

RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om beretning om SKATs fusion af inddrivelsesområdet

November
2010

revision
revision
revision

Vedrører:
Statsrevisorernes beretning nr. 13/2009 om SKATs fusion af inddrivelsesområdet

25. oktober 2010

Skatteministerens redegørelse af 23. september 2010

RN A411/10

I. Indledning

1. Beretningen handler om sammenlægningen af de statslige og kommunale inddrivelsesmyndigheder i SKAT. Fusionen fandt sted den 1. november 2005.

Formålet med undersøgelsen var at vurdere, om SKAT havde nået de opstillede mål og forudsætninger for fusionen på inddrivelsesområdet. Rigsrevisionen undersøgte følgende 4 forhold:

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

2. I deres bemærkninger til beretningen kritiserede Statsrevisorerne skarpt, at SKAT ikke har formået at reducere de samlede restancer efter fusionen, som ultimo 2009 udgjorde 66,9 mia. kr.

Skatteministeren anfører i sin redegørelse, at han tager Statsrevisorerne bemærkninger og Rigsrevisionens beretning meget alvorligt, og at han tager beretningens hovedkonklusioner til efterretning. Ministeren har på baggrund af problemerne på inddrivelsesområdet udarbejdet en handleplan, der sammen med allerede gennemførte initiativer skal rette op på situationen, så SKAT kan opfylde målsætningerne med fusionen på inddrivelsesområdet.

II. SKATs organisatoriske, administrative og systemmæssige tiltag ved fusionen

3. Rigsrevisionen konstaterede i beretningen, at SKAT er nået langt med at opfylde målene for fusionen, men at der stadig er en række problemer. Problemerne vedrører en uensartet anvendelse af planer og strategier i skatteregionerne, herunder at skatteregionerne ikke i fuldt omfang har taget vedtagne metoder i brug, at værdien af segmenteringsmodellen er begrænset, at SKAT kun i mindre omfang har haft fokus på at rette indsatsen mod skyldnere med størst betalingsevne og forskelle i sagsbehandling, der alene er geografisk begrundet. Hertil kommer en forsinkelse af it-systemet "Et Fælles Inddrivelsessystem (EFI)".

4. Skatteministeren oplyser om en række initiativer af henholdsvis organisatorisk og produktionsmæssig karakter, der skal sikre et større ledelsesmæssigt og produktionsmæssigt fokus i Skatteministeriet på inddrivelsesområdet. Initiativerne skal samtidig sikre, at skatte-regionerne anvender planer og strategier ens.

Skatteministeren anfører, at ministeriet har stort ledelsesmæssigt fokus på fremdriften i SKATs systemmodernisering, herunder det nye inddrivelsessystem EFI. Ministeriet har etableret en styregruppe med ekstern deltagelse, så der er sikret inddragelse af den største mulige ekspertise på området. EFI er planlagt til at kunne gå i drift i 4. kvartal 2011.

5. Jeg finder det tilfredsstillende, at ministeren har taget initiativer for at sikre et større ledelsesmæssigt og produktionsmæssigt fokus i Skatteministeriet på inddrivelsesområdet.

Jeg finder det også tilfredsstillende, at ministeriets fokus er rettet på fremdriften af systemmoderniseringen og herunder af EFI. Jeg tilkendegav i beretningen, at jeg anså planerne for ibrugtagning af EFI i 4. kvartal 2011 for risikofyldte. Ministerens redegørelse har ikke ændret ved min opfattelse heraf, og jeg vil derfor følge sagen om ibrugtagning af EFI.

III. SKATs besparelser på personale og udvikling af medarbejdernes kompetencer

6. Rigsrevisionen konstaterede i beretningen, at SKAT for 2009 ikke nåede de forudsatte besparelser på personale, og at SKAT først i 2009 fik et grundlag for at vurdere, om opgaver og medarbejders kompetencer matchede hinanden.

