

RIGSREVISIONEN

København, den 30. november 2006

RN A307/06

Udvidet notat til statsrevisorerne

om

SKATs inddrivelse af skatter og afgifter efter fusionen den 1. november 2005

I. Resumé

1. Statsrevisorerne anmodede mig på deres møde den 19. april 2006 om i et notat at orientere om forløbet af fusionen mellem den kommunale og statslige skatteforvaltning fra 1. november 2005 og frem, herunder på hvilken måde fusionen havde påvirket SKATs kontrol- og serviceniveau. Endvidere udbad statsrevisorerne sig oplysninger om SKATs mål for og realisering af inddrivelse af skatter og afgifter.

2. Jeg har i notatet redegjort for forløbet af fusionen, samt hvorledes denne har påvirket SKATs kontrol og service, ligning samt inddrivelse frem til november 2006. Analysen er gennemført ved at sammenligne SKATs mål og resultater i perioden før fusionen (november 2004 - november 2005) med samme periode efter fusionen (november 2005 - november 2006). Rigsrevisionen har baseret forklaringerne vedrørende årsagerne til udviklingen på SKATs egne redegørelser, og årsagerne er ikke henført til de specifikke områder af SKATs virksomhed. Rigsrevisionen har i forbindelse med dette notat ikke gennemført en egentlig revisionsundersøgelse af fusionen.

3. Analysen har vist, at provenuet af den udførte kontrol og ligning faldt fra 4,9 mia. kr. før fusionen til 4,5 mia. kr. efter fusionen. Videre har SKATs aktivitet og målopfyldelse vedrørende kontrol og service, ligning samt inddrivelse efter fusionen ligget

væsentligt under niveauet sammenlignet med samme periode før fusionen. De samlede restancer steg desuden fra 14,8 mia. kr. til 22,7 mia. kr. i perioden efter fusionen. Hvis der reguleres for kommunale restancer og politiets restancer på henholdsvis 4,3 mia. kr. og 1,9 mia. kr. primo november 2006, udgør stigningen i restancerne ca. 1,7 mia. kr.

4. SKAT har oplyst, at de væsentlige årsager til nedgangen i målopfyldelse og aktivitet vedrørende kontrol og service, ligning samt inddrivelse siden fusionen vedrører problemer med it-understøttelsen, manglende resurser og kompetencer, manglende etablering af ledelsesstruktur ved fusionens start samt problemer i forbindelse med etablering af Betalings- og Kundecenter. SKAT har vedrørende restanceinddrivelsen videre oplyst, at der før fusionen ikke var udarbejdet præcise opgørelser over størrelsen af de kommunale restancer, der skulle overdrages, ligesom der ikke var en ensartet praksis for overdragelse. Endvidere skulle kommunale betalingsaftaler vedrørende skattekrav genindberettes manuelt. Dette har forsinket inddrivelsen og forøget restancerne.

5. SKAT har ikke på forhånd estimeret mulige tab på de forskellige områder vedrørende kontrol, ligning og inddrivelse.

SKAT forventer, at forholdene vil stabilisere sig for så vidt angår kontrol, service og ligning, men det forventes ikke, at efterslæbet vedrørende kontrol og reguleringer fuldt ud kan indhentes. Dette skyldes især den nye Indsatsstrategi, som indebærer, at antallet af kontroller og reguleringer vil falde, og at reguleringer ikke længere vil være et relevant mål for SKATs indsats. Service over for borgere og virksomheder vil således indgå fuldt på linje med kontrollen.

SKAT har desuden oplyst, at der for de fleste restancer i det væsentlige er tale om en forskydning i tidspunktet for inddrivelsen, og at restancerne på sigt forventes nedbragt. SKAT understreger dog, at det er vanskeligt at forudsige, om nedgangen i restanceinddrivelsen vil medføre permanente tab, fordi dette bl.a. afhænger af antallet af konkurser.

6. Jeg konstaterer, at Folketinget og Skatteudvalget er informeret om, at en nedgang i produktionen og målopfyldelsen måtte forventes. Endvidere er det fremgået, at det

er vanskeligt at forudsige størrelsen af et muligt tab som følge af fusionens gennemførelse.

7. Det er sammenfattende min vurdering, at en fusion, der har så stort et omfang, som tilfældet er, i en periode må indebære en nedgang i aktivitet og målopfyldelse. SKAT har oplyst, at der med udgangspunkt i de problemer, der har været medvirkende til produktionsnedgangen, er taget en række initiativer, som på sigt forventes at give væsentlige forbedringer i målopfyldelse mv.

Det er min vurdering, at SKAT har taget en række fornuftige og relevante initiativer. Jeg kan dog først vurdere effekterne af initiativerne, når jeg, efter at fusionsprocessen er tilendebragt, følger op på, om de forventede effekter af fusionen er opnået.

II. Indledning

8. Statsrevisorerne anmodede mig på deres møde den 19. april 2006 om i et notat at orientere om forløbet af fusionen fra 1. november 2005 og frem, herunder på hvilken måde fusionen havde påvirket SKATs kontrol- og serviceniveau. Endvidere udbad statsrevisorerne sig oplysninger om SKATs mål for og realisering af inddrivelse af skatter og afgifter.

9. Jeg redegør i notatet for forløbet af fusionen, samt hvorledes denne har påvirket SKATs kontrol- og serviceniveau frem til udgangen af september 2006. Endvidere oplyses om mål og resultater vedrørende SKATs kontrol og service, ligningen samt inddrivelse af restancer fra den 1. november 2005 til den 1. november 2006, i det omfang SKAT har været i stand til at oplyse om hele perioden.

Analysen er baseret på materiale fra SKAT samt interviews med chefer og medarbejdere i SKAT, Hovedcentret (tidligere Told- og Skattestyrelsen). Forklaringerne vedrørende årsagerne til udviklingen er baseret på SKATs redegørelser og kortlægning af generelle årsager og er ikke henført til de specifikke områder af SKATs virksomhed. Rigsrevisionen har i forbindelse med dette notat ikke gennemført en egentlig revisionsundersøgelse af fusionen

Notatet har været til høring i SKAT, bl.a. med henblik på at validere de data, der har ligget til grund for Rigsrevisionens analyser.

10. Analysen omfatter de opgaver, som SKAT gennemfører på eget initiativ for så vidt angår kontrol og service, ligning og restanceinddrivelse. Uden for analysen falder den del af SKATs opgaver, som vedrører de normale opkrævningsprocesser, fx i forbindelse med udsendelse af forskudsopgørelse, opkrævning af A-skat og moms mv. samt service over for borgere og virksomheder.

SKAT har oplyst, at disse opgaver, der omfatter langt den største del af de samlede skatteindtægter på ca. 770 mia. kr. i 2006, er blevet afviklet planmæssigt.

III. Baggrund

11. Etableringen af den fælles skatteorganisation er et led i aftalen om kommunalreformen af 23. juni 2004. Aftalen, som blev udmøntet i 2 lovforslag, blev vedtaget af Folketinget den 31. maj 2005 og indebar en fusion af den kommunale og den statslige skatteforvaltning samt samling af inddrivelsesopgaverne i statsligt regi. Med virkning fra 1. november 2005 er opgaverne som helhed underlagt Skatteministeriet.

12. SKAT etablerede i august 2004 en midlertidig organisation til at forestå fusionen. Organisationen bestod af en styregruppe, som havde det overordnede ansvar for fusionen, et fusionssekretariat og 9 underliggende projekter.

Fusionsorganisationen blev afviklet på fusionsdatoen den 1. november 2005. Inden fusionsdatoen blev der udarbejdet afviklingsplaner for projekterne og sekretariatet. Afviklingsplanen omfattede planer og processer for nedlukning af de enkelte projekter, overdragelse af opgaver til driftsorganisationen og placering af medarbejdere.

Flere af projekterne blev afsluttet inden fusionen, mens projekterne vedrørende it-understøttelse, logistik og lokalisering, personale samt inddrivelsesprojektet blev videreført i driftsorganisationen. Ansvar for løsningen af de resterende opgaver i projekterne blev overdraget til de relevante afdelinger i SKAT, Hovedcentret.

