158	164	164
Inddrivelse	-	-	-	-	-
Økonomi- og virksomhedstyring	12	68	80	80	80
HR	6	35	41	41	41
IT	1	4	6	7	7
Indkøb	-	-	-	-	-
Total	48	359	551	587	587

I tillæg til reduktionen i bemandingsbehovet er der desuden identificeret effektiviseringer, der medfører reduktioner i SKATs eksterne omkostninger, dvs. fx indkøb ifm. IT-projekter eller kompetenceudviklingsaktiviteter. Ved indkøb forstås dermed besparelser i omkostninger til eksterne leverandører, hvilket ikke skal forveksles med området Indkøb i SKAT og hermed forbundne lønomkostninger. Realiseringsprofilen herfor er præsenteret i Figur 290.

Figur 290**Effektiviseringer af eksterne omkostninger**

Millioner kroner, niveautal

	<u>2013</u>	<u>2014</u>	<u>2015</u>	<u>2016</u>	<u>2017</u>	<u>Slutfase</u>
Vejledning	-	-	-	-	-	-
Afregning	-	-	-	-	-	-
Indsats	-	-	-	-	-	-
Inddrivelse	-	-	-	-	-	-
Økonomi- og virksomhedstyring	-	-	-	-	-	-
HR	-	5	13	13	13	13
IT	2	37	66	76	76	76
Indkøb	29	36	43	50	50	50
Total	31	78	122	138	138	138

Implementering af effektiviseringstiltagene kræver en række områdespecifikke investeringer. Det drejer sig eksempelvis om rekruttering af 6 HR-partnere og engangsinvesteringer i at opgradere SKATs nuværende økonomisystem. De i analysen forudsatte investeringer, der bidrager til realiseringen af effektiviseringerne fremgår af Figur 291.

Figur 291**Tilgang i årsværk**

Årsværk, niveautal

	<u>2012</u>	<u>2013</u>	<u>2014</u>	<u>2015</u>	<u>2016</u>	<u>2017</u>
Vejledning	-	-	-	-	-	-
Afregning	-	-	-	-	-	-
Indsats	-	-	-	-	-	-
Inddrivelse	-	-	-	-	-	-
Økonomi- og virksomhedstyring	-	-	-	-	-	-
HR	-	3	5	6	6	6
IT	-	-	-	5	5	5
Indkøb	-	-	-	-	-	-
Total	-	3	5	11	11	11

Figur 292**Investeringer, eksterne omkostninger**

Millioner kroner, niveautal

	<u>2013</u>	<u>2014</u>	<u>2015</u>	<u>2016</u>	<u>2017</u>
Vejledning	(6,0)	(6,0)	-	-	-
Afregning	(3,0)	(8,0)	(3,0)	-	-
Indsats	-	-	-	-	-
Inddrivelse	-	-	-	-	-
Økonomi- og virksomhedstyring	(1,3)	(1,3)	-	-	-
HR	-	-	-	-	-
IT	(7,7)	(7,7)	(0,3)	(0,3)	(0,3)
Indkøb	-	-	-	-	-
Total	(17,9)	(22,9)	(3,3)	(0,3)	(0,3)

Investeringsudgifterne knytter sig til gennemførelsen af de anbefalede effektiviseringstiltag, hvor det for nogle tiltag er vurderet, at det er nødvendigt at

foretage specifikke investeringer, for at implementeringen kan understøttes på den mest hensigtsmæssige måde.

Det bør bemærkes, at de anslåede investeringsudgifter i forbindelse med implementeringen af effektiviseringstiltagene afspejler det udgiftsniveau, som der på nuværende tidspunkt er et grundlag for at kunne estimere på baggrund af udarbejdelsen af effektiviseringstiltagene. Investeringsudgifterne vil derfor formentlig skulle justeres i takt med, at SKAT udarbejder mere detaljerede implementeringsplaner for effektiviseringstiltagene på de enkelte kerne- og støtteområder, ligesom justering af udgiftsniveauerne erfaringsmæssigt må overvejes som led i det konkrete implementeringsforløb. Der vil i tillæg til de opgjorte investeringsudgifter være tale om, at en række interne medarbejdere i SKAT - ud over i implementeringssekretariatet - vil skulle arbejde med implementeringen af forslagene. Det ligger uden for rammerne af denne analyse at afklare, hvorvidt disse opgaver kan løses med eksisterende personaleressourcer.

