



Redegørelse om Ét Fælles Inddrivelsessystem



Rapport
25. september 2015

Skatteministeriet

Indhold

1. Indledning.....	4
2. Sammenfatning.....	5
3. Inddrivelsesområdet frem til i dag.....	7
3.1.1 Samling af inddrivelsesopgaven i Skatteministeriet.....	7
3.1.2 Årsværk på inddrivelsesområdet.....	9
3.2 SKATs inddrivelse fra fusionen frem til i dag.....	10
3.2.1 Forberedelse af EFI i forretningen.....	11
3.2.2 Restanceudviklingen fra fusionen og frem til i dag.....	11
3.2.3 Orientering af Folketinget og beretninger fra Rigsrevisionen.....	13
3.3 Systemmoderniseringen og Ét Fælles Inddrivelsessystem.....	14
3.3.1 Forudsatte effektiviseringer på baggrund af EFI.....	15
3.3.2 Igangsættelse af systemmoderniseringen.....	15
3.3.3 Teknisk løsning.....	18
3.4 Igangsættelse af systemudviklingen.....	19
3.4.1 Igangsættelse af systemudviklingen.....	19
3.4.2 2007.....	20
3.4.3 2008.....	21
3.4.4 2009 - 2012.....	22
3.4.5 2012.....	24
3.4.6 Ny organisering i Skatteministeriet og SKAT.....	27
3.4.7 Governance i SKAT.....	27
3.5 Forløb frem mod idriftsættelse 1. september 2013.....	28
3.5.1 Forløb frem mod kvartalsmøde i april måned.....	28
3.5.2 Forløb frem mod kvartalsmøde i juni måned.....	29
3.5.3 Forløb frem mod idriftsættelsen.....	30
3.6 Forløb efter idriftsættelse af EFI: Myndighedsudøvelse på inddrivelsesområdet og projektafslutning.....	30
3.6.1 Forløb frem mod kvartalsmøde i november 2013.....	30
3.6.2 Forløb frem mod kvartalsmøde i marts 2014.....	31
3.6.3 2014.....	31
3.6.4 Forløb frem mod kvartalsmøde i maj 2014.....	33

3.6.5 Forløb frem mod kvartalsmøde i september 2014	33
3.6.6 Forløb frem mod kvartalsmøde i december 2014	34
3.6.7 Gennemgang af EFI.....	36
3.6.8 Tilbundsgående analyser af EFI	36
4. Resultat af analyserne af EFI, DMI og inddrivelsesområdet	38
4.1 Accentures analyser.....	38
4.1.1 Accentures samlede vurdering.....	38
4.1.2 Teknisk analyse af EFI og DMI	39
4.1.3 Funktionel analyse.....	41
4.1.4 Analyse af datakonverteringen.....	42
4.1.5 PPSM-analyse	42
4.2 Kammeradvokaten.....	44
4.2.1 Kammeradvokatens legalitetsanalyse	44
4.2.2 Accentures og Kammeradvokatens dataanalyse	45
4.2.3 Overordnet segmentering af fordringsmassen efter sandsynlighed for retskraft	47
4.3 Skatteministeriets øvrige observationer	49
4.3.1 Det kontraktuelle grundlag for leverandørstyring.....	49
4.3.2 Kvalitet af ledelsesinformation.....	49
5. Konsekvenser	51
5.1 Nedlukning af EFI og DMI og etablering af ny it-understøttelse.....	51
5.2 Gennemførelse af oprydningsarbejde og løbende inddrivelse	52
5.2.1 Særlige oprydningsopgaver	53
5.2.2 Afskrivning af fordringer med usikkerhed om fordringens retskraft	53
5.3 Fremsættelse af lovforslag til understøttelse af inddrivelsen	57

Bilag vedlagt redegørelsen

1. Accentures "overlay report"
2. Accentures funktionalitetsanalyse
3. Accentures tekniske analyse
4. Accentures PPSM-analyse
5. Accentures datakonverteringsanalyse
6. Kammeradvokatens notat om SKATs anvendelse af Ét Fælles Inddrivelsessystem (EFI) m.v.
7. Kammeradvokatens rapport om legalitetsanalyse af EFI – delsystemfunktionaliteter
8. Kvartalsredegørelse om offentlige restancer – status pr. juni 2015
9. Oversigt over aktstykker

1. Indledning

Skatteministeriet igangsatte i februar 2015 en række analyser af Ét Fælles Inddrivelsessystem (EFI), datakvaliteten af de over 20 mio. hovedfordringer i EFI og forretningsområdet SKAT Inddrivelse med ekstern ekspertbistand fra to konsulentfirmaer og Kammeradvokaten. Baggrunden var, at der blev konstateret betydelige udfordringer med at få EFI i ordentlig drift med store konsekvenser for inddrivelsesarbejdet.

Denne redegørelse om EFI indeholder en samlet fremstilling af inddrivelsesområdet fra 2005, hvor SKAT overtog inddrivelsen af alle offentlige restancer, til situationen i dag. Der gives en udførlig beskrivelse af forløbet med udviklingen af it-systemet EFI før og efter den trinvise idriftsættelse i september 2013.

Redegørelsen sammenfatter resultaterne af de nævnte analyser af EFI og den tæt forbundne DebitorMotorInddrivelse (DMI) og gør status over de konsekvenser og handlinger, som analyseresultaterne giver anledning til og som er nødvendige for at genoprette det samlede inddrivelsesområde, herunder udvikling af et nyt it-system og forenkling af inddrivelseslovgivningen

2. Sammenfatning

Skatteministeriet har i februar 2015 igangsat en række omfattende analyser af Ét Fælles Inddrivelsessystem (EFI) og DebitorMotorInddrivelse (DMI) med bistand fra Accenture, Kammeradvokaten og Valcon. Analysearbejdet blev igangsat som følge af, at det kunne konstateres, at SKATs inddrivelsessystem fortsat ikke var fuldt funktionsdygtigt halvandet år efter idriftsættelsen. Resultatet af analyserne blev afrapporteret i september 2015.

Resultatet af Accentures tekniske analyser viser, at EFI og DMI bør afvikles og erstattes af et nyt inddrivelsessystem, idet det vurderes, at udbedring af fejl og mangler vil være risiko- og omkostningsfuldt samt indebære en langvarig proces med at udvikle en samlet systemdokumentation.

Analyserne har endvidere vist, at EFI-projektet ikke har afgivet korrekte faglige vurderinger til topledelsen i SKAT med det resultat, at EFI og DMI blev idriftsat på et ufuldstændigt grundlag. Det har vist sig, at beslutningsgrundlag og ledelsesinformation ikke har afspejlet de udfordringer, fejl og nedbrud i gennemførte tests og konverteringer af data, som reelt var tilfældet.

Forud for idriftsættelsen den 1. september 2013 blev fordringer med et fejlbehæftet datagrundlag konverteret ind i EFI og DMI fra de tidligere inddrivelsessystemer med alvorlige konsekvenser for lovmedholdelig og automatisk inddrivelse. Analyser af datakonverteringen viser, at EFI-projektet ikke gennemførte tilstrækkelige tests af hele datamassen, samt at datavalideringen var utilstrækkelig.

Kammeradvokatens analyser af udvalgte funktionaliteter i EFI og DMI viser, at brugen heraf indebærer en række alvorlige og mindre alvorlige fejl. En række af fejlene medfører, at SKAT har foretaget ulovlig inddrivelse over for nogle skyldnere.

Kammeradvokaten påpegede i en delrapport den 8. september 2015, at SKAT enten straks skulle afhjælpe de pågældende fejl gennem iværksættelsen af manuelle processer eller validering, hvor det er muligt. Hvis dette ikke ville være muligt, skulle SKAT straks suspendere anvendelsen af funktionaliteterne, indtil fejlene er rettede.

De konstaterede fejl kombineret med konklusionerne fra de øvrige analyser medførte, at SKAT straks den 8. september 2015 besluttede at stoppe al automatisk inddrivelse via EFI.

SKAT har pligt til på eget initiativ at genoptage afgørelser, hvor SKAT er blevet bekendt med - herunder som led i de gennemførte analyser - at der er sket uretmæssig inddrivelse. Det følger af almindelige forvaltningsretlige principper. Der er igangsat en analyse, der skal afdække og afgrænse, i hvilke situationer der skal ske genoptagelse, i hvilket omfang SKAT kan udsøge de skyldnere, der har været udsat for uretmæssig inddrivelse, og i hvilket omfang der kan ske modregning i forbindelse med genoptagelsen. SKAT vil, når analysen er gennemført, af egen drift genoptage de sager, der kan udsøges, og samtidig informere bredt i offentligheden med henblik på at skyldnere, der ikke selv er blevet kontaktet af SKAT, har mulighed for at henvende sig til SKAT og få vurderet, om deres sag skal genoptages.

Accenture anbefaler på baggrund af de tekniske analyser, at EFI og DMI bør nedlukkes gradvist i en kontrolleret proces og erstattes af et nyt it-system. Som en del af denne afviklingsproces bør det undersøges, hvorvidt dele af EFI og DMI kan anvendes i en mellemliggende periode, indtil et nyt system kan idriftsættes, eller om der må etableres en simpel midlertidig it-løsning, der kan understøtte de områder, der gradvist bliver lukket ned i EFI og DMI.

På denne baggrund vil Skatteministeriet redegøre for analyserne over for Folketinget og indstille en gradvis, kontrolleret nedlukning af EFI og DMI.

Datagrundlaget i EFI og DMI har som led i analyserne vist sig at være fejlbehæftet i meget vidt omfang. Parallelt med nedlukningen af systemerne igangsættes et oprydningsarbejde i en særlig enhed i SKAT Inddrivelse, som etableres nu. For at give ro til oprydningsarbejdet, vil der i oktober 2015 blive fremsat et lovforslag om, at fordringer under inddrivelse ikke forældes de næste tre år, så SKAT Inddrivelse ikke som i dag skal bruge op mod 50 pct. af sine sagsbehandlingsressourcer til forældelsesafbrydende aktiviteter.

I den periode, hvor SKAT Inddrivelse ikke understøttes fuldt ud af et it-system, vil der fortsat være fokus på at opretholde en aktiv inddrivelse, som vil være prioriteret om manuel håndtering af nye restancer, erhvervsrestancer samt udvalgte restancer baseret på væsentlighed og risiko.

Der vil samtidig være behov for en grundlæggende sanering af den bagvedliggende fordringsmasse. Kammeradvokatens og Accentures dataanalyse af fordringsmassen (øjebliksbillede den 28. august 2015) har med baggrund i en stikprøveanalyse identificeret en gruppe af 7,5 mio. fordringer til en kursværdi af 14 mia. kr., hvor det ikke med tilstrækkelig stor sikkerhed er muligt at afklare, hvorvidt de er retskraftige eller ej. Da det vil være ressource- og tidsmæssigt urealistisk at gennemgå denne såkaldte grå fordringsmasse manuelt for at fastslå retskraften, er det nødvendigt at fastlægge kriterier for en yderligere opdeling af disse fordringer med henblik på evt. at kunne afskrive dele af dem.

Skatteministeriet vil i de kommende måneder udarbejde en model og et beslutningsgrundlag for en endelig segmentering af den grå fordringsmasse med henblik på anbefalinger til, hvilke fordringer der skal gennemgås yderligere i en manuel proces, og hvilke der bør afskrives. En afskrivning vil forudsætte fremsættelse af lovforslag, der giver SKAT hjemmel til at foretage en sådan ekstraordinær afskrivning.

Tilvejebringelsen af et nyt it-system vil blive forankret i en nyetableret programorganisation i Skatteministeriet.

3. Inddrivelsesområdet frem til i dag

Indledningsvis beskrives processen omkring samlingen af inddrivelsesopgaven i Skatteministeriet i 2004-2005, samt fusionens betydning for ressourceforbrug og restancesituationen. Herefter beskrives hvordan området har udviklet sig siden fusionen, herunder betydningen af forberedelsen af et nyt samlet it-system til understøttelse af inddrivelsen, EFI. Endelig beskrives de løbende afrapporteringer til Folketinget samt Rigsrevisionens undersøgelser¹.

3.1.1 Samling af inddrivelsesopgaven i Skatteministeriet

Kommunalreformen af 23. juni 2004 resulterede bl.a. i en fusion af den kommunale og den statslige skatteforvaltning og samling af inddrivelsesopgaven i statsligt regi.

Indtil november 2005 var inddrivelsen af offentlige restancer blevet varetaget af flere myndigheder:

- SKAT (primært told, moms og afgifter)
- SKATs inddrivelsesvirksomhed (primært krav fra DR og DSB S-tog)
- Økonomistyrelsen (misligholdte SU-lån)
- Politiet (bøder, erstatninger, konfiskationer mm.)
- Kommunerne (kommunale restancer, statslige restancer vedrørende personskatter, arbejdsmarkedsbidrag samt restancer med statslig refusion).

I "Forslag til Lov om opkrævning og inddrivelse af visse fordringer (L 112 fremsat den 24. februar 2005)" blev følgende målsætninger for fusionen på inddrivelsesområdet opstillet:

- Etablering af fælles praksis og regelgrundlag for udøvelse af restanceinddrivelsen og dermed styrke borgernes retssikkerhed.
- Betydelig reduktion af dobbeltarbejde ved en koordineret entydig restanceindsats.
- Ledelsesmæssig fokus på opgaven, således at de mest effektive inddrivelsesmidler konsekvent anvendes.
- Forbedret styring og prioritering af restanceinddrivelsen mod de områder, hvor der er størst sandsynlighed for betalingsevne.
- Betragtelige administrative forbedringer.

¹ Generelt er alle opgørelser af restancer og ressourcer behæftet med betydelig usikkerhed, da forskelle i målepraksis vanskeliggør sammenligning før og efter overdragelsen af inddrivelsesopgaverne til Skatteministeriet.

En grundlæggende forudsætning for at opfylde målsætningerne var, at restanceinndrivelsen blev enstrengt og samlet ultimo 2005 hos én statslig myndighed under Skatteministeriet. SKAT² (Restanceinndrivelsesmyndigheden, i det følgende benævnt RIM) blev bemyndiget til at varetage den samlede inddrivelsesopgave.

Lovforslaget indeholdt en række organisatoriske tilpasninger samt regeltilpasninger og -forenklinger med henblik på at skabe et fleksibelt samspil mellem de kommunale og statslige fordringshavere og RIM.

Lovforslaget forudsatte endvidere, at administrationen af inddrivelsen af alle offentlige restancer blev samlet i ét inddrivelsessystem, som skulle lede til en effektivisering af inddrivelsen ved en højere grad af automatiseret og maskinel sagsbehandling.

Boks 1. Faktaboks om inddrivelsesopgaven

SKAT som inddrivelsesmyndighed (RIM)

Fra 1. november 2005 blev inddrivelsen af alle offentlige restancer samlet hos SKAT som inddrivelsesmyndighed (RIM), der således varetog inddrivelse af al offentlig gæld for de ca. 700 fordringshavere, herunder kommunerne samt SKAT som opkrævningsmyndighed for skatter og afgifter. I dag omfatter SKATs inddrivelse således både krav, der skyldes af personer og virksomheder.

Snitflade mellem opkrævning og inddrivelse

SKAT påbegynder inddrivelsen efter anmodning fra den enkelte fordringshaver, når denne har afsluttet sædvanlig opkrævningsprocedure, der udover selve opkrævningen også omfatter betalingspåmindelse (rykkerprocedure) og eventuel indgåelse af frivillige betalingsaftaler. Kravene sendes til inddrivelse efter forgæves opkrævning, og skyldnerne underrettes samtidig om oversendelsen til inddrivelse i SKAT.

SKAT inddriver samtlige krav med tillæg af renter, gebyrer, afgifter og andre omkostninger, der opkræves eller inddrives af det offentlige, idet SKAT ved modtagelse af kravet til inddrivelse er indtrådt i fordringshavernes rettigheder og pligter (kreditorbeføjelser) over for skyldnerne.

Inddrevne restancer afregnes løbende af SKAT til fordringshavere.

Typer af krav til inddrivelse

Kravene fra de ca. 700 fordringshavere omfatter foruden skatter og afgifter en bred vifte af krav, herunder:

- underholdsbidrag
- politibøder
- studiegæld
- DR-licens og kontrolafgifter
- kommunale ejendomsskatter
- dagsinstitutionsrestancer
- udenlandske krav

Rammevilkår for inddrivelsen

SKATs inddrivelse skal varetages inden for rammerne af inddrivelsesloven og forældelseslovgivningen m.fl. med fokus på borgernes og virksomhedernes retssikkerhed og en ensartet sagsbehandling. SKATs inddrivelse sker under hensyntagen til den enkelte persons og virksomheds evne til at afvikle sin restance til det offentlige. Eksempelvis kan der som ud-

² SKAT har i perioden gennemgået flere organisationsændringer. For overskuelighedens skyld er det valgt at bruge betegnelsen SKAT gennemgående.

gangspunkt ikke inddrives hos personer, der er omfattet af lavindkomstbegrebet (kontant-hjælpsniveau eller derunder). Ca. halvdelen af de personlige skyldnere vurderes at være omfattet af lavindkomstbegrebet, og SKAT er derfor som udgangspunkt afskåret fra at inddrive disse krav, så længe skyldnere ikke har betalingssevne.

Inddrivelsesværktøjer

SKAT som inddrivelsesmyndighed er ved lov tillagt en række beføjelser og en vifte af inddrivelsesværktøjer, som kan anvendes inden for rammerne af lovgivningen, herunder de forvaltningsretlige regler.

Nedenfor er kort beskrevet de mest anvendte inddrivelsesværktøjer ved inddrivelse af person- og virksomhedsrestancer. Personinndrivelsen er kendetegnet ved en høj grad af automatisering, primært afdragsordninger og lønindeholdelse. Virksomhedsinndrivelsen er i højere grad manuel og tager sit udgangspunkt i en konkret vurdering af den enkelte virksomheds aktuelle forhold.

Konkret kan følgende inddrivelsesværktøjer anvendes:

Afdragsordninger: Der afvikles på restancen efter aftale mellem SKAT og skyldner (virksomhed og person), hvor afdragernes størrelse beregnes ud fra skyldners indkomstforhold eller virksomhedens likviditet.

Lønindeholdelse/særskilt lønindeholdelse: Dette inddrivelsesværktøj bruges alene i forbindelse med inddrivelse af offentlige restancer over for personlige skyldnere. Der indeholdes en del af skyldnerens A-indkomst til dækning af restancen. Andelen til dækning af restancen indgår i det samlede A-skattetræk hos skyldneren, så det sikres, at skyldner både betaler sin almindelige SKAT og samtidig afvikler på sin restance i det omfang, skyldner har betalingssevne. Særskilt lønindeholdelse med et træk på 400 kr. månedligt kan anvendes over for skyldnere uanset betalingssevne og anvendes kun over for ganske særlige fordrings typer, fx p-afgifter, DR licens, togbøder og lign.

Udlæg: Udlæg i skyldners aktiver foretages for at opnå sikkerhed for betaling af restancen, indtil denne er færdigafviklet. Skyldners aktiver kan sælges, såfremt skyldner ikke overholder sin betalingsaftale, således at salgsprovenuet kan gå til dækning af restancen. Inddrivelsesværktøjet anvendes primært over for virksomhedsrestancer.

Konkursbegæring: Konkursbegæring anvendes kun over for virksomhedsrestancer og medfører en lukning af skyldners virksomhed. Skyldners aktiver sælges og fordeles mellem samtlige kreditorer. Værktøjet anvendes også for at sikre, at virksomheden ikke oparbejder ny offentlig gæld, således at den samlede restance stiger. Konkurs vil derfor i forhold til sådanne skyldnere også have til formål at hindre eller begrænse opbygningen af yderligere restancer.

Modregning: Modregning anvendes generelt overfor alle krav, hvor lov, retspraksis og retsædvane giver mulighed herfor. Modregning nedbringer eller eliminerer restancen ved, at den ene parts krav fratrækkes den anden parts krav. Modregning betyder rent praktisk, at SKAT som inddrivelsesmyndighed kan tage pengene forlods, dvs. eksempelvis inden en overskydende skat udbetales til skyldner.

Afskrivning i relation til skyldner: SKAT kan som offentlig inddrivelsesmyndighed afskrive eller undlade at afbryde forældelsen for fordringer til det offentlige, hvis det må anses for åbenbart formålsløst eller forbundet med uforholdsmæssige omkostninger at fortsætte inddrivelsen.

3.1.2 Årsværk på inddrivelsesområdet

Den samlede fusion mellem den kommunale og statslige skatte- og inddrivelsesforvaltning var en omfattende opgave, der berørte ca. 10.000 ansatte, hvoraf ca. halvdelen blev overført fra kommunerne til staten.

Der foreligger ikke direkte sammenlignelige og årligt tilbagevendende oplysninger om, hvor mange ressourcer de daværende inddrivelsesmyndigheder tilsammen har anvendt på inddrivelsesopgaven i perioden op til fusionen.

I beretning til Statsrevisorerne om statens inddrivelse af juni 2003 har Rigsrevisionen på baggrund af indhentede informationer hos de daværende fem inddrivelsesmyndigheder opgjort årsværksforbruget i 2001 til i alt 2.159. Der er nogen usikkerhed i opgørelsen, bl.a. fordi nogle af de kommunale medarbejdere også var beskæftiget med opkrævningsopgaver.

På finansloven for 2006 var der for finansåret 2006 afsat 1.459 årsværk til inddrivelsesopgaven.

I bemærkningerne til "Forslag til Lov om opkrævning og inddrivelse af visse fordringer" (L 112 fremsat den 24. februar 2005) er det anført, at der ville komme en midlertidig produktionsnedgang i forbindelse med, at inddrivelsen skulle fusioneres i én samlet myndighed.

Restanceudviklingen viste en mindre stigning i restancerne i de første år efter fusionen, hvorefter stigningen blev mere markant fra og med 2007/2008, hvor den globale finansielle og økonomiske krise for alvor satte ind.

3.2 SKATs inddrivelse fra fusionen frem til i dag

Med fusionen den 1. november 2005 var der en forventning om udnyttelse af stordriftsfordele til at opnå effektivitets- og kvalitetsforbedringer.

Bla. inddrivelsen (både person- og virksomhedsinddrivelsen) var i perioden 2005-2008 organiseret i 30 geografisk opdeltede skattecentre, der var koordineret i fem skattesamarbejder. Herudover var der et inddrivelsescenter. Hvert af de fem skattesamarbejder blev ledet af en planlægningsdirektør og hvert skattecenter af en skattedirektør. Inden for hvert samarbejde blev der dannet en samarbejdsdirektion bestående af planlægningsdirektøren (formand) og skattedirektørerne i samarbejdet. Samarbejdsdirektionernes primære formål var fleksibelt at udnytte ressourcerne inden for samarbejdet.

I 2007 blev Fagligt Ledelsesforum Inddrivelse (FLI) etableret og sammensat af den centralt placerede inddrivelsesdirektør, skattedirektører fra skattesamarbejderne mv. I dette ledelsesforum blev der løbende orienteret om status på iværksatte initiativer på inddrivelsesområdet.

I 2008 blev der nedsat en produktionsdirektion, hvis væsentligste opgave var at styre og planlægge hele SKATs produktion, herunder inddrivelsen. Direktionen bestod af en centralt placeret produktionsdirektør og planlægningsdirektøren fra hvert af de fem skattesamarbejder.

I 2009 oprettede SKAT seks skatteregioner til erstatning for skattecentre og skattesamarbejderne. I den nye organisation varetager de seks skatteregioner inddrivelsen af virksomhedsrestancerne. Personinddrivelsen blev samlet i et nyt landsdækkende inddrivelsescenter.