13. Fusionsprojektet er endnu ikke afsluttet, og der er tale om en proces, som er forudsat at ville tage 2-4 år efter tidspunktet for fusionens start. Det er derfor ikke muligt endnu at vurdere effekterne af fusionen.

I nærværende notat redegør jeg først for udviklingen i de faktiske aktiviteter og målopfyldelsen vedrørende kontrol, service og ligning. Dernæst redegør jeg for års-

gerne til udviklingen på disse områder. Endelig redegøres for udviklingen i restanceinddrivelsen og årsagerne til udviklingen vedrørende inddrivelsen.

IV. Mål og resultater vedrørende kontrol, service og ligning

14. I dette kapitel redegøres for udviklingen i det opkrævede provenu på grundlag af den udførte kontrol og ligning. Efterfølgende analyseres aktiviteter og målopfyldelse vedrørende kontrol, service og ligning efter fusionen den 1. november 2005. Analysen omfatter en sammenligning af perioden før fusionen (november 2004 - september 2005) med samme periode efter fusionen (november 2005 - september 2006).

Udviklingen i provenuet på grundlag af den udførte kontrol og ligning

15. SKATs opkrævning består primært af borgernes og virksomhedernes frivillige, løbende indbetalinger af skat, moms, afgifter mv. til staten. Hertil kommer reguleringer af borgernes og virksomhedernes indtægter på grundlag af den udførte kontrol og ligning.

Rigsrevisionen har undersøgt og vurderet, hvorledes det opkrævede provenu på grundlag af den udførte kontrol og ligning har udviklet sig før og efter fusionen.

16. Provenuet på grundlag af den udførte kontrol og ligning udgjorde fra den 1. november 2005 til den 31. august 2006 i alt ca. 4,5 mia. kr., mens provenuet i samme periode før fusionen udgjorde ca. 4,9 mia. kr. Sammenligningen af de 2 perioder viser, at der har været en nedgang i provenuet på godt 400 mio. kr., svarende til en nedgang på knap 9 %.

SKAT har oplyst, at nedgangen skyldes flere forhold. Nedgangen skyldes bl.a. den omfattende proces med at samle SKAT til en enhedsorganisation, og at SKAT oplevede en nedgang i årsværk på ca. 300 på grund af færre overførte årsværk fra kommunerne. Der har herudover været en naturlig afgang på 500 årsværk. Nedgangen i årsværk er primært slået igennem i forhold til ligning og restanceinddrivelse.

SKAT har anført, at der i 2006 er tale om en underbemanding, fordi SKAT har mistet personale i et hurtigere tempo, end det er muligt at opnå effektiviseringer. Effektiviseringer i form af stordriftsfordele og synergieffekter samt via modernisering af it-systemer vil ske over en årrække. Der skal ifølge forslag til finansloven for 2007

ske en tilpasning af personaleforbruget i SKAT med udgangspunkt i en skønnet årlig afgang på 8 %. Tilpasningen skal ske ved naturlig afgang.

SKAT har derudover anført, at nedgangen skal ses i sammenhæng med den nye Indsatsstrategi, der betyder, at borgere og virksomheder, som ønsker at følge reglerne, i mindre omfang bliver udsat for kontrol og ligning og i stedet gennem information og vejledning bliver hjulpet til at forstå reglerne. Dette indebærer, at antallet af kontroller og provenuet som følge af kontrol og ligning vil falde og ikke længere vil være et relevant mål for SKATs indsats.

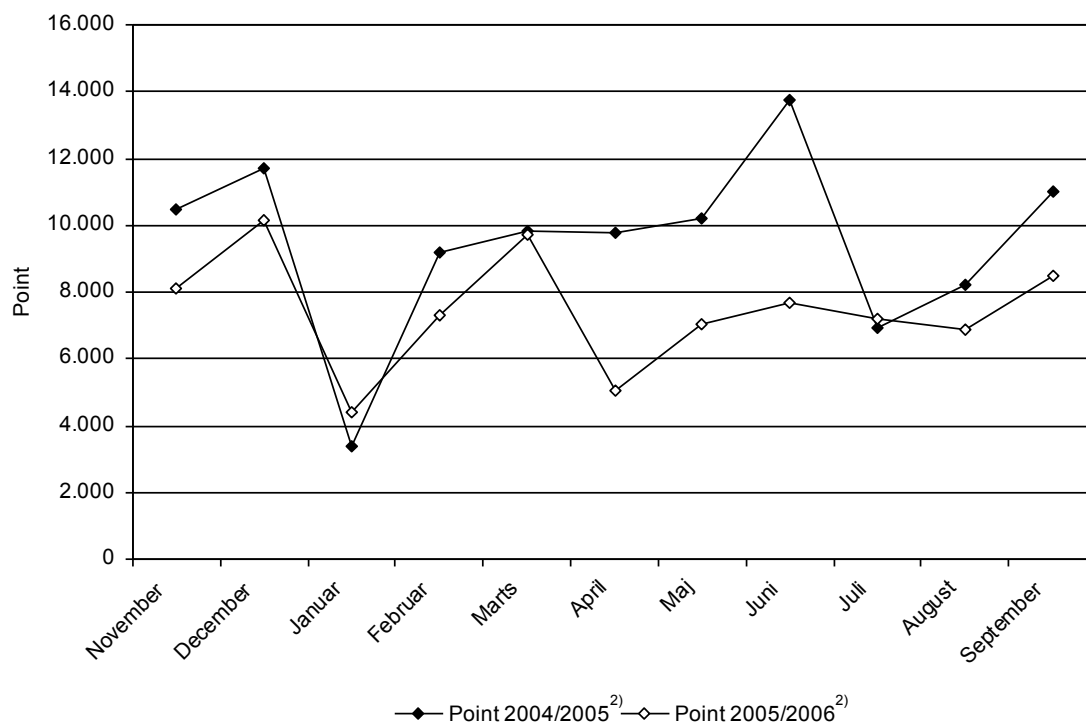
17. I det følgende gennemgås udviklingen i SKATs målopfyldelse vedrørende kontrol- og serviceopgaverne samt ligningen. Fra 2005 er opgørelsen af målopfyldelsen sket på baggrund af et nyt pointsystem, der er aftalt med Finansministeriet. Pointsystemet betyder, at der for de enkelte opgaver, fx kontrol og service, selskabsligning mv., bliver opstillet et pointmål, som afspejler de medgåede resurser ved udførelsen af opgaverne.

Opgørelse af målopfyldelsen sker herefter ved, at den gennemførte kontrol, service og ligning omregnes til point, som sammenholdes med pointmålet.

Kontrol og service

18. Figur 1 viser antal point, SKAT har opnået vedrørende kontrol og service før og efter fusionen. Dette område lå også før fusionen i SKAT.

Figur 1. Point for kontrol og service¹⁾



¹⁾ SKAT ændrede pointtildelingen for 2006 for kontrol og service. For at kunne sammenligne de 2 perioder er de opnåede point i november og december 2004 samt i 2006 derfor beregnet med udgangspunkt i pointtildelingen for 2005.

²⁾ Figuren omfatter kontrol og service, men ikke afgørelser, som SKAT ikke har fremsendt tal for. Hvis afgørelser indgik i figuren, ville niveauet for den faktiske aktivitet blive forøget, men forskellen i point i de 2 perioder, jf. pkt. 18, ville ikke nødvendigvis blive ændret.