Herved kan beregningerne sammenfattes i en samlet realiseringsprofil. Denne består af (i) bruttoeffektiviseringer for såvel årsværk (opgjort i lønkroner) som indkøb og de deraf følgende reduktioner af overhead (ii) investeringer jf. ovenstående samt (iii) implementeringsudgifter mv., der f.eks. dækker over godtgørelsesomkostninger til personale, der er fritstillet fra produktion. Af Figur 293 ses, at den samlede effektivisering i slutfasen udgør 469 millioner kroner, hvoraf 196 realiseres i 2014.

Figur 293

Effektiviseringsoversigt (mio. kr.)	2013	2014	2015	2016	2017	Slutfase
Bruttoeffektiviseringer: Lønninger	22	163	249	265	265	265
Bruttoeffektiviseringer: Indkøb, overhead og bygninger	35	106	165	184	184	210
Investeringer, årsværk og eksterne omkostninger	(19)	(25)	(9)	(6)	(6)	(6)
Implementeringsudgifter, mv.	-	(47)	(24)	(24)	(6)	n/a
Nettoeffektiviseringer	38	196	381	419	437	469

Det bemærkes, at besparelser på den ikke-bygningsrelaterede del af overhead følger reduktioner af årsværk på tidspunktet, hvor de fritstilles fra produktion. Det bemærkes endvidere, at overheadreduktion for bygninger udgør 26 millioner kroner, når reduktionen i årsværk er fuldt indfaset. Dette tal er eksklusiv SKATs egne initiativer. SKAT har et samlet overblik over bygningsområdet, herunder opsigelsesperioder mv. Der er imidlertid ikke taget stilling til SKATs fremtidige lokationer, hvorfor den præcise indfasningstakt af effektiviseringer på bygningsområdet ikke er estimeret. Som følge heraf forudsættes det, at

overheadtilpasningerne på bygningsområdet først sker i slutfasen om end faktiske effektiviseringer på bygningsområdet kan indtræffe før dette.

7.3 Grundlag for en succesfuld implementering

Implementeringen af effektiviseringstiltagene er en stor og kompleks opgave, der kræver et betydeligt og vedvarende fokus i SKAT. Grundlaget for en succesfuld implementering består af en række forhold, som SKAT bør fokusere på og søge opbakning til, for at effektiviseringstiltagene kan implementeres succesfuld. Disse er angivet nedenfor.

7.3.1 Landsdækkende organisationsændring

Det anbefales, at gennemføre den landsdækkende organisationsændring. Inden for områder som økonomi- og virksomhedsstyring samt HR er store dele af potentialet direkte betinget af, at regionerne udfases. På andre områder afhænger potentialerne indirekte af organisationsændringen, idet ledelsesansvaret for effektiviseringerne klargøres og driftsoptimeringen foretages i en enstregen rapporteringsstruktur. Eksempelvis er det nødvendigt at samle ansvaret for indsatsaktiviteterne ét sted for at sikre tværgående optimering.

7.3.2 Samlokation

En række effektiviseringstiltag indebærer forslag om, at medarbejdere samles fysisk for at øge specialisering og vidensdeling, samt sikre bedre forudsætninger for en synlig præstationsledelse. Det er derfor afgørende for realiseringen af produktivetsforbedringerne og effektiviseringerne, at de anbefalede samlokaliseringer gennemføres. Dette gælder særligt på vejlednings- og afregningsområdet, herunder på forslaget om at begrænse antallet af betjeningssteder. Det betyder bl.a. også, at antallet af virtuelle arbejdspladser foreslås reduceret, så medarbejderne fysisk er placeret tæt på lederen. Det bemærkes, at denne anbefaling også følger Rigsrevisionens forslag i Beretning til Statsrevisorerne om fusionen af skatteforvaltningen (II) fra februar 2012.

7.3.3 Aktiv styring af bygningsmassen

Det samlede effektiviseringspotentiale for lønomkostninger anvist i analysen kan realiseres inden for rammerne af den nuværende bygningsmasse. Dette skyldes, at

tiltagene kun indeholder beskedne lokalekrav, der kan rummes ved almindelige justeringer i afdelingerne.

