



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

Februar 2019

Rapport om forvaltningsrevision af

Skatteministeriets forvaltning af de offentlige restancer i 2018

Rapport om Skatteministeriets forvaltning af de offentlige restancer i 2018

10. kontor

J.nr.: 98048

I. Formål

1. Revisionen af Skatteministeriets forvaltning af de offentlige restancer i Gældsstyrelsen og Udviklings- og Forenklingsstyrelsen er et led i en samlet revision af Skatteministeriet. Revisionen er udført med det formål at kunne udtale os om forvaltningen i ministeriet. Vi har undersøgt Skatteministeriets tilrettelæggelse af inddrivelsesindsatsen, udviklingen i de samlede restancer, samt om der er sket ændringer i datakvalitet og systemunderstøttelsen af indsatsen siden sidste år. Derudover har vi fulgt ministeriets fremskridt i forhold til genopretningen af inddrivelsen og set på den overordnede styring og prioritering af inddrivelsesindsatsen.

II. Revisionens indhold

2. Revisionen vedrører regnskabsåret 2018, og har omfattet følgende områder:

1. Udviklingen i restancemassen
2. Datakvalitet og systemunderstøttelse
 - 2.1 Udviklingen i datakvalitet
 - 2.2 Systemunderstøttelsen
 - 2.3 Håndtering af låste betalinger
3. Genopretning af inddrivelsen
 - 3.1 Genoptagelsessagerne
 - 3.2 Den ekstraordinære afskrivning
 - 3.3 Konvertering til det nye inddrivelsessystem
4. Skatteministeriets styring og prioritering
 - 4.1 Resurseforbrug i inddrivelsen
 - 4.2 Mål- og resultatstyring

III. Konklusion og anbefalinger

Rigsrevisionen finder i 2018 – ligesom i de foregående år – at Skatteministeriet ikke har forvaltet inddrivelsen af de offentlige restancer på en økonomisk hensigtsmæssig måde. De offentlige restancer repræsenterer det største aktiv i statsregnskabet, men hvis gælden ikke forvaltes sikkert og effektivt, og inddrivelsen forsinkes, som det har været tilfældet i en årrække, mister gælden værdi, fordi inddrivelsen bliver vanskeligere at gennemføre, og fordi sandsynligheden for betaling falder.

Vi har forståelse for, at både Gældsstyrelsen og Udviklings- og Forenklingsstyrelsen står med store og komplicerede opgaver, der skal løses under vanskelige rammevilkår. Gældsstyrelsen har i 2018 iværksat et større arbejde med at rydde op i fordringer, der på grund af datakvalitet er låst for umiddelbar inddrivelse, og med at analysere

hvad der skal ske med de fordringer, der ikke lever op til kravene i det nye inddrivelsessystem, PSRM. Arbejdet har givet Skatteministeriet et større overblik over restancemassen, og samtidig har oprydningsindsatsen og den ekstraordinære afskrivning medvirket til, at andelen af fordringer, der er låst for inddrivelse er faldet fra 55 % til 43 % opgjort i forhold til fordringernes værdi.

Vi konstaterer i rapporten, at situationen i inddrivelsen i 2018 fortsat har haft en undtagelsesmæssig karakter. Dataproblemer og manglende systemunderstøttelse har vanskeliggjort Gældsstyrelsens arbejde i 2018. Samtidig gælder det, at en stor andel af Gældsstyrelsens resurser har været bundet af andre opgaver end aktiv inddrivelse, så som løbende retskraftvurdering, oprydningen efter EFI og udviklingen af det nye inddrivelsessystem. Derudover har opgaveløsningen været påvirket af flytningen til styrelsens fremtidige adresser, herunder Middelfart og ansættelsen af et stort antal nye medarbejdere.

For hovedparten af restancemassen har det været situationen, at inddrivelsen ikke har haft anden indsats end modregning i overskydende skat. I den nuværende situation vil mange skyldnere ikke opleve nogen konsekvens af at have gæld til det offentlige. Skyldnere med overskydende skat vil få modregnet deres gæld, såfremt deres gæld ikke er ramt af dataproblemer. For skyldnere, der ikke har overskydende skat, gælder det, at der kan gå adskillige år uden, at de hører noget fra Gældsstyrelsen. På afgrænsede områder har Gældsstyrelsen haft en aktiv indsats, som har genereret et stort provenu. Det gælder indsatsen over for kapitalsekskaber med restancer over 150.000 kr. og personligt ejede selskaber med restancer over 500.000 kr.