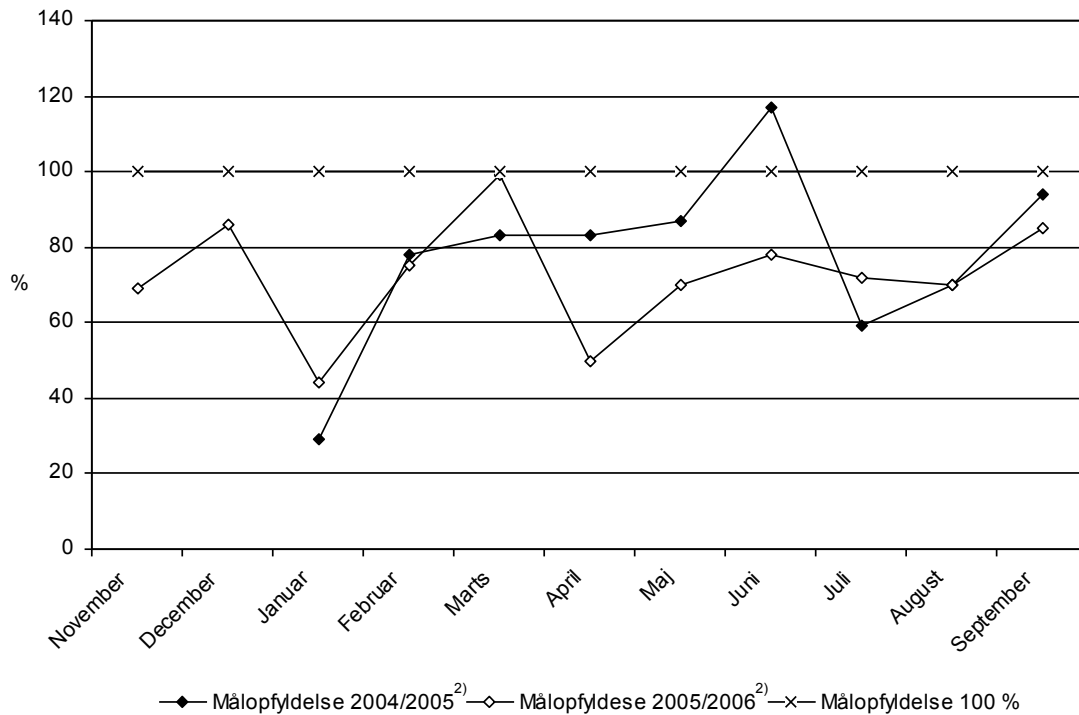
Kilde: SKAT, Hovedcentret.

Det fremgår af figur 1, at SKAT generelt har opnået færre point i perioden efter fusionen sammenlignet med samme periode året før.

Antallet af point efter fusionen har i gennemsnit ligget 21 % under niveauet før fusionen.

19. Figur 2 viser målopfyldelsen vedrørende kontrol og service før og efter fusionen. Målopfyldelsen er udtryk for den gennemførte kontrol og service omregnet i antal point sammenholdt med de fastsatte pointmål for området. Måltallet for kontrol og service samt afgørelser var på 141.300 i 2005, mens det i 2006 på grund af inddragelsen af regnskabskontrol på toldområdet samt en ændret opgørelsesmetode for point blev udvidet til 232.900. Rigsrevisionen har for at vurdere målopfyldelsen fordelt årsmåltallet ligeligt over de enkelte måneder i undersøgelsesperioden og sammenholdt den faktiske månedsvise aktivitet med det fordelte årsmåltal.

Figur 2. Målopfylde vedrørende kontrol og service¹⁾



¹⁾ SKAT havde ikke måltal for kontrol og service i 2004, og der er derfor ikke beregnet målopfylde vedrørende november og december 2004.

²⁾ Regnskabskontroller for toldområdet indgår i det opnåede antal point for både 2005 og 2006, men ikke i måltallet for 2005. Målopfyldelsen i 2005 er derfor overvurderet, og forskellen i målopfyldelsen før og efter fusionen vil derfor formentlig være lidt mindre end 8 %, jf. pkt. 19. Det forudsættes i figuren, at afgørelsernes andel er uændret i de 2 år.

Kilde: SKAT, Hovedcentret.

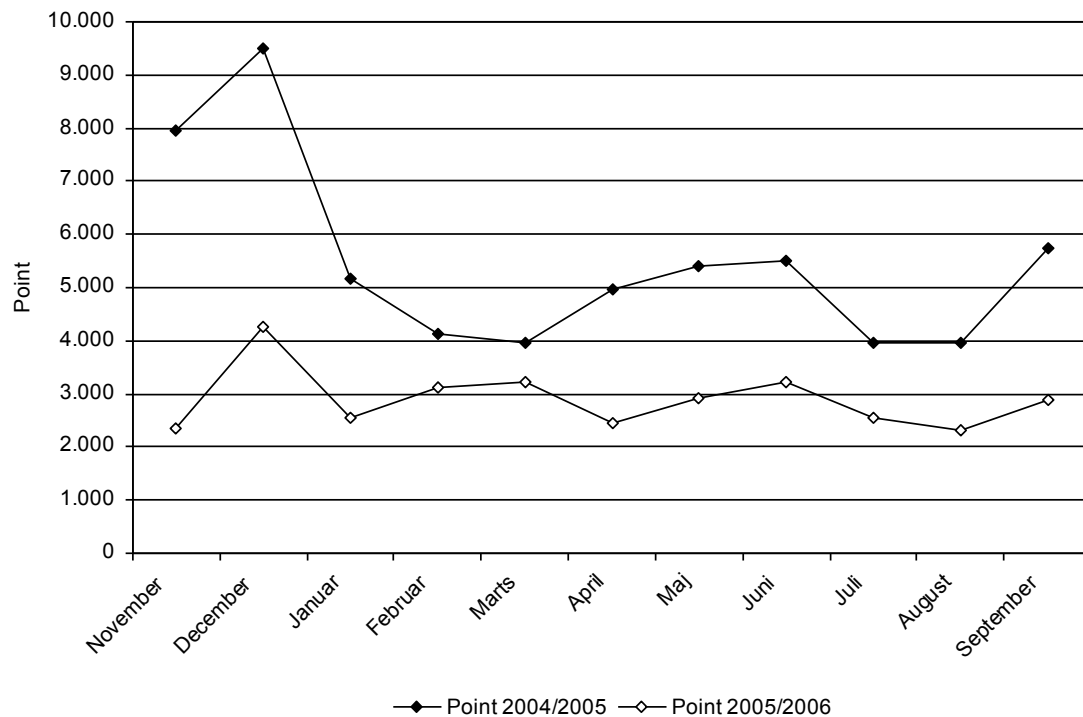
Det fremgår af figur 2, at målopfyldelsen før og efter fusionen den 1. november 2005, på nær en enkelt måned i 2005, har ligget under 100 %. I gennemsnit har målopfyldelsen efter fusionen ligget knap 8 % under niveauet før fusionen.

20. Vedrørende kontrol og service har undersøgelsen således vist, at såvel den faktiske aktivitet som målopfyldelsen er faldet efter fusionen.

Selskabsligningen

21. Figur 3 viser antal point vedrørende ligningen af selskaber før og efter fusionen.

Figur 3. Point for ligning af selskaber



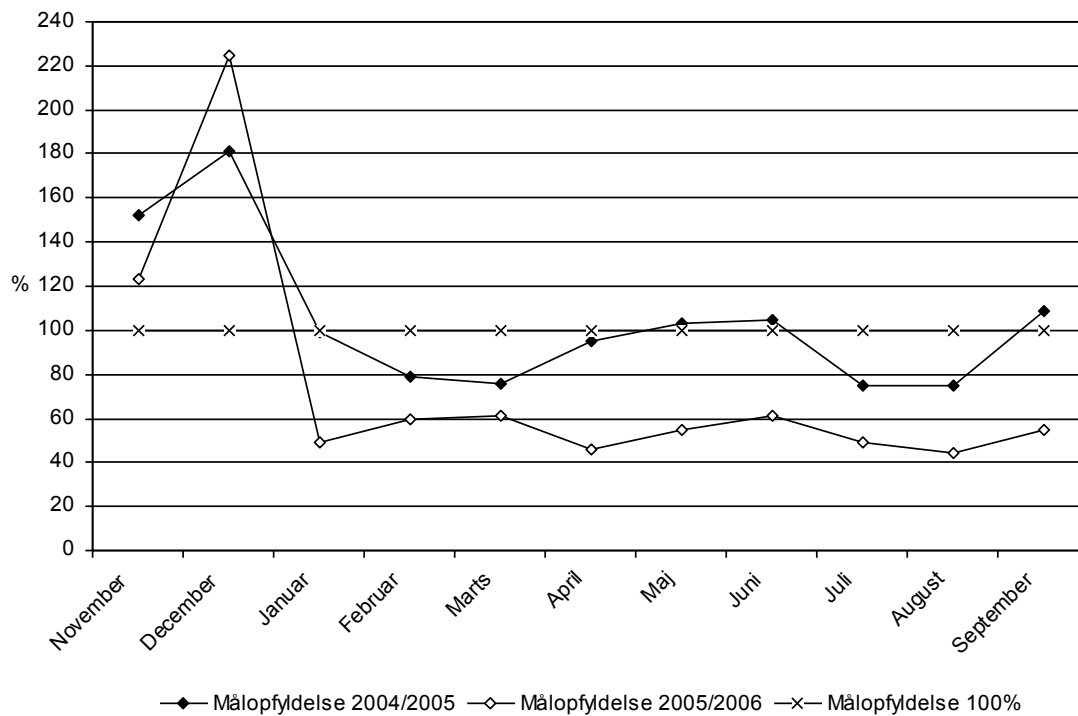
Kilde: SKAT, Hovedcentret.

