



Notat til Statsrevisorerne om
eIndkomst

April
2009

revision
revision

revision

eIndkomst

14. april 2009

RN D401/09

I. Indledning

1. På mødet den 28. januar 2009 drøftede Statsrevisorerne konsekvenserne af SKATs implementering af eIndkomst. Rigsrevisionen var bekendt med en lang række indikationer på, at der ved implementeringen var opstået problemer med kommunikationen mellem indberetningspligtige virksomheders it-systemer og SKATs it-systemer. Det blev på den baggrund aftalt, at jeg i et notat orienterede Statsrevisorerne om eIndkomst.

2. Dette notat redegør for:

- hvad eIndkomst er
- det bevillingsmæssige grundlag
- hvilke problemer implementeringen af eIndkomst har medført
- risici og SKATs håndtering heraf
- konsekvenser af problemerne med eIndkomst.

3. Rigsrevisionen har i forbindelse med udarbejdelsen af notatet holdt møder med SKAT og SKATs Interne Revision samt gennemgået diverse materiale vedrørende oprettelsen af eIndkomst og en række statusrapporteringer fra SKAT.

II. Hvad er eIndkomst?

4. Ved lov nr. 403 af 8. maj 2006 om et indkomstregister blev der oprettet et fælles offentligt indkomstregister, hvor virksomheder og offentlige myndigheder månedligt skal indberette en række oplysninger om indkomst og arbejdsomfang for medarbejdere. Ifølge bemærkningerne til lovforslaget er det hensigten at samle indkomstoplysninger i ét register, som bl.a. kan anvendes af de offentlige myndigheder og andre, der i deres sagsbehandling har brug for oplysninger om borgernes indkomst, fx ved administration af arbejdsløshedsdagpenge, boligstøtte, SU, kontanthjælp m.m. Formålet med et sådant eIndkomstregister er hovedsageligt at skabe grundlag for en regelforenklung og at effektivisere administrationen.

5. EIndkomst er et register, der administreres af SKAT, og som stort set indeholder de samme indkomstoplysninger, som fremgår af lønmodtagernes lønsedler. Registret indeholder også indkomstoplysninger om SU, pension og sociale ydelser som kontanthjælp o.l. Alle de oplysninger, som tidligere fremgik af de årlige oplysningssedler, er således indeholdt i de månedlige indberetninger til eIndkomstregistret.

6. Indberetning til elndkomstregistret var frivillig i 2007, men blev obligatorisk for alle indberetningspligtige virksomheder pr. 1. januar 2008. Tidligere skulle virksomhederne hver måned alene angive A-skat mv. som en samlet sum for hele virksomheden. Lønoplysninger, herunder afholdt A-skat mv. for de enkelte ansatte, skulle kun indberettes én gang årligt via oplysningssedlerne.

III. Bevilling

7. For at tilgodese en gradvis indfasning af elndkomst søgte Skatteministeriet ved aktstykke nr. 68 af 28. november 2005 om tilladelse til at igangsætte udviklingen af elndkomst. Det blev skønnet, at de samlede udgifter ville udgøre 30,8 mio. kr., der skulle afholdes inden for Skatteministeriets bevillingsmæssige rammer.

8. I januar 2006 fremsatte skatteministeren et lovforslag om elndkomst (senere vedtaget som lov nr. 403 af 8. maj 2006 om et indkomstregister). Af lovforslaget fremgik det, at projektet ville være forbundet med udgifter på ca. 59 mio. kr. (ca. 44 mio. kr. til engangsomkostninger og 15 mio. kr. til årsværksudgifter i projektet). Forskellen fra aktstykke nr. 68 af 28. november 2005 skyldtes dels udgifter på systemtilretning af eksisterende systemer, dels det interne årsværksforbrug i SKAT.

9. Ved aktstykke nr. 203 af 18. august 2006 anmodede Skatteministeriet om tilladelse til at fortsætte etableringen af it-projektet elndkomst, hvor de samlede udgifter nu skønnedes at udgøre ca. 94 mio. kr. De øgede udgifter skyldtes ifølge aktstykket hovedsageligt, at udgifterne til systemudvikling ville blive væsentligt højere, dels fordi man ønskede at benytte indkomstregistret til flere formål end oprindeligt planlagt, dels fordi man på grund af en presset tidsplan ikke havde haft tid til at gennemføre en egentlig udbudsforretning, men i stedet måtte indkøbe it-udvikling i medfør af rammekontrakter i regi af SKI (Statens og Kommunernes Indkøbs Service A/S). Baggrunden for at igangsætte udviklingen af elndkomst uden at gennemføre en udbudsforretning var, at der i forbindelse med det nye system var udarbejdet en business case, der påviste store besparelser og effektiviseringer i kommunerne og på dagpengeområdet. Det blev derfor besluttet at gennemføre projektet uden en udbudsforretning med en øget risiko i forhold til udviklingsomkostningerne, så gevinsterne ved implementeringen kunne høstes hurtigst muligt. Ministeriet anførte i aktstykket, at de øgede anvendelsesmuligheder af indkomstregistret ville muliggøre besparelser i såvel den offentlige udbetaling af overførselsindkomster som den offentlige administration. På dagpengeområdet blev det således skønnet, at man ved de forbedrede kontrolmuligheder kunne imødegå fejludbetalinger i størrelsesordenen 180 mio. kr.

