

Juni 2022



Opfølgning på eftersyn af akutte it-problemer i skattevæsenet:

Gældsområdet

Det er en kerneopgave for Skatteforvaltningen at inddrive borgeres og virksomheders gæld til det offentlige. Det er Gældsstyrelsens opgave at inddrive gælden på vegne af de hundredvis af offentlige kreditorer fra både stat, kommuner og offentlige virksomheder, som forgæves har forsøgt at opkræve ubetalte skatter, afgifter, bøder mv.

Gælden opstår, fordi borgere og virksomheder ikke har betalt et udestående til en offentlig kreditor. Det kan fx være skatter, som ikke er betalt til Skattestyrelsen, eller bøder udstedt af politiet. Hvis en betalingsfrist overskrides, forsøger kreditorerne først selv at opkræve kravet, typisk gennem skriftlige rykkere eller telefonisk kontakt. Lykkes det ikke for kreditor at opkræve kravet, oversendes det til Gældsstyrelsen. Gældsstyrelsen har som offentlig inddrivelsesmyndighed en række ekstra beføjelser og værktøjer til at inddrive gælden – også gennem tvang.

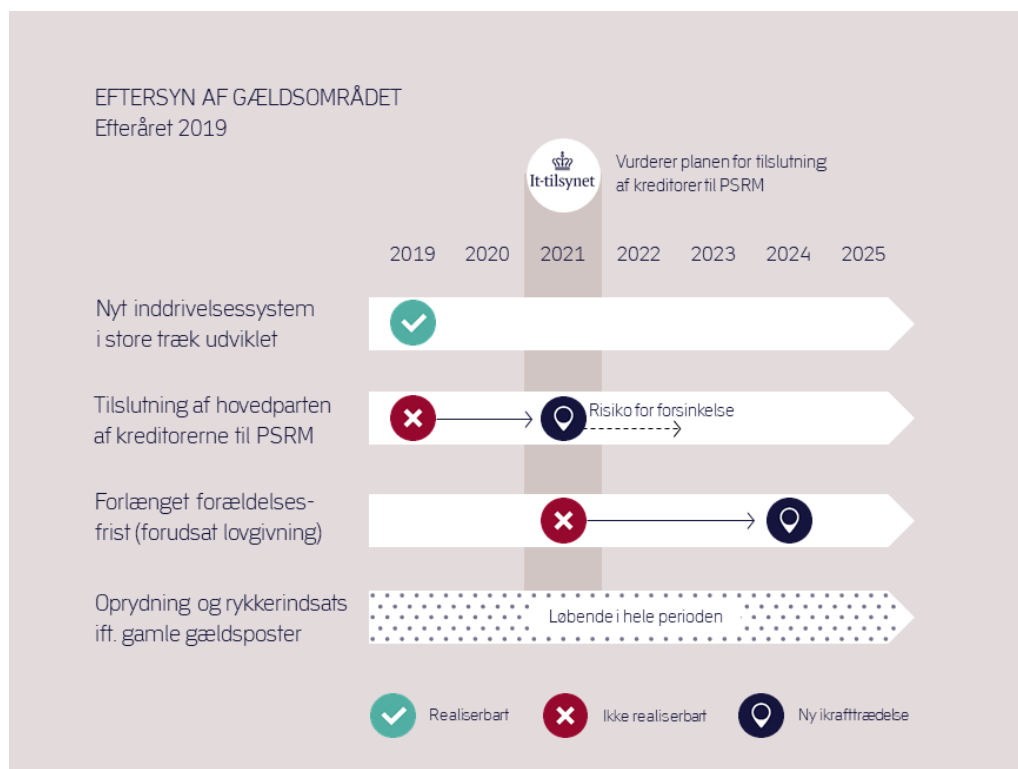
Den offentlige gældsinddrivelse har dog været udfordret i flere år på grund af det fejlramte og nu nedlukkede it-system EFI. Gældsinddrivelse foregår i dag i it-systemerne PSRM, der er Gældsstyrelsens nye inddrivelsessystem, og DMI.