I 2010 afløstes Produktionsdirektionen af et Produktionsforum, hvor opgaven fortsat var at styre og planlægge hele SKATs produktion, herunder inddrivelsesopgaven. Under Produktionsforum blev der nedsat et Indsatsudvalg med et underliggende inddrivelsesudvalg.

På grundlag af en budgetanalyse af SKAT i 2012 blev bl.a. inddrivelsesområdet i 2013 samlet i en landsdækkende enhed ledet af en inddrivelsesdirektør. Ud over inddrivelsesområdet varetager denne enhed også opgaver vedrørende betaling og regnskab. I 2015 lægges projekt "Et Fælles Inddrivelsessystem (EFI)" også under inddrivelsesdirektørens ressort.

Samlet set har organiseringen og styringen af inddrivelsesområdet siden fusionen i 2005 og til nu bevæget sig mod en mere og mere centralt orienteret planlægning og styring.

3.2.1 Forberedelse af EFI i forretningen

Det blev i 2005 besluttet, at der skulle udvikles et samlet system til it-understøttelse af inddrivelsen. Det betød, at inddrivelsesområdet over en årrække havde fokus på at være forberedt til idriftsættelsen af EFI samtidig med, at forretningen med virkning fra den 1. januar 2011 skulle håndtere et skift fra oprindeligt fem års forældelse til tre års forældelse på langt de fleste restancefordringer.

Forberedelsen til EFI blev koordineret i Inddrivelsesudvalget, hvor ledelsesrepræsentanter fra både person- og erhvervsinddrivelsen var repræsenteret. I december 2012 deltog også en ledelsesrepræsentant fra EFI-projektet i udvalgets møder.

De vigtigste opgaver var dels prioritering og styring af identificerede oprydningsopgaver i de gamle inddrivelsessystemer, dels ajourføring af det løbende arbejde med at afbryde forældelsen på fordringerne i systemerne. Med udgangen af 2012 blev der sat ekstra ledelsesmæssigt fokus på oprydningsopgaverne, der fast var på dagsordenen i Inddrivelsesudvalget. På et møde i december 2012 i Inddrivelsesudvalget blev det på direktørplan præciseret, at klargøringen til EFI-drift havde prioritet over andre opgaver. Der suppleredes herefter med driftsplaner og en cut-overplan, der skulle tilpasses en forventet idriftsættelsesdato i 2013.

Cut-over planens vigtigste elementer var en plan for stop af indsatser (fx udlæg, lønindeholdelse), således at der blev etableret en såkaldt systemmæssig lukkeperiode før idriftsættelsen af EFI, der til sidst blev fastsat til den 1. september 2013. Lukkeperioden skulle bl.a. fremme forberedelsen af en meget omfattende konvertering af restancedata. Konverteringen fandt sted i august 2013.

3.2.2 Restanceudviklingen fra fusionen og frem til i dag.

En særskilt udfordring har været, at der frem til EFIs trinvise idriftsættelse i september 2013 var betydelige begrænsninger ved dannelsen af restancestatistik. Det var stort set alene muligt at redagere for udviklingen af de overordnede restancelag, dvs. beholdningsopgørelser.

EFI skulle muliggøre betydelige forbedringer i statistikmulighederne. En af forbedringerne var, at restancestatistikken kun skulle omfatte de restancer, der var sendt til inddrivelse hos SKAT, og ikke som tidligere også indeholde visse opkrævningsfordringer, fx ligningsmæssig henstand, der i juridisk forstand ikke er inddrivelsesmodne.

En anden forbedring var en mere specificeret og ensartet opdeling af restancerne i de to hovedopdelinger, nemlig i de inddrivelige restancer og de ikke inddrivelige restancer. De inddrivelige restancer regner SKAT med at kunne inddrive enten på kort, mellemlang eller lang sigt. De ikke inddrivelige restancer kan ikke inddrives på det pågældende tidspunkt, og de offentlige kasser må over tid forudse udgifter til afskrivning, efterhånden som tab konstateres. Ændres skyldnerens betalingsevne mv., flyttes restancerne fra ikke inddrivelige til inddrivelige restancer.

Underopdelingerne på de ikke inddrivelige restancer omfatter fx personer uden betalingsevne (typisk på lavindkomst), personer med betalingsevne, der er så lav, at betalingsevnen ikke kan

imødegå løbende rentetilskrivning og tilgangen af nye fordringer, skyldnere under bobehandling, fx dødsboer, konkurs, tvangsopløsning, eftergivelse, gældssanering. Det er alle grupperinger af restancer, hvor de offentlige kasser må forvente kun at kunne få en del af restancerne indbetalt, og en restmængde må som nævnt forudses at skulle afskrives som tab.

Tabel 1 viser udviklingen af restancer fra 2006 til juni 2015. I forbindelse med idriftsættelsen af EFI er opgørelsesmetoden ændret, hvorfor tallene før 2013 ikke kan sammenlignes med tallene fra 2013 og senere. Restancerne har været stigende hvert år siden 2006.

Tabel 1. Samlede offentlige restancer

Mia. kr. (PL 2015)	Ulti- mo 2006	Ulti- mo 2007	Ulti- mo 2008	Ulti- mo 2009	Ulti- mo 2010	Ulti- mo 2011	Ulti- mo 2012	Ulti- mo 2013	Ulti- mo 2014	Juni 2015
Skatte- og afgiftsrestancer	41,5	41,6	47,9	53,2	55,9	59,3	60,3	43,6	46,1	46,1
Kommunale restancer	5,2	5,9	6,8	7,6	8,7	9,1	8,2	2,7	3,1	3,3
Statsinstitutioner	9,3	9,9	10,2	10,7	10,6	10,4	11,7	17,3	19,8	20,7
Andre offentlige virksomheder	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	1,6	1,8	1,8
Samlede offentlige restancer	56,0	57,4	65,0	71,4	75,1	79,0	80,4	65,2	70,8	71,9

Anm.: Opgørelsesmetoden er ved idriftsættelsen af EFI i 2013 ændret således, at tallene før 2013 ikke kan sammenlignes med tallene fra 2013 og derefter. Det skyldes især to forhold. Dels at ligningsmæssig henstand, som gives af fordringshaveren (SKAT) i en verserende skattesag, ikke medregnes som restance. Der er ikke tale om et inddrivelsesmodent krav, og kravet kan derfor ikke sendes til inddrivelse i EFI. Ved idriftsættelsen af EFI udgjorde ligningsmæssig henstand ca. 14 mia. kr. Dels at der er sket opgaveflytning fra kommuner til stat (Udbetaling Danmark). Restancer fra udenlandske myndigheder, som RIM er anmodet om at inddrive, medregnes ikke efter idriftsættelse af EFI. Udenlandske myndigheders krav udgør ca. 400 mio. kr.

Tabel 2 viser restancerne opdelt på inddrivelige og ikke-inddrivelige restancer i hovedgrupper ved udgangen af juni 2015. Af totalrestancen på 71,9 mia. kr. er 20 mia. kr. opgjort som inddrivelige, mens 51,9 mia. kr. er opgjort som ikke inddrivelige. Dvs., at 28 pct. af restancerne anses som aktuelt inddrivelige, og 72 pct. anses som ikke inddrivelige restancer. Opgørelsen er udtryk for en aktuell situation på opgørelsestidspunktet og ændres i takt med skyldnernes betalingsevne mv.

Tabel 2. Inddrivelige og ikke inddrivelige restancer

Mio. kr. (PL-2015)	jun-15		
	Inddrivelige	Ikke inddrivelige	Total
Skatte- og afgiftsrestancer	12.688	33.411	46.099
Kommunale restancer	1.358	1.855	3.213
Statslige restancer	4.811	15.910	20.721
Andre offentlige restancer	1.130	744	1.874
Samlede offentlige restancer	19.987	51.920	71.907

Anm.: Der er sket afrunding af beløb ved fordelingen mellem inddrivelige og ikke inddrivelige restancer. Der er et stort antal skyldnere, som har en så lille betalingsevne, at denne ikke kan dække den løbende rentetilskrivning eller anden løbende tilvækst af nye restancer. Restancerne vil for disse skyldnere stige måned for måned uanset, at der evt. afvikles på gælden. Disse restancer karakteriseres fra 2015 som ikke inddrivelige i restancestatistikken. Der er som følge heraf i januar 2015 flyttet ca. 17 mia. kr. omfattende 49.000 skyldnere fra inddrivelige restancer til ikke inddrivelige restancer i restancestatistikken.

3.2.3 Orientering af Folketinget og beretninger fra Rigsrevisionen

Inddrivelsesområdet har i de seneste 10 år haft stor politisk og offentlig opmærksomhed. Skiftende skatteministre har over for Skatteudvalget redegjort for fremdriften på fusionen, på produktionen og resultater opnået på inddrivelsesområdet i perioden fra 2006 og frem til i dag. Samtidig er der både før og efter fusionen redegjort for de mere praktiske dele i fusionen, såsom medarbejderindplacering og geografisk placering af inddrivelsesopgaven.

Udviklingsforløbet og omkostningerne vedrørende udvikling af EFI-systemet har ligeledes haft politisk fokus både i Skatteudvalget og Finansudvalget.

Skatteministrene har over tid både været i åbne og lukkede samråd i Skatteudvalget, og har besvaret mange skriftlige spørgsmål fra udvalget.

På et samråd i 2006 lovede den daværende skatteminister kvartalsvis at redegøre for SKATs aktuelle situation, herunder på inddrivelsesområdet. Den sidste rapport om SKATs aktuelle situation blev afgivet for perioden 4. kvartal 2010.

Senere er der afgivet særskilte kvartalsvise redegørelser til Skatteudvalget om offentlige restancer, hvor den seneste redegørelse, som vedrører restancesituationen ved udgangen af 2. kvartal 2015, er vedlagt som bilag 8 til denne redegørelse.

Udfordringerne med at få EFI i fuld og fejlfri drift har alvorlige konsekvenser for SKATs inddrivelse af offentlige restancer. Inddrivelsesprovenuet har i en længere periode ligget på et lavere niveau end før idriftsættelsen af EFI, restanceudviklingen er stigende, og samtidig står inddrivelsesforretningen i SKAT med betydelige udfordringer med løbende at rydde op i og få kvalitetssikret data samt afbryde forældelse af fordringer.

SKAT afskriver hvert år restancer i medfør af inddrivelseslovens § 16, hvorefter SKAT kan afskrive restancer, herunder undlade at afbryde forældelsen, hvis det må anses for åbenbart formålsløst eller forbundet med uforholdsmæssige omkostninger at fortsætte inddrivelsen.

I 2012, 2013 og 2014 er der imidlertid mange krav, der er forældet, *uden* at SKAT har vurderet, om betingelserne for afskrivning er til stede. Dvs., at kravene er forældet utilsigtet.

I et notat af maj 2014 blev Skatteudvalget således orienteret om utilsigtet forældelse af krav for 902 mio. kr., som vedrører 2012 og 2013. I en særlig orientering til Skatteudvalget fra marts 2015 er der orienteret om yderligere konstateret forældelse på 1,3 mia. kr. vedrørende 2014. Her til kommer, at der i orienteringerne er taget forbehold for yderligere utilsigtet forældelse både vedrørende 2013, 2014 og fremadrettet. Selv om ca. 68 pct. af de nævnte 1,3 mia. kr. må betragtes som ikke inddrivelig, må der konstateres tab på de resterende ca. 32 pct., hvor de forældede fordringer ellers blev betragtet som inddrivelige.

Rigsrevisionen har i flere ombæring udtalt kritik af SKATs inddrivelse af restancer. Rigsrevisionen konkluderede i en beretning fra 2007 overordnet set, at SKAT havde forberedt fusionen mellem de statslige og kommunale skatte- og inddrivelsesforvaltninger tilfredsstillende. I senere beretninger vurderede Rigsrevisionen, at SKAT ikke varetog sine inddrivelsesopgaver tilfredsstillende. Blandt andet som følge af de gentagne forsinkelser af EFI.

Rigsrevisionens kritik af inddrivelsesområdet tiltager fra 2010 og frem til i dag både i form af notater og i de årligt tilbagevendende beretninger om revisionen af statens regnskaber. I de seneste beretninger mv. udtrykkes skarp kritik både af de stadigt stigende restancer til det offentlige og EFIs meget forsinkede idriftsættelse og efter idriftsættelsen den manglende implementering af vital funktionalitet, der udpeges som en af hovedårsagerne til den utilfredsstillende stigning i restancerne.

Sideløbende med Rigsrevisionens kritik har også Skatteministeriets interne revision bl.a. påpeget flere retssikkerhedsmæssige udfordringer på inddrivelsesområdet.

Herudover har Ombudsmanden i en redegørelse fra 2014, baseret på en delvis funktionalitet i EFI, kritiseret SKAT for ikke at tænke grundlæggende forvaltningsretlige principper ind i EFI. Ombudsmandens kritik blev bl.a. baseret på SKATs redegørelse, som Skatteministeriet havde kommenteret og fremsendt til Ombudsmanden.

3.3 Systemmoderniseringen og Ét Fælles Inddrivelsessystem

EFI er en del af SKATs systemmodernisering og har dermed en tæt sammenhæng med udviklingen af andre systemer. Systemmoderniseringen, som i første omgang blev planlagt til at skulle eksekveres i tre faser, blev senere besluttet at skulle eksekveres i to faser. Den samlede systemmoderniseringsfase blev påbegyndt i 2004 og omfattede nyudvikling af seks it-systemer, hvor fem ud af seks i dag er idriftsat fuldt ud, mens EFI er det eneste tilbageværende udviklingsprojekt.

Det blev i november 2002 besluttet at udvikle EFI, idet det SKAT skulle tilvejebringe et beslutningsoplæg med henblik på at igangsætte en omfattende modernisering af en række it-systemer. Moderniseringen skulle muliggøre en forenkling af skatteforvaltningen i hhv. SKAT og i kommunerne, samt af en række øvrige offentlige opgaver. I forbindelse hermed blev der lagt vægt på, at systemmoderniseringen i SKAT skulle tilvejebringe en mere effektiv løsning af de offentlige opgaver på og omkring skatteområdet, der kunne relateres til SKAT it-systemer.

Beslutningsgrundlaget blev tilvejebragt via et tværministerielt analysearbejde gennemført i foråret 2003 med deltagelse af Finansministeriet, Skatteministeriet, Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling samt den Digitale Taskforce, herunder med bistand fra konsulentvirksomheden Gartner Consulting.

Analysen pegede på, at SKAT stod over for store udfordringer på it-området med ca. 70 væsentlige systemområder, som var forbundet på kryds og tværs efter årtiers knopskydning, og som udgjorde en teknologisk risiko som følge af den høje kompleksitet i systemporteføljen. Desuden medførte kompleksiteten en barriere for, at SKAT - bl.a. på inddrivelsesområdet - kunne realisere administrative effektiviseringer, øget service til borgere, virksomheder og andre offentlige myndigheder samt større konkurrence om fremtidig udvikling af it-systemer på skatteområdet.

Det blev på baggrund af rapportens konklusioner besluttet i regeringens økonomiudvalg og i SKATs direktion, at SKAT fremover skulle følge en "Connect-strategi", hvor data og funktionalitet i eksisterende it-systemer så vidt muligt skulle genbruges ved at etablere adgange til disse systemer i form af services (Service orienteret arkitektur - SOA), så systemernes ressourcer ville kunne genbruges til nye formål og i flere sammenhænge. Herefter var grundtanken, at nyudvikling af grundsystemer kunne ske på områder, hvor forretningsideer eller ændret lovgivning stillede krav om anderledes funktionalitet, eller hvor ingen leverandører kunne levere den relevante teknologi.

3.3.1 Forudsatte effektiviseringer på baggrund af EFI

Analysearbejdet og konklusionerne heri havde endvidere tæt sammenhæng med realiseringen af de effektiviseringer, som var forudsat ved fusionen af det statslige og kommunale inddrivelsesområde. SKAT skulle realisere en lang række effektiviseringer over en årrække. Nogle af disse effektiviseringer var knyttet op på, at EFI skulle idriftsættes, hvilket ville medvirke til at realisere en lang række effektiviseringsgevinster knyttet til automatisering af inddrivelsesområdet.

Det var ved fremsættelse af Aktstykke 151 af 1. juni 2006, der tiltrådte igangsættelsen af udviklingen af EFI, forudsat, at EFI skulle muliggøre besparelser for ca. 160 mio. kr., og ca. 200 årsværk af de samlede besparelser i Skatteministeriet. Det var forventet, at besparelserne kunne realiseres fra 2009, idet idriftsættelsen af EFI forventedes at kunne ske ultimo 2009.

I 2011 blev der iværksat en budgetanalyse af hele Skatteministeriets driftsorganisation. Til at udføre selve analysen blev der indhentet ekstern konsulentbistand i form af McKinsey. Her blev inddrivelsesområdet også analyseret. Analysens konklusioner var overordnet set, at der var et væsentligt effektiviseringspotentiale på inddrivelsesområdet. McKinsey vurderede, at der generelt set frem mod 2017 kunne spares omkring 30 pct. af ressourcerne på inddrivelsesområdet.

I forbindelse med udmøntningen af de generelle effektiviseringer i SKAT, fortsatte SKAT arbejdet med at høste de forudsatte effektiviseringer på inddrivelsesområdet under den forudsætning, at EFI ville blive idriftsat inden for en kort periode.

De forskellige besparelser, der i høj grad var under forudsætning af den snarlige idriftsættelse af EFI, har samlet set medført, at inddrivelsesområdet i SKAT har reduceret ressourceforbruget væsentligt.

3.3.2 Igangsættelse af systemmoderniseringen

Det første skridt i moderniseringen blev samlet i en fase 1 og omfattede SKATs erhvervssystemer og etableringen af en ny infrastruktur. Beslutningen om at samle moderniseringen i faser skyldtes bl.a. de teknologiske afhængigheder og valget af en risikominimerende strategi. Infrastrukturprojektet i fase 1 af SKATs systemmodernisering, som tilvejebragte en central integrationsplatform mellem forskellige systemer, skulle bl.a. sikre kommunikationen mellem nyudviklede løsninger og brugerne, herunder fremtidige systemer som fx Digitalt Motor Register (DMR), EFI og En Skattekonto.

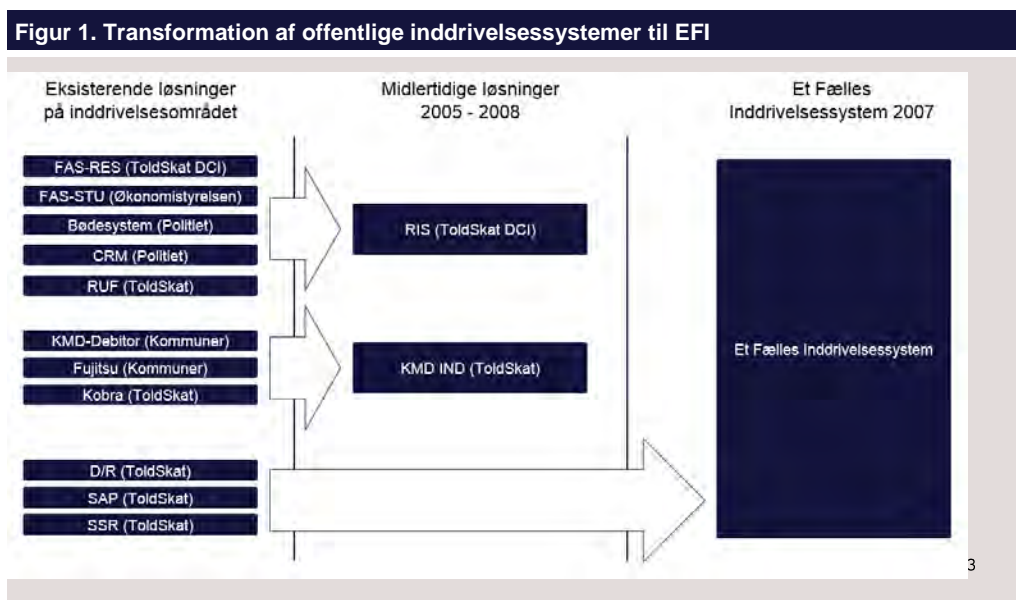
Udviklingsprojekterne i fase 1 blev igangsat ved Finansudvalgets tiltrædelse af aktstykke 157 af 17. maj 2004 på baggrund af en beslutning i regeringens Økonomiudvalg i maj 2003 og i SKATs direktion i oktober 2003.

Analyserapporten fra den tværministerielle analysegruppe anbefalede endvidere som led moderniseringen af systemporteføljen, at opgaven med at inddrive offentlige restancer (ekskl. studie-gældsområdet og politiets restancer) blev samlet hos én myndighed. Opgaven skulle løses ved, at SKAT udviklede et nyt fælles inddrivelsessystem til at erstatte hele det eksisterende systemkompleks, som vurderedes at kunne tages i brug pr. 1. januar 2007. Et nyt inddrivelsessystem skulle samle inddrivelsen fra de eksisterende statslige og kommunale systemer.

På baggrund af et projektoplæg fra udgangen af 2005 udarbejdede Skatteministeriet et aktstykke til Folketingets Finansudvalg, som blev tiltrådt den 16. maj 2006. Skatteministeriet fik hermed tilslutning til at igangsætte anden fase af systemmoderniseringen. I anden fase var tre projekter omfattet, herunder etableringen af En Skattekonto, EFI og DMR, som skulle gennemføres samtidigt pga. væsentlige indbyrdes, tekniske afhængigheder.

Sammenlægningen af ovennævnte moderniseringsprojekter i én fase var begrundet i, at regeringen forinden i 2005 gennemførte en fusion på skatte- og inddrivelsesområdet, ligesom SKAT fik tilført visse opgaver vedrørende motorkøretøjer fra Politiet pr. 1. januar 2008. EFI-projektet blev i den forbindelse udvidet til også at omfatte kommunernes tidligere processer og systemer.

SKAT skulle derfor realisere en transformation fra alle tidligere offentlige inddrivelsessystemer til ét system, jf. figur 1. Denne transformation skete i to stadier. For det første iværksatte SKAT et inddrivelsesprojekt, som samlede den offentlige restanceinddrivelse pr. 1. november 2005, og for det andet blev EFI-projektet etableret med det formål at påbegynde forberedelserne til erstatning af det hidtidige systemkompleks.



³ Figuren illustrerer transformationen, som den oprindeligt var tiltænkt i den første projektbeskrivelse for EFI.

Overførelse af inddrivelsesopgaver og systemer til SKAT

I inddrivelsesprojektet blev der udarbejdet juridiske vejledninger og etableret fælles forretningsgange for de overflyttede restancer.

SKAT tog det kommunale inddrivelsessystem (KMD Ind) i brug som en interimsløsning, der var en justeret udgave af det tidligere kommunale inddrivelsessystem. For at håndtere restancer fra Politiet, amterne, domstole og Økonomistyrelsen foretog SKAT en opdatering af restanceinddrivelsessystemet (RIS) fra Den Centrale Inddrivelsesmyndighed. De systemer, som SKAT anvendte på inddrivelsesområdet, var på daværende tidspunkt planlagt til fortsat at være i drift frem til idriftsættelsen af EFI, dog med undtagelse af registret for retskraftige udgiftsførte fordringer (RUF), som blev sammenlagt med RIS-systemet.

Grundtanken med EFI var at realisere målsætningen om en mere effektiv inddrivelse af gæld til det offentlige. SKATs inddrivelse skulle derfor understøttes af ét it-system til at løse opgaven med at inddrive restancer på tværs af alle ca. 700 fordringshavere i den offentlige sektor inklusive kommunerne. Systemet skulle sikre, at alle fordringer, der overdrages til inddrivelse hos SKAT, blev samlet på én konto for den enkelte restant, samt at de inddrivelseskridt, der iværksættes, foretages med udgangspunkt i den samlede saldo på kontoen, således at der sker en samlet og effektiv indsats mod den enkelte restant.