10. Ved aktstykke nr. 19 af 3. oktober 2007 anmodede Skatteministeriet endnu engang om tilladelse til at fortsætte etableringen af it-projektet elndkomst, hvor de samlede udgifter nu skønnedes at udgøre ca. 141 mio. kr. (ekskl. renteudgifter). I aktstykket blev det oplyst, at stigningen i skønnet skyldtes øgede udgifter til systemudvikling.

IV. Hvilke problemer har implementeringen af elndkomst medført?

11. Efter ibrugtagningen af elndkomst i fuld skala pr. 1. januar 2008 indberettede virksomhederne månedligt – første gang i februar – en lang række detaljerede oplysninger om de enkelte lønmodtagere, og virksomhederne indbetalte de beløb vedrørende personskatter, der var tilbageholdt i forbindelse med lønudbetalingen.

I løbet af 1. halvår konstaterede SKAT, at der måned for måned skete en stigning i summen af indbetalte beløb, der ikke kunne relateres til indberetninger i elndkomst, og tilsvarende skete der en stigning i indberetninger, der ikke kunne relateres til konkrete indbetalinger.

12. I SKAT registreres virksomhedernes indbetalinger og indberetninger i forskellige systemer, hvorefter der foretages en maskinel sammenholdelse, før beløbene falder på plads, dels på kontoen for skatteindtægter, dels i diverse registre vedrørende den enkelte lønmodtager.

I tabel 1 oplyses omfanget pr. 11. september 2008 af åbne poster i form af de indbetalinger og indberetninger fra virksomhederne, som SKAT ikke umiddelbart kunne afstemme.

Tabel 1. Åbentstående poster pr. 11. september 2008

	Beløb i mio. kr.	Antal berørte virksomheder
Beløbsindbetalinger uden indberetninger	6.615	18.683 ¹⁾
Indberetninger uden beløbsindbetalinger	5.642	33.356 ¹⁾

¹⁾ Nogle af virksomhederne indgår i begge typer af åbentstående poster.

Kilde: SKATs Hovedcenter.

Det fremgår af tabellen, at SKAT akkumuleret havde modtaget indbetalinger vedrørende tilbageholdt skat på 6,6 mia. kr. og indberetninger vedrørende 5,6 mia. kr., der ikke umiddelbart kunne afstemmes. Samtidig ses det, at over 33.000 virksomheder var berørt, hvilket svarer til 15-20 % af alle indberetningspligtige virksomheder i Danmark.

13. Der var en lang række forskellige årsager til, at der opstod uafstemmelige indberetninger og indbetalinger. Blandt de væsentligste kan nævnes:

- elndkomregistret forudsatte stor præcision ved virksomhedernes initiale indtastning af stamdata i Erhvervsregistret
- elndkomregistret fordrede meget præcise specifikationer i virksomhedernes indberetninger, og da indberetninger vedrørende de enkelte lønmodtagere nu skulle ske hver måned, er der også krav til periodisering
- elndkomregistret forudsatte, at virksomhedernes lønsystemer blev sat op, så de kunne kommunikere med elndkomregistret
- elndkomregistret afviste ikke indberetninger fra virksomheder, selv om der var manglende overensstemmelse mellem stamoplysninger vedrørende virksomhederne og indberetningerne.

14. I mange tilfælde blev virksomhederne ikke automatisk – via systemmæssige afvisninger af fejlagtige indberetninger – bekendt med, at deres indberetninger ikke kunne bruges af SKATs systemer. I 1. halvår 2008 søgte SKAT gennem dialog med virksomhederne at håndtere problemerne, men SKAT undervurderede problemets omfang, og der blev ikke sat tilstrækkelige resurser af til en løbende oprydning, hvilket medførte den omtalte ophobning af uafstemmelige indberetninger og indbetalinger i årets første 8 måneder.