7. Skatteministeren oplyser i redegørelsen bl.a., at flere effektiviseringer og administrative forenklinger er afhængige af de nye it-systemer. Imidlertid er SKATs systemmodernisering meget forsinket. Forsinkelserne med ibrugtagningen af EFI er således årsagen til, at SKAT endnu ikke har kunnet gennemføre en række effektiviseringer og forenklinger på inddrivelsesområdet. Ministeriet har forsøgt at afbøde nogle af manglerne gennem tilpasninger af de nuværende it-systemer.

Ministeren anfører, at ud over it er medarbejdernes kompetencer et centralt element for at realisere fusionen. SKAT har derfor udarbejdet kompetenceplaner, der forventes udmøntet for medarbejderne på inddrivelsesområdet frem til 2012. SKAT har ligeledes iværksat en række uddannelses tilbud på både erhvervs- og personinddrivelsen. Hertil kommer, at der skal nedsættes en hurtigt arbejdende arbejdsgruppe, som skal fastlægge konkrete HR-initiativer, der kan udfolde problemstillinger, som skal adresseres på inddrivelsesområdet. SKATs ledelse vil følge fremdriften på initiativerne.

8. Jeg er enig i, at forsinkelsen af EFI har betydning for omfanget af SKATs muligheder for systemunderstøttelse og dermed for at gennemføre de forudsatte besparelser af personale. SKAT har tidligere oplyst, at SKAT i 2012 forventer at have effektiviseret i et endnu større omfang end oprindeligt planlagt. Jeg vil fortsat følge sagen om besparelserne på personale.

Jeg finder det tilfredsstillende, at ministeren har taget en række initiativer for at sikre, at medarbejdernes kompetencer og opgaver matcher hinanden, og at der er ledelsesmæssigt fokus på området.

IV. SKATs måling af effekten af inddrivelsen

9. Rigsrevisionen konstaterede i beretningen, at SKAT mangler viden om effekten af inddrivelsen som følge af mangler i det statistiske grundlag.

10. Skatteministeren oplyser i redegørelsen, at Skatteministeriet i 2009 har arbejdet på en ny restancestatistik, der bliver implementeret i løbet af 2010, og som skal give et bedre grundlag for en ledelsesmæssig opfølgning på inddrivelsesopgaven. Skatteministeriet vil således i højere grad være i stand til at følge udviklingen i restancerne, og de inddrivelsesmæssige tiltag vil kunne målrettes yderligere. Herudover er der taget skridt til en yderligere udbygning

af restancestatistikken, der i højere grad giver viden om udviklingen og bagvedliggende årsager til udviklingen i restancerne. Herved får SKAT en forbedret mulighed for at anvende de mest effektive inddrivelsesværktøjer i forhold til kravstyper og restanter. Ministeren har i den forbindelse oplistet en række nye statistikker, som ministeriet vil kunne udarbejde fra 2011.

11. Jeg finder det tilfredsstillende, at Skatteministeriet har fokus på at udbygge restancestatistikkerne, så ministeriet får et bedre grundlag for at følge udviklingen på de enkelte områder. Jeg finder det især positivt, at SKATs forbedrede statistiske grundlag skal gøre det muligt at vurdere, hvilke inddrivelsesværktøjer der er mest effektive på de enkelte restanceområder. Jeg noterer mig dog, at det ikke vil indgå i de nye statistikker, som SKAT vil kunne udarbejde fra 2011, hvad der er inddrevet fra selskabsskatter og punktafgifter. Jeg vil følge implementeringen af statistikker på inddrivelsesområdet.

V. SKATs inddrivelse af restancer efter fusionen

12. Rigsrevisionen konstaterede i beretningen, at SKAT ikke har kunnet reducere de samlede restancer efter fusionen. Det skyldtes dels effekten af den økonomiske lavkonjunktur tillige med øget fokus på retssikkerhed, dels et faldende aktivitetsniveau hos SKAT og mangler i kvaliteten af inddrivelsesarbejdet.

