

RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om
tilrettelæggelsen af en større
undersøgelse af Skatteministeriets
økonomistyring

September
2014

revision
revision

revision

Tilrettelæggelsen af en større undersøgelse af Skatteministeriets økonomistyring

9. september 2014

RN 1408/14

I. Indledning

1. Statsrevisorerne anmodede på deres møde den 21. maj 2014 om en undersøgelse af Skatteministeriets økonomistyring. Dette notat beskriver, hvordan en større undersøgelse vil kunne tilrettelægges.

Undersøgelsen vil vedrøre en periode på 4 år fra 2011 til og med 2014. Undersøgelsen kan gennemføres, så Rigsrevisionen kan afgive en beretning til Statsrevisorerne i efteråret 2015.

II. Baggrund

2. Statsrevisorerne har i de senere år konstateret en række væsentlige problemer i Skatteministeriets og SKATs forvaltning.

Statsrevisorerne anmodede på denne baggrund Rigsrevisionen om at undersøge Skatteministeriets og SKATs økonomistyring. Formålet med undersøgelsen er dels at vurdere Skatteministeriets styring og tilsyn, dels at vurdere SKATs styring af aktiviteter og resurser.

3. Statsrevisorerne anmodede Rigsrevisionen om bl.a. at besvare følgende spørgsmål:

- Har Skatteministeriets styring og tilsyn været tilrettelagt, så ministeriets øverste ledelse har kunnet prioritere og følge op på SKATs virksomhed og dermed sørget for en sikker, retfærdig og effektiv sagsbehandling?

I den forbindelse anmodes om en vurdering af Skatteministeriets mål- og resultatstyring, herunder om mål og resultatkrav for SKAT er dækkende og ambitiøse. Endvidere anmodes om en vurdering af risikostyringen, bevillingsstyringen og regnskabsvæsenet.

- Har SKAT mål, strategier og en økonomistyring, der sikrer grundlaget for en tilfredsstillende opgaveløsning i SKAT?

Med en tilfredsstillende opgaveløsning menes bl.a., at der er en hensigtsmæssig prioritering og sammenhæng mellem SKATs mål, aktiviteter og resurser, samt at der er etableret et grundlag for, at opgaverne løses med den forudsatte kvalitet, herunder retssikkerhed.

4. Baggrunden for Statsrevisorernes anmodning er, at en række beretninger fra de senere år har vist, at Skatteministeriet og SKAT har betydelige svagheder i den faglige og økonomiske styring samt i inddrivelse og registrering af skatter og afgifter.

Boks 1 viser beretninger på Skatteministeriets område afgivet i perioden 2009-2014. Hertil kommer, at Skatteministeriet og SKAT i perioden har indgået i enkelte tværgående beretninger.

BOKS 1. OVERSIGT OVER BERETNINGER PÅ SKATTEMINISTERIETS OMRÅDE I PERIODEN 2009-2014

- Beretning nr. 13/2009 om SKATs fusion af inddrivelsesområdet
- Beretning nr. 13/2010 om SKATs indsatsstrategi (II)
- Beretning nr. 2/2011 om ulovlig opkrævning af ejendomsskatter
- Beretning nr. 7/2011 om fusionen af skatteforvaltningen (II)
- Beretning nr. 13/2012 om den offentlige ejendomsvurdering.

Statsrevisorerne har bl.a. i forbindelse med beretningen om den offentlige ejendomsvurdering skarpt påtalt, at Skatteministeriets forvaltning af den offentlige ejendomsvurdering har været i strid med Folketingets intentioner og ikke har sikret en lige og fair behandling af borgere og virksomheder, der ejer ejendomme. I beretningen om fusionen af skatteforvaltningen (II) fandt Statsrevisorerne det utilfredsstillende, at det ikke kunne vurderes, om SKAT havde opretholdt eller forbedret opgaveløsningen efter fusionen af den kommunale og statslige skatteforvaltning i 2005. Statsrevisorerne fandt dette særligt bekymrende, da Statsrevisorerne og Rigsrevisionen i tidligere beretninger havde konstateret manglende resultater på indsats- og inddrivelsesområdet.

I forbindelse med de årlige beretninger om revision af statsregnskabet har Rigsrevisionen ved flere lejligheder taget forbehold for dele af SKATs regnskaber eller forvaltning:

- SKATs inddrivelse af restskat (2009)
- fejl i en række statusposter (2011)
- forvaltningen af ejendomsvurderinger (2012).