Samlingen af alle krav under inddrivelse på en konto og skyldnernes mulighed for online adgang til inddrivelseskontoen skulle medføre, at skyldnerne fik mulighed for at få et bedre overblik over sine gældsforhold, end tilfældet havde været tidligere, samt at skyldnerne kunne se, hvilke fordringer der var under inddrivelse. Samlingen på en konto ville desuden indebære, at skyldnere med flere fordringer under inddrivelse antalmæssigt skulle pålægges færre gebyrer end tidligere, samt at antallet af henvendelser til skyldnere fra SKAT ville blive reduceret.

Med implementeringen af EFI var det forudsat, at SKAT ville kunne realisere væsentlige administrative lettelser, da behandlingen af fordringer under inddrivelse i langt videre omfang end tidligere ville kunne ske maskinelt. Desuden skulle EFI sikre, at SKAT samlet kunne behandle flere fordringer mod den samme skyldner systemmæssigt. Det var forudsat i Akt 151 af 1. juni 2006, at den automatiserede og fælles behandling af restancer fra hele den offentlige sektor via EFI ville medføre, at inddrivelsesopgaven kunne løses med ca. 200 færre årsværk. Desuden ville SKAT spare de årlige udgifter på ca. 83 mio. kr. til drift af de tidligere inddrivelsessystemer, når disse blev nedlukket i forbindelse med idriftsættelsen af EFI.

Forud for det første aktstykke (akt 151) til Folketingets Finansudvalg den 16. maj 2006 fremsatte regeringen L209 af 29. marts 2006 (vedtaget den 31. maj 2006), som indførte en række harmoniseringer og forenklinger, der var nødvendige for at etablere EFI og for en sammenhængende restanceinddrivelse, der afspejlede samlingen af inddrivelsen hos en myndighed.

Systemet skulle derudover understøtte en række konkrete forretningsmæssige mål, som skulle implementeres i forskellige tempi. Dette indebar bl.a., at restanter skulle blive i stand til at betjene sig selv via en webbaseret løsning, herunder at opnå adgang til egne data og fx efter bestemte parametre indgå betalings- og henstandsaftaler. For fordringshaverne skulle overførslen af fordringer og afregninger af betalinger foretages digitalt på en ensartet måde.

SKAT ville med EFI blive i stand til at opnå følgende forretningsmæssige mål:

- Konstant overvågning af restancemassen, så passende inddrivelseskridt ikke forsinkes.
- Inddrivelse af egnede restancer maskinelt med minimal brug af manuelle ressourcer.

- Etablering af et samlet billede af alle relevante oplysninger for sagsbehandlere om restancerforhold, så en helhedsorienteret behandling af sagerne sikres.
- Ændringer i forretningsområdet foretages uafhængigt af systemløsningen.
- Kontrol af og opfølgning på specifikke inddrivelsesområder understøttes af en nem adgang til ledelsesinformation og statistiske oplysninger
- Mængden af restancer – målt på både antal og værdi – nedbringes.
- Frigørelse af medarbejderressourcer til andre indsatsområder uden for inddrivelsesområdet gennem øget automatisering af inddrivelsesprocesser.
- Fleksibel understøttelse af forandringsprocesser gennem høj grad af fleksibilitet i systemet.
- Understøttelse af dokumentationen i inddrivelsesarbejdet internt i forhold til mål-/rammestyring og eksternt i forhold til fordringshavere og det politiske niveau.
- Effektiv og korrekt fordeling af opgaver i inddrivelsesforretningen.

3.3.3 Teknisk løsning

Som led i den teknologiske strategi, som blev formuleret for hele systemmoderniseringsfasen, skulle EFI og de øvrige it-systemer i vidt omfang baseres på grundlag af en række standardprodukter, som efterfølgende skulle kunne interagere. Endvidere var det forudsat, at der skulle ske en omfattende datakonvertering fra de eksisterende løsninger over i de nye løsninger, ligesom der skulle etableres kommunikation med mange interessenter og systemer, herunder infrastrukturen etableret i fase 1.

EFI er baseret på en række specialudviklede applikationer på en Java og Oracle platform, og er baseret på en ENS-plattformen, som blev leveret med fase 1 i systemmoderniseringen. Hensigten har været at ENS-plattformen kunne udstille funktionalitet og data i allerede eksisterende systemer.

Teknologien i EFI indebærer, at:

- Data lagres i en Oracle database.
- Applikationer kører i en Oracle WebLogic Server (WLS) applikationsserver. WLS er teknologi anvendt til at eksekvere Java Enterprise applikationer.
- Brugergrænseflader afvikles i Oracle Weblogic Portal (OWP). OWP eksekverer, ligesom EFI, i en WLS.
- Kommunikation mellem applikationer internt hos SKAT, og til eksterne systemer (fx Nem-Konto) er som udgangspunkt via Oracle Service Bus (OSB). OSB eksekverer, ligesom EFI, i en WLS. Hvor det ikke er muligt eller praktisk anvendes andre metoder for overførsel, fx filoverførsel via FTP.

DMI er en del af SKATs debitorplatform, som består af DMI (Inddrivelse), DMO (opkrævning i Skattekontoen) og DMS (Services). DMI er hovedsageligt en specialudviklet SAP applikation, som anvender forskellige underliggende SAP moduler og teknologier. DMI er den underliggende motor, hvor alle finansielle data opbevares. EFI og DMI er dybt gensidigt afhængige.

Hvor EFI eksekverer i en Oracle WebLogic Server og lagrer data i en Oracle database, er opbygningen af SAP i DMIs applikationer anderledes. Den underliggende database for DMI er IBMs DB2 database. EFI kommunikerer med andre systemer via Oracle Service Bus og DMI anvender SAP NetWeaver Process Integrator (SAP PI).

SKAT valgte forud for opstarten på systemmoderniseringens fase 2, at de tre it-projekter - DMR, Æn Skattekonto (EKKO) og EFI - skulle gennemføres samlet, idet der var væsentlige tekniske afhængigheder mellem de enkelte projekter, ligesom der var væsentlige afhængigheder til systemmoderni-

seringens fase 1. De tekniske afhængigheder har imidlertid, jf. nedenfor, også vist sig været en primær årsag til de mange forsinkelser på EFI-projektet.

3.4 Igangsættelse af systemudviklingen

3.4.1 Igangsættelse af systemudviklingen

Den oprindelige forventning var, at kravspecifikationer og udbudsmaterialet vedr. EFI, ville være færdigudarbejdet i 3. kvartal 2006 således, at udbudsmaterialet kunne udsendes i det efterfølgende kvartal.

I 4. kvartal 2006 arbejdede SKAT imidlertid fortsat på at få færdiggjort udbudsmaterialet. I forbindelse med dette arbejde vurderede SKAT, at det ville være gunstigt at tilkøbe et såkaldt SAP-modul i inddrivelsessystemet (DMI-systemet) hos den leverandør, som i forvejen var valgt til at skulle udvikle SAP-delen (DebitorMotorOptrækning) til Én Skattekonto (EKKO) i systemmoderniseringens fase 2 (fase 2.1). Begrundelsen var, at SKAT vurderede, at det var risikominimerende, at SAP-modulerne blev udviklet af den samme leverandør. Derfor valgte SKAT, at den aktuelle leverandør skulle præsentere sit tilbud ultimo januar 2007, hvorefter det ville blive besluttet, hvorvidt SAP-modulet skulle købes hos fase 2.1-leverandøren. Der var dermed ikke tale om en ændring af EFI, men blot en beslutning om, hvorvidt SAP-modulet skulle være en del af det kommende udbud af inddrivelsessystemet. Den umiddelbare konsekvens var på daværende tidspunkt, at udbudsmaterialet for inddrivelsessystemet først kunne færdiggøres og udsendes efter, at der var truffet beslutning om eventuelt tilkøb af SAP-modulet.

Den nye udbudsdato blev således rykket til 23. februar 2007. SKAT forventede dog ikke på daværende tidspunkt, at den ændrede udbudsdato ville få konsekvenser for EFIs idriftsættelsestidspunkt.

Skatteministeriet anmodede i aktstykke 151 af 1. juni 2006 Finansudvalget om tilslutning til at igangsætte fase 2 af moderniseringen af SKATs it-systemer. Risikovurderingen var på daværende tidspunkt, at systemmoderniseringens fase 2 havde en høj risikoprofil, vurderet til risikofaktor fire ud af fem, hvor fem er det højeste. Risikovurderingen var baseret på den samlede økonomi for fasen, hvor store dele af it-udviklingen, som udgjorde 70 pct. af de samlede udgifter for fase 2, skulle indkøbes via en udbudsforretning.

Endvidere var højrisikovurderingen begrundet i den organisatoriske implementering, da SKAT forventede store organisatoriske forandringer som følge af realisering af fase 2-projekterne. SKAT vurderede endeligt, at der var væsentlige risici forbundet med de tekniske løsninger, idet fase 2 skulle etableres på grundlag af interaktion mellem en række standardprogrammer, ligesom der var forventet omfattende datakonvertering og kommunikation mellem mange interessenter og systemer. Risikovurderingen i forhold til leverandører og interessenter blev vurderet et niveau lavere end ovenstående risikofaktorer, dvs. vurderet til at udgøre en middelrisiko (tre ud af fem).

I aktstykke 151 af 1. juni 2006 blev SKATs udgiftsestimater for EFI ligeledes tiltrådt af Finansudvalget. Det blev med aktstykket forventet, at projektudgifterne vedr. EFI, dvs. eksklusiv driftsudgifter, ville beløbe sig til i alt 144,0 mio. kr. Der var tale om et grovestimat, da udbuddet endnu ikke var igangsat.

I november 2006 fremsatte Skatteministeriet endnu et aktstykke, Akt 41 af 21. november 2006, for Finansudvalget, hvori det blev tiltrådt, at SKAT kunne indgå kontrakt med den valgte leverandør til systemmoderniseringens fase 2.1 (DMR og Én Skattekonto (EKKO)). Den konkrete kontrakt indeholdt en revideret tidsplan, hvori det fremgik, at idriftsættelsen af DMR ville blive udskudt fra 1.

januar 2008 til 1. august 2008, mens Én Skattekonto (EKKO) blev udskudt fra 1. juli 2008 til 1. oktober 2008. Tilbuddet fra den valgte leverandør var således baseret på, at DMR skulle idriftsættes ca. 20 måneder efter kontraktindgåelse, og Én Skattekonto (EKKO) skulle idriftsættes efter ca. 22 måneder.

Som konsekvens af den forskudte idriftsættelse af DMR og Én Skattekonto (EKKO) forventede SKAT ligeledes en vis forsinkelse af EFI, idet EFI skulle anvende den debitoromotor, som blev udviklet som en del af systemmoderniseringens fase 2.1 Effekterne af EFI blev som konsekvens forventet tilsvarende udskudt. Udgiftsestimater på 144,0 mio. kr. for EFI blev dog fastholdt.

Højrisikovurderingen af systemmoderniseringens fase 2 blev bevaret i aktstykket fra november 2006. Der var dog ændringer i den konkrete vurdering af de forskellige risikofaktorer. Risikovurderingen blev nedjusteret i forhold til økonomien, idet den gik fra høj til middel risiko, hvilket skyldtes, at SKAT på daværende tidspunkt havde modtaget tilbud på systemerne i fase 2.1 Endvidere afveg disse ikke væsentligt fra de budgetterede udgifter. Omvendt blev risikovurderingen af leverandørerne opjusteret i forhold til seneste aktstykke fra juni 2006, idet der var udvalgt to forskellige leverandører til systemmoderniseringens fase 1 og fase 2.1. SKAT forudså således potentielle udfordringer med hensyn til at sikre samarbejdet mellem leverandørerne, særligt fordi projekterne i fase 2.1 skulle basere sig på den it-infrastruktur, som blev udviklet i fase 1. Forsinkelser i fase 1 ville altså have en direkte effekt på tidsplanen for fase 2.1 og igen på fase 2.2.

3.4.2 2007

I 1. kvartal 2007 indgik SKAT aftale med leverandøren om tilkøb af SAP-modulet til Én Skattekonto (EKKO). Den resterende del af EFI blev sendt i udbud primo marts 2007, og tilbuddene blev modtaget ultimo april 2007. Datoen for kontraktindgåelsen vedr. fase 2.2 var på daværende tidspunkt endnu ikke fastlagt, idet den var befinget af udfaldet af de nye tidsplaner for fase 1 i systemmoderniseringens samt de heraf afledte konsekvenser for først fase 2.1 og herefter fase 2.2.

EFI-systemet var tiltænkt at skulle basere sig på infrastrukturen leveret både i fase 1 og debitormotoren i fase 2.1 (Én Skattekonto (EKKO) og DMR), og eftersom der var forsinkelser i begge faser, valgte SKAT at udsætte aftaleindgåelsen vedr. EFI, indtil en ny tidsplan var udarbejdet for fase 2.1. SKAT forventede, at en tidsplan kunne udarbejdes ultimo september 2007.

Først efter vedtagelsen af en ny tidsplan vurderede SKAT, at det var meningsfuldt at genoptage udbudsprocessen på baggrund af de allerede modtagne tilbud. Som konsekvens udskød SKAT det estimerede tidspunkt for idriftsættelse af EFI med et kvartal (den oprindelige plan for idriftsættelse var 2. kvartal 2009), mens business casen for EFI blev vurderet uændret. Primo oktober 2007 indvilligede rammeaftaleleverandørerne i at forlænge vedståelsesfristen således, at EFI kunne nå at genoptage udbudsprocessen med udgangspunkt i en godkendt tidsplan for fase 2.1.

I 3. kvartal 2007 var der imidlertid fortsat forsinkelser i fase 1 vedr. leverancen af et teknisk udviklingsmiljø, som var tiltænkt at skulle udgøre grundlaget for udviklingen af DMR, EKKO og siden hen også EFI.

I 4. kvartal 2007 indgik SKAT en aftale med leverandøren af systemerne i fase 2.1 om en ny hovedtidsplan. Som følge heraf besluttede SKAT, at udbuddet af EFI skulle genåbnes i januar 2008, så der kunne skrives kontrakt med en af leverandørerne, inden vedståelsesfristen for rammeleverandørernes tilbud udløb ultimo april 2008.

Som konsekvens af udsættelsen af idriftsættelsesdatoen for Æn Skattekonto (EKKO), revurderede SKAT ligeledes sit estimat for idriftsættelse af EFI. Det var nu vurderingen, at EFI ville blive yderligere minimum to kvartaler forsinket, dvs. idriftsættelsesdatoen blev genestimeret til 1. kvartal 2010, og EFI var dermed i alt blevet udsat i tre kvartaler sammenlignet med tidsplanen fra ultimo året 2006.

Et afgørende problem opstod imidlertid, da SKAT ikke kunne godkende systembeskrivelserne for de to systemer i fase 2.1, som var et led i føromtalt hovedtidsplansaffale. Selvom de tre rammeleverandører på EFI afleverede nye bud på tidsplaner i januar 2008, blev processen med hensyn til udvælgelse af en leverandør igen sat på standby, fordi SKAT fandt det nødvendigt at afklare de tidsmæssige konsekvenser af de udestående dele af systembeskrivelsen for Æn Skattekonto (EKKO). Som følge af uoverensstemmelsen mellem SKAT og leverandøren af Æn Skattekonto (EKKO) og DMR, blev EFI yderligere tre kvartaler forsinket. Estimatet for EFIs idriftsættelse var nu sat til 4. kvartal 2010.

3.4.3 2008

I Akt 186 af 23. juni 2008 anmodede Skatteministeriet om Finansudvalgets tilslutning til at udvide den totaløkonomiske ramme for systemmoderniseringens fase 2 med i alt 141,1 mio. kr. Den primære årsag hertil var, at der var opstået behov for at revidere hovedtidsplanen og dermed budgettet for fase 2.1. bl.a. som konsekvens af forsinkelser i fase 1. Den nye tidsplan dikterede, at idriftsættelsestidspunkterne for DMR og Æn Skattekonto (EKKO) måtte rykkes til den 1. december 2009, dvs. henholdsvis 16 og 14 måneder senere end forudsat i Akt 41 af 21. november 2006.

Finansudvalget tilrådte i 2. kvartal 2008, at SKAT kunne indgå kontrakt for fase 2.2 af systemmoderniseringen. Usikkerheden omkring EKKO-leverancen gjorde det imidlertid svært for SKAT at indgå kontrakt på EFI, hvorfor SKAT valgte at sætte kontraktindgåelsen i bero. Den valgte leverandør af EFI meddelte dog SKAT i 3. kvartal 2008, at de ikke ønskede at forlænge vedståelsesfristen for tilbuddet (som var blevet forlænget flere gange og senest til ultimo oktober 2008).

Da SKAT vurderede, at afklaringen med leverandøren af DMR og Æn Skattekonto (EKKO) tidligst ville ske medio november, stod SKAT over for enten at skulle åbne en genforhandling med alle tre tilbudsgivere eller gå i et nyt udbud. Det blev vurderet, at de to scenarier ville medføre forsinkelser på henholdsvis tre og seks måneder, hvilket potentielt kunne få betydning for den positive business case, som SKAT fastholdt, i form af fortsatte driftsudgifter til gamle systemer samt ikke-realiserede besparelser.

Grundlæggende betød forsinkelserne på systemerne DMR og EKKO altså, at også EFI blev vurderet yderligere forsinket, hvorfor SKAT fandt alternative løsninger for at sikre udviklingen af EFI, herunder finde en alternativ leverandør til den leverance i fase 2.1, som var fundamentet for driften af EFI.

I aktstykket 186 af 23. juni 2008, anmodede Skatteministeriet ligeledes om Finansudvalgets tilslutning til at indgå kontrakt med den valgte leverandør til systemmoderniseringens fase 2.2 (EFI). Udbuddet af EFI var blevet gennemført i to omgange. Udbuddet var blevet igangsat i marts 2007, og SKAT modtog tilbud fra rammeleverandørerne ultimo april 2007. Efterfølgende blev der foretaget en vurdering af tilbuddene og gennemført en række tekniske afklaringer med tilbudsgiverne.

Den anden udbudsrunde omfattede primært tidsplanen for udviklingsforløbet, og på baggrund af disse tidsplaner og leverandørernes generelle anbefalinger blev idriftsættelsestidspunktet for EFI udskudt fra juni 2010 til december 2010 med henblik på at minimere risikoen i de afhængigheder, der var til fase 1 og fase 2.1. Det var SKATs forventning, at udskydelsen af EFI-projektet ville få be-

tydning for løsningen af inddrivelsesopgaven i de efterfølgende to til tre år, mens systemudviklingen ville foregå. Det blev således vurderet, at det var nødvendigt at gennemføre en række kompenserende it-udviklingsopgaver for at sikre en gradvis effektivisering af opgaveløsningen på inddrivelsesområdet frem til EFIs idriftsættelse.

SKAT prioriterede derfor hurtigst muligt at igangsætte udviklingen af en række mindre systemtilpasninger af de eksisterende inddrivelsessystemer, der kunne bidrage til en bedre systemunderstøttelse af inddrivelsesopgaven i mellemprioriteten og dermed sikre en mere smidig overgang til EFI i forhold til systemunderstøttelse, organisering og processer. Udgifterne til tilpasning af de eksisterende systemer blev opgjort til ca. 17,0 mio. kr. I samme forbindelse revurderede SKAT sit skøn på projektudgifterne vedr. EFI fra 144,0 mio. kr. til 208,9 mio. kr. svarende til en forøgelse på knap 65,0 mio. kr. Dette skyldtes primært behovet for midlertidige løsninger samt budgetintegration af muligheden for tilvalgte optioner, som blev vurderet til at kunne bidrage til flere automatiseringsmuligheder på inddrivelsesområdet, svarende til ca. 30,0 mio. kr.

På trods af ændringer både i tidsplanen og økonomien fastholdt SKAT den overordnede risikovurdering af systemmoderniseringens fase 2, nemlig risikoniveau fire ud af fem. Der skete dog forskydninger i de konkrete risikovurderinger. SKAT vurderede i juni 2008, ligesom i november 2006, at økonomiske faktorer udgjorde en middelfrisiko, mens risikofaktorerne vedr. leverandørerne og den tekniske løsning scorede højest på risikobarometeret (fire ud af fem). Imidlertid sænkede SKAT i juni 2008, sammenlignet med november 2006, risikovurderingen med hensyn til den organisatoriske implementering fra høj til under middel pga. planlagt brugeruddannelse og øget informationsniveau, men dog uden egentlige initiativer gennemført. SKAT nedjusterede desuden risikovurderingen af risikofaktoren "interessenter" med den begrundelse, at SKAT løbende forsøgte at inddrage væsentlige interessenter samt informerede om de nye løsninger.

3.4.4 2009 - 2012

I aktstykke 9 af 25. juni 2009 blev Finansudvalget anmodet om tilslutning til at fortsætte udviklingen af løsningerne i fase 2.1 efter en ændret plan for både udvikling og idriftsættelse samt beslutning om et ændret idriftsættelsesforløb for fase 2.2. Årsagen til anmodningen var, at SKAT var nødsaget til at ophæve kontrakten med leverandøren af fase 2.1. Herudover anmodede Skatteministeriet om, at den totaløkonomiske ramme for systemmoderniseringens fase 2 blev øget med 136,0 mio. kr. til en samlet ramme på i alt 671,9 mio. kr.

Skatteministeriet besluttede at fortsætte udviklingen af fase 2 ved at gennemføre det nye udbud i henhold til den nødvendige teknologi som alternativ til et udbud i forhold til systemet som helhed (som var den måde, hvorpå man tidligere havde gennemført udbuddet). Dette medførte en opsplitning af funktionalitet, hvor der blev udviklet særskilte debitormotorer for En Skattekonto (EKKO) (DMO) og EFI (DMI). Opsplitningen betød imidlertid ikke, at afhængighederne mellem de enkelte dele bortfaldt. Tværtimod forventede SKAT, at tilstedeværelsen af flere leverandøralternativer ville medføre en forøgelse af de risici, der var forbundet med de indbyrdes systemafhængigheder. SKAT påtog sig således en systemintegrationsrolle i forbindelse med den nye systemmoderniseringsstrategi.

I forhold til Akt 186 af 23. juni 2008 forventedes projektudgifterne vedr. EFI at være 276,8 mio. kr. sammenlignet med tidligere 208,9 mio. kr., dvs. en opjustering på 67,9 mio. kr. Udvidelsen af omkostningsrammen for EFI skyldtes dels den planlagte trinvis implementering af EFI, dels en flytning af funktionalitet, som skulle have været udviklet under den oprindelige kontrakt med leverandøren af fase 2.1.

I forhold til tidligere estimater blev konsulentudgifterne fremskrevet og hævet til et niveau, der kunne understøtte SKATs udfordringer med at fastholde og tiltrække de rette ressourcer til at understøtte udviklingen og implementeringen af fase 2. På trods af disse væsentlige ændringer med hensyn til den totaløkonomiske ramme og reviderede tidsplaner for idriftsættelse, nedjusterede SKAT sin risikovurdering af systemmoderniseringens fase 2 fra at være højrisikofuldt til at være vurderet som havende en middel risikoværdi. Årsagen hertil var SKATs nedjustering af risikoen med hensyn til den tekniske løsning om, at det ville få en gavnlig effekt på systemmoderniseringens fase 2, at udviklingen af systemerne blev opsplittet i mere overskuelige leverancer.