OPKRÆVNING	GÆLDSINDDRIVELSE	
<p>Opkrævningssystemer i Skatteforvaltningen</p> <p>Opkrævningen af skatte- og afgifts-krav sker i et af Skatteforvaltningens tre opkrævningssystemer:</p> <ul style="list-style-type: none">• KOBRA• Skattekontoen• SAP38 <p>Hvis det ikke lykkes at opkræve et krav oversendes det til Gældsstyrelsen med henblik på inddrivelse i PSRM eller DMI.</p>	<p>PSRM</p> <p>Gældsstyrelsens nye inddrivelsessystem PSRM (Public Sector Revenue Management) er taget i brug og anvendes til at inddrive gæld på vegne af de offentlige kreditorer, som indtil videre er tilsluttet systemet. I PSRM er det blandt andet muligt at foretage lønindeholdelse, som er et af de mest effektive inddrivelsesredskaber, som Gældsstyrelsen har til rådighed.</p> <p>Der er i 2021 inddrevet ca. 3,7 mia. kr. i PSRM. Heraf er der alene via lønindeholdelse inddrevet ca. 1,6 mia. kr.</p>	<p>DMI</p> <p>Størstedelen af gælden inddrives fortsat i Gældsstyrelsens inddrivelsessystem DMI (DebitorMotorInddrivelse). I DMI inddrives gælden gennem blandt andet modregning, rykkerudsendelser og udlæg.</p> <p>Der er i 2021 inddrevet ca. 7,8 mia. kr. i DMI.</p>

Konklusioner fra eftersyn af skattevæsenets akutte it-problemer i 2019

Regeringens eftersyn af skattevæsenets akutte it-udfordringer fra 2019 viste, at der fortsat var et betydeligt arbejde med at genoprette det samlede gældsområde, som ville strække sig langt ind i 2020'erne:

- **Udvikling af nyt gældsinddrivelsessystem:** Grundfunktionaliteterne i det nye gældsinddrivelsessystem, PSRM, var i store træk udviklet, men enkelte funktionaliteter var fortsat ikke færdigudviklede.
- **Tilslutning af offentlige kreditorer til det nye gældsinddrivelsessystem:** Der udestod et omfattende arbejde med at tilslutte alle offentlige kreditorer til PSRM. Tidsplanen var presset, og der var brug for en mere realistisk plan. Hovedparten af kreditorerne kunne tidligst være tilsluttet det nye system i 2021, ligesom der var risiko for, at tilkoblingen af enkelte it-systemer – blandt andet dele af skattevæsenets egne systemer – kunne trække yderligere ud.
- **Oprydning i gældsposter:** Der var fortsat brug for at rydde op i millioner af gældsposter, og oprydningen ville fortsætte efter 2021. Regeringen vurderede derfor, at det var nødvendigt ved lov at forlænge forældelsesfristen til 2024 for at sikre, at gældsposter ikke forældes, så længe oprydningen er i gang.



Opfølgning på gældsområdet

Siden eftersynet i 2019 har regeringen investeret i gældsområdet ved at afsætte ca. 315 mio. kr. ekstra i 2020 og ca. 355 mio. kr. ekstra i 2021. Det samlede bevillingsniveau for Skatteministeriet er fra 2021 som udgangspunkt videreført til 2022, der er et overgangsår frem mod, at der kan indgås en flerårsaftale for skattevæsenet. Der er herudover afsat ca. 30 mio. kr. ekstra til renter og afskrivninger til gældsområdet i 2022. De ekstra investeringer skal håndtere akutte udfordringer på området og understøtte det betydelige arbejde, der fortsat er med at sikre en fuldt velfungerende gældsinddrivelse. Det skal dog bemærkes, at der i 2021 var et historisk højt inddrivelsesprovenu på 11,5 mia. kr.

Strategi for en langsigtet håndtering af opkrævnings- og gældsområdet

I 2021 er der igangsat et større arbejde på tværs af Skatteforvaltningen med at udarbejde et samlet beslutningsgrundlag og en strategi for den langsigtede håndtering af krav på opkrævnings- og inddrivelsesområdet. Håndteringen indebærer også systemunderstøttelse af opkrævnings- og inddrivelsesområdet frem mod 2030. Planen har blandt andet til formål, at flere betaler deres krav rettidigt, og at der sendes færre krav til inddrivelse.