På den baggrund har Statsrevisorerne vurderet, at der er behov for en bredere anlagt undersøgelse af styringen af SKATs virksomhed og Skatteministeriets styrings- og tilsynsansvar.

III. Tilrettelæggelsen af undersøgelsen

5. SKAT varetager, jf. finansloven for 2014, administrationen af lovgivningen om skat, herunder arbejdsmarkedsbidrag, told, forbrugs- og miljøafgifter samt opgaver vedrørende restanceinddrivelse i forhold til virksomheder og borgere. Herudover varetager SKAT sager vedrørende registrering af motorkøretøjer mv. SKAT skal i forbindelse med opgavevaretagelsen påse, at administrationen af lovgivningen er tilrettelagt med tilstrækkelig hensyntagen til borgernes retsbeskyttelse.

Skatteministeriets departement har bl.a. til opgave at bistå med forberedelse og gennemførelse af lovgivning på Skatteministeriets område, at udarbejde bekendtgørelser og juridiske vejledninger samt vurdere generelle lovforklningsspørgsmål. Departementet skal ligeledes følge lovenes virkninger med henblik på eventuelle justeringer. Herudover varetager departementet de overordnede concernstyrings- og controlleropgaver, herunder at koordinere de overordnede planlægnings- og budgetfunktioner på ministerområdet. Departementet skal sikre, at ministeriets resurser anvendes bedst muligt, bl.a. ved at sikre en målrettet ledelses- og organisationsudvikling.

6. Det overordnede formål med Rigsrevisionens undersøgelse vil være at vurdere, om Skatteministeriet og SKAT har etableret og gennemført en sikker økonomistyring af skatteområdet, herunder taget vare på kvalitet og retssikkerhed. Undersøgelsen vil også omfatte en vurdering af SKATs regnskabsvæsen.

Ved vurdering af økonomistyring tager Rigsrevisionen udgangspunkt i Moderniseringsstyrelsens vejledning Økonomistyring i staten: Økonomistyring omfatter:

- styring af faglige og økonomiske mål og resultater
- styring af aktiviteter og ressourcer
- styring af de finansielle midler.

7. Den første del af undersøgelsen vil omfatte en vurdering af departementets styring af og tilsyn med SKAT. Udgangspunktet er, at departementet har det overordnede ansvar for SKAT, og at departementets ledelse skal kunne sætte mål og løbende følge op på SKATs kerneopgaver og aktiviteter for dermed at medvirke til en sikker og effektiv opgavevaretagelse. I denne del af undersøgelsen vil Rigsrevisionen særligt vurdere de mål og krav, departementet stiller til SKAT, samt om departementet foretager en tilfredsstillende opfølgning i forhold til SKATs aktiviteter og resurseanvendelse. Herunder vil Rigsrevisionen vurdere departementets tilsyn med SKATs håndtering af bevillinger, regnskabsaflæggelse, opgavevaretagelse, kvalitet og retssikkerhed.

8. Undersøgelsens anden del omfatter en gennemgang og vurdering af SKATs økonomistyring, hvor der især fokuseres på, om SKAT sikrer en hensigtsmæssig prioritering og sammenhæng mellem mål, aktiviteter og resurser. Rigsrevisionen vil vurdere, i hvilket omfang SKATs økonomistyring understøtter en tilfredsstillende opgaveløsning inden for kerneopgaverne afregning, indsats, inddrivelse og vejledning.

Konkret vil Rigsrevisionen vurdere, om SKAT foretager en hensigtsmæssig planlægning og prioritering af aktiviteter og resurser for at nå de mål, der er fastsat for og af SKAT. Undersøgelsen omfatter også en vurdering af, om SKAT har etableret effektive systemer, der understøtter den løbende opfølgning af SKATs opgavevaretagelse. Rigsrevisionen vil endvidere undersøge, i hvilket omfang SKAT identificerer og håndterer de risici, der vurderes at påvirke SKATs evne til at levere kerneopgaverne, og hvordan risikostyring indgår i SKATs planlægning og prioritering af mål, aktiviteter og resurseallokering.