Der er ikke foretaget selvstændig analyse af bygningsområdet, men som følge af det reducerede bemandingsbehov vil der følge effektivisering på området. Det konstateres, at SKAT har et samlet overblik over lokationer og bindinger på bygningsmassen. SKAT har imidlertid ikke truffet beslutning valg af lokationer i fremtiden, hvorfor en fortsat aktiv styring af bygningsmassen som konsekvens af reduktion i antal årsværk er påkrævet.

7.3.4 Rekrutteringer og gennemførelse af afskedigelser

Det er nødvendigt at foretage rekruttering og afskedigelser. Et antal kompetente IT-specialister og HR-partnere skal *rekrutteres* for, at effektiviseringstiltagene kan gennemføres hensigtsmæssigt på disse områder. Det vurderes i den forbindelse, at SKAT kan tiltrække de rigtige kompetencer eksternt i det omfang, at den i forvejen omfattende interne kompetenceudvikling ikke er tilstrækkelig.

I tillæg hertil er det endvidere centralt for gennemførelsen af effektiviseringstiltagene, at SKAT har vilje og opbakning til at gennemføre *afskedigelser* i det omfang, at det er nødvendigt for at understøtte processen frem mod et mere effektivt SKAT. En væsentlig del af tilpasningerne vil kunne ske ved naturlig afgang, men dette vil ikke være tilstrækkeligt for at realisere effektiviseringerne fuldt ud. Samtidig er det væsentligt for transformationen af SKAT, at SKAT kan rekruttere de medarbejdere, der er behov for i den nye, optimerede organisation. Sikring af de rigtige kompetencer forudsætter således, at der i et vist omfang ligeledes gøres aktivt brug af afskedigelser.

7.3.5 Systemunderstøttelse

SKATs eksisterende initiativer har fokuseret på udvikling af de rette systemer til understøttelse af procesmæssige forbedringer af driften. For de nye tiltag er der således på systemsiden tale om relativt beskedne behov for tilpasning af systemunderstøttelse. For økonomistyring kunne det eksempelvis være en opgradering af BICCs kapacitet, i takt med at flere ledelsesrapporter standardiseres og automatiseres.

7.4 Implementeringsmodel

Dette afsnit beskriver den foreslåede implementeringsmodel for initiativerne.

Realisering af SKATs effektiviseringer vil overordnet ske gennem to typer tiltag:

- Strukturelle optimeringer f.eks. ny organisation, opgradering af mål- og resultatstyring samt samlokation
- Transformation af den daglige eksekvering med henblik på at øge produktiviteten af årsværksressourcer og omkostningseffektiviteten i det eksterne forbrug (indkøb)

Realisering af de strukturelle optimeringer vil typisk ske på baggrund af en ledelsesbeslutning efterfulgt af eksekvering i de enkelte linje- og støttefunktioner, hvortil tæt central styring og koordinering er påkrævet. Transformation af den daglige eksekvering indebærer procesoptimeringer målrettet afdelingens kerneleverancer, tilpasning af roller og kompetencer, påvirkning af holdning og adfærd samt en styrkelse af præstationsmålinger og præstationsopfølgninger. Denne transformation implementeres på tværs af en række forskellige fagområder, hvor opgaverne spænder over mere transaktionsprægede opgaver f.eks. i kundecentret til mere videnstunge opgaver f.eks. design af indsatsprojekter.

Omfanget af effektiviseringsopgaven i SKAT er betydelig, og det er afgørende for effektiviseringernes realisering, at der fra start sikres klare retningslinjer for implementeringsprocessen og en klar placering af ansvar. I det følgende præsenteres derfor de vigtigste hjørnesten for implementeringen:

Den første hjørnesten er *etableringen af en ny organisation*. Som nævnt ovenfor vil den nye organisationsstruktur kunne fremme kvaliteten af implementeringen, herunder også hastighed af og omfang af effektiviseringer, der kan gennemføres. Den nye organisation vil herefter understøtte, at økonomi- og virksomhedsstyring kan styrkes, så der sikres større gennemsigthed i og styring af ressourceforbruget.