Samtidig er der fortsat behov for at forbedre samspillet mellem opkrævning og inddrivelse. Der gennemføres derfor en række initiativer, som skal skabe en mere sammenhængende proces for data i flere af Skatteforvaltningens egne opkrævningssystemer (SAP38 og Skattekontoen) og de bagvedlæggende systemer til data i inddrivelsessystemerne, således at færre krav over tid låses for inddrivelse. Det bemærkes, at systemet til at håndtere opkrævning for personområdet (KOBRA) har været fuldt tilsluttet det nye inddrivelsessystem siden 2020 og derfor allerede sender krav til inddrivelse med den nødvendige datakvalitet.

Der er tale om en stor opgave for Skatteforvaltningen, som vil tage en årrække at gennemføre og kræve betydelig kapacitet hos Skatteforvaltningen og leverandørerne, ligesom nogle af tiltagene forudsætter regelforenklinger. Et første oplæg til den samlede plan er i første halvår 2022 trykprøvet af det uafhængige It-tilsyn på Skatteministeriets område. It-tilsynets vurdering vil indgå som en del af et samlet beslutningsoplæg til en langsigtet håndtering af opkrævnings- og inddrivelsesområdet.

Udvikling af nyt gældsinddrivelsessystem

Skatteforvaltningen har i 2020 færdigudviklet de sidste grundfunktionaliteter i PSRM, som var forudsat ved projektets begyndelse, og det afsluttende aktstykke blev fremsendt til Finansudvalget i april 2021. PSRM er løbende taget i brug siden 2017 i takt med udviklingen af de enkelte funktionaliteter. Det betyder, at effektive inddrivelsesværktøjer, herunder særligt lønindeholdelse, er taget i brug på de gældsposter, der er i systemet. Systemet skal fremadrettet vedligeholdes, opgraderes og løbende tilpasses nye krav til en effektiv inddrivelse.

Inddrivelsen af gæld til det offentlige er på et historisk højt niveau. Der er i 2021 inddrevet i alt ca. 11,5 mia. kr. Til sammenligning blev der i 2020 inddrevet ca. 10,4 mia. kr. Stigningen skyldes et øget inddrivelsesprovenu i PSRM, herunder blandt andet fra en øget brug af lønindeholdelse i takt med, at en lang række offentlige kreditorer er blevet tilsluttet PSRM.

Tilslutning af offentlige kreditorer til PSRM

Skatteforvaltningen har arbejdet målrettet på at tilslutte de offentlige kreditorer til PSRM. Ved eftersynet i 2019 var der tilsluttet knap 80 kreditorer til det nye inddrivelsessystem. Ved udgangen af 2021 var ca. 520 kreditorer helt eller delvist tilsluttet ud af de i alt ca. 580, som på nuværende tidspunkt forventes tilsluttet PSRM. I andet halvår 2021 blev ca. 92 pct. af ny persongæld til inddrivelse sendt til PSRM.¹ Dermed er det lykkedes at tilslutte hovedparten af de offentlige kreditorer i 2021. Håndtering af gældsposter fra en række af de tilbageværende kreditorer – herunder dele af Skatteforvaltningens egne systemer – fortsætter og vil stå på i en årrække.

I 2021 er blandt andet en række kommuner og forsyningsselskaber såvel som regionerne og de fleste uddannelsesinstitutioner tilsluttet. Skatteforvaltningen opnåede en milepæl i 2020, da Skatteforvaltningens system KOBRA, som håndterer personskatter, blev fuldt tilsluttet PSRM. Det betyder, at alle ubetalte restskatter fra årsopgørelsen og B-skattekrav sendes til inddrivelse i PSRM, hvor der blandt andet kan ske lønindeholdelse. I 2021 har PSRM således inddrevet personskatter svarende til 2,5 mia. kr., hvilket er 66 pct. af det samlede inddrivelsesprovenu i det nye system.