SKAT besluttede i 4. kvartal 2008 at stoppe samarbejdet med leverandøren af systemerne i fase 2.1. SKAT indgik imidlertid kontrakt på EFI allerede d. 31. oktober 2008 på trods af manglende afklaring med leverandøren på DMR og Én Skattekonto (EKKO). Beslutningen om at indgå kontrakt inden en afklaring var, at SKAT vurderede, at det ville være dyrere at udskyde kontraktindgåelsen end alternativet, hvor SKAT eventuelt kunne blive tvunget til at tilkøbe de dele af Én Skattekonto (EKKO), som EFI havde afhængigheder til.

EFI forventedes på daværende tidspunkt at være endnu et kvartal forsinket, dvs. tidsplanen for idriftsættelse var nu 1. kvartal 2011. SKAT oplyste på dette tidspunkt, at yderligere forsinkelser ville forekomme, hvis fase 2.1 blev mere forsinket.

For at imødegå yderligere forsinkelser gennemførte SKAT et analysearbejde med henblik på en ny plan for projekterne i fase 2.1. Arbejdet resulterede i en plan om, at løsningerne i fase 2 skulle opdeles i trinvis idriftsættelser for EFI og DMR, og at Én Skattekonto (EKKO) skulle udvikles mere modulvist af hensyn til afhængighederne i forhold til EFI og DMR.

Planen om at idriftsætte EFI af to omgange blev droppet, da det viste sig at være en for omkostningstung løsning. SKAT vendte derfor i 2. kvartal 2009 tilbage til planen om én idriftsættelse. Den endelige idriftsættelse af EFI blev estimeret til 4. kvartal 2011, dvs. på daværende tidspunkt opererede SKAT med en yderlig forsinkelse på tre kvartaler. Hvis dette opdaterede idriftsættelsesmål skulle realiseres, var en leverance til DMI allerede i 3. kvartal 2010 dog en nødvendighed.

Ny status i 3. kvartal 2009 var, at SKAT først kunne kvalificere tidspunktet for EFIs idriftsættelse i forbindelse med en kontraktindgåelse med DMI-leverandøren primo 2010. På trods af dette blev idriftsættelsestidspunktet for EFI ikke revideret i første omgang, selvom det i 1. kvartal 2010 blev estimeret, at leveringen af en debitoromotor til EFI ville blive et år forsinket. Dvs. det genestimerede tidspunkt for denne leverance var 4. kvartal 2011 – samme tidspunkt som idriftsættelsen af EFI.

Efter at have fastholdt idriftsættelsestidspunktet for EFI i mere end år (siden 1. kvartal 2009), besluttede SKAT at udskyde idriftsættelsen for EFI med et kvartal til ultimo 1. kvartal 2012 på baggrund af en vurdering af, at den afsatte tid til test og gentest af systemet set i forhold til leverandørens fremdrift på systemet var for kort.

Herudover planlagde SKAT en trinvis idriftsættelse begyndende med en hovedleverance ultimo 1. kvartal 2012 med mere end 80 pct. af funktionaliteten og den resterende del, der primært blev udgjort af to selvbetjeningsløsninger, ultimo 2. kvartal 2012. Begrundelsen var bedre forudsætninger for systemtest, samt at udsættelsen ville give mere tid mellem implementeringen af DMR med de første leverancer af Én Skattekonto (EKKO) samt EFI med de resterende leverancer af Én Skattekonto (EKKO). I den forbindelse blev leverancen af DMI udskudt med et kvartal, så den opdaterede tidsplan opererede med idriftsættelse i 1. kvartal 2012.

Status primo 2011 var, at EFI-løsningen var næsten færdigbeskrevet, og at leverandøren var knap halvvejs med udviklingen af EFI-applikationen.

3.4.5 2012

Ved indgangen til 2012 stod det klart for SKAT, at leverandøren af DMI ikke kunne overholde tidsplanen og derfor endnu engang forsinkede færdigudviklingen og idriftsættelsen af EFI. For at imødekomme udfordringerne antog Skatteministeriet konsulentfirmaet PA Consulting Group (herefter PA) til at gennemføre et review af udviklingen i projekterne. Fokus var på tidplanernes holdbarhed og mulighederne for at øge robustheden yderligere.

Anbefalingerne blev fremlagt for projektets styregruppe den 20. februar 2012, hvor det fremgik, at SKAT burde arbejde på fortsat udvikling af it-systemerne. Anbefalingerne lagde til grund, at det på baggrund af de foreliggende designdokumenter var muligt at udvikle den forudsatte funktionalitet og indfri business casen. Specifikt for EFI var forventningen, at væsentlige dele af det programmel, der skulle indgå i integrationstest, ville kunne leveres i løbet af 2. kvartal 2012.

SKAT blev endvidere rådgivet til at indtage en mere aktiv og styrende rolle på tværs af projekterne i systemmoderniseringen og leverancerne heri via tæt opfølgning og kontrol. Leverandørerne skulle desuden bistås i højere grad på konkrete aktiviteter i det omfang, det kunne sikre fremdrift i projekterne.

PA rådgav SKAT til at opprioritere tests med udgangspunkt i en forretningsmæssig vurdering af delleverancernes effekt på business casen. Det var i den forbindelse afgørende, at leverandørerne i højere grad besad det nødvendige overblik og ressourcer til at færdiggøre systemerne. Denne del var imidlertid ikke omfattet af konsulentfirmaets analyse, men alene en antagelse på baggrund af analyserne.

De tekniske vurderinger til projektets styregruppe viste, at selvom EFI og DMI blev udviklet af to leverandører, var systemerne så tæt integreret, at de i praksis udgjorde ét sammenhængende system. Samarbejdet mellem leverandørerne blev imidlertid vurderet til at være præget af gensidig mistillid, hvorfor PA vurderede, at der kunne opstå alvorlige problemer med den praktiske integration.

Det blev af PA påpeget over for styregruppen, at der ikke var foretaget en afstemning mellem de oprindelige krav og de beskrivelser, som var udarbejdet i forbindelse med udviklingen af systemerne. Konsekvensen af dette ville være, at SKAT ikke kunne verificere kvaliteten af systemet. EFI-projektet havde ikke på dette tidspunkt i starten af 2012 igangsat tests af systemerne. Reviewet viste, at det ikke var muligt at vide for SKAT, hvorvidt funktionaliteterne i EFI og DMI hver for sig og integreret ville kunne levere det ønskede system.

SKATs styring af projektet blev af konsulentfirmaet kritiseret for at mangle en entydig ansvars- og koordineringsmodel, hvilket i vidt omfang begrænsede koordineringen mellem styregruppen for EFI og styregruppen for DMI.

Styregruppen for EFI tog anbefalingerne til efterretning og iværksatte en række initiativer for at få imødekomme de påpegede udfordringer.

Den overordnede vurdering var derfor, at de samlede planer for EFI og DMI måtte betegnes som usikre, og at det var altovervejende sandsynligt, at idriftsættelse af systemerne i maj 2013 ikke ville være realistisk. Derimod ville det tidligst kunne ske i 3. eller 4. kvartal 2013.

Konklusionerne ledte frem til, at Skatteministeriet i Akt I af 29. marts 2012 anmodede om Finansudvalgets tilslutning til at fortsætte systemudviklingen indtil begyndelsen af juni 2012, så der i mellemtiden kunne tilvejebringes et sikrere beslutningsgrundlag for færdiggørelsen af projekterne.

Det blev endvidere oplyst, at EFI tidligst ville kunne idriftsættes primo 2013, samt at denne udsættelse ville betyde væsentlige merudgifter. SKATs vurdering på baggrund af leverandørinformationer var, at 75 pct. af EFI-udviklingen var på plads, men at idriftsættelsen først kunne realiseres knap trekvart år senere på grund af behov for tests m.v. I det tilfælde ville EFI være forsinket med 18-36 måneder sammenlignet med den i Akt 9 af 25. juni 2009 forudsatte trinvis idriftsættelse. Forsinkelsen blev vurderet at medføre en fordyrelse af udviklingsudgifterne i størrelsesorden ca. 50 pct. samt i form af yderligere tab som følge af forsinkede effektiviseringer.

I maj 2012 gennemførte PA en opfølgning på det gennemførte review, idet Skatteministeriet ønskede at få foretaget en dybere analyse af, hvorvidt projektet skulle fortsætte. Det blev i reviewet konkluderet, at der i projekterne nu var iværksat ændringer i en sådan grad, at risici var nedbragt til en niveau, hvor leverancerne kunne sikres den fornødne kvalitet. Vurderingen var, at idriftsættelsen af EFI og DMI kunne ske primo oktober 2013, hvis der blev sikret tilstrækkelig styring og kontrol af leverandørerne samt prioriteret tests af EFIs funktionalitetsområder.

På baggrund af konklusionerne i det opfølgende review, som anlagde en ny revideret tidsplan for EFI, vurderede SKAT, at de gennemførte initiativer samlet set reducerede risikoen i projekterne i forhold til situationen i efteråret 2011. Skatteministeriet vurderede derfor, at projekterne burde fortsætte. Skatteministeriet bad dog projektet sikre, at der blev fuldt tættere op i projektet og styret bedre. Derfor blev det besluttet, at et yderligere review skulle gennemføres i september 2012, når projektet havde afsluttet integrationstests mellem systemerne.

På baggrund af den nye tidsplan, anmodede Skatteministeriet i Akt O af juni 2012 Finansudvalget om afholdelse af merudgifter i forhold til Akt I af 29. marts 2012 på i alt 98,1 mio. kr. Der blev anmodet om at fortsætte systemmoderniseringens fase 2, så systemet kunne idriftsættes i oktober 2013. Projekterne var fortsat vurderet som højrisikoprojekter. Skatteministeriet udsendte i forlængelse heraf en pressemeddelelse om, at EFI og DMI ville blive idriftsat medio 2013.

Governance i forlængelse af Akt O

Som led i den efterfølgende styrings- og kvalitetssikringsproces i forhold til EFI havde SKAT engageret en softwarevirksomhed (SIG) med speciale i review af leverandørers fremdrift i systemernes kildekode.

I forlængelse af dette review blev der etableret en ny organisationsmodel for EFI og Én Skattekonto (EKKO). Den nye model var mere forretningsvendt med organisering af ansvaret på direktionsniveauet i en forretningsstyregruppe med bred repræsentation fra topledelsen - herunder udviklingsdirektøren, produktionsdirektøren og økonomidirektøren samt direktørerne for to af SKATs regioner. Forretningsstyregruppen havde bl.a. ansvaret for at sikre, at løsningerne i EFI og Én Skattekonto ville opfylde forrettningens krav samt for at tage beslutninger vedrørende sager, som skulle eskaleres, fx vedrørende ændringer i scope og tidsplan, der kunne påvirke forretningen.

Skatteministeriets og SKATs topledelse blev orienteret om den overordnede fremdrift i projektporfølgen – herunder på EFI og Én Skattekonto (EKKO) – i afrapporteringer til Udvidet Direktion, som var det fælles mødeforum for Skatteministeriets direktion og de regionale direktører i SKAT.

Møder i Udvidet direktion frem til ultimo september

Materialet til mødet i udvidet direktion den 25. juni 2012 indeholdt en status på EFI med fremdrift i grøn og risiko markeret gul. I den uddybende tekst fremgik det, at systemet blev forventet idriftsat i midten af 2013. Frem mod årsskiftet ville det blive vurderet, om et planlagt kvalitetssikringsforløb skulle forlænges, hvilket ville kunne forskyde idriftsættelsesdatoen. Der blev orienteret om, at både EFI og Én Skattekonto (EKKO) var i gang med en omfattende systemintegrationstest, samt at udvikling og test af DMI fremover hørte under EFI-projektet, mens DMO fortsat hørte under Én Skattekonto (EKKO).

Materialet til mødet i udvidet direktion den 20. august 2012 indeholdt en status på EFI med grøn fremdrift og gul risiko. I den uddybende tekst fremgik det, at projektet fulgte planen, at ca. 98 pct. af EFI nu var færdigudviklet, leveret og indgik i systemintegrationstesten, at den funktionelle test var under forberedelse, samt at planerne for pilot og organisatorisk implementering tog form.

Materialet til mødet i udvidet direktion den 29. september 2012 indeholdt en status på EFI med grøn fremdrift og gul risiko. I den uddybende tekst fremgik det, at EFI havde gennemført systemintegrationstesten rettidigt og med tilfredsstillende kvalitet. Projektet fulgte planen, og det var fortsat forventningen, at en endelig idriftsættelsesdato kunne meldes ud ved årsskiftet.

Forretningsstyregruppemøder oktober, november og december 2012:

Forretningsstyregruppen godkendte på et møde den 12. oktober 2012 en plan for revurdering af implementeringsstrategier og implementeringsplaner. I planen indgik det, at idriftsættelsesdatoen ville blive besluttet første uge i december 2012.

På forretningsstyregruppemøde den 16. november 2012 orienterede projektet om, at fremdriften i forhold til idriftsættelsesdatoen den 21. maj var udfordret. Forretningsstyregruppen besluttede på baggrund af en anbefaling fra projektet at justere teststrategien ved at reducere omfanget af funktionelle tests (FKT), så det ville blive muligt at idriftsætte dele af EFI den 21. maj 2013. Justeringen indebar, at antallet af testcases blev reduceret fra 18.000 til 10.000.

Frem mod december 2012 gennemførte PA og konsulentfirmaet Globeteam reviews af projekterne i fase 2 med hovedfokus på EFI. Det opfølgende review blev fremsendt til styregruppeformanden for EFI i december 2012. Her blev det fremhævet, at der fortsat var store udfordringer og forsinkelser af tests af funktionelle krav (FKT), datakonverteringen og med pilottest samt den organisatoriske implementering.

Konsulentrapporterne fra PA og Globeteam konkluderede, at det var nødvendigt at replanlægge og gentænke hovedaktiviteterne i EFI og DMI, hvis idriftsættelse af systemerne inden sommerferien skulle være muligt. I konsulentrapporterne fremgik det bl.a., at planerne om idriftsættelse i maj 2013 var stærkt udfordret, samt at en tidsplan frem til oktober 2013 ikke ville give væsentlig større sikkerhed. Dog var det vurderingen fra konsulentfirmaerne, at planerne om at idriftsætte systemerne inden sommerferien skulle følges, da projektet ellers ville miste momentum.

I rapporterne var baggrunden for den udfordrede tidsplan, at fremdriften fortsat var utilstrækkelig inden for datakonvertering, tekniske tests, og særligt de funktionelle test (FKT). Herudover var der bl.a. fortsatte udfordringer med, at projektet styrede systemleverancerne på et meget overordnet niveau i stedet for at fokusere på systemleverancernes kvalitet og færdiggørelsesgrad.

Forretningsstyregruppen drøftede idriftsættelsesdatoen for EFI på møde den 11. december 2012. Status fra projektet var, at planerne for EFI var under hårdt pres, da de funktionelle tests (FKT) ikke

havde haft den nødvendige fremdrift, at den organisatoriske implementeringsplan mødte store udfordringer, samt at prøvekonverteringerne ikke kunne levere det forventede. Vurderingen var, at den eksisterende plan ikke kunne gennemføres, og at idriftsættelse 21. maj 2013 ikke kunne nås med det planlagte scope.

Projektet opstillede to scenarier. Scenarie 1 bestod i samtidig idriftsættelse af EFI og Én Skattekonto (EKKO) den 8. juli 2013, hvilket ville kræve risikovillighed og en lang række kompromisser. Scenarie 2 indebar idriftsættelse af Én Skattekonto (EFFO) den 8. juli 2013 og idriftsættelse af et de-scopet EFI den 1. oktober 2013. Dette ville med stor sandsynlighed betyde en dårligere business case og store ekstrabetalinger til leverandørerne, men også en langt sikrere dato og idriftsættelse. Projektet anbefalede scenarie 1 suppleret med muligheden for at skifte til scenarie 2, hvis der skulle opstå yderligere problemer i starten af 2013.

Forretningsstyregruppen besluttede, at der skulle arbejdes videre med beslutningsgrundlaget, så det tydeligt fremgik, at scenarie 1 ville betyde udfordringer i forhold til afvikling af sommerferie og et kompromis med kvaliteten af EFI, mens scenarie 2 ville være en dyr løsning, der reelt kunne sprænge rammerne i Akt O og samtidig ikke give garanti for en problemfri implementering.

Beslutningsgrundlaget skulle desuden forklare sammenhængen mellem anbefalingerne fra PA og Globeteam og en udskydelse af idriftsættelsesdatoen. Endelig skulle det analysere, hvem der skulle være på arbejde på hvilke tidspunkter i scenarie 1, og forklares, hvorfor scenarie 2 stadig var behæftet med væsentlige risici.

Forretningsstyregruppen foretog derefter en skriftlig høringsprocedure af det reviderede materiale med henblik på forelæggelse for SKATs direktion.

3.4.6 Ny organisering i Skatteministeriet og SKAT

Den 1. januar 2013 tiltrådte den nye direktion i SKAT, idet SKAT og Skatteministeriets departement herefter fik selvstændige ledelser. EFI-projektet blev i den forbindelse forankret i SKAT IT i afdelingen IT udvikling.

Governancestrukturen mellem SKAT og Skatteministeriets departement blev i løbet af 2013 fastlagt som led i en ny styringsmodel. Den ledelsesmæssige opfølgning på toplederniveau blev i tråd med styringsmodellen centreret omkring kvartalsmøder mellem departementet og SKAT. De faste deltagere på kvartalsmøderne var departementschefen, afdelingschefen for Koncernstyring, direktøren for SKAT og økonomidirektøren i SKAT.

Projektet blev drøftet på alle kvartalsmøder i perioden med deltagelse af IT-direktøren for SKAT og oftest også direktøren for SKAT Inddrivelse. Sagen blev desuden særskilt forelagt Skatteministeriet af SKAT, bl.a. i forbindelse med forelæggelse af aktstykker for Folketingets Finansudvalg og orienteringer af Folketingets Skatteudvalg.

3.4.7 Governance i SKAT

Governancestrukturen i SKAT blev fra marts 2013 til ultimo 2014 centreret omkring ugentlige statusmøder på toplederniveau, hvor de faste deltagere var direktøren for SKAT, direktørerne for IT og Inddrivelse samt underdirektøren for IT Udvikling, der var ansvarlig for EFI og Én Skattekonto (EKKO). Øvrige relevante direktører deltog ad hoc – mest intenst direktøren for Kundeservice op mod idriftsættelse af Én Skattekonto (EKKO). Statusmøderne blev i daglig tale omtalt som eskalationsstyregruppen.

Fra den 13. juni 2013 deltog projektcheferne fast på møderne. Desuden deltog sekretariatsmedarbejdere fra SKAT IT, Direktionssekretariatet og Intern Kommunikation og Presse. Deltagerne deltog i kraft af deres rolle i SKATs generelle ansvars- og rollefordeling, og eskalationsstyregruppen havde intet særskilt formelt mandat delegeret fra direktionen. Ledelsesinformationerne indeholdt i perioden en række indstillinger til beslutninger vedrørende tilførsel af ressourcer, Business Intelligence-understøttelse af EFI og personalemæssige forhold som ferieafvikling og frigivelse af medarbejdere fra projektet. I tråd med rolle- og ansvarsfordelingen i SKAT blev indstillingerne henvist til behandling gennem det sædvanlige styringssetup – typisk med involvering af de relevante stabsfunktioner.

Materialet til eskalationsstyregruppens møder blev udarbejdet og udsendt af underdirektøren for IT udvikling eller en sekretariatsmedarbejder fra SKAT IT.

Drøftelserne i eskalationsstyregruppen fokuserede frem til idriftsættelsen på at sikre eksterne parter – primært leverandørers og fordringshaveres – fokus på projektet og afklaringer omkring projektøkonomi, herunder kommerciel afklaring i forhold til leverandører. Ved siden af møderne i eskalationsstyregruppen deltog direktørerne og underdirektøren for IT udvikling blandt andet i møder med fordringshaverne, møder med leverandørerne og møder i regi af KL-partnerskabet.

SKATs direktion blev primært orienteret om EFI i forbindelse med statusrapporteringer for den samlede projektportefølje. De enkelte direktører blev involveret i arbejdet med EFI i det omfang projektet havde betydning for deres ansvarsområde – eksempelvis ved involvering af økonomidirektøren i forbindelse med afklaringer om projektøkonomi, gevinstrealisering og business intelligence-understøttelse.

3.5 Forløb frem mod idriftsættelse 1. september 2013

Forløbet frem mod idriftsættelsen den 1. september 2013 fokuserede på at fastlægge idriftsættelsesdato, styrke styringen i projektet, sikre performance fra leverandørerne og konsolidere projektøkonomien.

3.5.1 Forløb frem mod kvartalsmøde i april måned

Eskalationsstyregruppens fokus i perioden fra 1. januar 2013 – 1. april 2013 bar præg af, at SKATs direktion var tiltrådt den 1. januar 2013, mens ny organisering af SKAT fandt sted den 1. april 2013. Direktøren for SKAT og direktøren for Inddrivelse var nyudnævnt pr. 1. januar 2013, mens direktøren for IT tiltrådte den 1. februar 2013.

På første møde i SKATs direktion den 7. januar 2013 indstillede projektet en samlet idriftsættelse af EFI og Æn Skattekonto (EKKO) den 8. juli 2013, men konkluderede samtidig, at planen krævede risikovillighed og en lang række kompromisser. Direktionen besluttede, at der skulle være stort ledelsesmæssigt fokus på EFI og sikkerhed om idriftsættelsesdatoen med inddragelse af Globeteam, PA og eksterne fordringshavere.

Underdirektøren for IT udvikling sendte den 23. januar 2013 plan for opfølgning på anbefalingerne fra PA og Globeteam til SKATs direktør. Af opfølgningsplanen fremgik det, at der var fremdrift eller planer for opfølgning på samtlige konsulentanbefalinger.

En intensiv dialog på direktionsplan i januar måned med de centrale fordringshavere, herunder Statens Administration, Rigspolitiet, Erhvervsstyrelsen, DSB, DR og kommunerne København, Århus, Odense og Aalborg viste, at flere væsentlige eksterne fordringshavere blev vurderet til først at kunne være klar til at tilslutte sig systemet efter sommerferien.

På den baggrund orienterede SKAT i en forelæggelse den 7. februar 2013 til Skatteministeriet om, at En Skattekonto (EKKO) og EFI ville blive idriftsat den 1. september 2013. Som bilag til forelæggelsen var desuden vedlagt et notat fra SKAT IT og SKAT Inddrivelse, hvori der indgik en gennemgang af status på test. Det fremgik, at halvdelen af systemet var fejlfrit, da 5.700 af 9.700 testcases var gennemført med succes, at kun en lille del af løsningen var helt uafprøvet (600 testcases), samt at færdiggørelsen af hele testen blev forventet afsluttet inden for otte til ti uger.

Materialet til kvartalsmøde i april 2013 indeholdt en vurdering af status på EFI pr. januar 2013. EFI blev vurderet til at have gul fremdrift og middel risiko med en bemærkning om, at der foregik en replanlægning af projektets ressourcebehov.

3.5.2 Forløb frem mod kvartalsmøde i juni måned

Styregruppen i SKATs fokus i perioden fra april 2013 og frem til idriftsættelse rettede sig særligt mod at sikre performance fra leverandørerne. Ledelsesinformationerne viste op til idriftsættelsen gennemgående, at projekterne havde udfordringer i forhold til flere aspekter i tidsplanen – primært på grund af problemer hos leverandørerne. Der var i perioden primært fokus på problemer, som knyttede sig til leverandøren af En Skattekonto (EKKO) og DMI.