13. Skatteministeren anfører i sin redegørelse, at den økonomiske lavkonjunktur i betydeligt omfang har forringet muligheden for at inddrive restancer og indhente det oparbejdede efterslæb. Udviklingen i restanceinddrivelsen skal ses i sammenhæng med, at overtagelsen af inddrivelsesopgaven har været en stor udfordring for SKAT, ligesom overførslen af restancer til SKAT fra andre statsinstitutioner og kommunerne er sket løbende efter fusionen. Her til kommer effekten af opprioriteringen af retssikkerheden, som dels har sikret en ensartethed i inddrivelsen, dels fastlagt en nedre grænse for skyldneres betalingsevne. Disse forhold har tilsammen haft betydning for SKATs muligheder for at inddrive restancer i tiden efter fusionen.

Skatteministeren er ikke enig i, at udviklingen i restancerne også skyldtes et fald i aktivitetsniveauet i SKAT. Ministeren peger i den forbindelse på dels usikkerheden ved at anvende spredte aktivitetsmålinger, dels en bevidst strategi om at reducere de mest resursekrævende inddrivelsesværktøjer til at konkludere på. Hertil kommer, at i en situation, hvor forudsætningen er, at en opgave effektiviseres gennem en reduktion i årsværksforbruget (som følge af stordriftsfordele, forenklinger og lovgivning), vil en aktivitetsmåling med udgangspunkt i antallet af årsværk næsten pr. definition give et skævt billede af aktivitetsudviklingen.

14. Skatteministeren er ikke helt enig i konklusionen om, at der måtte afskrives 781,5 mio. kr., bl.a. på grund af forældelse i forbindelse med overførsel af restancesager fra skattecentrene til Inddrivelsescentret. Ministeren påpeger, at langt størstedelen af sagerne allerede var forældet ved overførslen, og at det derfor kun er en meget lille delmængde af de overførte sager, hvor mangler i sagskvaliteten har udgjort en tabsrisiko.

15. Skatteministeren har fremadrettet oplyst, at en arbejdsgruppe mellem Skatteministeriet og KL (det tidligere Kommunernes Landsforening) har identificeret en række områder, hvor der kan ske en styrkelse af inddrivelsen. Ministeren har samtidig tilført 150 årsværk ekstra til inddrivelsesopgaver. I den forbindelse skal der i første omgang sættes ind på at sikre en oprydning i eksisterende restancesager med henblik på at vurdere, om der enten kan ske inddrivelse, afbrydelse af forældelsesfrist eller afskrivning af restancer og tilbagesending af sager til kommuner og statsinstitutioner, hvor kravene er blevet forældet, uden SKAT har nået at behandle dem. Skatteministeriet vil ud over den generelle styrkelse af indsatsen for at inddrive p-bøder også styrke indsatsen vedrørende virksomheders p-bøder. Herudover vil SKAT øge anvendelsen af indberetninger, herunder trusler om indberetning, til RKI.

16. Jeg er enig med skatteministeren i, at der er mange faktorer, som har betydning for inddrivelsen af restancerne.

Jeg er også enig med ministeren i, at beretningens behandling af aktivitetsniveauet i SKAT er baseret på en række spredte aktivitetsmålinger. Det skyldes, at SKAT har manglet en række basale data for aktiviteter, inddrevne beløb mv. Undersøgelsen er derfor baseret på de dele af SKATs aktiviteter, hvor der findes data, hvilket også fremgår af beretningen. Aktivitetsniveauet er derfor vurderet ud fra henholdsvis lønindeholdelser, fogedforretninger og RKI-indberetninger, hvoraf lønindeholdelser og RKI-indberetninger i øvrigt netop er kendetegnet ved at være meget lidt resursekrævende metoder. Rigsrevisionen har således ikke målt på årsværksforbruget, men på SKATs aktivitetsniveau på inddrivelsesområdet. Lønindeholdelser og RKI-indberetninger er i øvrigt blandt de metoder, som ministeren fremhæver, og hvor beretningen viste, at antallet af personer med lønindeholdelse og antallet af RKI-indberetninger var faldet i den undersøgte periode og stadig lå under niveauet for fusionens start.