De resterende offentlige kreditorer tilsluttes i takt med, at kreditorernes it-systemer bliver i stand til at efterleve de krav til datakvalitet mv., som stilles til gældsposter, der sendes til inddrivelse i PSRM. Det påhviler de enkelte kreditorer at sikre, at deres forretningsgange og systemer lever op til kravene for at blive tilsluttet PSRM. Denne opgave har vist sig at være vanskelig for flere kreditorer, og der udestår endnu en nærmere plan for tilslutning af blandt andet en række kommuner. Systemudviklingen hos kreditorerne har betydning for, hvornår de kan tilkobles systemet, og tidsplaner for tilslutning justeres derfor løbende.

Oprydning i gældsposter

Skatteforvaltningen arbejder på at rydde op i de millioner af gældsposter med datafejl eller mistanke om fejl, som ligger i inddrivelsessystemet DMI. Datafejlene udgør fx tvivl om, hvornår gælden er stiftet. Fejlene betyder, at Gældsstyrelsen aktuelt ikke har mulighed for at inddrive gælden, og at gælden heller ikke kan overføres til PSRM. På trods af den omfattende oprydningsindsats vil der være gældsposter i DMI, der ikke vil kunne sendes til inddrivelse i PSRM. Gældsstyrelsen vil derfor i en årrække inddrive gæld i både DMI og PSRM.

Manuel oprydning i gældsposter

Gældsstyrelsen har i perioden 2018-2021 foretaget manuel oprydning i godt 3,6 mio. ældre gældsposter med fejl eller mistanke om fejl. Strategien for den manuelle oprydning har siden 2020 været at prioritere, at den mest værdifulde gæld målt i kursværdi samt særligt følsomme gældstyper, som lettest kan opryddes, håndteres først. I 2021 blev 1 mio. gældsposter manuelt gennemgået, og 1,6 mia. kr. blev inddrevet på baggrund af oprydningsindsatsen. I naturlig forlængelse af, at den mest værdifulde gæld er blevet prioriteret først, vil der være en faldende gevinst ved oprydningsindsatsen. Ressourceforbruget i oprydningsindsatsen vil fremover skulle prioriteres i overensstemmelse med denne udvikling. Samtidig undersøges det, hvordan gældsposter, der kan være omfattet af ekspropriationsforhold, kan håndteres.

¹ Personvendt gæld omfatter al gæld, der ikke er stiftet i forbindelse med en virksomhed. Der er tale om virksomhedsvendt gæld, når gælden er opstået i forbindelse med virksomhedsdrift, også selvom det er en person, der i sidste ende hæfter for gælden.



Overførelse af gældsposter til PSRM

I takt med at der ryddes op i gælden, kan gælden enten inddrives direkte i DMI eller overføres til inddrivelse i PSRM afhængigt af, hvor gælden kan inddrives mest omkostningseffektivt. Samlet er der overført ca. 8 mio. gældsposter fra DMI til PSRM til en nominel værdi af ca. 25 mia. kr. på konverteringstidspunktet og en kursværdi på ca. 8,2 mia. kr. per ultimo maj 2022. Heraf er der i maj 2022 overført 1,6 mio. gældsposter med en kursværdi på godt 1,3 mia. kr. Kursværdien giver et øjebliksbillede af gældens reelle værdi på opgørelsestidspunktet, blandt andet på baggrund af skyldnerens betalingsevne og mulighed for at tilbagebetale gælden over en 20-årig periode.

Der forventes at kunne gennemføres en yderligere konverteringsbølge i løbet af 2022. Som en naturlig konsekvens af, at der har været fokus på at konvertere de største og mest værdifulde gældsposter først, vil der være en faldende gevinst ved at forsætte konverteringsarbejdet fra DMI til PSRM, hvorfor det løbende skal vurderes, hvorvidt yderligere konverteringsbølger er hensigtsmæssige, eller om gælden skal inddrives fra DMI.

Offentlige kreditorer indsender fortsat krav med fejl

Det store oprydningssarbejde skal blandt andet ses i sammenhæng med, at offentlige kreditorer bagudrettet har indsendt, men også fortsat indsender, fejlbehæftede gældsposter til inddrivelse i DMI. Disse gældsposter kommer hovedsageligt fra Skatteforvaltningens opkrævningsystemer, men også fra kommuner. Når Skatteforvaltningen konstaterer fejl i de indsendte gældsposter eller vurderer, at der er risiko for fejl, bliver gældsposterne suspenderet fra inddrivelse, indtil fejlen er udbedret, eller tvivlen er afklaret. Problemstillingen kan først håndteres fuldt ud, når de offentlige kreditorer har foretaget de nødvendige tilretninger i systemer og forretningsgange og formår at indsende nye gældsposter med den fornødne datakvalitet.