De tekniske risici i forbindelse med idriftsættelsen blev behandlet på et møde i eskalationsstyregruppen den 13. april 2013. Eskalationsstyregruppen tog descoping af FKT-test til efterretning, da det foreslåede tilpasning af scope i beslutningsoplægget var angivet til at sikre en god indsigt i den leverede IT-løsning og et tilstrækkeligt niveau til at gå i drift.

PA Consulting gennemførte i maj et opfølgende review på EFI og En Skattekonto (EKKO), hvor PA vurderede, at idriftsættelse til september 2013 ville fordrø en solid beredskabsplan og medføre en forventelig og betydelig ustabilitet i driften i resten af 2013 som minimum.

Reviewet oplyste de væsentligste udfordringsområder med en del vægt på den tekniske løsning og planen derfor. Vægtningen blev begrundet med stigende problemer hos begge leverandører, samt SKATs massive opgave med at integrere systemerne og sikre en acceptabel risiko i forbindelse med implementeringen. PA konkluderede herunder, at kvalitetssikringen af koden ikke havde nogen effekt, hvilket var en uacceptabel situation, og anbefalede, at SKAT sikrede, at brugen af SIG havde en effekt på kodekvaliteten.

Reviewet konstaterede derudover udfordringer på andre områder, blandt andet i forhold til governance og styring af programmet, fraværet af en konkret releaseplan, udestående end to end test og usikkerhed på datawarehouse/BI-området.

I forlængelse af reviewet forankrede SKATs direktør opfølgningen hos de ansvarlige direktører.

Kvartalsmødet juni 2013 var sidste kvartalsmøde inden idriftsættelsen. Mødematerialet indeholdt en vurdering af status på EFI, som angav, at den overordnede status var gul. Status på fremdrift blev angivet i grøn med bemærkning om, at FKT, konverteringsstart og /-slut samt Go live (idriftsættelse) var grønne ud fra den planlagte idriftsættelsesdato. Interne ressourcer blev markeret i grøn, men med en bemærkning om, at projektets ressourcer var under markant pres op imod idriftsættelsen. Risikobilledet blev markeret i gul med bemærkning om, at en række områder i systemet var baseret på lovgivning, der endnu ikke var vedtaget, og udestående ændringer i bekendtgørelser, og at den kommercielle afklaring med leverandørerne trak ud. Økonomi blev markeret i gul med bemærkning

om, at der stadig pågik en kommerciel afklaring med leverandørerne som følge af idriftsættelsesudskydelsen.

3.5.3 Forløb frem mod idriftsættelsen

De tekniske risici i forbindelse med idriftsættelsen blev behandlet den 1. juli 2013 på det sidste eskalationsstyregruppemøde i SKAT inden sommerferien, hvor idriftsættelsen blev drøftet i lyset af, at der ikke forelå en strategi for idriftsættelse og en plan for håndtering af udfordringer fra pilottesting af systemet. Idriftsættelsen blev fastholdt på anbefaling fra underdirektøren for IT udvikling, som vurderede, at systemet var gennemtestet, og projektet ved idriftsættelse ville levere 95 pct. af business casen og 85 pct. af automatiseringen.

I juli måned 2013 indgik SKAT aftaler om kulance for ændret idriftsættelsestidspunkt og hypercare med en leverandør.

I statusrapporteringerne til eskalationsstyregruppemøderne i SKAT i august måned 2013 blev systemdelen af EFI meldt i gul status, og møderne fokuserede i høj grad på den organisatoriske parathed til idriftsættelse. Statusrapporteringen den 24. august 2013 indeholdt en rød status på EFI og blev ledsaget af en følgetekst fra underdirektøren for IT udvikling om, at problemet var et miljøskifte, hvor en leverandør anbefalede en alternativ løsning til den aftalte plan. Markeringen i rød skyldtes, at det var stærkt bekymrende at leverandøren så sent ændrede plan, men samlet vurderede projektet, at skiftet ikke påvirkede idriftsættelsesdatoen.

Sidste eskalationsstyregruppemøde i SKAT inden idriftsættelsen blev afholdt den 30. august 2013. SKATs direktør deltog ikke på mødet, men modtog efterfølgende et kort resume, hvor det blev konstateret, at der var generel tryghed ved, at systemerne gik i luften, og den endelige beslutning ville blive truffet næste dag, hvorefter underdirektøren for IT udvikling ville orientere eskalationsstyregruppen.

Om aftenen den 31. august udsendte underdirektøren for IT udvikling en status, hvori der blev meldt gul status på begge systemer i forhold til at kunne åbne med retvisende billeder. Status indeholdt ikke noget om udfordringer, som kunne forhindre idriftsættelse.

Den 1. september blev manuel sagsbehandling og modregning idriftsat som de første funktionaliteter i den trinvis idriftsættelse.

3.6 Forløb efter idriftsættelse af EFI: Myndighedsudøvelse på inddrivelsesområdet og projektafslutning

Governancestrukturerne i SKAT blev fastholdt efter idriftsættelsen af EFI.

I materialet til kvartalsmødet den 6. september 2013 var status på EFI markeret i gult med underopdeling af gult risikobillede og grøn markering på fremdrift, interne ressourcer og økonomi. Projektet blev forventet nedlukket den 30. juni 2014.

3.6.1 Forløb frem mod kvartalsmøde i november 2013

Drøftelserne i eskalationsstyregruppen i perioden fra september 2013 til oktober 2013 bar præg af behovet for at sikre et konsolideret overblik over status efter idriftsættelsen og i forhold til sikker drift på inddrivelsesområdet i forbindelse med den trinvis implementering. Ledelsesinformationen blev i vidt omfang suppleret med eller erstattet af daglige statusmails.

I perioden fra den 1. oktober 2013 - 1. august 2014 bar drøftelserne og ledelsesinformationen præget af, at de forretningsmæssige hensyn – først og fremmest lovmedholdelig myndighedsudøvelse på inddrivelsesområdet – havde førsteprioritet, samtidig med at projektet skulle afsluttes. Møderne bar desuden præget af uforudsete problemer og håndtering af leverandører.

Efter idriftsættelsen vurderede projektet i den interne ledelsesinformation den 5. oktober 2013, at der var behov for en forlængelse af opstartsplanen.

Materialet til kvartalsmødet november 2013 indeholdt en status for EFI, hvor status på EFI blev vurderet til gul. Fremdrift blev vurderet i grøn med bemærkning om, at den trinvis opstart trak ud på grund af tekniske udfordringer. Interne ressourcer blev vurderet i grøn. Økonomi blev vurderet i grøn. Risikobilledet blev vurderet i rød med bemærkning om, at "inddrivelsesdyk" blev håndteret ved etablering af retvisende restancesaldo med henblik på en trinvis opstart af offensive indsatser, og der var vedvarende ledelsesfokus og et højt teknisk beredskab hos leverandøren og SKAT i forhold til applikationsplatform. Planen for nedlukning af projektet pr. 30. juni 2014 blev markeret i rød.

Desuden indgik status på EFI i en opgørelse af målene i SKATs resultatkontrakt. For de fem mål vedrørende EFI var status, at fire mål var i grøn og et mål i gul.

3.6.2 Forløb frem mod kvartalsmøde i marts 2014

Af ledelsesinformationen til eskalationsstyregruppen den 23. november 2013 fremgik det, at en række milepæle på funktionaliteterne rykker, betalingsevneberegning, betalingsordninger og lønindeholdelse ville være nået inden årets udgang.

Ledelsesinformationen til eskalationsstyregruppen den 8. januar 2014 indeholdt en ny hovedtidsplan. Leveranceplanen var efter aftale med leverandøren opdelt i en EFI 1.0 indeholdende kernefunktionalitet og EFI 1.2 med mindre prioriterede områder. Af hovedtidsplanen fremgik det, at prioriteringerne var aflæggelse af retvisende regnskab, og de grundlæggende præmisser var lovmedholdelig inddrivelse og datagrundlag. I planen blev fuldt automatiseret drift på alle pengestrømme forventet indført marts 2014, EFI 1.0 forventedes overtaget af system- og procesejere i april 2014, og EFI 1.2 blev forventet færdigstillet ultimo juni 2014.

Ledelsesinformationen til eskalationsstyregruppen indeholdt fra den 24. februar til den 2. september 2014 en oversigt over kundemassen, mulighed for at gennemføre inddrivelse på kunder uden dataudfordringer og dataoprydning i forhold til kunder med dataudfordringer.

3.6.3 2014

Primo februar 2014 fremsendte SKAT et udkast til et nyt aktstykke til Skatteministeriet. I udkastet fremgik det, at en række uforudsete meropgaver havde materialiseret sig efter den trinvis idriftsættelse af EFI og DMI var påbegyndt i september 2013. Meropgaverne medførte, at systemudviklingen ikke ville kunne gennemføres inden for rammerne af aktstykke O, hvorfor der var behov for at forhøje bevillingen med 105,2 mio. kr.

Af udkastet fremgik det, at det efter den trinvis idriftsættelse af funktionaliteterne i EFI havde vist sig, at en række systemmæssige afhængigheder skulle håndteres manuelt i forbindelse med driftsopgaverne i SKAT Inddrivelse, da systemets automatik ikke var implementeret. Dette medførte et ekstraordinært ressourcetræk, da medarbejderne løbende skulle foretage dataoprydning.

Udkastet konkluderede, at det samlede behov for dataoprydning var større end forventet, da kvaliteten af datagrundlaget fra de tidligere inddrivelsessystemer efter idriftsættelsen af EFI viste sig at være dårligere end forventet. Tidligere analyser af datakvaliteten, herunder fire gennemførte prøvekonverteringer før idriftsættelsen, havde ikke i tilstrækkeligt omfang identificeret dataproblemerne, ligesom det havde været vurderingen, at testen af programmet, der omfattede en ca. syv måneder lang test og gennemførelse af 10.000 testcases, ville have fundet størsteparten af fejlene. Realiteten var, at der var flere fejl i både data og programmet, end det først blev vurderet.

SKAT og Skatteministeriets departement påbegyndte i den forbindelse en proces over knap tre måneder, der bl.a. havde til formål at afklare, hvorfor det ikke havde været muligt at forudsige omfanget af meropgaverne og manuelle opgaver efter idriftsættelsen, samt hvordan projektet havde sikret sig, at der var udvist skyldige økonomiske hensyn inden for de givne rammer. Herudover omfattede processen en række drøftelser af, om det ville være muligt for SKAT at lægge yderligere pres på leverandørerne for at få øget fremdriften i leverancerne.

Materialet til kvartalsmødet i marts 2014 indeholdt en uddybet status for EFI fordelt på behov for et nyt aktstykke, en status for EFI og En Skattekonto (EKKO), oprydningsopgaver i Inddrivelse, juridiske afklaringer og EFIs overholdelse af forvaltningsretlige regler.

Under behov for et nyt aktstykke fremgik det, at EFI-projektet havde fokus på at sikre det retssikkerhedsmæssige grundlag for de inddrivelseskridt, der blev taget. Desuden var vurderingen, at EFI 1.0 ville køre i fuld produktion pr. 1. april 2014 forstået som, at automatiske processer ville være taget i brug for 540.000 "uproblematisk" restanter, at EFI ville have alle automatiserede funktioner i drift ultimo juli 2014, samt at EFI-projektet ville kunne lukkes ned i oktober 2014. Det blev bemærket, at tidsplanen var hårdt presset og fortsat var risikofyldt.

Under status for En Skattekonto (EKKO) og EFI fremgik det, at der var ca. 790.000 restanter i EFI, hvoraf 540.000 var "uproblematisk", 125.000 var personlige erhvervsdrivende og 125.000 var komplicerede. I forhold til de 540.000 "uproblematisk" restanter var vurderingen, at alle automatiske indsatser ville kunne anvendes fra 1. april 2014, og en række indsatser allerede blev anvendt, herunder betalingsordninger for konverterede fordringer, lønindeholdelse/S-løn for konverterede fordringer og 55.000 nye krav.

Under status for idriftsættelse af EFI fremgik det, at funktionaliteterne automatisk rykker og automatisk betalingsordning var færdigudviklede og funktionelt ibrugtaget, men der fortsat pågik driftsmodning. En række funktionaliteter blev forventet færdigudviklet til fuld produktionsbrug senest den 1. april 2014, mens færdiggørelsestidspunkt for funktionaliteterne afskriv fordring og ressourcestyring udestod.

Under oprydningsopgaver i SKAT Inddrivelse fremgik det, at den trinvis opstart af EFI havde affødt en større mængde forudsede og uforudsede manuelle opgaver, så vurderingen i slutning af januar var, at der samlet skulle anvendes cirka 245 årsværk i et kvartal, samt at Inddrivelse havde indlån timer 60 medarbejdere fra Indsats og Kundeservice i et kvartal for at komme til bunds i opgaverne.

Punkterne "juridiske afklaringer" og "EFIs overholdelse af forvaltningsretlige regler" indeholdte dels status på juridiske afklaringer i forhold til En Skattekonto (EKKO), dels status på arbejdet med gennemskrivning af breve i EFI, efter det i forbindelse med udarbejdelse af redegørelse til Folketingets Ombudsmand havde vist sig, at der var breve i EFI, der ikke overholdt de forvaltningsmæssige regler.

I mødematerialet indgik desuden udkast til et aktstykke som opfølgning på Akt O som bilag.

I Akt K af 15. maj 2014 anmodede Skatteministeriet om Finansudvalgets tilslutning til, at den samlede totaløkonomiske ramme for systemmoderniseringens fase 2 blev øget med 201,7 mio. kr. i forhold til Akt O af 7. juni 2012 til en samlet ramme på 1.260,3 mio. kr. (2014-pl). Den samlede ramme var til sammenligning 454,9 mio. kr. (2014-pl) i juni 2006.

I forbindelse med forelæggelsen af Akt K af 15. maj 2014 ændrede Skatteministeriet vurderingen af tidsplanen for projektafslutning, som nu indebar, at EFI primo december 2014 ville have alle automatiserede funktioner i drift, hvorefter en projektafslutning af EFI kunne påbegyndes, dvs. systemmoderniseringens fase 2 var forventet fuldt afsluttet primo 2015.

SKAT gjorde dog på opmærksom på, at ændringer i fremdrift eller konstatering af nye blokerende fejl kunne bevirke, at nedlukningstidspunktet ville blive forskudt yderligere. Udviklingsudgifterne for EFI-projektet var frem til maj 2014 steget med yderligere 32 % svarende til 149,8 mio. kr., og budgettet var nu i alt på 623,5 mio. kr. pga. den længere idriftsættelsesperiode. Der blev ikke foretaget en ny risikovurdering af projektet i forbindelse med aktstykket.

3.6.4 Forløb frem mod kvartalsmøde i maj 2014

I materialet til kvartalsmøde i maj 2014 var EFI markeret i rød. Der var rød status på de tre underpunkter; fremdrift, økonomi og risikobillede. De to mål i resultatkontrakten vedrørende EFI var i rød for så vidt angik indfasning af EFI og gul for så vidt angik effektiviseringer for EFI og Én Skattekonto (EKKO).

Af det vedlagte baggrundsmateriale fremgik det, at der var en stigning i antallet af restanter, der blev håndteret af it-systemet og et fald i antallet af restanter, der henholdsvis havde dataproblemer eller afventede forretningshåndtering. Det blev konstateret, at der var udfordringer med leverandørerne, herunder uenighed i forhold til den juridiske tolkning. I den vedlagte tidsplan var der planlagt fuld drift af EFI 1.0 fra den 1. oktober 2014, fuld drift af EFI 1.2 fra den 1. december 2014 og nedlukning af projektet fra februar 2015.

3.6.5 Forløb frem mod kvartalsmøde i september 2014

Eskalationsstyregruppen besluttede den 27. august 2014 at ændre rapporteringsformen, så afrapporteringen ikke som hidtil forholdt sig til en hovedtidsplan, men fulgte fremdriften på en række leverancespor. Afrapporteringen indeholdt desuden en vurdering af det samlede udviklingsbehov.

I september 2014 orienterede SKAT Skatteministeriet om status på EFI som led i den kvartalvise afrapportering om udviklingen i restancemassen. I orienteringen fremgik det, at tidsplanen, som var forudsat i Akt K med fuld idriftsættelse af alle automatiserede processer i december 2014 var under hårdt pres. Det fremgik, at tidsplanen i Akt K med overvejende sandsynlighed ikke ville kunne overholdes, samt at forsinkelserne i tidsplanen ikke ville kunne mindskes ved korrigerende handlinger.

Skatteministeriet og SKAT aftalte, at der på kvartalsmødet i september skulle foreligge en detaljeret status på projekts fremdrift, herunder om hvorvidt systemet kunne idriftsættes fuldt ud, jf. tidsplanen i Akt K.

Materialet til kvartalsmødet i september 2014 indeholdt som aftalt en status på EFI med fokus på tidsplan og leverandørsituationen.

I forhold til tidsplanen var vurderingen primo september 2014, at en væsentlig del af de automatiserede processer blev forventet implementeret i december 2014. EFI-systemet ville ikke være fejlfrit, men kræve manuelle workarounds, ligesom færdiggørelsen af udvalgt funktionalitet ville blive udskudt til 2015. Det fremgik, at fremdriften i planen blev udfordret af leverandørsituationen, og risikoen for at tidsplanen i Akt K ikke ville kunne overholdes blev vurderet som høj.

I forhold til leverandørsituationen var vurderingen, at udfordringerne i hovedtræk vedrørte forsinkede og/eller fejlbehæftede leverancer, om leverancerne havde en kvalitet, så de kunne anses for leveret, om afprøvning af systemet kunne godkendes som bestået og uenighed om, hvad SKAT havde krav på at få leveret. Det fremgik, at der var opnået enighed med den ene leverandør om bod og kontraktuelle forpligtelser, mens der stadig var uenighed med den anden leverandør om det juridiske grundlag. SKAT havde involveret Kammeradvokaten med henblik på afklaring af SKATs juridiske position.

Materialet indeholdt desuden en oversigt over den tekniske parathed, plan for anvendelse og produktion på indsatserne modregning, rykker, betalingsordning, lønindeholdelse, udlæg, S-løn, erkend fordring og afskrivning. Endelig indeholdt materialet oversigt over de fem væsentligste risici ved projektet og beholdningsoversigt pr. 8. august 2014 som baggrundsmateriale.

3.6.6 Forløb frem mod kvartalsmøde i december 2014

Som opfølgning på kvartalsmødet i september 2014 igangsatte SKAT afklaringer af, hvorvidt det ville være muligt at overholde tidsplanen inden for rammerne af Akt K. Som led i afklaringen oplyste SKAT til Skatteministeriets departement, at forsinkelserne skyldtes, at EFI 1.0 leverancen var fejlbehæftet, og at SKAT ikke kunne godkende EFI 1.2 leverancen som følge af manglende kvalitet og fejl. SKAT igangsatte på den baggrund en fornyet vurdering af omfanget af leverancens fejl. Dette blev gjort med henblik på at vurdere, hvornår EFI 1.2 ville kunne leveres, eller om leverancen fortsat ikke skulle godkendes. Vurderingen i oktober 2014 var, at ibrugtagningen af alle funktionaliteter i EFI først kunne ske i første halvår af 2015.

I mellemtiden foretog SKAT juridiske afklaringer af, om det ville være muligt at etablere selvstændige afprøvnings- og ibrugtagingsforløb for udvalgte områder af EFI 1.2 uden, at en indledende dokumentationsprøve var på plads.

Dertil var der fire forhold, som forsinkede tidsplanen, dataoprydning, systemets manglende modenhed, modtagerorganisationens parathed samt leverandørudfordringer og leverandørernes evne til at behandle og rette fejl.

Dataoprydningen var på daværende tidspunkt fortsat omfattende som følge af fejl i konverteringen af data samt utilstrækkelig datakvalitet i de tidligere inddrivelsessystemer. Der blev foretaget maskinel dataoprydning og manuel dataoprydning. Angående maskinel oprydning var målet, at de sidste større områder skulle være afsluttet inden udgangen af 2014, hvorefter der kun ville udestå en række mindre forretningskritiske områder. Angående manuel oprydning udgjorde den store pulje primært oprydning i og kvalitetssikring af forældelsesdatoer på de enkelte sager.

Parallelt med færdiggørelsen og frigivelsen af funktionalitet håndterede SKAT et selvstændigt og ressourcetungt driftsprojektspor, som skulle stabilisere og modne den ibrugtagne funktionalitet. Dette projekt viste sig at være større end først antaget i takt med levering af yderligere funktionalitet, samt ved at opgaveporteføljen steg, og kompleksiteten i opgaverne blev øget. Dertil kom, at SKAT anlagde et forsigtighedsprincip for ibrugtagning af nye inddrivelsesindsatser for at sikre kon-

trol over fejl i data og sårbarhed over eventuelle mangler i systemet. Dette bevirkede, at EFI ikke fuldt ud kunne idriftsættes inden for tidsplanen i Akt K.

Endvidere var der en række uenigheder med leverandørerne omkring forsinkede og fejlbehæftede leverancer. Dette havde medført omfattende drøftelser om, hvilken kvalitet leverancerne skulle have, førend de kunne anses som leverede, afprøvning af systemet samt afklaringer om, hvad SKAT havde krav på at få leveret. Desuden kunne leverandørerne ikke rette fejl i et tilfredsstillende tempo sammenlignet med, hvor hurtigt nye fejl opstod.

SKAT konkluderede i orienteringen til Skatteministeriet, at selvom hovedparten af EFIs funktionalitet fortsat forventedes idriftsæt per 1. december 2014, var der fortsat en række funktionaliteter i EFI 1.0 og 1.2 med central forretningsmæssig betydning, som ikke forventedes at kunne blive idriftsæt, eller hvor det ikke blev forventet, at leverancen ville have den fornødne kvalitet.

SKAT valgte i lyset af de anførte udfordringer – og med henblik på at imødekomme ovenstående forsinkende forhold for tidsplanen – at sætte leverandørerne i bød som følge af fejl i leverancer og langsom fejlretning. Det blev vurderet, at det på trods heraf ikke ville være muligt at indhente den fulde forsinkelse. Der var ikke identificeret en præcis tidshorisont for idriftsættelsen af de resterende funktionaliteter, men det var forventet, at de først kunne være klar i første halvår af 2015, hvorfor Finansudvalget skulle orienteres herom, jf. budgetvejledningens pkt. 2.2.18.3.

Forsinkelsen af EFI medførte, at Skatteministeriet i Finansudvalget skulle anmode om yderligere bevilling til at fortsætte projektet. Skatteministeren orienterede derfor den 12. november 2014 Folketingets Finansudvalg og Skatteudvalg om, at et nyt aktstykke ville blive udarbejdet med henblik på at konsolidere tidsplanen og økonomien for EFI.

Skatteministeriet kunne imidlertid konstatere, at en konsolidering af tidsplanen og økonomien for projektet ikke var mulig på kort sigt som følge af de udfordringer, som EFI-projektet oplyste om. Skatteministeren orienterede derfor Folketingets Finansudvalg og Skatteudvalg om, at det var nødvendigt at foretage en nærmere gennemgang af EFI-projektet med bistand fra eksterne konsulenter.

Materialet til kvartalsmøde i december 2014 indeholdt status på tidsplan og leverandørsituationen samt ny strategi for håndtering af kunder og fordringer med dataudfordringer.