Den næste hjørnesten i opstartsfasen er fastlæggelse af *klare mandater for implementering for hvert funktionsområde med linjeledelsen som ansvarlig for implementering*. Det anbefales, at der fastlægges et klart mandat for hvert område med målsætninger, implementeringsaktiviteter, tidsplan, milepæle, budget- og koordinationsansvar for alle effektiviseringstiltagene. Mandatet gives til hvert direktionsmedlem med ansvar for implementering på dennes respektive område. Afrapportering på implementeringen på hvert område skal endvidere ske regelmæssigt til direktionen, således at direktionen løbende er opdateret på status

for effektiviseringerne. Det anbefales endvidere, at direktionen er overordnet ansvarlig for implementeringen.

Dernæst anbefales, at der udarbejdes *et samlet koncept for produktivetsforbedringer i SKAT*. Erfaringer fra andre organisationer viser, at forbedring af produktiviteten på tværs af områder typisk foretages mest hensigtsmæssigt, hvis der tages udgangspunkt i et samlet koncept for produktivetsforbedring. Et sådant koncept indeholder som minimum følgende:

1. En beskrivelse af, hvad der karakteriserer en produktiv afdeling i SKAT
2. En metodik til identifikation af kilder til øget produktivitet i de enkelte afdelinger f.eks. mere tid anvendt på varetagelse af kerneopgaver, mindre rigiditet i arbejdstilrettelæggelse og større standardisering af processer og gennemførelse af opgaver
3. En standardværktøjskasse, som tilpasses til de enkelte afdelinger indeholdende redskaber til bedre ressourcestyring, præstationsstyring og løbende forbedringer
4. En tilpasset lederrolle, der betoner ledelsesopgaven frem for lederen som specialist
5. En intern kommunikationsplan, der forklarer, hvorfor SKAT gennemfører en omfattende produktivetsforbedring og implikationerne for ledere og medarbejdere
6. En model for udrulning af produktivetsfremmende tiltag på tværs af de forskellige områder i SKAT

Endelig er den fjerde hjørneste, at der *oprettes et midlertidigt implementeringssekretariat*, der skal understøtte implementeringsprocessen. Implementeringssekretariat skal referere til direktionen og har følgende tre roller: (i) Programkontor for den samlede implementering, (ii) støtte til udvikling og vedligeholdelse af konceptet for de produktivetsfremmende initiativer, jævnfør ovenstående, og (iii) ressourcepulje for implementeringsstøtte i de enkelte funktioner. *Programkontoropgaven* består særligt i at udarbejde en samlet plan for implementeringen, herunder støtte til udvikling af mandater, fastlæggelse af budgetter, koordinering af HR-aktiviteter, herunder eventuelle fratrædelser og kompetenceudvikling, intern kommunikation samt review af fremdriftsrapporting. Det vurderes, at 5-7 medarbejdere kan forestå denne koordinering og trække på relevante ressourcer i linje- og stabsfunktioner. *Støtte til udvikling og vedligeholdelse* samt *ressourcepulje for implementeringsstøtte* indebærer opgaver som udvikling af koncept og metodik for øget produktivitet og dels at bistå med

ekspertise og ressourcer til gennemførelse af implementering på områder, hvor behovet vurderes størst. Det vurderes, at 15-20 årsværk kan varetage disse opgaver. Implementeringssekretariatet vil operere i en periode på 18-24 måneder med en gradvis nedtrapning af bemanningen. Det vurderes, at SKATs har interne ressourcer, der kan bidrage i et betydeligt omfang til implementeringssekretariats opgaver. Det bemærkes, at det ikke ligger inden for rammerne af denne analyse at vurdere, hvorvidt flytningen af medarbejdere internt giver anledning til at kompensere de enheder i SKAT, der afgiver medarbejdere til implementeringssekretariatet i den gældende periode. Det kan samtidig ikke afvises, at der i takt med den konkrete planlægning og implementering af de enkelte tiltag kan opstå et behov for ekstern rekruttering af specifikke kompetencer til implementeringssekretariatet eller anden ekstern støtte i et vist omfang.

* * *

SKAT står over for en betydelig opgave. Anbefalingerne i denne rapport udgør de første skridt på vejen mod at indfri denne.