For at undgå en fortsat ophobning gennemførte SKAT den 13. november 2008 en systemændring, der medførte, at indberetninger med formelle fejl blev afvist med fejlmeddelelser til de indberettende virksomheder. Virksomhederne blev herefter klar over, at der var fejl, og hvis ikke de selv kunne løse fejlene, var det naturligt at kontakte SKAT. Det gav SKAT bedre mulighed for at bistå de enkelte virksomheder, ligesom SKAT hurtigere blev bekendt med mangler i den generelle vejledning til virksomhederne eller eventuelle systemfejl i SKATs systemer.

15. Skatteministeriet har oplyst, at baggrunden for den store mængde åbentstående poster var, at virksomhederne ikke fik indberettet korrekt til systemet, hvorved betalinger og angivelser havde svært ved at mødes. Skatteministeriet oplyste videre, at en række virksomheder og lønservicebureauer ikke rettidigt har fået tilpasset egne systemer til at kommunikere med elndkomst. Ifølge ministeriet var en konsekvens heraf tillige, at kun et meget beskedent antal virksomheder – på trods af talrige opfordringer fra SKAT – valgte at bruge systemet i

2007, hvilket kunne have medført en smidigere implementering. I stedet valgte stort set alle virksomheder at vente, til indberetningen blev obligatorisk.

16. Skatteministeriet oplyste i sit høringssvar til notatudkastet den 2. april 2009, at det er SKATs vurdering, at systemet nu kører planmæssigt og stabilt. Endvidere har virksomhederne vænnet sig helt til systemet, der løbende er blevet og fortsat bliver optimeret. Med henblik på også fremadrettet at sikre dialogen omkring eIndkomstsystemet har SKAT opretholdt den følgegruppe, som blev nedsat i forbindelse med beslutningen om at udvikle systemet. Følgegruppen består af de væsentligste interessenter i forhold til eIndkomst – herunder særligt arbejdsgiverorganisationerne, som blev nedsat i forbindelse med udviklingen af eIndkomst. I følgegruppen drøftes såvel konkrete problemstillinger som initiativer til mulige forbedringer af systemet, ligesom gruppen anvendes til at sikre den optimale vejledning af virksomhederne ved brugen af systemet.

17. Rigsrevisionen har endnu ikke haft mulighed for at efterprøve, om systemet nu er stabilt og fungerer efter hensigten, men Rigsrevisionen vil ved den løbende årsrevision foretage en særlig revision med fokus på systemets funktionalitet.

V. Risici og SKATs imødegåelse heraf

18. I august 2008 erkendte SKAT, at mængden af åbentstående poster indebar en væsentlig risiko for, at oprydningen ikke blev tilendebragt inden afslutningen af regnskabet for 2008. Dette ville få den konsekvens, at de skatteindbetalinger, der hang i systemerne, ikke ville kunne indtægtsføres i statsregnskabet for 2008, og der kunne blive en afledt virkning på kontoen for skatterestancer.

19. Det var endvidere en væsentlig risiko, at en række indberetninger om løn, tilbageholdt skat mv. ikke ville være til rådighed ved kørsel af årsopgørelser for medarbejdere i de virksomheder, hvis indberetning hang i systemerne. Konsekvensen heraf ville være, at et antal årsopgørelser ville være fejlbehæftede.

20. For at imødegå de risici, den manglende oprydning indebar, iværksatte SKAT den 11. september 2008 en handleplan, hvor man med en øget resurseindsats ville nedbringe omfanget af de indberetninger og indbetalinger, der ikke umiddelbart kunne afstemmes.

Opgaven viste sig kompliceret og meget resursekrævende, og under stigende ledelsesbevågenhed gennemførte SKAT i alt 3 handleplaner i perioden frem til 2. marts 2009. Rigsrevisionen har gennemgået alle 3 handleplaner og har løbende afholdt møder med ledelsen i SKAT for at følge udviklingen i sagen. Ved den første handleplan medførte Rigsrevisionens møde med ledelsen i SKAT, at SKAT hurtigt udarbejdede en ny og mere dækkende handleplan.

21. Sideløbende med de 2 første handleplaner gennemførte Rigsrevisionen en række revisionsmæssige tiltag, som bl.a. omfattede gennemgang af ugentlige statusnotater og regnskabsanalyser på størrelserne af udvalgte nøgletal i forbindelse med den løbende oprydning af de åbentstående poster i eIndkomst.