Under status på tidsplan fremgik det, at der blev arbejdet på et orienterende aktstykke om yderligere forsinkelse af EFI i forhold til Akt K og beslutning om et eksternt review, der skulle efterprøve muligheden for at nå i mål med de resterende leverancer og komme med konkrete anbefalinger i forhold til styringen af leverancerne. Status i december 2014 var, at en væsentlig del af de automatiske funktioner var idriftsæt løbende, men at der fortsat var kritiske fejl i inddrivelsesværktøjet (EFI 1.0). Hovedparten af funktionerne i EFI blev forventet idriftsæt primo 2015, da det havde vist sig sværere og mere tidskrævende end ventet for leverandøren at rette funktionelle fejl, og ibrugtagning af de sidste kernefunktioner i den trinvis idriftsættelse havde afdækket mange nye fejl med efterfølgende dataoprydning til følge.

Status på leverandørsituationen indeholdt de samme hovedtræk og formuleringer, som status på kvartalsmødet i september 2013.

Under status for ny strategi for håndtering af kunder og fordringer med dataudfordringer fremgik det, at igangsættelse af ny funktionalitet til automatisering af end-to-end processer fordrede en ny

strategi for kunder og/eller fordringer med dataudfordringer. Den nye strategi skulle tage afsæt i, at sådanne kunder ville blive sat på et særligt spor i EFI, der ville muliggøre valget mellem at stoppe eller fortsætte igangværende inddrivelsesaktiviteter og derefter isolere enkeltfordringer fra kunden.

Materialet indeholdt desuden en oversigt over den tekniske parathed, plan for anvendelse og produktion på indsatserne modregning, rykker, betalingsordning, lønindeholdelse, udlæg, S-løn, erkend fordring og afskrivning. Endelig indeholdt materialet oversigt over de fem væsentligste risici ved projektet og aktivering af inddrivelsespotentiale siden fjerde kvartal 2013.

3.6.7 Gennemgang af EFI

Skatteministeriet og SKAT foretog i december 2014 en gennemgang af EFI med henblik på skabe grundlag for en umiddelbar vurdering af systemets funktionelle problemer samt tidsplan for en fuld idriftsættelse.

Gennemgangen viste, at der var grundlæggende udfordringer for EFI. En række alvorlige tekniske og styringsmæssige udfordringer blev konstateret, som samlet set udgjorde en meget kritisk situation for projektet med konsekvenser for ambitionen om en fuldt automatiseret inddrivelse inden for nær fremtid.

De observerede udfordringer knyttede sig til grundlæggende elementer i projektet, herunder projektets leverancer i form af understøttelse af forretningsprocesser, samarbejdet med leverandøren, planlægningen og styringen af projektet samt løsningens tekniske robusthed. Status for leverandørsituationen var, at den primære leverandør ikke kunne levere de manglende funktionaliteter og foretage fejlrrettelser i en hastighed, der imødekom behovet i SKAT.

Herudover viste gennemgangen, at der manglede et funktionelt overblik over første del af EFI-leverancen (1.0), herunder bl.a. hvad der var leveret, samt hvordan fejlene fordelte sig. Ambitionen med EFI om at opnå en fuldautomatisk inddrivelse afhang af, at den fulde, fejlfri, funktionalitet i både EFI 1.0 og 1.2 kunne ibrugtages.

Problemer med at få EFI i fuld og fejlfri drift blev vurderet til at have alvorlige konsekvenser for SKATs inddrivelse af offentlige restancer. Inddrivelsesprovenuet faldt, restanceudviklingen var stigende, og samtidig stod inddrivelsesforretningen i SKAT med betydelige udfordringer med løbende at rydde op i og få kvalitetssikret data samt afbryde forældelse af fordringer. Arbejdet reducerede ressourcerne i det egentlige inddrivelsesarbejde. Skatteudvalget var ved et samråd i november 2014 og februar 2015 samt i kvartalsredegørelsen om offentlige restancer for tredje kvartal 2014, oversendt i december 2014, blevet orienteret om disse udfordringer.

Den samlede fremdrift på udviklingen på de funktionelle leverancer blev i materialet til eskalationsstyregruppen i uge 51 i 2014 vurderet til at være 50 pct. Der var samtidig ingen positiv udvikling i antallet af identificerede fejl i systemet.

3.6.8 Tilbundsgående analyser af EFI

Som konsekvens af gennemgangen af EFI gennemførte Skatteministeriet i januar/februar 2015 et hasteudbud med henblik på at tilføre EFI-projektet styrket ledelsesmæssig, analytisk og teknisk konsulentbistand. Accenture blev valgt som leverandør og har siden sammen med Skatteministeriet, SKAT og Kammeradvokaten gennemført en tilbundsgående analyse af det samlede system, af en række udvalgte kernefunktionaliteter og af data i systemet med henblik på at vurdere, om – og i givet fald hvornår – systemet fuldt ud vil kunne sættes i drift fejlfrit.

Den anslåede økonomiske ramme for udbuddet af it-konsulentytelserne var angivet til 20 - 90 mio. kr. Frem til offentliggørelse af nærværende redegørelse er der anvendt ca. 50 mio. kr. Hertil kommer udgifter på knap 30 mio. kr. til Kammeradvokaten og Valcon.

Opfølgningen på analyserne vil medføre yderligere udgifter til ekstern rådgivning.

I Akt K af 7. maj 2015 anmodede Skatteministeriet med henvisning til analyserne om filslutning til, at EFI projektets totaløkonomiske ramme foreløbigt blev forøget med 63,4 mio. kr. til i alt 696,3 mio. kr., og at tidsplanen blev forskudt yderligere i forhold til tidsplanen i Akt K af 15. maj 2014.

4. Resultat af analyserne af EFI, DMI og inddrivelsesområdet

Skatteministeriet har med bistand fra Accenture og Kammeradvokaten i perioden februar til september 2015 gennemført en omfattende gennemgang af EFI og DMI. Resultaterne af analyserne præsenteres i det følgende.

4.1 Accentures analyser

Accenture blev indledningsvist af Skatteministeriet bedt om at udføre fire hovedopgaver:

- Leverer bistand til at sikre en effektiv program-, projekt- og driftsorganisation i EFI
- Bistå med hurtigt at idriftsætte særlig forretningskritisk funktionalitet
- Foretage en tilbunds gående analyse af det samlede system
- Udarbejde og implementere af handlingsplan på baggrund af analyserne
- Foretage en analyse af hvordan datakonverteringen fra de tidligere inddrivelsessystemer blev foretaget

Accentures tilgang til analyserne har taget udgangspunkt i systemernes dokumentation suppleret med interviews og workshops med nøglepersoner i EFIs program- og driftsorganisation. Endvidere har Accenture gennemført manuelle og automatiserede kodereviews af EFI og DMI.

Accenture har konkret gennemført følgende analyser:

- Teknisk analyse af det samlede system (EFI og DMI).
- Analyse af EFIs funktionalitet.
- Analyse af program-, projekt- og driftsorganisationen (PPSM-analysen).
- Analyse af datakonverteringen.

4.1.1 Accentures samlede vurdering

På baggrund af resultaterne af de gennemførte analyser er det Accentures vurdering, at EFI og DMI bør afvikles og erstattes af nyt inddrivelsessystem, idet det vurderes, at udbedring af fejl og mangler vil være risiko- og omkostningsfuldt samt indebære en langvarig proces med at udvikle en samlet systemdokumentation.

Accenture anbefaler, at afviklingen af systemerne bør ske i en gradvis og kontrolleret proces og erstattes af nye forretningsprocesser, indtil det er muligt for Skatteministeriet at tilvejebringe ny funktionalitet samt en ny teknisk platform. Konklusionerne og anbefalingerne er baseret på de samlede analyser af systemerne, som har omfattet udvalgte og repræsentative dele af de samlede systemer.

EFI og DMI har siden idriftsættelsen i september 2013 haft et konstant højt niveau af fejl i forskellige funktionaliteter på trods af forsøg på omfattende fejlretning. Leverandørerne har i hele perioden ikke været i stand til at rette fejl hurtigere, end nye fejl opstod. Endvidere er store dele af systemet fortsat ikke idriftsat efter to år, og analysen har ikke kunnet estimere et bud på, hvornår systemet ville kunne færdiggøres.

4.1.2 Teknisk analyse af EFI og DMI

Accenture har gennemført en teknisk analyse af det samlede system, som består af EFI og DMI. Analysen har haft fokus på den dokumentation og designet af systemet, strukturen af systemet, den tekniske opbygning, herunder i forhold til kvalitet, robusthed, arkitektur og kildekoder. Analysen er udført ved dels at gennemgå og analysere systemernes kravspecifikationer, designdokumenter og kildekoder, dels ved at gennemgå systemernes funktionaliteter på udvalgte områder og sammenligne med Accentures egne standarder for "best practice" i inddrivelsessystemer og i relation til it-systemudvikling generelt.

Det samlede inddrivelsessystem består af et systemkompleks, hvor EFI og DMI udgør de centrale systemer. EFI og DMI har en lang række indbyrdes afhængigheder, der medfører, at hvert system ikke kan betragtes isoleret og vurderes adskilt fra hinanden. Systemet vurderes af Accenture til at være uhyre ambitiøst, hvor målet er et fuldautomatiseret inddrivelsessystem til håndtering af knap 500 forskellige fordringstyper med kun meget få manuelle interventioner. Analysen konstaterer imidlertid, at realiseringen af systemets samlede mål langt fra er blevet realiseret, og at det vil være vanskeligt at realisere målet.

Dokumentation og design af systemerne

Accenture konkluderer, at systemerne i vidt omfang er udokumenteret i form af kravspecifikationer og forretningsbehov på trods af den høje grad af kompleksitet. Der findes ikke udførlige kravspecifikationer for EFI og DMI isoleret set eller for det samlede og kombinerede system bestående af EFI og DMI. Som følge heraf, har det ikke været muligt for Accenture præcist at beskrive den tekniske tilstand. Dette medfører, at det vil være vanskeligt at afklare, hvornår de fejlbehæftede funktionaliteter kan udbedres med henblik på færdiggørelse af systemerne.

Den manglende dokumentation medfører desuden, at der ikke findes en beskrivelse af den samlede løsning, herunder hvordan EFI og DMI, som i udgangspunktet er to forskellige, men dybt afhængige systemer, skal fungere i praksis. Der er således mangel på integration mellem de overordnede systemtanker og den konkrete systemudvikling, samt en manglende validering af, hvorvidt løsningen overhovedet vil kunne fungere i praksis.

Da systemet oprindeligt blev designet, blev der ikke foretaget en dokumentation af end-to-end procesbeskrivelser, som skulle vise, hvordan den samlede løsning skulle håndtere fordringer igennem systemet. Det har kun været muligt for Accenture at fremfinde dokumentation for de enkelte systemer, EFI og DMI, men ikke som et samlet system.

Systemstruktur

EFI og DMI er to separate systemer, hvor hensigten har været, at de tilsammen skal udgøre et inte-

greret system. Det betyder, at EFI og DMI kun fungerer sammen. Accentures analyse viser, at eventuelle udskiftninger og udbedringer af fejl i EFI eller DMI vil medføre et omfattende arbejde med at genimplementere de samme integrationer i en ny komponent, og vil indebære, at fejlretning i den ét system vil afstedkomme fejl i den anden. Ligeledes vil udskiftning af EFI kræve, at DMI også udskiftes, idet systemerne er så tæt integreret.

Accenture konkluderer, at EFI og DMI samlet set er en usædvanlig løsning, da inddrivelsessystemer typisk implementeres som et enkelt system. Som følge af todelingen i SKATs inddrivelsessystem påvirkes systemets performance, driftsomkostninger og funktionaliteter negativt.

Analysen konkluderer, at EFI og DMI burde have været udviklet som ét system, fordi den parallelle udvikling har medført en høj kompleksitet og besværliggjort mulighederne for at fortage systemændringer. Dette medfører negative konsekvenser for systemets performance og højere driftsomkostninger.

Begrundelsen for at udvikle to systemer, som til sammen skulle udgøre et fælles inddrivelsessystem, var ønsket om større fremtidig fleksibilitet. En del af denne fleksibilitet kan ifølge Accenture sikres igennem den nuværende systemløsning, men det er uklart, hvorvidt graden af fleksibilitet er nødvendig. Størstedelen af den medførte fleksibilitet er endnu ikke anvendt, og det er desuden uklart, hvorvidt de funktionaliteter, som understøttes af denne fleksibilitet, reelt fungerer i praksis.

Integrationerne mellem EFI og DMI, herunder måden hvorpå de skal fungere, er ikke udviklet i tilstrækkelig grad. Dette medfører bl.a., at omfattende ændringer over en længere periode vil være påkrævet for at sikre den fulde udvikling af integrationerne.

Teknisk opbygning

Analysen har vist, at EFI ikke foretager en validering af data fra eksterne fordringshaversystemer med den konsekvens, at fejlbehæftede data kontinuerligt bliver indlæst og gemt i systemet og dermed medfører fejl i inddrivelsesarbejdet. Systemfejlene opstår i kombinationen mellem de omfattende datafejl, som systemet selv genererer, og den store mængde af funktionelle fejl. Systemet kører ikke fuldautomatiseret, og der er desuden risiko for at indsatserne over for skyldnere vil være behæftede med systemgenererede fejl.

Derudover har Accenture påpeget følgende konklusioner:

- Store dele af automatiseringen i EFI og DMI er aldrig idriftsat, fx fordi systemerne påbegynde en ukontrolleret udsendelse af breve til skyldnere.
- DMI har ingen 'referentiell integritet' i databasen. Dette betyder, at DMI potentielt kan ophobe fejlbehæftede oplysninger, hvilket reducerer datakvaliteten i systemet betragteligt.

Accenture har herunder foretaget analyser af kildekoderne:

- EFI er vurderet til at være af standard kvalitet.
- DMI vurderes at være af mindre god kvalitet.

Det bemærkes i den forbindelse af Accenture, at resultatet af kildekodeanalysen ikke selvstændigt kan siges at være årsag til udfordringerne med systemerne. Accenture påpeger desuden, at DMI er bygget på basis af en utraditionel tilgang, idet systemet som udgangspunkt er indkøbt som standardprogrammet SAP, men efterfølgende er tilpasset i meget vid udstrækning og ikke reelt kan betragtes som standardprogrammet. Dette vil have fordyrende konsekvenser for SKATs fremadrettede vedligeholdelse.

Årsager til systemernes nuværende tilstand

Accenture har som led i den tekniske analyse af systemerne afdækket en række årsager, som bl.a. forklarer, hvorfor EFI og DMI i vidt omfang er fejlbehæftet og er endt i den nuværende tilstand.

- Kun ca. halvdelen af de oprindelige testplaner blev gennemført før idriftsættelsen.
- Beskrivelsen af systemerne har aldrig været tilstrækkeligt defineret. Derfor har kompleksiteten i implementeringen af de forskellige fordringstyper mv. kombineret med graden af automatisering aldrig være kendt for projektet.
- EFI-projektet systematisk har prioriteret udvikling og tests af de mest almindelige fordringstyper. Afvigelser herfra, dvs. atypiske sager eller data med fejl i datoer mv., er derimod ikke blevet testet i samme omfang.
- Der er aldrig lavet et samlet beskrivelse af den kombinerede EFI og DMI løsning. Dette har medført problemer med at integrere EFI og DMI og er en væsentlig hovedårsag til forsinkelser undervejs og omfanget af fejl i det samlede system.
- Vurderinger fra eksterne rådgivere i perioden 2012-2013 forud for idriftsættelsen påpegede risiko for fejl og mangler i systemdesignet, tests og datakonverteringen. Disse risici blev ikke videreformidlet af projektet.

4.1.3 Funktionel analyse

Accenture har foretaget en overordnet analyse af 26 forretningsprocesser i SKATs inddrivelse og udarbejdet et overblik over den understøttende funktionalitet i EFI, med henblik på at identificere i hvilken udstrækning, EFI i dag understøtter inddrivelsesarbejdet.

Analysen viser, at systemerne er præget af fejl og mangler samt funktionelle begrænsninger, som vil være tidskrævende, risikofyldt og teknisk udfordrende at fejlrette. Endvidere bevirker fejlene i EFI og DMI bl.a., SKAT har vanskeligt ved at håndtere og inddrive fordringer på struktureret og ensartet vis. Udbedringer af fejlene vurderes at være særdeles tids- og ressourcekrævende - og i flere tilfælde umulige - at udbedre.

Analysen konkluderer:

- Der er et meget stort antal fordringstyper i systemerne, som øger kompleksiteten.
- Systemerne er ikke designet til at håndtere forældede fordringer, som ikke er afskrevet. Dette medfører, at systemerne igangsætter indsatser på forældede fordringer.
- Systemet foretager ikke validering af data.
- Der mangler forretningsregler til at håndtere fordringer og beregning af forældelsesdatoer.
- Der er væsentlige udfordringer med få systemet til at understøtte styring af fordringer.
- Forretningsreglerne og det gældende lovgrundlag understøttes ikke af systemerne.
- Datagrundlaget bliver kompromitteret af systemerne.
- Det er vanskeligt at udføre ændringer i kritiske dele af systemerne, herunder bl.a. som følge af begrænsninger i systemernes arkitektur.
- Systemerne sikrer ikke, at sagsbehandlere kan spore historikken i behandlede sager.

Accenture vurderer, at EFI og DMI er blevet udviklet med udgangspunkt i en antagelse om, at data altid er korrekte og gyldige, men data er i vidt omfang ikke korrekte, når det indlæses i systemet. Endvidere har Accenture påpeget, at systemets funktionaliteter selv bidrager til at kompromittere data yderligere, men mangler valideringspunkter til at opdage fejlene, når de opstår. Kernefunktionalitet, der er anvendt til at modtage fordringer i systemer, har ikke valideret data tilstrækkeligt. Accenture konkluderer, at det er kritisk for systemerne, at datavalidering ikke foretages ved indgangen. Data vurderes på den baggrund generelt at være kompromitteret i udpræget grad.

Accenture vurderer, at dele af de funktionelle fejl ikke vil kunne udbedres, herunder fejl som medfører udfordringerne med at tilføje nye fordringer til igangværende indsatser, fuld automatisering af systemet samt automatisk oprettelse af lønindeholdelser og betalingsplaner. Fejlretningen kan ikke foretages som følge af de identificerede problemer med systemernes grundlæggende design og specificering.

4.1.4 Analyse af datakonverteringen

Accenture har gennemført en analyse af, hvordan datakonverteringen fra de tidligere inddrivelsessystemer til EFI og EFI umiddelbart inden idriftsættelsen i 2013 blev gennemført.

Analysen viser, at datakonverteringen resulterede i, at der blev konverteret data ind i EFI og DMI, som systemet ikke kunne håndtere korrekt. Endvidere er EFI/DMI ikke designet til at håndtere data med fejl, mens funktionaliteten "Modtag Fordring" ikke har indeholdt en tilstrækkelig grad af datavalidering til at garantere, at kun korrekte og komplette data kom ind i EFI. Konsekvenserne af dette har været, at en væsentlig del af SKATs manuelle ressourcer har måttet foretage dataoprydning i form af forældelsesafbrydelse siden idriftsættelsen, samt at SKAT har foretaget inddrivelse på ikke-retskraftige fordringer.

Det er Accentures vurdering, at projektet ikke burde have anbefalet at igangsætte den endelige datakonvertering, da prøvekonverteringerne ikke opfyldte afslutningskriterierne, som fremgik af konverteringsplanen. Accenture konkluderer endvidere, at prøvekonverteringerne i ledelsesinformationen fra projektet blev markeret med grøn status, mens der imidlertid fortsat var mangler. Prøvekonverteringerne burde først have været markeret i grøn status, når manglerne var håndteret og gentestet.

Accenture konkluderer, at EFI og DMI og "Modtag Fordring" ikke var gennemtestet og stabile under prøvekonverteringerne, hvorfor prøvekonverteringerne ikke kunne validere, hvordan produktionssystemet ville agere med datagrundlaget. Derudover omhandlede ingen af prøvekonverteringerne den samlede datamængde.

For så vidt angår test af data, blev der dels ikke gennemført en såkaldt 'end-to-end' test af EFI og DMI med de konverterede data efter konverteringen forud for idriftsættelsen, dels blev der ikke foretaget pilotkonvertering af den samlede datamasse. Dette kombineret med en utilstrækkelig oprydning i gamle og fejlbehæftede data er baggrund for, at inddrivelsesindsatser med fejl blev konverteret ind i systemerne, hvilket har krævet omfattende manuelle behandlinger efter idriftsættelsen.

4.1.5 PPSM-analyse

Accenture gennemførte marts til maj 2015 en PPSM-analyse (*Programme, Project and Service Management*) af programorganisationen omkring EFI. Formålet med analysen var at opstille en række konkrete anbefalinger, der kunne medvirke til en forbedring af programstrukturen og den overordnede styring af projektets udvikling generelt, herunder særligt i forhold til it-udviklingen.

PPSM-analysen viste, at mange af it-standardprocedurerne var på plads i projektet, men på et lavt modenhedsniveau. Helt overordnet pegede analysen på, at mange af aktiviteterne i projektet var reaktive og uformelle frem for at være planlagte, proaktive og standardiserede.

Hovedkonklusionerne i analysen var, at:

- rolle- og ansvarsfordelingen i programorganisationen omkring EFI ikke var formaliseret, dokumenteret og kommunikeret
- et begrænset antal it-processer og procedurer var defineret og dokumenteret
- den kommercielle situation i forhold til leverandørerne var kompleks, og Accenture fandt ingen fælles forståelse mellem projektet og leverandørerne om definerede acceptkriterier for leverancer

I analysen blev det fremdraget som de væsentligste konsekvenser, at det ikke kunne verificeres, at projektet leverede i overensstemmelse med de forretningsmæssige behov og prioriteringer, at projektet ikke havde vugge til grav kontrol over leverancerne og at leverancerne ikke var tilstrækkeligt testet til at sikre, at leverancerne var af tilstrækkelig kvalitet til at sikre, at nye problemer ikke blev introduceret i produktionsmiljøet.

Det var således vanskeligt at verificere, hvorvidt EFI-programmet leverede optimalt i forhold til forretningens behov og prioriteter. Derudover betød projektets manglende styring af leverandøren i henhold til konkrete og detaljerede tidsplaner for de enkelte leverancer en konstant risiko for udvælgelse af projektet samt et øget ressourceforbrug.

Analysen indeholdt en række detaljerede findings vedrørende forskellige aspekter af projektstyringen.

Governance

Accenture kunne ikke identificere dokumenterede og formaliserede rolle- og ansvarsbeskrivelser for de enkelte delprojekter samt beskrivelser af berøringsflader delprojekterne imellem. Organisationen har derfor i høj grad været ledet på et uformelt grundlag, hvor medarbejdere løbende blev pålagt opgaver afhængigt af den konkrete prioritering på det pågældende tidspunkt.

På trods af at der var etableret et antal mødefora, har der manglet klar ledelse og dokumenterede planer for udviklingen af EFI. Der var ingen proces for styring og godkendelse af ændringer i scope, tidsplan eller projektestimater, og styringsdokumenter blev løbende opdateret uden versionering i forhold til det oprindelige scope.

Der var etableret et projektsekretariat, men det var Accentures vurdering, at strukturen var utilstrækkelig i forhold til at understøtte programmets størrelse og kompleksitet. Dette hindrede kvaliteten af outputtet fra de enkelte projekter, fremdriften og overblikket over den samlede projektporfølje.

Den uformelle struktur og mangel på en klar styringsmodel bevirkede, at der var usikkerhed omkring ansvar. Udveksling af information foregik i høj grad ved, at repræsentanterne fra relevante grene af SKATs organisation deltog i forskellige styregruppers møder for at opfange væsentlig information. Accenture kunne imidlertid ikke identificere konkret dokumentation for forretningsbeslutninger på sådanne møder.

I governancemodellen var indbygget, at risici og bekymringspunkter skulle eskaleres til projektets styregruppe, men det var uklart for projektdeltagerne, hvorvidt og i hvilken form indmeldte emner blev eskaleret til styregruppen og hvilke mitigerende handlinger, der var aftalt og gennemført.