Under økonomistyringsdelen vil Rigsrevisionen også se på SKATs bevillingsstyring. Undersøgelsen vil indeholde en vurdering af SKATs resurse- og aktivitetsstyring inden for de rammevilkår, SKAT er underlagt ved aftaler om bevillingsreduktioner og effektiviseringer, der bl.a. er indgået i forbindelse med fusionen i 2005, og de fald i bevillingsrammen, som SKAT er omfattet af. Rigsrevisionen vil med udgangspunkt i disse rammevilkår undersøge, om SKATs udmøntning af aftalerne er baseret på et solidt grundlag, og om SKAT har sikret, at aftalerne kan realiseres, samtidig med at kvalitet og retssikkerhed opretholdes.

9. Undersøgelsen omfatter tillige en vurdering af de tiltag, SKAT har taget for at sikre kvalitet og retssikkerhed i opgavevaretagelsen. Rigsrevisionen vil bl.a. vurdere, om SKAT har etableret effektive procedurer, der løbende sikrer en god og ensartet kvalitet i den faglige behandling af kerneopgaver. Rigsrevisionen vil endvidere vurdere, om SKAT har tilstrækkeligt fokus på de enkelte borgers og virksomheders retssikkerhed.

10. Den tredje og sidste del af undersøgelsen omfatter en vurdering af SKATs regnskabsvæsen. Det undersøges, om SKATs etablerede forretningsgange og interne procedurer sikrer en god regnskabsforvaltning og understøtter aflæggelsen af et rigtigt regnskab. Rigsrevisionen vil bl.a. undersøge, om SKAT har etableret kontrol og kvalitetssikring af regnskabet, herunder om der foretages periodemæssige afstemninger, og om der er sammenhæng mellem økonomisystemerne.

11. Undersøgelsen vil som nævnt omfatte departementets og SKATs mål, aktivitets- og resursestyring af skatteområdet fra 2011 til udgangen af 2014. SKAT gennemførte pr. 1. januar 2010 en organisationsændring, der bl.a. betød, at Skatteministeriets departement og SKAT blev sammenlagt til Skatteministeriets koncern. Organisationsændringen faldt først endeligt på plads den 1. marts 2010. Ved at anvende perioden 2011-2014 tager undersøgelsen sit udgangspunkt i det første år, hvor denne organisationsændring var fuldt implementeret. Undersøgelsen omfatter en periode, hvor Skatteministeriet har planlagt og gennemført flere væsentlige initiativer i bl.a. organisering og økonomistyring. I 2013 blev Skatteministeriet igen opdelt i departement og SKAT, ligesom de 6 regioner blev fusioneret i en landsdækkende organisation, og i 2013 og 2014 har Skatteministeriet taget initiativ til at indføre en ny tilsyns- og styringsmodel.

Den del af undersøgelsen, der vedrører SKATs regnskabsvæsen baserer vi på en revision af regnskabet for 2014, da Rigsrevisionen har afsluttet årsrevisionen for de tidligere år, jf. beretninger til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for de tidligere år, hvor disse revisioner er afrapporteret.

12. Den skitserede undersøgelse omfatter primært en gennemgang og vurdering af Skatteministeriets og SKATs tilrettelæggelse af den økonomiske og faglige styring, og Rigsrevisionen vil i vurderingen af Skatteministeriet og SKAT bl.a. tage udgangspunkt i Moderniseringsstyrelsens regler og vejledninger om økonomistyring mv. Undersøgelsen vil som udgangspunkt ikke omfatte en konkret vurdering af det faglige indhold i SKATs sagsbehandling af de enkelte skatte- og afgiftsområder. Rigsrevisionen vil dog – i det omfang, det skønnes nødvendigt – inddrage konkrete eksempler på SKATs opgavevaretagelse i undersøgelsen.

13. Rigsrevisionen er sideløbende med denne undersøgelse i gang med en undersøgelse af SKATs forvaltning af restancer og en undersøgelse af SKATs systemmodernisering. Disse beretninger forventes afgivet til Statsrevisorerne ultimo 2014.

14. Hvis Statsrevisorerne ønsker det, vil Rigsrevisionen igangsætte en større undersøgelse, der tager udgangspunkt i de skitserede rammer. Det forventes, at beretningen kan afgives til Statsrevisorerne i efteråret 2015.

15. Rigsrevisionen skal for god ordens skyld understrege, at der undervejs vil kunne ske ændringer i forhold til det skitserede oplæg.

Lone Strøm