Endvidere gennemførte revisionen en substansrevision på udvalgte virksomheder med de største åbentstående poster, som ifølge SKATs status pr. 8. december 2008 fremgik som "afsluttet". Formålet med denne revision var at opnå en begrundet overbevisning om, at disse sager var faldet rigtigt på plads. Revisionen viste, at kun 6 ud af de gennemgåede 12 sager var faldet fuldstændigt på plads systemmæssigt. Ved den afsluttende årsrevision for 2008 vil Rigsrevisionen foretage yderligere substansrevision med det formål at få en begrundet overbevisning vedrørende kvaliteten af SKATs oprydningsarbejde.

Udvikling i åbentstående poster – beløbsindbetalinger uden indberetninger

22. Tabel 2 viser udviklingen i åbentstående poster vedrørende beløbsindbetalinger uden indberetninger.

Tabel 2. Åbentstående poster – beløbsindbetalinger uden indberetninger

	Startdato	Beløb i mio. kr.	Antal berørte virksomheder
Handleplan I	11. september 2008	6.615	18.683
Handleplan II	12. november 2008	5.094	20.038
Handleplan III	14. januar 2009	2.626	32.737
Efter handleplan III frem til afslutningen af oprydningsarbejdet	2. marts 2009	673	16.056

Kilde: SKATs Hovedcenter.

Det fremgår af tabellen, at SKAT ved gennemførelsen af de 3 handleplaner har reduceret de åbentstående poster beløbsmæssigt fra 6,6 mia. kr. til 0,7 mia. kr., svarende til ca. 90 %. Antallet af berørte virksomheder er mere svingende. SKAT har her oplyst, at man har prioriteret de virksomheder med de største beløb først, hvilket forklarer faldet i summen af beløbsindbetalinger uden indberetninger, mens opgørelsestidspunktet har betydning for antallet af virksomheder, idet mange virksomheder havde periodeforskydning mellem indbetaling og indberetning.

23. Vedrørende status pr. 2. marts 2009 har SKAT oplyst, at beløb under 200.000 kr. i overensstemmelse med sædvanlig praksis siden er blevet udbetalt til virksomhederne med anmodning om at afstemme lønbogholderiet med indberetningerne til elndkomst. Det drejede sig om 184 mio. kr. pr. 2. marts 2009 og berørte 15.788 virksomheder. De resterende 489 mio. kr., der berørte 268 virksomheder (heraf 270 mio. kr. vedrørende én stor virksomhed), forventede SKAT at have afklaret inden udgangen af marts 2009.

Udvikling i åbentstående poster – indberetninger uden beløbsindbetalinger

24. For så vidt angår de åbentstående poster, hvor der var modtaget indberetninger uden beløbsindbetalinger, har SKAT oplyst, at oprydningsarbejdet allerede var afsluttet inden påbegyndelsen af handleplan III medio januar 2009, hvorefter resterende virksomheder uden beløbsindbetalinger efter de normale procedurer var overført til restancekontoen, hvilket medførte rykning og eventuelt inddrivelse.

VI. Konsekvenser af problemerne med elndkomst

Administrative byrder for indberettende virksomheder

25. De omtalte problemer i forbindelse med implementeringen af elndkomst har naturligvis medført en række administrative problemer for de virksomheder, hvis indberetninger og indbetalinger ikke umiddelbart kunne falde på plads i SKATs systemer. Virksomhederne har således haft store problemer med at tilpasse deres lønsystemer og administrative rutiner til SKATs krav. Herudover har der i forbindelse med oprydningen i efteråret 2008 været eksempler på virksomheder, der har modtaget foreløbige fastsættelser af månedlige skatteindbetalinger, uagtet de allerede havde indberettet til systemet, og virksomheder, der er blevet rykket for indbetalinger, selv om de allerede havde indbetalt skyldige beløb.

Periodisering af skatteindtægter

26. I SKATs regnskab indtægtsføres indberetninger fra arbejdsgiverne om tilbageholdt skat hos deres ansatte samt de foreløbige fastsættelser, der foretages af SKAT, når arbejdsgiverne ikke indberetter tilbageholdte skatter. Hvis der på grund af fejl eller mangler sker ret-

telser i det følgende år, reguleres indtægtskontoen i dette år. Der vil altid forekomme sådanne rettelser, men denne forskydning i periodiseringen af indtægter vil alt andet lige være på et konstant niveau.

SKAT har oplyst, at indtægtsniveauet i det foreløbige regnskab for 2008 er lidt højere end i 2007 og højere end det forventede. SKAT skønner derfor, at de problemer, der har været med elndkomst, kun har haft en forholdsvis lille påvirkning på periodiseringen af provenuet fra A-skat i regnskabsåret 2008.