Det fremgår af figur 3, at ligningen af selskaber efter fusionen har ligget på et lavere niveau end før fusionen.

Ligningen af selskaber har set over hele perioden efter fusionen i gennemsnit ligget 47 % under ligningen før fusionen.

22. Figur 4 viser målopfyldelsen for selskabsligningen før og efter fusionen. Pointmåltallet for selskabsligningen er fastsat til 63.000 point for hvert af årene 2004-2006. Målopfyldelsen i de enkelte måneder er beregnet ved at fordele årsmåltallet ligeligt over de enkelte måneder og sammenholde dette med den faktiske aktivitet i de enkelte måneder, jf. pkt. 19.

Figur 4. Målopfylde vedrørende ligningen af selskaber



Kilde: SKAT, Hovedcentret.

Figur 4 viser, at målopfylde vedrørende selskabsligningen, med undtagelse af december 2005, har ligget under målopfylde før fusionen. Målopfylde efter fusionen har i gennemsnit ligget 28 % under niveauet før fusionen.

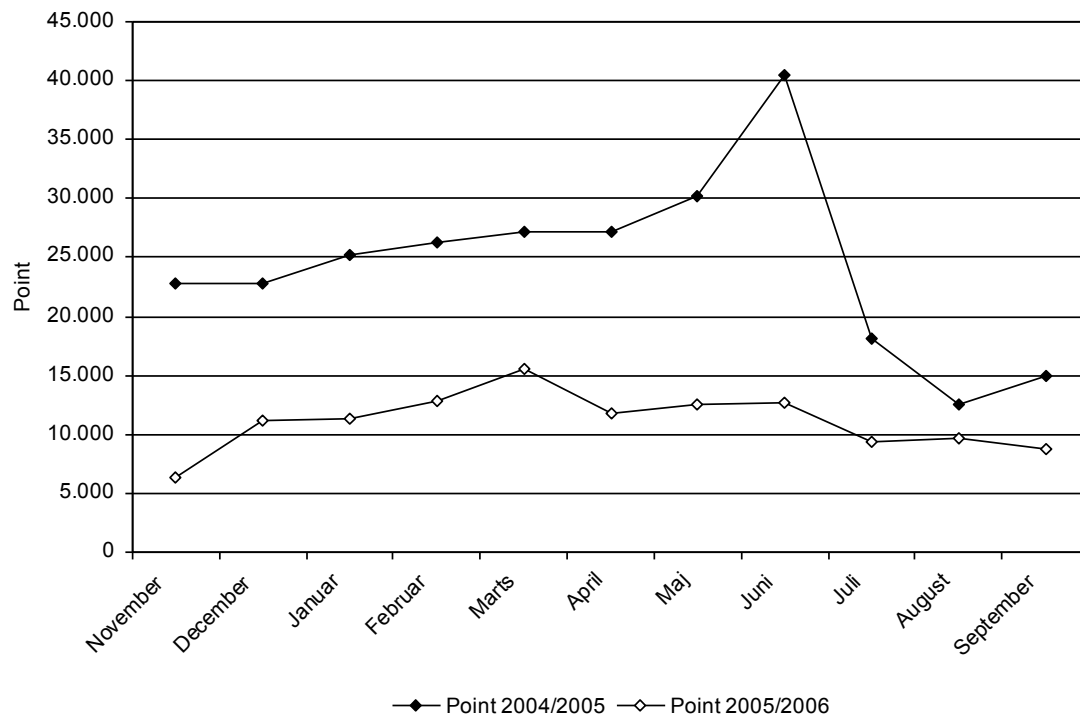
I november og december 2005 var målopfylde over 100 % ligesom i 2004. Dette skyldes, at pointmåltallet blev nedsat for november og december 2005 ved at regulere for overskydende pointmåltal for 2003/2004 og 2004/2005. Denne regulering er mulig, fordi SKATs samlede måltal for aftaleperioden (2003-2006) fastholdes og først kan opgøres i 2007, hvor aftaleperioden er udløbet.

23. Vedrørende selskabsligningen har undersøgelsen vist, at såvel den faktiske aktivitet som målopfylde er faldet efter fusionen. Faldet er mest markant for den faktiske aktivitet.

Personligt erhvervsdrivende

24. Figur 5 viser antal point vedrørende ligningen af personligt erhvervsdrivende før og efter fusionen. Ligningen af personligt erhvervsdrivende blev overført til SKAT som led i fusionen.

Figur 5. Point for ligning af personligt erhvervsdrivende



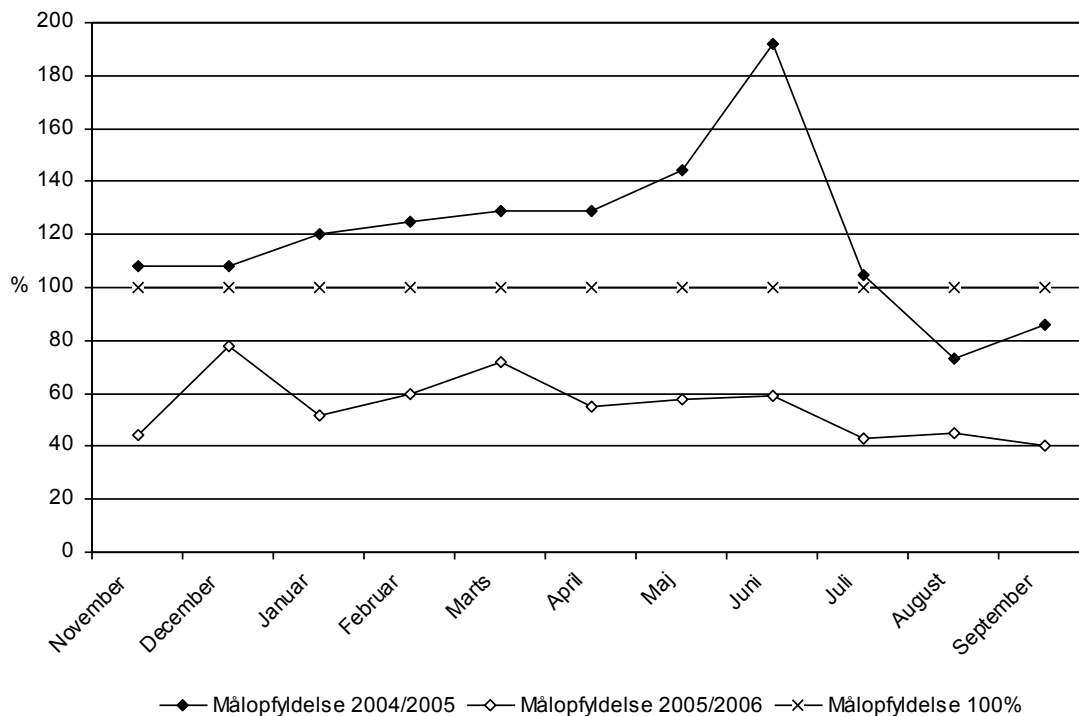
Kilde: SKAT, Hovedcentret.