Fortsatte udfordringer på gældsområdet

På trods af fremdriften står det klart, at der fortsat i en årrække vil være behov for et betydeligt aktivitetsniveau for at sikre en fuldt velfungerende inddrivelse af gæld. Udfordringerne på gældsområdet skal samtidig ses i sammenhæng med udfordringer på opkrævningsområdet i Skatteforvaltningen, da der er tale om en samlet værdikæde.

Videreudvikling og opgradering af PSRM

PSRM er taget i brug med den funktionalitet, der blev forudsat ved projektets begyndelse og forelæggelse af aktstykker. Som ved udvikling af alle større it-systemer er der – foruden almindelig systemvedligeholdelse – brug for at gennemføre videre tilpasninger, forbedringer og opgraderinger for at sikre et fortsat tidssvarende system. Der forventes således fx at være brug for tiltag til at skabe mere effektive sagsgange og opgavegennemløb samt yderligere automatiseringer, stabilisering og forbedringer. Eksempelvis er det på nuværende tidspunkt ikke fuldt ud muligt at køre sideløbende inddrivelsesindsatser overfor den samme skyldner, som fx lønindeholdelse og udlæg. En øget systemunderstøttelse af parallelle inddrivelsesindsatser kan bidrage til en mere effektiv inddrivelse.

Håndtering af gældsposter fra Skattekontoen og SAP38

Aftalekredsen bag *Styrkelse af den offentlige gældsinddrivelse* og Finansudvalget blev senest i februar 2021 orienteret om usikkerheden knyttet til tilslutningen af dele af Skatteforvaltningens egne it-systemer, Skattekontoen og SAP38, til PSRM.

Indtil videre sendes krav fra Skattekontoen, som håndterer virksomhedskrav, til inddrivelse i DMI. I DMI kan Gældsstyrelsen inddrive gæld gennem afdragsordninger, udlæg i virksomhedernes aktiver og konkursbegæringer, som tilsammen udgør de mest effektive inddrivelsesværktøjer for virksomhedsgæld. PSRMs styrke er muligheden for automatisk lønindeholdelse, som kun i begrænset omfang er relevant for virksomhedsgæld. De provenumæssige konsekvenser af den manglende tilslutning af Skattekontoen til PSRM er derfor relativt begrænsede.

Skatteforvaltningens regnskabssystem, SAP38, anvendes til opkrævning af person- og virksomhedsrettede krav, som ikke kan opkræves gennem KOBRA eller Skattekontoen. Der er i maj 2020 udviklet en løsning til at oversende langt de fleste motorkrav fra SAP38 til DMI. Der er samtidig udviklet en midlertidig og delvist systemunderstøttet løsning til at oversende et mindre antal øvrige krav fra SAP38 til inddrivelse i det nye inddrivelsessystem, PSRM. Løsningen er i 2021 blevet sat i drift på to nye kravtyper, så løsningen nu inkluderer tre kravtyper, fx visse typer bøder. Det vil i 2022 blive undersøgt, om løsningen kan udvides til yderligere to typer krav. Trods fremdriften kan udfordringerne med SAP38 ikke håndteres fuldt ud på længere sigt uden en ny opkrævningsløsning. Det er i den forbindelse væsentligt at bemærke, at flytningen af opkrævningen af kravene fra SAP38 til en ny opkrævningsløsning er en stor opgave for Skatteforvaltningen, som vil kræve, at der er den nødvendige it-udviklingskapacitet til rådighed hos både Skatteforvaltningen og hos leverandørerne.