Arbejdet med at rydde op i låste fordringer har i 2018 medført en erkendelse af, at de omfattende problemer med datakvalitet, som styrelsen tidligere har konstateret, vil være vanskeligere at håndtere end hidtil antaget. Det betyder bl.a., at behandlingen af genoptagelsessagerne nu forventes at strække sig over en periode frem til december 2020. Nye analyser har derudover vist, at en større del af restancerne i det gamle inddrivelsessystem, DMI, formentlig ikke vil kunne komme til at leve op til kravene i det nye inddrivelsessystem, PSRM. Dermed er det forventningen, at en stor del af denne fordringsmasse på sigt kun vil være underlagt de begrænsede inddrivelsesmuligheder, der er tilgængelige i DMI. Der vil også være fordringer, som det næppe vil kunne lade sig gøre at rydde op i, bl.a. på grund af manglende retskraft og andre dataproblemer. Det betyder, at Skatteministeriet kan blive nødsaget til at foretage yderligere afskrivninger, inden oprydningsopgaven er tilendebragt. Skatteministeriet har oplyst, at der i øjeblikket ikke er planer om yderligere ekstraordinære afskrivninger.

På trods af den ekstraordinære afskrivning af gældsposter til en værdi af 5,3 mia. kr. i 2018, steg de offentlige restancer fortsat i 2018 og udgjorde ved udgangen af september måned 115,7 mia. kr. Det er Rigsrevisionens vurdering, at udfordringerne i inddrivelsen - på trods af loven om udskydelse af forældelse - har følgende konsekvenser:

- Den begrænsede inddrivelse i en årrække medfører væsentlige tab af skatteprovenu og andre offentlige krav, fordi det er vanskeligere at inddrive gammel gæld end ny gæld. Der er skyldnerne, med betalingsevne, der over tid vil mi-

ste den, og virksomheder med gæld, der ophører med at eksistere. Både privatpersoner og virksomheder kan få yderligere gældsposter, der gør det sværere at afdrage på eksisterende.

- Den begrænsede inddrivelse svækker tilliden til skatteforvaltningen, fordi der vil være skyldnere, der oplever, at det ikke har nogen konsekvens at have gæld til det offentlige.

Rigsrevisionen betragter med stor bekymring den fortsatte vækst i de offentlige restancer, fordi den store gæld medfører væsentlige tab af skatteprovenu og svækker tilliden til skatteforvaltningen.

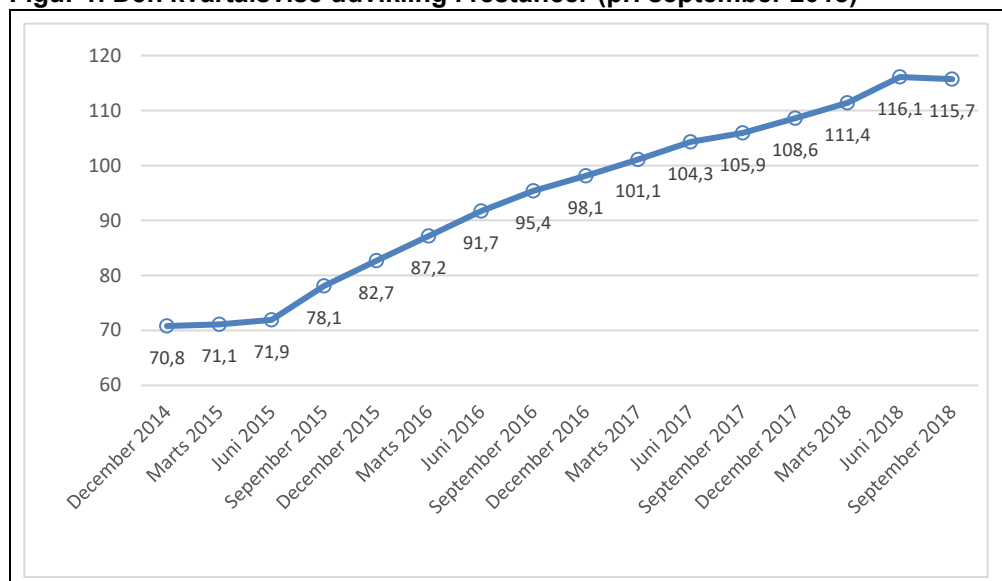
Anbefalinger:

- For at forhindre at den allerede uholdbart store gæld til det offentlige vokser yderligere, anbefaler vi, at Skatteministeriet iværksætter yderligere tiltag over for den restancemasse, der befinder sig i DMI. Dette kunne være at udvide brugen af påmindelser fx ved at sende halvårslige rykkere og betalingsvejledning, telefonisk tage kontakt til skyldnere eller ved at udvide brugen af udlægsforretning.
- Vi anbefaler også, at Skatteministeriet overvejer at inddrage andre offentlige og private aktører i inddrivelsen af offentlig gæld, i det omfang det er muligt og retssikkerhedsmæssigt forsvarligt. Vi bemærker, at denne mulighed er nævnt i Aftale om styrkelse af den offentlige gældsinddrivelse fra juni 2017.
- Endelig finder vi, at Skatteministeriet bør sikre, at de nye resultatmål for inddrivelsen, som ministeriet er i gang med at udvikle, reflekterer Gældsstyrelsens ansvar for at sikre, at der på alle områder bliver inddrevet effektivt og med alle lovlige midler.

1. Udviklingen i restancemassen

3. Vi har fulgt udviklingen i de samlede offentlige restancer i 2018. Figur 1 viser den kvartalsvise udvikling siden 2015. De samlede offentlige restancer til inddrivelse hos Gældsstyrelsen er steget fra 108,6 mia. kr. ultimo 2017 til 115,7 mia. kr. i september 2018.

Figur 1. Den kvartalsvise udvikling i restancer (pr. september 2018)



Note: Restancer er opgjort ekskl. udenlandske fordringer

Gældstyrelsen forventer i 2018 at realisere et provenu fra modregning på 4,1 mia. kr., og et provenu på 2,6 mia. kr. fra screeningsprojektet, som er et projekt rettet mod virksomheder med større restancer. Både modregning og screeningsprojektet har genereret større provenu end i 2017, jf. pkt. 16. Samtidig har den ekstraordinære afskrivning af fordringer med tvivl om retskraft til en værdi af 5,3 mia. kr. bremset stigningen i de offentlige restancer. I august måned, før den ekstraordinære afskrivning, var restancerne således oppe på 118 mia. kr.

Fleere forhold bidrager til, at restancerne stadig vokser. Ligesom i de foregående år, har inddrivelsen i 2018 kun i meget begrænset omfang været systemunderstøttet, og en stor del af restancemassen har været låst for inddrivelse på grund af omfattende dataproblemer. Derudover gælder det, at ca. 90 % af Gældsstyrelsens resurser har været bundet til andre opgaver end aktiv inddrivelse.

Det forhold, at der er gået en årrække, hvor inddrivelsen har været begrænset har desuden betydet, at det bliver sværere og sværere for Gældsstyrelsen at vende udviklingen. Der vil således være selskaber, der siden de stiftede gælden, er gået konkurs, og private skyldnere, der har opbygget så stor en gæld, at de har svært ved at afdrage på den. Der vil også være skyldnere, der har nået pensionsalderen, eller som af andre årsager har mistet deres betalingsevne. Endelig bidrager rentetilskrivningen på ca. 8 % til væksten i de offentlige restancer.

Rigsrevisionen betragter med stor bekymring den fortsatte vækst i de offentlige restancer, fordi den store gæld medfører væsentlige tab af skatteprovenu og svækker tilliden til skatteforvaltningen.