Det fremgår af figur 5, at ligningen af personligt erhvervsdrivende efter fusionen har ligget betydeligt under ligningen før fusionen.

Ligningen af personligt erhvervsdrivende efter fusionen har set over hele perioden i gennemsnit ligget 55 % under niveauet før fusionen.

25. Der er først på finansloven for 2006 udmeldt et pointmåltal for ligning af personligt erhvervsdrivende. Pointmåltallet er fastsat til 258.700. Figur 6 er derfor baseret på Ligningsrådets (nu Skatterådet) pointmåltal for ligningsåret, der vedrørte perioden 1. juli - 30. juni. Figur 6 viser målopfyldelsen vedrørende ligningen af personligt erhvervsdrivende før og efter fusionen.

Figur 6. Målopfylde vedrørende ligningen af personligt erhvervsdrivende¹⁾



¹⁾ Målopfylde for 2004 og 2005, 1. halvår, er baseret på Ligningsrådets udmeldte pointmåltal for ligningsåret 1. juli 2004 - 30. juni 2005.

Kilde: SKAT, Hovedcentret, samt forslag til finansloven for 2007.

Figur 6 viser, at målopfylde vedrørende ligningen af personligt erhvervsdrivende i alle måneder efter fusionen har ligget under 100 %, mens målopfylde før fusionen lå over på nær august og september. Målopfylde efter fusionen har i gennemsnit ligget 54 % under niveauet før fusionen.

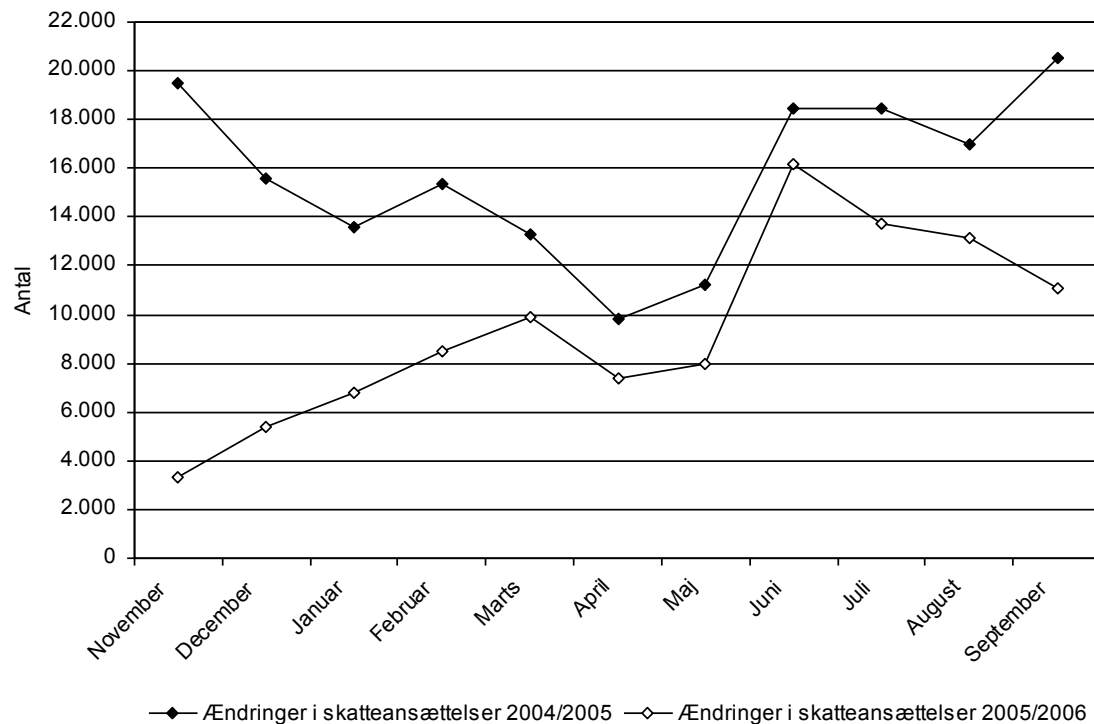
Også pointmåltallet for ligningen af personligt erhvervsdrivende blev nedsat for november og december 2005 ved at regulere for overskydende pointmåltal for 2003/2004 og 2004/2005. SKATs samlede måltal for aftaleperioden (2003-2006) er dog fastholdt. Opgørelsen for den samlede periode kan ikke foretages endnu, da aftaleperioden endnu ikke er udløbet.

26. Undersøgelsen har vist, at der også vedrørende ligningen af personligt erhvervsdrivende har været et fald i den faktiske aktivitet og målopfylde efter fusionen. På dette område har faldet dog været stort set lige markant for den faktiske aktivitet og målopfylde.

Ligningen af lønmodtagere

27. Der er ikke udmeldt et pointmåltal for ligningen af lønmodtagere på finansloven, og Rigsrevisionen har derfor ikke kunnet foretage en analyse af målopfyldelsen. Ligningen af lønmodtagere lå tidligere i kommunerne. SKAT registrerer endvidere ikke antal udførte kontroller, men alene antal ændringer som følge af ligningen. Figur 7 viser niveauet for de foretagne ændringer i skatteansættelser før og efter fusionen.

Figur 7. Ændringer i skatteansættelser for lønmodtagere



Kilde: SKAT, Hovedcentret.

Det fremgår af figur 7, at antallet af ændringer som følge af ligningen vedrørende lønmodtagere har ligget på et væsentligt lavere niveau efter fusionen end før fusionen.

Ændringerne i skatteansættelser efter fusionen har set over hele perioden i gennemsnit ligget 40 % under niveauet før fusionen.

V. Mulige årsager til udviklingen i den faktiske aktivitet og målopfyldelsen vedrørende kontrol, service og ligning efter fusionen

28. Samlet set har der været tale om en markant lavere aktivitet og målopfyldelse efter fusionen sammenlignet med samme periode året før. I det følgende redegøres nærmere for de årsager, SKAT har anset for de væsentligste forklaringer på udviklingen i målopfyldelsen og produktionen efter fusionen.

SKAT har oplyst, at årsagerne primært vedrører følgende områder:

- it-understøttelsen
- resurser og kompetencer
- ledelse
- nye enheder i SKAT.

It-understøttelsen

29. En væsentlig årsag til SKATs nedgang i målopfyldelse og aktivitet vedrørende kontrol og service samt ligning siden fusionen den 1. november 2005 havde baggrund i forskellige problemer vedrørende it. Problemerne vedrørte især manglende netværkskapacitet i skattecentre, manglende test af it-systemer samt utilstrækkelige og midlertidige løsninger med hensyn til medarbejdernes it-adgang.

It-problemerne har i flere tilfælde medført lange svartider for borgere og medarbejdere, hvilket har forsinket gennemførelsen af kontrol- og serviceopgaverne samt ligningen.

30. SKAT har oplyst, at skattecentrenes it-problemer løbende er blevet udbedret, og at samtlige medarbejdere i dag har adgang til systemerne. Endvidere er det SKATs vurdering, at it-understøttelsen igennem længere tid har været på et tilfredsstillende niveau. SKAT vurderer dog, at en del af medarbejderne fortsat har et stort uddannelsesbehov, fordi systemerne og opsætningerne er nye for mange medarbejdere.

Resurser og kompetencer

31. SKAT har oplyst, at flere skattecentre ikke har haft tilstrækkelige resurser til at kunne udføre kontrol- og serviceopgaverne samt ligningen på et tilfredsstillende ni-

veau. Dette skyldes bl.a., at der pr. 1. november 2005 blev overført i alt 300 færre medarbejdere, specielt fra restanceområdet i kommunerne, end forudsat under forhandlingerne mellem Finansministeriet, Skatteministeriet og Kommunernes Landsforening (KL). Dertil kommer en naturlig afgang i fusionsperioden på ca. 500 årsværk, der skal ses i sammenhæng med, at det kun har været muligt at nyrekruttere i stærkt begrænset omfang.