27. Rigsrevisionen vil være særligt opmærksom på dette forhold ved den afsluttende årsrevision for 2008 og rapportere herom i beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2008.

Kvaliteten af årsopgørelser for 2008

28. Det er naturligvis vanskeligt at bedømme kvaliteten af årsopgørelser, før man konstaterer, hvor mange rettelser der senere må foretages, men SKAT foretager hvert år nogle udsøgninger af årsopgørelser med åbenbare fejl. SKAT har oplyst, at disse udsøgninger normalt resulterer i et fejlniveau på ca. 25.000 årsopgørelser, mens en udsøgning i marts 2009 efter de samme kriterier resulterede i ca. 9.000 årsopgørelser vedrørende 2008.

Som noget nyt havde SKAT fra og med indkomståret 2008 mulighed for at tilbageholde årsopgørelser i ca. 2 uger, når det konkret blev vurderet, at der i denne periode ville komme nye data, og at årsopgørelsen ville blive forkert uden disse data. SKAT har oplyst, at man forventede at tilbageholde ca. 11.500 årsopgørelser af denne grund.

Årsopgørelser for medarbejdere i de virksomheder, som på trods af SKATs rykkere ikke har indberettet indkomstoplysninger i elndkomst, vil naturligt være fejlbehæftede. SKAT har oplyst, at 7.514 virksomheder ikke har foretaget indberetninger vedrørende 2008, og at det svarer til niveauet i tidligere år.

29. Disse opgørelser indikerer, at SKAT ikke forventer særlige problemer med kvaliteten af årsopgørelserne for 2008.

Rigsrevisionen er i den forbindelse bekendt med, at der i første kørsel af årsopgørelser har været mindre fejl i flere hundredetusinde opgørelser, fordi oplysninger om gruppelivsforsikringer fra en række pensionsforsikringsselskaber ikke blev medtaget. SKAT har oplyst, at fejlen skyldtes, at der manglede en kodeværdi i de oprindelige indberetninger. Videre har SKAT oplyst, at fejlen blev opdaget og rettet så sent, at det ikke var muligt at lade oplysningerne indgå i hovedkørslen, men at de indgik i en ny kørsel ultimo marts 2009. Samtidig har pensionsforsikringsselskaber underrettet de berørte skatteydere.

Rigsrevisionen vil ved den afsluttende årsrevision for 2008 være særligt opmærksom på kvaliteten af årsopgørelserne for 2008 og rapportere herom i beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2008.

VII. Sammenfatning

30. Jeg kan konstatere, at implementeringen af elndkomst pr. 1. januar 2008 gav massive problemer. Det kan umiddelbart konstateres, at det i starten var vanskeligt for virksomhederne at kommunikere med SKATs nye it-system.

For virksomhederne gav det sig udtryk i en lang række administrative gener i form af tilpasninger af it-systemer, fejlrettelser og usikkerhed om, hvorvidt indberetningerne var accepteret af SKATs systemer mv.

For SKAT betød det, at systemerne ikke kunne håndtere alle indberetningerne automatisk med den konsekvens, at der i 1. halvår skete en ophobning i systemerne af indberetninger

og betalinger fra virksomhederne. Den manglende behandling i SKATs systemer medførte en manglende opdatering af de systemer, der skulle danne henholdsvis SKATs årsregnskab for 2008 og borgernes årsopgørelser vedrørende indkomståret 2008.

31. Jeg kan videre konstatere, at SKAT reagerede på risikoen for fejl i regnskabet og årsopgørelserne, og med stigende ledelsesbevågenhed blev der iværksat en række handlingsplaner, der ifølge SKATs oplysninger har resulteret i, at ophobningen i systemerne var nedbragt tids nok til, at påvirkningen af regnskab og årsopgørelser har været lille.

Rigsrevisionen vil i forbindelse med den afsluttende årsrevision for regnskabsåret 2008 undersøge disse forhold og rapportere herom i beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2008.

32. Endelig har jeg noteret mig, at det er SKATs vurdering, at systemet nu kører planmæssigt og stabilt. Rigsrevisionen vil ved årsrevisionen efterprøve, om SKAT har fået tilrettet systemets funktionalitet og de administrative rutiner, så der ikke igen opstår problemer for virksomhederne i forbindelse med indberetning af lønoplysninger og/eller for SKATs aflægelse af et korrekt periodiseret regnskab og dannelse af korrekte årsopgørelser for borgerne.

33. Jeg forventer, at Rigsrevisionen kan rapportere om den samlede revision af elndkomst i beretning til Statsrevisorerne om revisionen af statsregnskabet for 2008.

Kirsten Leth-Nissen
fg.