Analysen konkluderede videre, at fremdriften i forhold til overdragelsen til drift var hæmmet som følge af manglende funktionaliteter og dokumentation.

Leverandørstyring

PPSM-analysen konstaterede manglende formelle beskrivelser af rolle- og ansvarsfordelingen mellem SKAT og leverandørerne ud over formelle kontrakter. EFI blev idriftsat uden den fulde funktionalitet, og SKATs vurdering var, at EFI ikke var blevet leveret i overensstemmelse med kontrakten. Det medførte en kompleks kommerciel situation, hvor SKAT ikke havde fuld kontrol over leverandørerne, hvilket medførte usikkerhed om scope og tidsplaner samt ineffektiv ressourceudnyttelse, og det ikke kunne sikres, at leverancerne fra leverandørerne var i overensstemmelse med de forretningsmæssige prioriteter.

Test og deployering

PPSM-analysen identificerede ingen formel struktur for eksekvering af test og vurderede, at den korte tid til test af leverancer medførte, at leverancerne ikke var end-to-end testet, hvilket kunne medføre, at nye problemer blev introduceret til produktionsmiljøet. Det var samtidig vurderingen i SKATs testteam, at kvaliteten af leverandørernes leverancer ikke havde det forventede niveau, og at ca. 1/3 af fejlrettelserne fejlede i testfasen hos SKAT.

I forbindelse med udrulningen af releases konstateres det i analysen, at leverandørerne havde det sidste ord i forhold til indholdet af en release, og at koden var bygget op, så SKAT ikke havde mulighed for kun at udrulle udvalgte dele af en release. Det kunne på den baggrund ikke udelukkes, at fejl i releases gjorde, at EFI gradvist udviklede sig til det værre.

Opfølgning

Accenture afgav i analysen en række anbefalinger, som dannede baggrund for omorganisering af projektet og overdragelse af ansvaret for projektet fra SKAT IT til SKAT Inddrivelse.

4.2 Kammeradvokaten

Kammeradvokaten har i samarbejde med Accenture og SAS Institute gennemført to større undersøgelser af EFI og DMI. Den ene undersøgelse omhandler legaliteten af udvalgte funktionalitet i EFI og DMI. Den anden undersøgelse omhandler kvaliteten af data i EFI og DMI. Resultaterne af analyserne præsenteres neden for.

4.2.1 Kammeradvokatens legalitetsanalyse

Skatteministeriet bad før sommerferien 2015 Kammeradvokaten foretage en såkaldt legalitetsanalyse, dvs. en juridisk vurdering af udvalgte dele af EFI og DMI parallelt med Accentures analyser. Kammeradvokatens opdrag var dels at undersøge, om udvalgte funktionaliteter i EFI og DMI indeholder fejl som medfører, at SKAT helt eller delvist er forpligtet til at indstille anvendelsen heraf.

Formålet med Kammeradvokatens analyse er således at vurdere, hvorvidt SKATs inddrivelse under anvendelse af EFI og DMI foregår i overensstemmelse med regelgrundlaget samt kategorisere og vurdere eventuelle fejl. Målet var endvidere ud fra analysen at foretage en erfaringsbaseret prognose for de resterende kernefunktioner. Legalitetsanalysen blev påbegyndt 1. juli 2005, og resultaterne blev afrapporteret endeligt den 8. september 2015.

Kammeradvokatens analyse omfattede den systemmæssige understøttelse af tvungne betalingsordninger, lønindeholdelser, forældelseshåndteringen i den forbindelse samt den automatiske betalingsvevneberegner. Funktionaliteterne blev udvalgt, fordi de udgør væsentlige dele af EFI-systemet og dækker over de områder, hvor flest inddrivelsesaktiviteter gennemføres automatisk.

Herudover har Kammeradvokaten kategoriseret og vurderet allerede identificerede fejl i EFI-systemet, der medfører tvivl om retskraftigheden af de pågældende fordringer hos SKAT.

Kammeradvokaten konstaterer, at hvis en myndighed er bekendt med eller har konkret og underbygget mistanke om, at anvendelse af et it-system direkte eller indirekte fører til, at myndigheden handler ulovligt over for borgerne, så må myndigheden enten undlade at anvende systemet eller sørge for, at eventuelle fejl afhjælpes manuelt, inden de får konsekvenser for borgerne.

Det har ikke været Kammeradvokatens opdrag at forholde sig til de tekniske dele af de konstaterede fejl, herunder om en evt. suspension af funktionerne i EFI og DMI ville medføre behov for standsning af andre funktioner om følge af indbyrdes tekniske sammenhænge i EFI og DMI.

Kammeradvokatens analyse viser, at de undersøgte funktionaliteter i EFI og DMI inddriver på fordringer, selvom de er registreret som forældede. Denne fejl medfører risiko for, at der i nogle tilfælde er gennemført ulovlig inddrivelse. Herudover har analysen afdækket fejl og ulovlige forhold i EFI og DMIs administration af tvungne betalingsordninger og lønindeholdelse samt i forbindelse med den automatiske betalingsevneberegning.

Kammeradvokaten har imidlertid ikke fundet anledning til at konkludere, at SKAT generelt er retligt forpligtet til at undlade at anvende hele systemet. Dette skyldes, at en række funktionaliteter ikke har direkte betydning for skyldnere og samtidig er af væsentlig betydning for de opgaver, som SKAT er pålagt i henhold til gældsinddrivelsesloven. Desuden vil en generel undladelse af at anvende EFI og DMI på helt kort sigt kunne medføre uoverskuelige konsekvenser i forhold til restanceopbygning og retshåndhævelsen.

De påpegede fejl og mangler på de undersøgte områder har et meget væsentligt og alvorligt omfang. Kammeradvokaten konkluderer derfor, at SKAT skal foretage en nærmere vurdering af alle borgervendte funktionaliteter, som fortsat ønskes anvendt i EFI og DMI. Herudover påpeger Kammeradvokaten, at SKAT straks skal afhjælpe de konstaterede fejl gennem iværksættelsen af manuelle processer eller validering, hvor det er muligt. Hvis dette ikke ville være muligt, skal SKAT straks suspendere anvendelsen af funktionaliteterne, indtil fejlene er rettede.

De konstaterede fejl kombineret med konklusionerne fra de øvrige analyser, har medført, at SKAT den 8. september 2015 besluttede at stoppe al automatisk inddrivelse via EFI. Herefter besluttede SKAT at påbegynde en validering af systemets centrale funktionaliteter.

4.2.2 Accentures og Kammeradvokatens dataanalyse

SKAT og Skatteministeriet er i forbindelse med det løbende inddrivelsesarbejde, de kvartalsvise opgørelser af de offentlige restancer og ved undersøgelserne vedrørende funktionsdygtigheden af EFI blevet bekendt med, at nogle fordringer i EFI ikke er retskraftige. Enten som følge af utilsigtet forældelse eller som følge af manglende dokumentation.

I takt med forsinkelserne af EFI blev der igangsat et omfattende manuelt oprydningssarbejde for at fastslå fordringernes korrekte forældelsesstatus, herunder om muligt at få forældelsen afbrudt ved manuelle indsatser. Den trinvise idriftsættelse af EFI har medført, at der ikke har været tilstrækkelig funktionalitet til i alle tilfælde effektivt at kunne foretage forældelsesafbrydende skridt, herunder fx gældserkendelse og udlæg. Den begrænsede EFI-understøttelse i kombination med den dårlige datakvalitet på konverterede fordringer har fået den konsekvens, at selv den ekstraordinære ressourceindsats til oprydning ikke i alle tilfælde har kunnet følge med i den takt, fordringerne blev forældet.

Som følge heraf måtte SKAT i maj 2014 og marts 2015 ekstraordinært afskrive fordringer som var ikke retskraftige for henholdsvis 902 mio. kr. og 1,3 mia. kr. Disse fordringer var forældet utilsigtet, hvilket betyder, at fordringens forældelsesfrist var overskredet, uden at SKAT først havde vurderet, om betingelserne for afskrivningen var til stede. Forældelse indebærer, at fordringen mister sin retskraft og ikke længere må inddrives.

På denne baggrund har Skatteministeriet bedt Kammeradvokaten og Accenture undersøge datakvaliteten særskilt. I de følgende afsnit udfoldes resultatet af de gennemførte dataanalyser af fordringsmassen i EFI med en beskrivelse af:

- Overordnet opdeling af fordringer i grupper efter vurdering af retskraft.
- SKATs tidligere håndtering af fordringernes retskraft og primære årsager til manglende retskraft.
- Metoden anvendt i analysen til opdeling af fordringer.

SKAT afskriver hvert år, som det er hensigten i medfør af inddrivelseslovens § 16, krav som forældede, når betingelserne herfor er opfyldt. Det betyder, at SKAT lader være med at forældelsesafbryde krav, hvis det må anses for åbenbart formålsløst eller forbundet med uforholdsmæssige omkostninger at fortsætte inddrivelsen. Dette sker for at sikre, at der ikke bruges unødige ressourcer på at inddrive håbløs gæld.

Imidlertid er krav, der er forældet utilsigtet, uden at SKAT har vurderet, om betingelserne for afskrivningen er til stede, de seneste år steget til et højt niveau. Som følge af problemerne med utilsigtet forældelse er der derfor gennemført række analyser af fordringsmassen med henblik på at undersøge hvorvidt de data, der udgør fordringsmassen, er retskraftige.

På langt de fleste fordringer er der 3 års forældelse. Det medfører, at SKAT løbende skal forældelsesafbryde flere mio. fordringer hvert år, hvilket eksempelvis kan ske ved, at SKAT foretager aktiv inddrivelse af gælden, eller at skyldner erkender gælden. Forældelsehåndteringen har siden datakonverteringen til EFI i august 2013 i stort omfang været baseret på manuelle processer.

Analyserne har vist, at der er så stor usikkerhed forbundet med den registrerede forældelsesdato i EFI, og at der som udgangspunkt er betydelig usikkerhed om retskraftigheden for den samlede fordringsmasse. Årsagerne til den manglende retskraft har vist sig at være mange, hvoraf nogle kan relateres til EFI, mens andre er fejl, der går tilbage i tiden til før EFIs idriftsættelse. Herunder også konstaterede fejl i de fordringsdata SKAT modtager fra fordringshaverne.

Analyserne har derfor haft til formål at undersøge omfanget af retskraftighed i fordringsmassen, således at den del af fordringsmassen, som opfylder betingelserne, kan sættes i inddrivelse. Analyserne er blevet foretaget med inddragelse af Kammeradvokaten, SAS institute og Accenture, og har søgt at opdele fordringerne i følgende segmenter:

1. Fordringer som vurderes at være retskraftige, og som derfor kan undergives sædvanlige inddrivelseskridt
2. Fordringer som ikke er retskraftige, og som derfor skal afskrives
3. Fordringer, hvor retskraftigheden ikke kan fastslås uden yderligere undersøgelser

Resultatet af analyserne er, at det ikke har været muligt at udsøge fordringer som ikke er retskraftige, fordi usikkerheden omkring datagrundlaget er vurderet for stort. Derimod er en stor gruppe

fordringer fundet retskraftige, hvorfor inddrivelse kan igangsættes. For en endnu større gruppe har det imidlertid ikke været muligt at vurdere retskraften. Af denne gruppe vurderes en del at kunne valideres automatisk, mens en anden del kun kan valideres gennem manuel håndtering.

Metode for beregning af sandsynlighed for retskraft – retraceranalyse og repræsentativ stikprøve af fordringsmassen

Der er blevet gennemført to større analyser af fordringernes retskraft. Den fordringspopulation, som analyserne har undersøgt, består af den samlede fordringsmasse eksklusive inddrivelsesrenter. Da inddrivelsesrenter ikke selvstændigt kan være forældede, er inddrivelsesrenterne ikke taget med i analysen.

Den første analyse, som er gennemført i samarbejde med Accenture og Kammeradvokaten, er en udsøgningsbaseret analyse af dele af fordringsmassen. Med udgangspunkt i gældende lovgivning er der for udvalgte fordringstyper blevet opstillet udsøgningsregler, som beskriver, hvad der skal være gældende, for at den pågældende fordring er retskraftig. Via maskinel udsøgning (retracer) har det derved været muligt at udsøge fordringer, som lever op til udsøgningsreglerne, og som på denne baggrund kan kategoriseres som retskraftige.

Ulempen ved den udsøgningsbaserede metode er, at visse relevante data kun foreligger efter september 2013, hvorfor udsøgningen kun er mulig at foretage på yngre fordringer. Hertil kommer, at retsgrundlaget for den enkelte fordringstype ikke altid gør det muligt at opstille klare udsøgningsregler. Endelig afdækker den udsøgningsbaserede metode ikke altid fejlregistreringer i DMI.

Som supplement til den udsøgningsbaserede metode er der i samarbejde med SAS Institute og Kammeradvokaten gennemført en stikprøvebaseret analyse af restancemassen. En stikprøve på 3.000 tilfældigt udvalgte fordringer er gennemgået manuelt for at vurdere fordringernes retskraft og korrektheden af de registrerede fordringsdata.

Modellen anvender en række fordringskarakteristika (inputvariabler) som grundlag for segmenteringen. Disse fordringskarakteristika hentes fra EFI i form af stamdata, som beskriver den enkelte fordring, herunder oplysninger om fx stiftelsestidspunkt, forfaldsdato, sidste rettidige betalingsdato, aktuel restskyld og fordringsperiode mv. Baseret på forekomsten af disse fordringskarakteristika i stikprøven og baseret på de i stikprøven opnåede resultater kan der opstilles en sandsynlighedsprognose for den enkelte fordring. Modellen er udviklet med det formål at give en samlet sandsynlighedsbaseret prognose for retskraft for en fordring i populationen. Resultaterne af stikprøven kan dermed anvendes til at validere resultaterne af den udsøgningsbaserede analyse.

4.2.3 Overordnet segmentering af fordringsmassen efter sandsynlighed for retskraft

Den population, som undersøges i dataanalyserne, består af 20,5 mio. fordringer til en nominel værdi af 74,2 mia. kr. inkl. renter. Beregningerne er udført på datasæt udtrukket pr. ultimo august 2015.

Frasorterede fordringer. Af populationen på 20,5 mio. fordringer er en gruppe på 0,3 mio. fordringer til en nominel værdi af 10,0 mia. kr. blevet undtaget, fordi de er undergivet bobehandling, dvs. at de er anmeldt i et rekonstruktions- eller konkursbo, eller et likvidationsbo. I forbindelse med boets behandling vil der blive taget stilling til retskraftigheden af fordringen, hvorfor det ikke har været nødvendigt at analysere denne gruppe. Sagsbehandlingen af disse fordringer vil derfor kunne fortsætte som planlagt.

Hvide fordringer: En gruppe bestående af 3,6 mio. yngre fordringer til en nominel værdi af 12,9 mia. kr. er via udsøgningsmekanismen (baseret på de oplyste stamdata fra fordringshaverne registreret i EFI) fundet retskraftige og kategoriseret som "hvide", hvilket betyder, at de ikke er forældede. Fordringerne i den hvide gruppe:

- er undersøgt og godkendt på baggrund af en række dataudsøgningsregler, der er baseret på retsgrundlaget for den enkelte fordringstype (Retracer-analysen).
- kan endnu ikke have mødt den ordinære forældelsesfrist baseret på en analyse af retsgrundlaget for den enkelte fordring ud fra fordringens stiftelsestidspunkt.
- knytter sig ikke til en skyldner, der er omfattet af det såkaldte atypiskekunderregister (AKR).
- er hverken helt eller delvist dækket af betaling i EFI/DMI

Denne gruppe af fordringer kan således ikke være forældet utilsigtet, men kan på grund af udfordringerne med datakvaliteten i EFI have en forkert registreret forældelsesdato. For at sikre et entydigt grundlag for fastlæggelsen af forældelsesfristens udløb samt sikre den nødvendige tid til inddrivelsen, der i en periode kun i meget begrænset omfang vil være systemunderstøttet, forventes i oktober 2015 fremsat et lovforslag om at standse forældelsesfristen for alle fordringer under inddrivelse, så forældelsesfristen tidligst regnes fra om tre år. De hvide fordringer vil blive overdraget til påbegyndelse af aktiv inddrivelse.

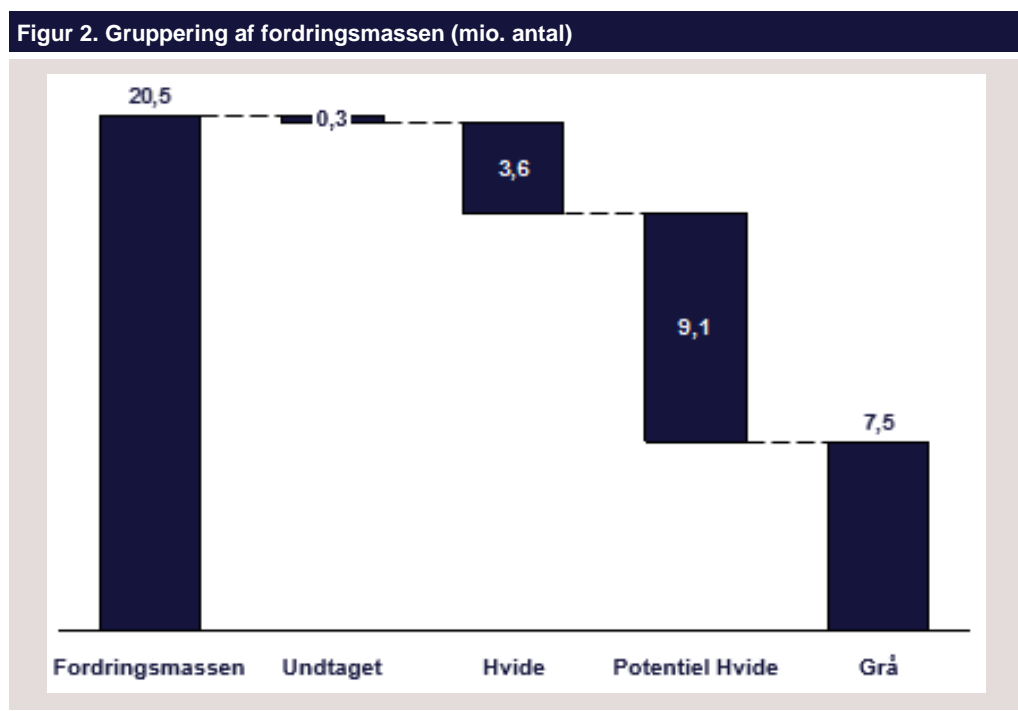
Potentielt hvide fordringer: Der er identificeret en gruppe af 9,1 mio. yngre fordringer til en nominel værdi af 17,0 mia. kr., som kan kategoriseres som potentielt "hvide". Disse fordringer har med høj sandsynlighed ikke overskredet deres ordinære forældelsesfrist, men de har endnu ikke været undersøgt via udsøgningsmekanismen (retracer). Inddrivelsen af denne gruppe vil skulle sættes midlertidigt i bero, mens datavalideringen pågår. Dette arbejde vil gøre at de potentielt hvide fordringer enten kan overdrages til aktiv inddrivelse sammen med de hvide fordringer, eller at fordringerne vil indgå i det grå segment, hvor en manuel gennemgang er nødvendig. Det er sandsynligt, at en stor del af fordringerne er retskraftige og vil kunne overdrages til aktiv inddrivelse.

Analysearbejdet påbegyndes i september 2015 og forventes afsluttet i 1. halvår af 2016. Ovennævnte lovforslag vil sikre, at de potentielt hvide fordringer ikke forældes, inden de er blevet undersøgt via udsøgningsmekanismen.

Grå fordringer: Endelig er der identificeret en gruppe af 7,5 mio. fordringer til en nominel værdi af 34,3 mia. kr., som kan kategoriseres som "grå". Den "grå" gruppe omfatter fordringer, hvor det ikke har været muligt at afklare med tilstrækkelig sikkerhed, om de er retskraftige eller ej. Disse fordringer vil derfor ikke kunne sættes i aktiv inddrivelse. Det vil, hvis vurderingen skal have tilstrækkelig sikkerhed, som udgangspunkt kræve en manuel gennemgang af hver enkelt fordring i denne gruppe for at vurdere deres retskraft.

Det vurderes, at sagsbehandlerudgiften til manuel gennemgang af en enkelt fordring ligger mellem 1.100 og 2.200 kr. afhængigt af fordringens kompleksitet og det deraf følgende timeforbrug. Der vil der skulle lægges yderligere udgifter til oplæring, intern kontrol og projektstyring af sagsbehandlerne og øvrige faste udgifter. Som følge heraf må det antages, at udgifterne til manuel gennemgang samlet set ligger på 2.000 kr. pr. fordring. En manuel gennemgang af hele denne fordringsgruppe vil derfor kræve mellem 12.500 og 25.000 årsværk, hvilket vurderes ressource- og tidsmæssigt urealistisk. På baggrund heraf vurderes det nødvendigt at gennemføre en ekstraordinær segmentvis afskrivning af dele af den grå fordringsmasse. En sådan afskrivning vil kræve særskilt lovhjemmel.

Figur 2 illustrer den overordnede gruppering af fordringsmassen.



4.3 Skatteministeriets øvrige observationer

4.3.1 Det kontraktuelle grundlag for leverandørstyring

Det fremgår af det historiske forløb i EFI og DMI samt i Accentures PPSM analyse, at der har været betydelige udfordringer med leverandørerne. Som supplement til de gennemførte analyser har Skatteministeriet derfor bedt Kammeradvokaten om at vurdere betydningen af det kontraktuelle grundlag i forhold til leverandørerne af EFI og DMI og komme med anbefalinger til det videre forløb.

4.3.2 Kvalitet af ledelsesinformation

Analyserne og gennemgangen af forløbet siden igangsættelsen af systemudviklingen viser, at projektets faglige vurderinger i ledelsesinformationen til topledelsen i SKAT og Skatteministeriets departement ikke har levet op til grundlæggende faglige standarder og dermed ikke har været retvisende.

Accentures PPSM-analyse har vist, at baggrunden for den misvisende ledelsesinformation bl.a. skyldes store, grundlæggende udfordringer med styringen af projektet. Forløbet i forbindelse med de gennemførte analyser af Accenture og Kammeradvokaten har desuden vist, at relevante informationer i forbindelse med idriftsættelsen ikke er blevet korrekt videreformidlet. Dette omfatter eksempelvis:

- Advarsler og bekymringspunkter fra leverandørerne til SKAT IT er ikke blevet videreformidlet i overensstemmelse med karakteren af leverandørernes bekymringer. Analyseforløbet giver gennemgående indtryk af, at leverandørerne fortrinsvis er blevet opfattet som kommercielle modparter frem for rådgivere.
- Opfølgning på anbefalinger i eksterne reviews har været mangelfuld i forhold til det rapporterede – eksempelvis blev der aftalt opfølgning på anbefaling om brug af kvalitetssikring af kodekvalite-

ten ved SIG på et tidspunkt, hvor den pågældende aftale med SIG var opsagt af direktøren for SKAT IT.

- Governancestrukturerne i projektet er ikke blevet styrket i tilstrækkeligt omfang og alvorlige risikovurderinger i månedlige rapporter fra PA til projektet er ikke blevet videreformidlet.
- Interne afrapporteringer til projektledelsen om manglende test af systemet op til idriftsættelse er ikke blevet videreformidlet.