Vi bemærker i den forbindelse, at Skattestyrelsen i regnskabsgodkendelsen fra november 2018 skriver, at:

”Det er med loven om udskydelse af forældelse sikret, at langt hovedparten af fordringer ikke forældes før november 2021. Der er vil således efter gældende regler ikke inden 2021 ske tab som følge af forældelse. Den nedsatte inddrivelse har betydet, at visse inddrivelsesværktøjer, fx lønindeholdelse, ikke har været tilgængelige. Det kan betyde, at der kan ske en periodeforskydning af, hvornår fordringerne inddrives. Periodeforskydning påvirker ikke i sig selv statens indtægter fra inddrivelse.”

”Der kan være risiko for tab som følge af den midlertidigt nedsatte inddrivelse. Det drejer sig om en relativt begrænset gruppe af skyldnere med aktuel betalingsevne og med stor gæld, hvor en forskudt inddrivelse ikke kun indebærer en periodeforskydning. Det nærmere omfang af et eventuelt tab er ikke opgjort eller beregnet, men vil i sagens natur være relativt begrænset, da risikoen vedrører en afgrænset del af gælden.”

Vi er uenige i denne vurdering og finder, at Skattestyrelsen undervurderer de væsentlige udfordringer og tab, der er forbundet med den lange periode med begrænset inddrivelse. Skatteministeriet har efterfølgende oplyst, at man fremadrettet vil beskrive konsekvenserne af den begrænsede inddrivelse mere retvisende.

2. Datakvalitet og systemunderstøttelse

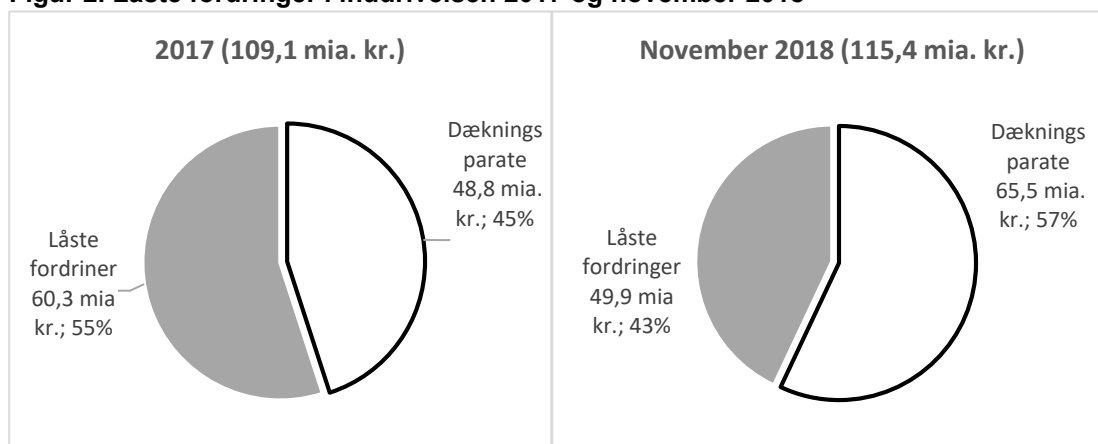
4. I Beretning om revisionen af Statsregnskabet for 2017 skrev vi, at inddrivelsen befandt sig i en undtagelsessituation, da en stor del af restancemassen var låst for inddrivelse, og inddrivelsen kun i begrænset omfang var systemunderstøttet. Vi har i revisionen i 2018 fulgt op på udviklingen i den del af restancemassen, der er låst, og undersøgt hvilke værktøjer, styrelsen har haft til rådighed for sin indsats over den del af restancerne, der er dækningsparate.

2.1 Udviklingen i datakvalitet

5. I beretningen for 2017 skrev vi, at kun 45 % af de offentlige restancers værdi var dækningsparat, dvs. uden tvivl om retskraft pga. forældelse eller ramt af andre data-problemer. Figur 2 viser, at 57 % af restancemassen i november 2018 var dækningsparat, mens 43 % af fordringerne var låst og dermed ikke umiddelbart tilgængelige for inddrivelse.

Stigningen i andelen af dækningsparate fordringer skyldes flere forhold. Den ekstraordinære afskrivning i efteråret 2018 har medført et fald i andelen af låste fordringer. Derudover er der kommet nye fordringer til, der i mindre grad end de eksisterende fordringer er ramt af data-problemer. Endelig har de analyser, Udviklings- og Forenklingsstyrelsen har gennemført i 2018, medført at nogle af de fordringer, der hidtil har været låst, har ændret status til dækningsparate.