Fortsat oprydning i gældsposter

Der er fortsat udfordringer med at håndtere gældsposter fra Skattekontoen og SAP38 i inddrivelsen, hvilket medfører, at store dele af gældsposterne bliver låst for inddrivelse som følge af mistanke om datafejl og tvivl om retskraft. For Skattekontoen blev i omegnen af 50 pct. af de oversendte gældsposter låst for inddrivelse i andet halvår 2021, målt på gældens nominelle værdi. Ultimo 2021 var der fortsat ca. 13,6 mio. gældsposter svarende til en samlet nominel værdi på 45,4 mia. kr. og en kursværdi på 6,5 mia. kr. i DMI, som er låst for inddrivelse som følge af fejl eller mistanke om fejl. Tilsvarende er der ca. 57.000 gældsposter under inddrivelse i SAP38, fx skattebøder og toldkrav, som alle kræver en manuel gennemgang for at afklare tvivl om retskraft og datafejl.

Der er behov for tiltag på tværs af opkrævning og gældsinddrivelse i Skatteforvaltningen, således at gældsposter fra opkrævningen bliver sendt til inddrivelse uden fejl eller mistanke om fejl. Visse tiltag vil forudsætte regelforenklinger, mens andre vil forudsætte systemtilpasninger. Der vurderes fx at være et potentiale for at harmonisere renterne og øge kvaliteten af stamdata for at understøtte et bedre samspil fra et krav opstår, til det skal opkræves og senere inddrives i tilfælde af manglende betaling.

Udskudt forældelsesfrist

Ved eftersynet i 2019 blev det konstateret, at oprydningsarbejdet ville fortsætte efter 2021. Folketinget vedtog på den baggrund i 2020 en datalovpakke, som understøtter en effektiv oprydning i gældsposterne og samtidig forlænger forældelsesfristen til 2024. På trods af fremdriften i oprydningsindsatsen vil det ikke være muligt for Skatteforvaltningen at gennemføre forældelsesafbrydende inddrivelseskridt eller implementere de rette oprydningstiltag med henblik på inddrivelse eller afskrivning af gældsposterne i DMI inden for tidsrammen af den nuværende forældelse. Uden yderligere tiltag vil store dele af både de fejlbehæftede og inddrivelsesparate gældsposter være i risiko for at bortfalde ved forældelse fra november 2024. Der skal derfor tages politisk stilling til, om forældelsen af gældsposter skal udskydes yderligere.

Ordinære afskrivninger af gæld

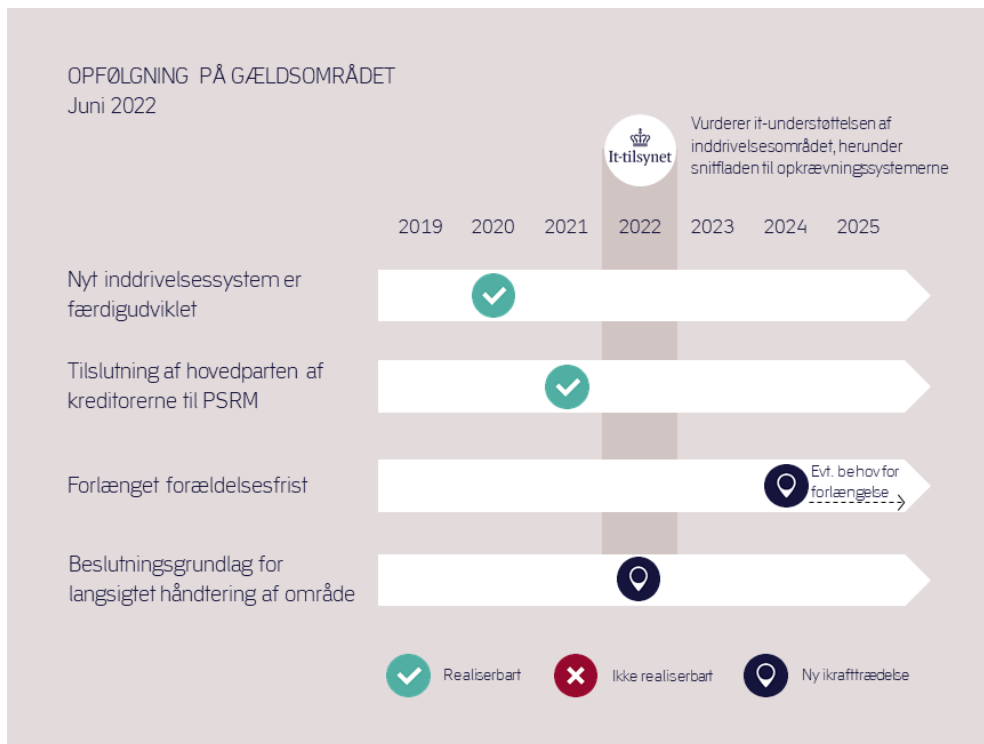
Gældsstyrelsen har efter gældende regler mulighed for at afskrive gæld som led i den ordinære sagsbehandling, fx i forbindelse med konkurser og bobehandlinger. Gældsstyrelsen kan desuden afskrive gæld, hvis det vurderes at være åbenbart formålsløst eller uforholdsmæssigt omkostningsfuldt at fortsætte inddrivelsen af gælden. Gældsstyrelsen har i en årrække ikke anvendt muligheden på grund af manglende systemunderstøttelse, men har i løbet af 2021 genoptaget arbejdet og har opskaleret indsatsen i 2022. Ordinære afskrivninger forventes at bidrage til at reducere antallet af personskyldnere og gældsposter.