Ligeledes har medarbejdere varetaget andre opgaver, end de var beskæftiget med i kommunerne, hvilket bl.a. skyldes, at der ikke var fuldt overblik over de overførte medarbejders kompetencer. SKAT har derfor ikke i perioden kunnet anvende alle medarbejdernes kompetencer på tilfredsstillende vis med deraf følgende nedgang i aktiviteten. SKAT har i juni måned 2006 igangsat en udførlig kortlægning af samtlige medarbejders kompetencer.

Sammenfattende har SKAT anført, at der i 2006 er tale om en underbemanding, fordi SKAT har mistet personale i et hurtigere tempo, end det er muligt at opnå effektiviseringer, jf. pkt. 16.

Ledelse

32. En yderligere årsag til nedgangen i målopfyldelsen og aktiviteten skyldes ifølge SKAT, at den samlede ledelse i skattecetrene først var på plads efter fusionen den 1. november 2005. Fusionsstyregruppen, jf. pkt. 12, valgte ved lederudpegningen en model, hvor det øverste niveau blev fastlagt først, som derefter var med til at udpege niveauet under mv. Processen omfattede ca. 700 lederstillinger, hvoraf de 35 på øverste niveau blev besat ultimo august 2005. Processen blev derfor først afsluttet efter fusionen, hvor ca. 500 afdelingsledere blev udpeget. Dette har bevirket, at der i centrene ikke var etableret den endelige ledelsesstruktur, som skulle have det fremtidige ansvar for opgaverne, og at der derfor i perioder ikke har været en tilstrækkelig ledelsesmæssig indsats i forhold til at sikre aktiviteten.

SKAT har endvidere oplyst, at det i flere byer ikke har været muligt umiddelbart at skaffe egnede lokaler, og at bindinger på flere af de eksisterende lejemål har gjort det økonomisk uforsvarligt at fraflytte dem med det samme. Dette har betydet, at medarbejderne ikke har kunnet samles geografisk. Dette har ifølge SKAT indvirket negativt på produktionen, idet det har taget længere tid end oprindeligt planlagt at etablere faglige fællesskaber og samle medarbejderne under en fælles ledelse.

Nye enheder i SKAT

33. Nedgangen i den faktiske aktivitet og målopfyldelsen skyldes ifølge SKAT endvidere problemer i forbindelse med etableringen af nye enheder, herunder etableringen af Betalingscentret i Ringkøbing og det nye Kundecenter med 4 enheder, som er fordelt geografisk over hele landet.

34. SKAT har peget på, at Betalingscentret og Kundecentret ikke var klar til at modtage skattecentrenes opkrævnings-, informations- og vejledningsopgaver som planlagt. Centrene har derfor været nødt til gradvist at modtage opgaverne, hvilket har betydet, at skattecentrenes medarbejdere har skullet løse opgaver for betalings- og kundecentrene i overgangsperioden. Skattecentrenes medarbejdere har derfor ikke kunnet udføre kontrol- og serviceopgaverne samt ligning, som det var planlagt.

Ifølge SKAT blev Betalingscentrets opgaver først endeligt fastlagt medio 2006. Dette medførte, at planlægningen af centrets opgaver blev forsinket med deraf følgende nedgang i produktionen. Betalingscentret er planlagt fuldt bemandet med udgangen af 2006.

35. SKAT har generelt oplyst, at fusionsprocessen har været stærkt påvirket af, at medarbejdere er flyttet fra kommuner til de statslige skattecentre, og at antallet af lokationer er reduceret fra ca. 300 før fusionen til ca. 90 pr. 1. november 2005. Hertil kommer, at processen langt hen i forløbet var præget af kommunalpolitisk modstand, hvilket vanskeliggjorde en detaljeret planlægning og forberedelse.

VI. Restancer

36. I dette kapitel vurderes udviklingen i SKATs inddrivelse af restancer vedrørende skatter og afgifter efter fusionen. Analysen omfatter en kortlægning af udviklingen i virksomheds- og personrestancerne.

Det har ikke været muligt for SKAT at fremsende data, der nærmere har kunnet belyse effekterne af inddrivelsen, herunder omfanget af det inddrevne provenu, afskrivninger samt tilgangen i restancerne for alle restancetyper. Analysen har derfor alene omfattet en kortlægning af udviklingen i den samlede restancemasse. Kortlægningen

er foretaget ved en sammenligning af perioden før fusionen (november 2004 - november 2005) med samme periode efter fusionen (november 2005 – november 2006).

37. Inddrivelsen af restancer foregår såvel i skattecentrene som i SKATs Inddrivelsescenter.

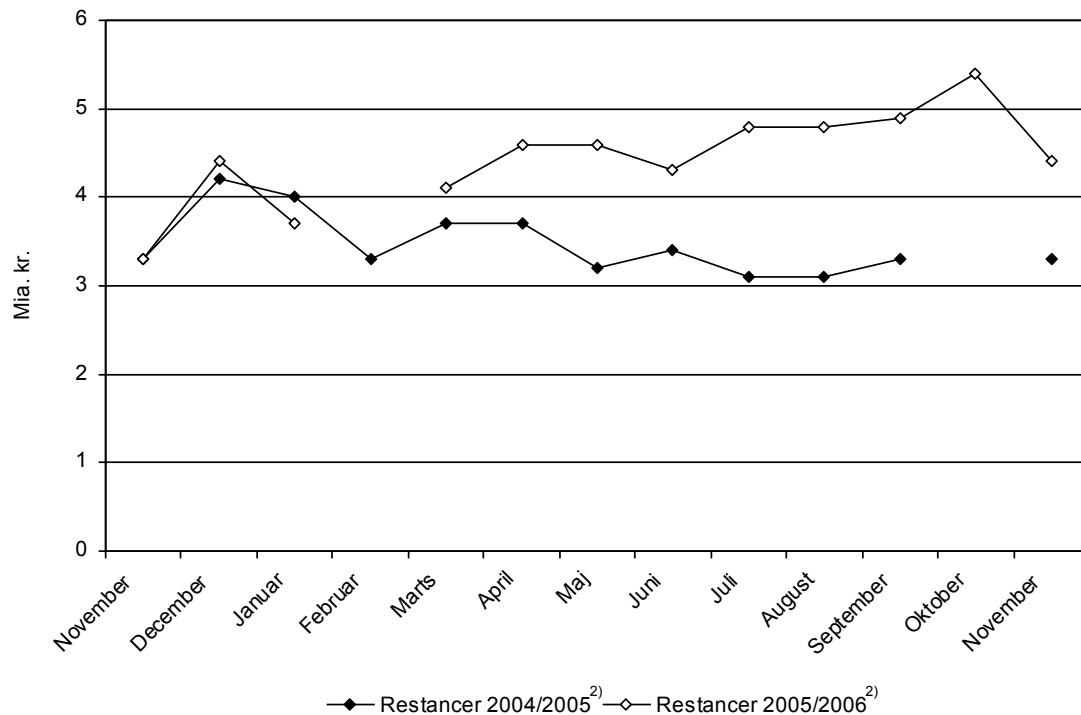
Skattecentrene inddriver de virksomhedsvendte restancer såsom restancer vedrørende punktafgifter, selskabsskatter, moms og A-skat mv. SKAT opdeler disse krav i inddrivelige restancer og ikke-inddrivelige restancer. Inddrivelige restancer er krav, hvor SKAT vurderer, at inddrivelse er mulig, mens ikke-inddrivelige restancer omfatter de krav, som SKAT ikke forventer at kunne inddrive. Skattecentrene inddriver herudover personrestancer vedrørende bl.a. personskatter og arbejdsmarkedsbidrag samt kommunale krav. Sidstnævnte restancer er overført fra kommunerne i forbindelse med fusionen og kan vedrøre både personer og virksomheder.

Inddrivelsescentret inddriver statens øvrige restancer såsom restancer fra biblioteker, for meget udbetalt SU, licensgæld til DR og politiets bøder. Disse restancer omfatter tillige både virksomheder og personer.