Figur 2. Låste fordringer i inddrivelsen 2017 og november 2018



Note: Restancerne er opgjort inkl. udenlandske fordringer.

Det var oprindeligt Skatteministeriets vurdering at de dataproblemer, ministeriet konstaterede i 2015, stammede tilbage til perioden, hvor EFI var i drift frem til november 2015. En undersøgelse i foråret 2017 af fordringshaveradfærd viste imidlertid, at der stadig var mange fordringshavere, der sender fordringer til inddrivelse, der ikke lever op til en række basale krav, som skal sikre korrekt og lovlige inddrivelse. Gældsstyrelsen modtager i 2018 således stadig fordringer, som på grund af problemer med datakvalitet efter modtagelsen må låses for inddrivelse.

2.2 Systemunderstøttelsen

6. Gældsstyrelsens muligheder for at tilrettelægge en effektiv inddrivelsesindsats er også begrænset af den mangelfulde systemunderstøttelse. Tabel 1 viser de inddrivelsesværktøjer en effektiv inddrivelse må forventes at have til rådighed og de værktøjer, Gældsstyrelsen råder over med den nuværende systemunderstøttelse i DMI. Tabellen viser også hvilke muligheder, der vil være i det nye inddrivelsessystem.

Tabel 1. Oversigt over tilgængelige inddrivelsesværktøjer

	Den nuværende systemunderstøttelse i DMI	Nyt Inddrivelsessystem, PSRM
Lønindeholdelse	Nej	✓
Særskilt lønindeholdelse	Nej	✓
Tvungne betalingsaftaler	Nej	✓
Modregning	✓	✓
Frivillige betalingsordninger	✓	✓
Tilsigelse og udlæg	Udvikles i DMI (lå i EFI)	✓
Bobehandling	Udvikles i DMI (lå i EFI) ¹⁾	✓

Note: Lønindeholdelse, særskilt lønindeholdelse, og tvungne betalingsaftaler kræver betalingsnevneberregning, hvilket ikke kan udføres i DMI. Gældsstyrelsen har indtil udgangen af 2018 adgang til forskellige rapporter og værktøjer i EFI, som efterfølgende skal udvikles i DMI.

¹⁾ Skatteministeriet har i forbindelse med høringen oplyst, at bobehandlingssager i 2018 har været systemunderstøttet. Rigsrevisionen har endnu ikke haft mulighed for at efterprøve dette.

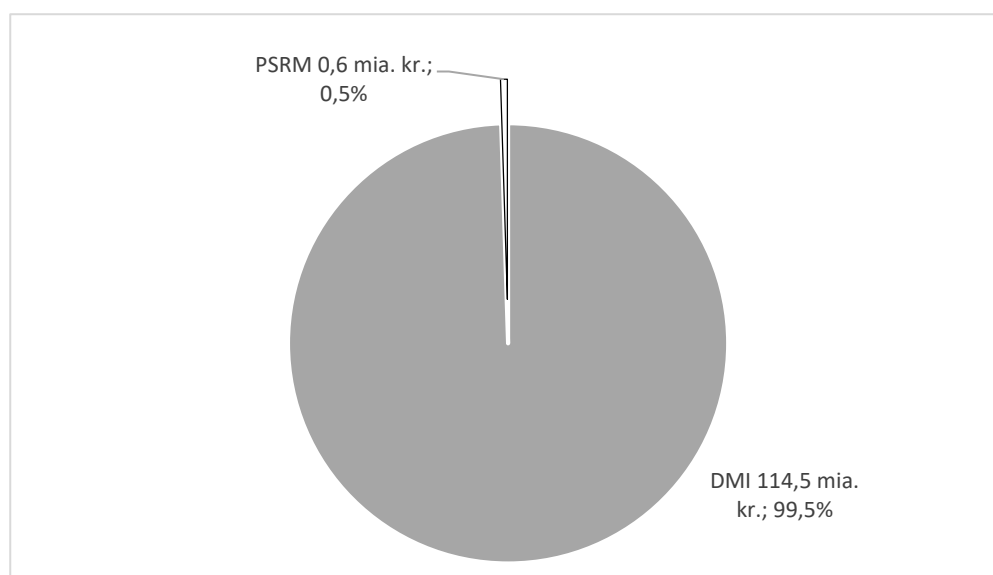
Lønindeholdelse bliver betragtet som det mest effektive inddrivelsesværktøj, men det har ikke været i brug siden nedlukningen af EFI i efteråret 2015. Gældsstyrelsen har i 2018 manuelt foretaget udlægsforretning og sagsbehandlet bobehandlingssager, men