5. Konsekvenser

Skatteministeriet vil snarest muligt redegøre for de gennemførte analysers indhold over for Folketinget og indstille, at der udover den allerede gennemførte standsning af automatiserede inddrivelseskridt i EFI og DMI gennemføres en gradvis, kontrolleret nedlukning af EFI og DMI. Nedlukningen vil blive gennemført over en længere periode, idet systemernes understøttelse af den manuelle inddrivelse og sammenhængen til SKATs øvrige it-systemer betyder, at en afvikling på kort sigt ikke er mulig.

Endvidere forestår et omfattende arbejde med at tilvejebringe midlertidig it-understøttelse af inddrivelsen, der skal træde i stedet for EFI og DMI, og herefter udvikle en langsigtet it-understøttelse af inddrivelsen.

Endelig forestår der, som følge af de konstaterede fejl i EFI og DMI, et omfattende oprydningsarbejde, som indebærer:

- analyse og rensning af fordringsdata.
- forberedelse og gennemførelse af afskrivninger af dele af de 'grå' fordringer med usikkerhed om retskraft, samt manuel gennemgang af de tilbageværende fordringer for at afklare retskraft.
- omstilling af organisationen til midlertidig manuel inddrivelse af restancer.
- analyse af omfanget af SKATs pligt til at genoptage afgørelser som følge af fejl i data og ulovlig inddrivelse samt hurtigst mulig afklaring af, om eventuelt uretmæssigt inddrevne restancer skal tilbagebetales.

5.1 Nedlukning af EFI og DMI og etablering af ny it-understøttelse

Kammeradvokatens analyse af udvalgte funktionaliteter i EFI og DMI viser, at brugen heraf indebærer en række alvorlige og mindre alvorlige fejl. En række af fejlene medfører, at SKAT har foretaget ulovlig inddrivelse over for visse skyldnere eller i øvrigt handlet ulovligt. På den baggrund besluttede SKAT den 8. september 2015 at stoppe al automatisk inddrivelse via EFI og DMI.

I analyserne fra Accenture og Kammeradvokaten er det konkluderet, at der er omfattende fejl og mangler ved EFI og DMI, samt at systemet generelt er så fejlbehæftet og komplekst, at det vil være særdeles vanskeligt og meget tids- og ressourcekrævende at udbedre systemets fejl, så det kan blive fuldt funktionsdygtigt.

På denne baggrund er det Skatteministeriets samlede vurdering, at EFI og DMI ikke vil kunne udgøre it-understøttelsen på inddrivelsesområdet på sigt. Skatteministeriet vil derfor anmode Folketingets Finansudvalg om tilslutning til, at EFI og DMI nedlukkes i en gradvis, kontrolleret proces, idet hensynet til en fortsat manuel inddrivelse og stabil drift af SKATs øvrige it-systemer, som EFI og DMI er integreret med, prioriteres højt i afviklingen.

Udviklingen af et nyt inddrivelsessystem vil ske i en ny programorganisation *ImplementeringsCenter for Inddrivelse (IC)* i Skatteministeriet. Det forventes umiddelbart, at et nyt inddrivelsessystem kan færdigudvikles til 2019.

Indtil et nyt inddrivelsessystem er udviklet, er det nødvendigt at understøtte inddrivelsen med et midlertidigt it-system. Siden nedlukningen af den automatiske inddrivelse har inddrivelsesaktiviteterne således kun været baseret på ikke-borgervendte funktionaliteter i EFI og DMI, fx journalisering, manuel registrering af inddrivelsesskridt i databasen og understøttelse af frivillige indbetalinger. Det har ført til et betydeligt fald i inddrivelsesprovenuet.

En mulighed for at etablere et midlertidigt system er, hvis de konstaterede fejl i de mest grundlæggende automatiserede inddrivelsesfunktioner i EFI og DMI – eksempelvis modregning – kan forbedres og dermed eliminere årsagerne til, at der i disse dele af EFI og DMI sker ulovlig inddrivelse. Det vil blive forsøgt over de kommende måneder i samarbejde med leverandørerne.

Som alternativ til et midlertidigt system baseret på EFI og DMI vil IC planlægge udviklingen af et alternativt midlertidigt system, der kan afløse basisfunktionaliteterne i EFI og DMI og på sigt også udføre de mest grundlæggende automatiserede inddrivelsesfunktioner. Der foreligger ikke et grundlag for at vurdere, hvornår et sådan alternativt midlertidigt system vil kunne tilvejebringes, men udviklingen heraf vil skulle koordineres tæt med den gradvise, kontrollerede nedlukning af EFI og DMI, der derfor koordineres fra IC.

Det bemærkes, at inddrivelsesprovenuet først kan forventes at overstige niveauet fra før nedlukningen af de automatiserede funktioner, når et fuldt funktionsdygtigt inddrivelsessystem er implementeret i 2019.

5.2 Gennemførelse af oprydningsarbejde og løbende inddrivelse

SKAT skal i den nærmeste fremtid omstille al aktiv inddrivelse til manuelt baserede processer indtil enten inddrivelsesfunktionaliteterne i EFI og DMI er blevet fejlrettet og lovliggjort, eller til der er etableret en midlertidig it-understøttelse af inddrivelsesaktiviteterne. Samtidig skal der igangsættes en lang række manuelle oprydningsaktiviteter.

Til håndtering af opgaverne etableres en midlertidig løsning i form af forretningsområdet *SKATs Midlertidige Inddrivelse (SMI)*, som vil tage afsæt i strukturerne i det nuværende SKAT Inddrivelse. Forretningsområdet skal ud over oprydningsopgaverne varetage alle de eksisterende inddrivelsesopgaver i SKAT Inddrivelse, og skal ledes af en ny direktør, som bliver en del af SKATs direktion. SMI bemannes af medarbejdere fra SKAT Inddrivelse. Derudover har regeringen truffet beslutning om at tilføre området yderligere 350 nye årsværk, som vil blive rekrutteret fra 2016.

Samtidig understøttes inddrivelsen af ekstern konsulentbistand og af Kammeradvokaten med henblik på at sikre en optimal styring og planlægning i perioden frem til et nyt inddrivelsessystem er på plads.

For at undgå en situation, hvor borgere oplever, at der ikke er nogen konsekvens ved have gæld til det offentlige, vil det blive prioriteret, at nye krav, som sendes til inddrivelse i SKAT, straks sættes under aktiv inddrivelse. Ligeledes vil der blive prioriteret eventuelt frie sagsbehandlingsressourcer til håndtering af erhvervsrestancer og øvrige udvalgte restancer baseret på væsentlighed og risiko.

Prioriteringen af ressourcer til igangsættelse af inddrivelseskridt vil blive afvejet ift. gennemførelse af oprydningsopgaver. Disse vil blive gennemgået i det følgende afsnit.

5.2.1 Særlige oprydningsopgaver

På kort sigt forventes suspensionen af de automatiserede inddrivelsesindsatser i EFI og DMI at forårsage mange kundehenvendelser og klager til SKAT, som vil skulle besvares og behandles.

I forlængelse heraf vil SMI få ansvar for at udsøge og gennemgå sager, hvor der skal ske genoptagelse på grund af uretmæssig inddrivelse. Dette enten på grund af ulovlige inddrivelseskridt foretaget i EFI og DMI eller på grund af inddrivelse af fordringer uden retskraft.

SKAT er som udgangspunkt forpligtet til, inden for de i lovgivningen fastsatte frister, af egen drift at genoptage de sager, hvor SKAT er bekendt med, at der er sket uretmæssig inddrivelse, herunder som led i de gennemførte analyser. Hvis SKAT ikke kan identificere de berørte skyldnere, vil SKAT være forpligtet til at informere offentligheden om de uretmæssige inddrivelseskridt og om muligheden for at klage eller søge sagen genoptaget ved henvendelse til SKAT.

SMI vil foretage en analyse, der skal afdække og afgrænse:

- I hvilke situationer der skal ske genoptagelse
- I hvilket omfang SKAT kan udsøge de skyldnere, der har været udsat for uretmæssig inddrivelse
- I hvilket omfang der skal ske tilbagebetaling og modregning i forbindelse med genoptagelsen.

SKAT vil, når analysen er gennemført, af egen drift genoptage de sager, der kan udsøges, samt informere om muligheden for eventuel genoptagelse på borgernes initiativ.

SMI vil få en større og længerevarende opgave med at gennemgå fordringer med usikkerhed om retskraften. I næste afsnit beskrives, hvordan denne gruppe af fordringer vil blive udvalgt til enten afskrivning eller manuel gennemgang.

SMI vil få ansvar for at sikre de nødvendige værktøjer til brug for sagsbehandlernes arbejde. Endelig vil SMI også få ansvar for at gennemføre interne kontroller og kvalitetssikring af den manuelle sagsbehandling.

5.2.2 Afskrivning af fordringer med usikkerhed om fordringens retskraft

Kammeradvokatens og Accentures dataanalyse af fordringsmassen har, som beskrevet i afsnit 4, opdelt fordringsmassen i følgende fire grupper:

- *Frasorterede fordringer:* Fordringer under bobehandling. Retskraften vil blive afklaret i forbindelse med den videre behandling.
- *Hvide fordringer:* Fordringer som er vurderet retskraftige og kan sættes under aktiv inddrivelse.

- *Potentielt hvide fordringer.* Fordringer som med stor sandsynlighed er retskraftige, men vil skulle undersøges maskinelt. Hvis den maskinelle undersøgelse viser, at en fordring er retskraftig, vil den blive sat under inddrivelse. Hvis retskraften ikke kan afklares ved maskinel undersøgelse, vil den blive placeret i gruppen af "grå" fordringer.
- *Grå fordringer.* Fordringer hvor det ikke har været muligt at afklare retskraften.

Gruppen af "grå" fordringer består af 7,5 mio. fordringer, hvor det ikke har været muligt at afklare endeligt, om de er retskraftige eller ej. En afklaring af, hvorvidt disse fordringer er retskraftige, vil som udgangspunkt kræve en manuel gennemgang af hver enkelt fordring, hvis vurderingen skal have tilstrækkelig sikkerhed. Da det vil være ressource- og tidsmæssigt urealistisk at gennemgå de "grå" fordringer manuelt, vil det være nødvendigt at foretage en blokafskrivning af dele af denne fordringsmasse. Det vil sige, at nogle af fordringerne vil skulle afskrives, uden at de individuelt er vurderet ikke retskraftige. En sådan afskrivning forudsætter hjemmel her til i lovgivningen.

Der vil blive udarbejdet en model og et beslutningsgrundlag for, hvilke fordringer, der anbefales blokafskrevet, og hvilke fordringer, der anbefales gennemgået i en ekstraordinær manuel indsats. Modellen vil blive opstillet med udgangspunkt i en cost benefit-vurdering, hvor de "grå" fordringer som udgør det største økonomiske aktiv, som udgangspunkt vil skulle prioriteres gennemgået. Derfor er det nødvendigt at opgøre fordringens kursværdi og fordringens sandsynlighed for retskraft. Sandsynligheden for retskraft er estimeret i forbindelse med analyserne af SAS Institute, Accenture og Kammeradvokaten. Kursværdien er opgjort af SKAT og nærmere beskrevet nedenfor samt i bilag 8 om restancesituationen.

Kursværdien er udtryk for, hvor stor en del af restancerne der reelt forventes at kunne inddrives, når der tages højde for restanternes betalingsevne og SKATs erfaringer med bestemte fordringsgruppens inddrivelsespotentiale. Kursværdien kan derfor avendes til at vurdere, hvor stort potentiale den enkelte fordring har ud fra et økonomisk perspektiv. Opgørelser viser, at en stor del af restanterne aktuelt ingen betalingsevne har, hvorfor SKAT efter lovgivningen har meget begrænset mulighed for at inddrive deres gæld. For at give et mere retvisende billede af fordringsmassens værdi har SKAT, med udgangspunkt i oplysninger om restantens betalingsevne, udarbejdet en metode til at opgøre fordringernes kursværdi. Dvs. en værdi, der repræsenterer et estimat for, hvad fordringen på opgørelsestidspunktet er værd som aktiv. Kursværdien giver således et mere retvisende billede af fordringens reelle værdi end den nominelle værdi.

Ved beregning af kursværdi tages der udgangspunkt i restancestatistikens opdelinger og underopdelinger af henholdsvis inddrivelige og ikke inddrivelige restancer. Opgørelsen af inddrivelige og ikke inddrivelige restancer er udtryk for et øjebliksbillede, som ændres i takt med skyldnernes betalingsevne, således at restancerne løbende flytter sig fra ikke inddrivelige til inddrivelige restancer og omvendt. Fastsættelsen af den aktuelle kursværdi indeholder som udgangspunkt en række skøn, der – når tilstrækkelig historik i restancestatistikken foreligger – kan afløses af bedre funderede beregninger.

Ud fra de gennemførte analyser af fordringernes sandsynlighed for retskraft og den beregnede kursværdi kan følgende værdier sættes på fordringsmassen segmenteret i de fire overordnede grupper, jf. tabel 3.

Tabel 3. Fordringsmassen opgjort efter kursværdi og sandsynlighed for retskraft

	Antal	Nominel værdi	Kursværdi	Sandsynlighed for retskraft
Undtaget: Fordringer under bobehandling	0,3	10,0	2,1	85%
Hvide: Fordringer som er fundet retskraftige	3,6	12,9	7,7	99%
Potentielt hvide: Fordringer som potentielt er retskraftige	9,1	17,0	9,7	98%
Grå: Fordringer hvor retskraften ikke kan afklares	7,5	34,3	14,0	81%
Total	20,5	74,2	33,5	91%

Anm: Totalerne for nominel værdi og kursværdi er afrundet.

Det bemærkes at kolonnen "Antal" viser antal fordringer ekskl. rentefordringer. Tallene i de øvrige kolonner er inkl. renter.

Antal, nominel værdi og sandsynlighed for retskraft er baseret på en opgørelse af 28. august 2015. Kursværdien er baseret på en opgørelse af 31. juli 2015.

Af tabel 3 fremgår det, at kursværdien generelt er markant lavere end den nominelle værdi, hvilket kan tilskrives, at en stor andel af restanterne har en meget lav eller ingen betalingsevne. Det betyder, at selv "hvide" fordringer, som er vurderet retskraftige, ikke nødvendigvis vil kunne inddrives. Ligeledes fremgår det, at de "grå" fordringer, hvor en delmængde vil skulle afskrives, reelt har en samlet værdi på 14 mia. kr.

Ved at kombinere kriterierne vedrørende fordringens sandsynlighed for retskraft og fordringens kursværdi bliver det muligt at udvælge de "grå" fordringer, som er mest rentable at gennemgå, dvs. de fordringer, hvor muligheden for reel inddrivelse er størst.

I tabel 4 er de grå fordringer opdelt i intervaller efter deres kursværdi med angivelse af antal, nominel værdi og kursværdi. Tabellen giver et billede af, at det er muligt at fokusere en manuel gennemgang på relativt få fordringer, som vil dække et relativt stort provenu.

Det fremgår eksempelvis, at der er ca. 400 fordringer med en kursværdi over 1 mio. kr. og en kursværdi på 1,2 mia. kr. for hele gruppen. Denne gruppe et eksempel på fordringer, som det i høj grad vil kunne betale sig at gennemgå manuelt. Omvendt fremgår det også, at en stor gruppe bestående af ca. 6,6 mio. fordringer har en kursværdi under 2.000 kr. Denne gruppe fordringer er et eksempel på fordringer, som vil skulle overvejes afskrevet.

I de videre analyser og overvejelser kan der således indgå forskellige kriterier, fx at mindre fordringer afskrives forlods, mens store fordringer indgår i gruppen af fordringer, der skal gennemgås manuelt. Der kan også tages udgangspunkt i størrelsen af den enkelte skyldners samlede restancer som kriterium for manuel gennemgang.

Tabel 4. Grå fordringer fordelt på kursværdi

Fordringens Kursværdi (kr.)	Antal (tusinde)	Nominel værdi		Kursværdi	
		Gns. (kr.)	Total (mio. kr.)	Gns. (kr.)	Total (mio. kr.)
0-2.000	6.596,9	1.028	6.778	316	2.086
2.001-5.000	411,4	8.604	3.540	3.037	1.249
5.001-10.000	197,2	16.420	3.238	7.000	1.380
10.001-25.000	128,5	34.505	4.434	15.450	1.985
25.001-50.000	45,5	72.688	3.308	34.625	1.576
50.001-100.000	21,1	142.957	3.013	69.002	1.454
100.001-200.000	9,1	281.018	2.553	137.739	1.251
200.001-300.000	2,5	515.683	1.306	242.504	614
300.001-400.000	1,1	740.810	795	345.704	371
400.001-500.000	0,5	1.002.039	518	446.076	231
500.001-600.000	0,4	1.098.565	416	542.984	206
600.001-700.000	0,2	1.769.786	382	652.277	141
700.001-800.000	0,2	1.680.807	272	747.204	121
800.001-900.000	0,1	1.498.696	114	845.413	64
900.001-1.000.000	0,1	2.153.012	153	946.700	67
Over 1.000.000	0,4	7.246.114	3.022	2.878.874	1.200
Samlede	7.525	4.559	34.307	1.860	13.999

Anm: Antal og nominal værdi er baseret på en opgørelse af 28. august 2015. Kursværdien er baseret på en opgørelse af 31. juli 2015.

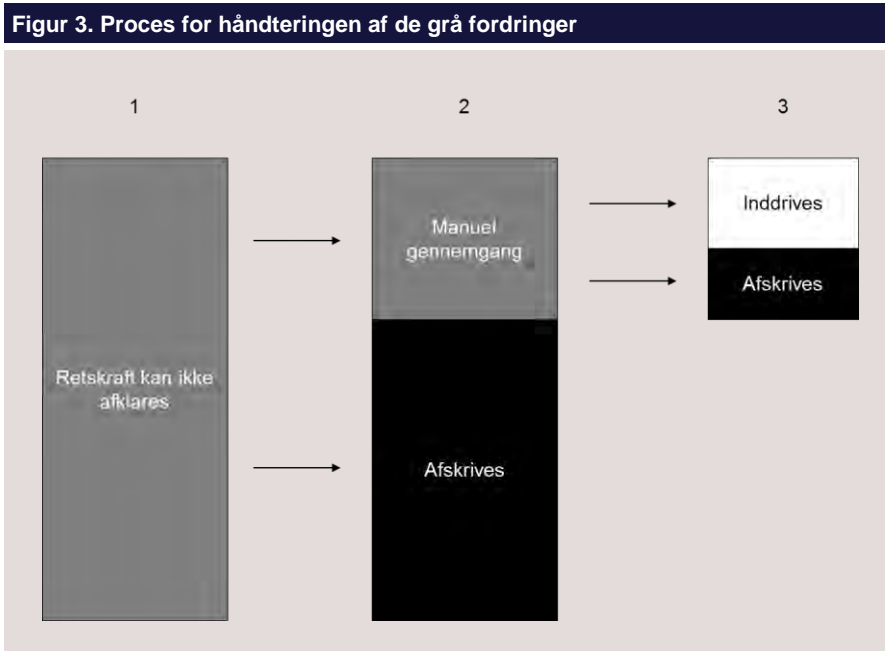
Ud over hensynet til kursværdi og legalitet, vil der i de videre analyser og overvejelser også skulle tages en række yderligere hensyn til fx den oplevede retsfølelse i befolkningen og de samlede økonomiske samt regnskabsmæssige konsekvenser for det offentlige.

Det vil herunder blive undersøgt, om der er nogle fordringstyper, der indeholder så mange datafejl og dokumentationsfejl, at de kan forhåndsafskrives. Dermed vil de ikke skulle indgå i den samlede segmentering af fordringsmassen, men udgøre et selvstændigt segment, som det umiddelbart kan anbefales at afskrives. Kammeradvokatens analyse af de såkaldte RUF-krav (Retskraftige Uerholdelige Fordringer) har vist, at en stor del af kravene er fejlbehæftede og forældede. Der vil blive analyseret videre på, om der er grundlag for at afskrive RUF-kravene forlods.

Omvendt er enkelte fordringstyper af en sådan karakter, at der vil være særlige problemer ved at afskrive dem uden, at de via en manuel gennemgang er blevet vurderet forældede. Det gælder fx restancer vedr. underholdsbidrag, hvor der ikke er mulighed for forskudsvis udlægning (forhøjet bidrag - tillæg til normalbidraget og uddannelsesbidrag til børn samt ægtefællebidrag) og politibøder, som omfatter straffelovsovertrædelser.

Udgangspunktet for segmenteringen er således, at fordringer med en høj kursværdi og en stor sandsynlighed for retskraft prioriteres gennemgået. Samtidig vil fordringer, hvor kursværdien og sandsynligheden for retskraft ikke står mål med en ekstraordinær manuel indsats, blive anbefalet afskrevet. Segmenteringen vil dog jf. ovenstående bl.a. også skulle tage højde for, om der er kravtyper, hvor en afskrivning vil medføre særlige udfordringer, og som derfor vil skulle anbefales gennemgået, på trods af en evt. lavere kursværdi eller sandsynlighed for retskraft.

De fordringer, som vil skulle gennemgås manuelt, vil i forbindelse med gennemgangen blive opdelt i en gruppe, som er retskraftig, og som kan sættes under inddrivelse, og en gruppe som er forældet, og som vil skulle afskrives. Disse afskrivninger vil blive foretaget løbende i takt med at fordringerne gennemgås. Figur 3 beskriver den overordnede proces for håndteringen af de grå fordringer.



5.3 Fremsættelse af lovforslag til understøttelse af inddrivelsen

For at hindre yderligere utilsigtet forældelse er der for det første behov for afbrydelse af forældelsesfristen for alle retskraftige fordringer. Skatteministeren vil derfor i oktober 2015 fremsætte et lovforslag om, at forældelsen for retskraftige fordringer under inddrivelse standses, så forældelsesfristen tidligst regnes fra om tre år. Dette lovforslag skal gøre, at SKAT ikke behøver at allokere ressourcer til manuel forældelsesafbrydelse, men kan anvende disse til oprydningsopgaverne samt aktiv inddrivelse. I de forgangne år har en stor del af ressourcerne være allokeret til manuel forældelsesafbrydelse.

For det andet vil en manuel gennemgang af alle fejlbehæftede fordringer vil være tidskrævende og omkostningsfuld. Der kan anvendes en afskrivningsmodel, hvor fordringer, der har særligt lavt inddrivelsespotentiale, kan afskrives segmentvist. Der vil skulle fremsættes et lovforslag, der muliggør afskrivning på baggrund af kriterier vedrørende sandsynlighed for retskraft og kursværdi mv.

For det tredje har de gennemførte analyser påvist, at den lovgivningsmæssige kompleksitet på inddrivelsesområdet bidrager til fejl i data. På baggrund af analysearbejdet vurderes det desuden, at en gennemgribende forenkling af det bagvedliggende lovgrundlag er en forudsætning for at reetablere systemunderstøttelse af inddrivelsesområdet. Derfor omfatter den tredje fase en gennemgribende forenkling af inddrivelseslovgivningen mv. En forenkling skal sikre, at lovgrundlaget understøtter en automatisering af inddrivelsesprocesserne. Dette arbejde vil ske i tæt samarbejde med Justitsministeriet og de øvrige ministerier, der har lovgivning af betydning på området.

Skatteministeriet/Ministry of Taxation
Nicolai Eigtveds Gade 28
DK 1402 – København K

Telefon +45 3392 3392
Mail skm@skm.dk

www.skm.dk

Skatteministeriet udgiver løbende rapporter, som behandler større skatteøkonomiske temaer. Rapport-formatet har til formål at belyse større temaer, som kræver en grundig behandling med flere kapitler, underanalyser og delkonklusioner.

Rapporter henvender sig eksempelvis til journalister, undervisere, interesseorganisationer og andre med interesse for skattepolitik og skatteøkonomiske forhold.