Jeg er helt enig med ministeren i, at staten ikke har lidt et ekstraordinært tab på i alt 781,5 mio. kr. i forbindelse med overførslen af sager fra de daværende skattecentre til Inddrivelsescentret. Af samme grund oplyses det også i beretningen, at afskrivningen af restancerne skete "bl.a. på grund af forældelse". Overførslen af restancerne fra de daværende skattecentre til Inddrivelsescentret er omtalt i beretningen for at illustrere, at kvaliteten i de oversendte sager var mangelfuld, og at Inddrivelsescentret måtte bruge mange resurser på at gennemgå sagerne.

Jeg finder ministerens fremadrettede initiativer tilfredsstillende. Det er min opfattelse, at ministeren har sikret rammerne for dels en mere effektiv inddrivelse, dels en afklaring af status for de enkelte restancekrav, der kan medvirke til at give mere retvisende oplysninger om restancemassens størrelse. Jeg vil fortsat følge udviklingen i restancerne med henblik på at vurdere, om Skatteministeriets initiativer nedbringer de samlede restancer.

VI. Sammenfatning

17. Jeg finder samlet set skatteministerens redegørelse tilfredsstillende. Jeg finder det tilfredsstillende, at ministeren tager Statsrevisorernes bemærkninger og Rigsrevisionens beretning meget alvorligt og tager beretningens hovedkonklusioner til efterretning.

18. Jeg vil følge udviklingen på følgende områder:

- Skatteministeriets ibrugtagning af EFI
- Skatteministeriets besparelser på personale
- Skatteministeriets implementering af nye statistikker
- udviklingen i inddrivelsen af restancer.

Jeg vil orientere Statsrevisorerne om resultatet af min opfølgning.

Henrik Otbo

19. Rigsrevisor Henrik Otbo har i brev til Folketingets formand af 12. maj 2010 i henhold til § 14, stk. 1, nr. 2, jf. § 15, stk. 3, i instruks for rigsrevisor om Rigsrevisionens forhold til offentligheden samt sagsbehandling erklæret sig personligt inhabil i forhold til 2 forhold, der er omtalt i beretningen. Det drejer sig om en omtale af skatteregion Nordsjælland og om registrering af kompetencer i SKAT. Forholdene er omtalt i beretningens pkt. 33, 48, 68-70, 75-76 og 116 og indgår i de tilhørende konklusionsafsnit og i beretningens samlede konklusioner. Folketingets formand har efter høring af Statsrevisorerne og forhandling med næstformændene i brev af 19. maj 2010 udpeget mig som sætterigsrevisor til at behandle de forhold, hvor rigsrevisor er inhabil, i såvel beretningen som i opfølgningen.

Jeg har derfor behandlet skatteministerens redegørelse af 23. september 2010 for så vidt angår de foranstaltninger og overvejelser, der vedrører omtalen af skatteregion Nordsjælland og registrering af kompetencer i SKAT.

20. Skatteministeren oplyser til beretningens pkt. 33, 48 og 116 om en række initiativer af henholdsvis organisatorisk og produktionsmæssig karakter, der skal sikre et større ledelsesmæssigt og produktionsmæssigt fokus i Skatteministeriet på inddrivelsesområdet. Initiativerne, der også omfatter forhold konstateret vedrørende skatteregion Nordsjælland, skal samtidig sikre, at skatteregionerne anvender planer og strategier ens.

Jeg finder skatteministerens redegørelse til pkt. 33, 48 og 116 tilfredsstillende.

21. Skatteministeren oplyser til beretningens pkt. 68-70 og 75-76 om en række fremadrettede initiativer på kompetenceområdet, der forventes udmøntet for medarbejderne på inddrivelsesområdet frem til 2012.

Jeg finder skatteministerens redegørelse til pkt. 68-70 og 75-76 tilfredsstillende.

Jørgen Mohr
sætterigsrevisor