Forældede underholdsbidrag

I forbindelse med oprydningsindsatsen i DMI er det konstateret, at en række ikke forskudsvist udlagte underholdsbidrag, hvoraf en betydelig del er stiftet før 2005, er eller mistænkes at være forældede eller så fejlbehæftede, at de ikke kan inddrives. Gældsposterne har været opkrævet af kommunerne og fra 2013 af Udbetaling Danmark på vegne af bidragsberettigede.

De ikke forskudsvist udlagte underholdsbidrag har en særlig karakter, idet Udbetaling Danmark og Gældsstyrelsen opkræver og inddriver dem på vegne af den enkelte bidragsmodtager (privatperson). Gældsposterne vedrører bidrag, der ikke er udlagt af det offentlige, fx indkomstafhængige børnebidrag udover normalbidraget, ægtefællebidrag eller normalbidrag, når dette ikke er udlagt af det offentlige. Det offentlige har påtaget sig at opkræve og inddrive bidraget på vegne af den enlige forsøger. Det er vurderingen, at der med stor sandsynlighed er et erstatningsansvar over for den bidragsberettigede, når kravet er forældet. Det er samtidig vurderingen, at det vil være forbundet med et uforholdsmæssigt ressourceforbrug og et usikkert resultat, hvis Gældsstyrelsen skulle gennemgå alle sagerne med henblik på at konstatere, hvorvidt der sket forældelse i den enkelte sag, eller om evt. fejl kan udbedres.

Derfor lægges der op til, at der til alle bidragsberettigede i disse sager udbetales en godtgørelse, der dels skal være erstatning i tilfælde af forældelse, dels bruges til at indfri de øvrige krav med henblik på bagefter at kunne afskrive dem. Det samlede godtgørelsesbeløb vurderes at være i størrelsesordenen 100-200 mio. kr. Der er alene tale om en bagudrettet oprydningsopgave, idet der ikke længere oversendes fejlbehæftede underholdsbidrag til inddrivelse i Gældsstyrelsen.



Næste skridt på gældsområdet

Et bredt flertal i Folketinget indgik den 20. juni 2022 en aftale, der skal sikre, at den stigende gæld til det offentlige bremses og vendes, samtidig med at de mest udsatte skyldnere bliver hjulpet. Der indføres en ny model for lønindeholdelse, der vil medføre, at yderligere op imod ca. 113.000 skyldnere omfattes af reglerne for lønindeholdelse. Modellen forventes at forenkle og effektivisere systemunderstøttelsen og Gældsstyrelsens administration af lønindeholdelse. Derudover indeholder aftalen blandt andet en halvering af den nuværende inddrivelsesrente fra 8 til 4 pct.point, som tillægges Nationalbankens udlånsrente.

Skatteforvaltningen forventer som opfølgning herpå at fremlægge et samlet beslutningsoplæg til en langsigtet strategi for styrket opkrævning og inddrivelse i andet halvår 2022. Beslutningsoplægget skal danne baggrund for, at der kan tages politisk stilling til oprydnings- og genopretningsinitiativer, der peger frem imod en normaliseret gældsinddrivelse og opkrævning i 2030.