Virksomhedsvendte restancer

38. Figur 8 viser udviklingen i de inddrivelige virksomhedsvendte restancer før og efter fusionen. Restancerne omfatter krav såsom restancer vedrørende punktafgifter, selskabsskatter, moms og A-skat mv.

Figur 8. Udviklingen i de inddrivelige virksomhedsvendte restancer¹⁾



¹⁾ For at vise udviklingen i restancerne fra den 1. november 2005 har Rigsrevisionen valgt at vise restancerne som primobeholdning i de enkelte måneder. Til sammenligning angives restancerne af SKAT, fx over for Skatteudvalget, ultimo måneden. Da SKAT endvidere ikke har kunnet korrigere restancerne i alle måneder for dobbeltregistreringer mv., har Rigsrevisionen valgt at vise restancerne uden korrektioner. Dette betyder, at restancerne afviger fra de tal, som fremgår af finansloven og statsregnskabet.

²⁾ Figuren omfatter ikke restancer i oktober 2005 og februar 2006. Dette skyldes, at SKAT ikke kan oplyse om restancemassen vedrørende selskabs- og fondsskatter primo oktober 2005 og punktafgifter og selskabsskatter primo februar 2006.

Kilde: SKAT, Hovedcentret.

Det fremgår af figur 8, at restancemassen i de fleste måneder efter fusionen har ligget over niveauet før fusionen. I gennemsnit har restancemassen for de virksomhedsvendte restancer efter fusionen ligget 20 % over restancemassen før fusionen.

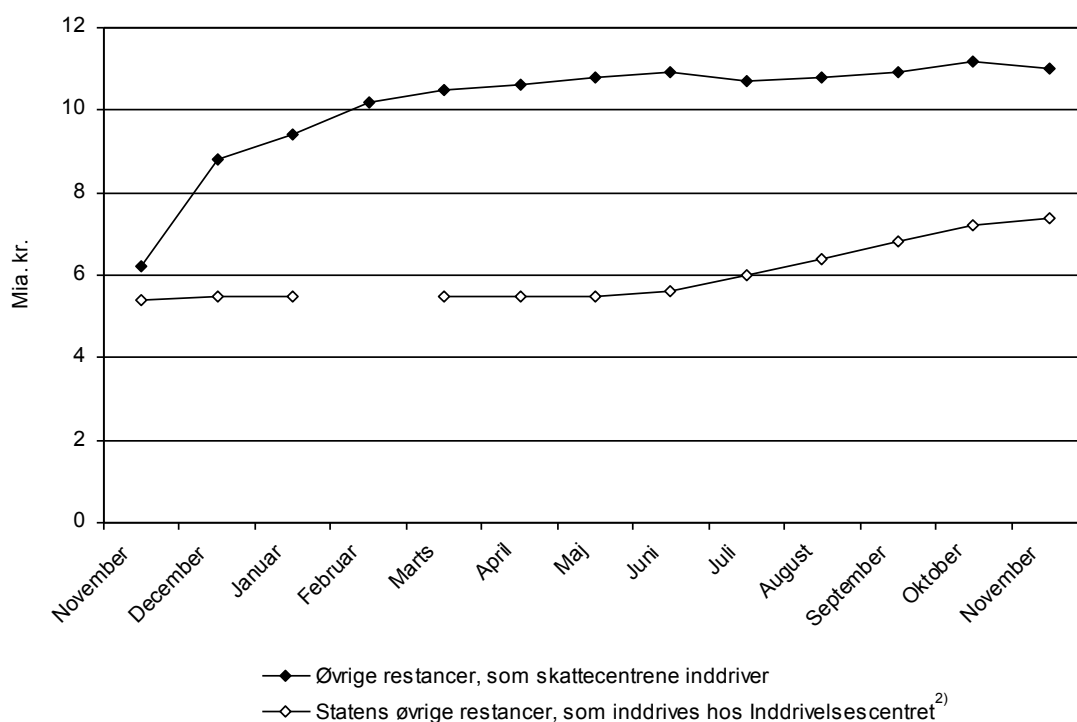
Figur 8 viser endvidere, at der fra november 2005 til november 2006 er sket en stigning i de virksomhedsvendte restancer. Restancerne er steget fra ca. 3,3 mia. kr. til 4,4 mia. kr., svarende til en stigning på ca. 1,1 mia. kr. eller 35 %. Stigningen i restancerne skyldes især stigninger i krav vedrørende moms og A-skat mv.

Øvrige restancer, som inddrives af skattecentrene og statens øvrige restancer hos Inddrivelsescentret

39. Figur 9 viser udviklingen i de øvrige restancer, som inddrives af skattecentrene, herunder restancer vedrørende personskatter, arbejdsmarkedsbidrag og kommunale

krav. Disse restancer er blevet overført til SKAT i forbindelse med fusionen. SKAT har ikke kunnet levere data, som viser udviklingen i de kommunale restancer før fusionen, idet SKAT ikke har haft data for disse. Endvidere viser figur 9 statens øvrige restancer, som inddrives af Inddrivelsescentret. Disse restancer omfatter de krav, der opkræves af andre statsinstitutioner, men overføres til SKAT til inddrivelse, når almindelig opkrævning ikke er mulig.

Figur 9. Øvrige restancer, som inddrives af skattecentre og statens øvrige restancer hos Inddrivelsescentret efter fusionen¹⁾



¹⁾ Restancerne kan omfatte både krav vedrørende borgere og virksomheder. Restancerne vises som primobeholdning i de enkelte måneder.

²⁾ Statens øvrige restancer, som inddrives i Inddrivelsescentret, er vist uden uerholdelige udgiftsførte restancer (RUF). Dette skyldes, at restancerne blot er overført fra skattecentre til Inddrivelsescentret, hvilket ikke har medført en stigning i statens samlede restancer. SKAT har ikke kunnet oplyse restancebeholdningen primo februar.

Kilde: SKAT, Hovedcentret.

Figur 9 viser, at de øvrige restancer, som inddrives af skattecentre, er steget fra ca. 6,2 mia. kr. i november 2005 til knap 11,0 mia. kr. i oktober 2006, svarende til en stigning på 78 %. Stigningen skyldes primært overførslen af en kommunal restancemasse primo november på ca. 4,3 mia. kr. og en stigning i restancerne vedrørende personskat og arbejdsmarkedsbidrag på ca. 200 mio. kr. samt en stigning vedrørende andre restancer på ca. 300 mio. kr.

SKAT har oplyst, at kommunernes krav ultimo 2004 var opgjort til ca. 7,9 mia. kr. Ud af denne restancemasse har SKAT primo november 2006 ca. 4,3 mia. kr. fra kommunerne til inddrivelse.

40. Figur 9 viser videre, at statens øvrige restancer hos Inddrivelsescentret er steget fra ca. 5,4 mia. kr. til ca. 7,4 mia. kr. efter fusionen, svarende til en stigning på 36 %. Stigningen skyldes primært, at politikredsenes restancer blev overført til SKAT fra juni 2006, hvilket har forøget de samlede krav i Inddrivelsescentret med ca. 1,9 mia. kr.

VII. Mulige årsager til udviklingen i restancemassen efter fusionen

41. Der er flere forhold, der har betydning for udviklingen i restancerne, som SKAT ikke har indflydelse på, herunder bl.a. den generelle økonomiske udvikling. Endvidere har størrelsen og karakteren af de oversendte krav haft betydning for udviklingen i de samlede restancer. Sidstnævnte forhold skyldes, at nogle krav som nævnt er mulige at inddrive, mens andre ikke er.

42. Samlet set er restancerne, som skal inddrives af SKAT, steget med ca. 7,9 mia. kr. efter fusionen. Ca. 4,3 mia. kr. vedrører overførsel af kommunale restancer og ca. 1,9 mia. kr. overførsel af politiets restancer. Hvis der reguleres herfor, udgør stigningen i de restancer, som SKAT inddriver, ca. 1,7 mia. kr., svarende til 12 %.

Udviklingen viser endvidere, at der har været en jævn stigning i restancerne fra november 2005 til oktober 2006. Fra oktober til november 2006 har der imidlertid været et fald i restancerne på ca. 900 mio. kr. eller ca. 3,9 %. SKAT har oplyst, at udviklingen i restancerne nu formentlig følger de normale sæsonmæssige udsving, og at restancerne på sigt kan forventes nedbragt.

43. SKAT har oplyst, at stigningen i restancerne i det væsentlige skyldes de samme forhold, som var årsag til faldet i aktivitet og målopfyldelse vedrørende kontrol, service og ligning, jf. pkt. 28-35. SKAT har derudover oplyst, at inddrivelsesområdet er planlagt tilført ca. 200 årsværk i løbet af 2006 og 2007.

44. Vedrørende de kommunale restancer har SKAT desuden oplyst, at kommunerne før fusionen ikke adskilte restancer fra den almindelige kommunale opkrævning. Der har således ikke været udarbejdet præcise opgørelser over størrelsen af de kommunale restancer, der skulle overdrages, ligesom der ikke har været opstillet mål for de kommunale restancer.

Endvidere var der ikke en ensartet praksis for overdragelsen af kommunernes restancer til SKAT. Den uensartede praksis for overdragelsen af restancer til staten har medvirket til, at SKAT først nogen tid efter fusionen har fået oversendt kommunale krav til inddrivelse, hvilket har forsinket inddrivelsen og forøget restancerne.

45. Endvidere har en væsentlig årsag til stigningen i restancerne været, at kommunale betalingsaftaler vedrørende skattekrav skulle genindberettes til SKATs nye it-system på inddrivelsesområdet, hvilket skulle foretages manuelt af skattecentrene. Indberetningen vedrørte ca. 125.000 restancekrav og var først afsluttet medio december 2005, ca. 1½ måned efter fusionen. Dette betød, at SKAT ikke kunne udsende rykkere til debitorerne fra it-systemet før ultimo januar/primus februar 2006, hvor SKAT udsendte ca. 160.000 rykkere, svarende til en værdi på ca. 5,2 mia. kr. Forsinkelsen i udsendelsen af rykkerskrivelser har også været en medvirkende årsag til stigningen i restancemassen.

VIII. Mulige tab som følge af fusionen

46. SKAT har ikke på forhånd estimeret mulige tab på de forskellige områder vedrørende kontrol, ligning og inddrivelse. SKAT har dog oplyst, at man var opmærksom på, at en organisatorisk omlægning ville kunne medføre, at fokus midlertidigt i mindre grad var rettet mod kerneopgaverne, og at dette kunne afspejle sig i resultaterne. SKAT har derudover understreget, at opkrævningen af de samlede skatteindtægter er blevet afviklet planmæssigt under fusionen.

SKAT forventer, at forholdene vil stabilisere sig for så vidt angår kontrol, service og ligning, men det forventes ikke, at efterslæbet vedrørende kontrol og reguleringer fuldt ud kan indhentes. Den nye indsatsstrategi medfører en ændret fokus på kontrol- og serviceopgaven, så SKATs indsats i højere grad bliver tilpasset efter borgernes og virksomhedernes adfærd. Borgere og virksomheder, som ønsker at følge reglerne (medspillere), bliver derfor i mindre omfang end tidligere udsat for kontrol og i ste-

det gennem vejledning og information hjulpet til at forstå og anvende reglerne korrekt. Samtidig vil kontrollen blive optrappet i forhold til de borgere og virksomheder, som bevidst ikke følger reglerne (modspillere).

Dette indebærer, at antallet af kontroller og reguleringer vil falde, og at reguleringer ikke længere vil være et relevant mål for SKATs indsats. Service over for borgere og virksomheder vil således indgå fuldt på linje med kontrollen.

SKAT forventer, at Indsatsstrategien fremover vil føre til en mere effektiv resurseudnyttelse og højere træfprocenter for den del af indsatsen, der er rettet mod de borgere og virksomheder, som bevidst ikke følger reglerne.

47. Med hensyn til stigningen i restancerne har SKAT oplyst, at det vurderes, at der for de fleste restancer i det væsentlige er tale om en forskydning i tidspunktet for inddrivelsen, og at restancerne på sigt forventes nedbragt.

SKAT understreger imidlertid, at det er vanskeligt at forudsige, om den periodiske produktionsnedgang i restanceinddrivelsen vil medføre permanente tab på inddrivelsesområdet, fordi dette bl.a. afhænger af antallet af konkurser.

48. I forhold til kommunerne har SKAT oplyst, at det er for tidligt at fastslå, om de vil komme til at lide et tab, men at det naturligvis ikke kan afvises, at der kan være enkelte sager, hvor det er tilfældet. På nuværende tidspunkt er der dog ifølge SKAT ikke noget, der tyder på, at det er et generelt problem.

49. Skatteministeren informerede Folketinget og Skatteudvalget om en mulig nedgang i produktionen i forbindelse med behandlingen af de 2 lovforslag, der udmøntede aftalen om fusionen. Ministeren meddelte, at der i en overgangsperiode, hvor personalet flyttes, og it-systemer og administrationen omlægges, formentlig vil være en reduceret indsats på området. Endvidere har ministeren oplyst, at der vil være omkostninger forbundet med en så stor fusion, samt at disse omkostninger er nødvendige for, at der i fremtiden kan sikres en effektiv skatteforvaltning med stærke faglige miljøer.

Efter fusionen har skatteministeren i et svar til Folketinget oplyst, at etableringen og den fortsatte udvikling af SKAT fører til, at resultatmålene formentlig ikke fuldt ud kan nås i 2006. Dette skyldes bl.a., at 2006 vil være et fusionsår, hvor tingene lø-

bende skal falde på plads. Der foretages med andre ord en investering i disse år for at få en bedre og mere effektiv skatteforvaltning i fremtiden.

Ministeren har derudover over for Skatteudvalget i en redegørelse vedrørende status på produktionen oplyst, at det ikke fuldt ud ville være muligt at opretholde produktionen på det eksisterende niveau, og at en nedgang i produktionen må ses som en investering i den fremtidige skatteforvaltning.

IX. Sammenfatning

50. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at SKATs målopfyldelse og den faktiske aktivitet vedrørende kontrol, service og ligning efter fusionen den 1. november 2005 har ligget væsentligt under niveauet for samme periode før fusionen. Desuden er restancemassen på alle områder steget efter fusionen. Nedgangen i aktivitet og målopfyldelse samt stigningen i restancerne efter fusionen skyldes ifølge SKAT en række forskellige problemer, herunder:

- problemer med it-understøttelsen vedrørende kontrol, ligning og restanceinddrivelse
- manglende resurser og kompetencer til udførelse af kontrol, ligning og inddrivelse
- manglende etablering af ledelsesstruktur ved fusionens start
- problemer i forbindelse med etablering af Betalingscenter og Kundecenter
- manglende præcise opgørelser over kommunale krav
- uensartet praksis for overdragelsen af kommunernes restancer til SKAT
- sen udsendelse af rykkerskrivelser efter fusionens start.

51. Jeg konstaterer, at Folketinget og Skatteudvalget er informeret om, at en nedgang i produktionen og målopfyldelsen måtte forventes. Endvidere er det fremgået, at det er vanskeligt at forudsige størrelsen af et muligt tab som følge af fusionens gennemførelse.

52. Det er min vurdering, at en fusion, der har så stort et omfang, som tilfældet er med fusionen af den kommunale og den statslige skatteforvaltning, i en periode må

indebære en nedgang i aktivitet og målopfyldelse. Rigsrevisionens gennemgang har vist, at der har kunnet konstateres en sådan nedgang.

SKAT har oplyst, at der med udgangspunkt i de problemer, der har været medvirkende til produktionsnedgangen, er taget en række initiativer, som på sigt forventes at give væsentlige forbedringer i målopfyldelse mv.

Det er min vurdering, at SKAT har taget en række fornuftige og relevante initiativer. Jeg kan dog først vurdere effekterne af initiativerne, når jeg, efter at fusionsprocessen er tilendebragt, følger op på, om de forventede effekter af fusionen er opnået.

Henrik Otbo