processerne har ikke været systemunderstøttet. Udlægsforretning har været afgrænset til de særlige områder, hvor Gældsstyrelsen har haft en forventning om et meget højt inddrivelsesprovenu pr. medarbejder eller, hvor særlige hensyn gør sig gældende, jf. pkt. 16.

Frivillige betalingsordninger indgås, såfremt skyldnere er villige til det, men styrelsen sender ikke rykkere ud, såfremt aftaler misligholdes. Ifølge Gældsstyrelsen kræver brug af rykker ved mislighold, betalingsevnevurdering, fordi det ordningen så har karakter af en tvungen betalingsordning. Betalingsevnevurdering kan ikke udføres i DMI. Langt de fleste skyldnere modtager derfor kun den ene rykker, som styrelsen udsender i forbindelse med, at fordringer modtages i inddrivelsen. I 2018 har der været ganske få undtagelser fra denne praksis bl.a. på privatretlige underholdsbidrag, skyldnere i udlandet og civilretlige fordringer.

Figur 3 viser den andel af fordringerne, der i november 2018 var underlagt inddrivelse i PSRM. For denne meget begrænsede del af de samlede restancer har Gældsstyrelsen kunnet udføre en aktiv og systemunderstøttet inddrivelsesindsats. Gældsstyrelsen forventer et provenu fra inddrivelsen på denne restancemasse på ca. 40 mio. kr. i 2018.

Figur 3. Andelen af fordringer, der underlagt effektiv inddrivelse (november 2018)



Note: På nuværende tidspunkt er Danmarks Radio, Movia og Arriva blevet onboardet til PSRM. Movia og Arriva er teknisk onboardet, men der er ikke konverteret fordringer fra de to systemer.

2.3 Håndtering af låste indbetalinger

7. De omfattende dataproblemer i inddrivelsen påvirker også Gældsstyrelsens mulighed for at håndtere indbetalinger. Gældsstyrelsen modtager løbende beløb til modregning fra overskydende skatter og indbetalinger fra skyldnere, der ønsker at afdrage på deres gæld. Vedrører betalingerne fordringer, der er låst, er det nødvendigt at foretage en manuel vurdering af fordringernes retskraft. Hvis en indbetaling rammer en fordring med dataproblemer, der ikke kan løses med de informationer, der er tilgængelige for

inddrivelsen, vil indbetalingen blive låst. Indbetalingen vil således først kunne benyttes til at dække fordringen, når den er blevet vurderet dækningsparat.

I 2018 har den manuelle sagsbehandling af indbetalinger været udfordret af et ufuldstændigt materiale til understøttelse af opgaven, og af at der har været meget få ressourcer til rådighed. Ifølge Gældsstyrelsens opgørelse var der i august 2018 kun udarbejdet vejledningsmateriale til sagsbehandling af 6 ud af de 70 typer af dataproblemer, der er kendt i inddrivelsen. Styrelsen forventede ifølge en prognose for 4. kvartal 2018 kun at bruge ca. 2 årsværk til opgaven i 2018. Skatteministeriet har efterfølgende oplyst, at de forventer, at der er udarbejdet ca. 35 vejledninger medio 2019.

Udfordringerne med den manuelle sagsbehandling af fordringer, hvor Gældsstyrelsen ved, der er dataproblemer, er årsagen til, at antallet af låste indbetalinger er steget fra ca. 15.000 ultimo august 2017 til ca. 31.000 ultimo august 2018. De 31.000 indbetalinger udgør en indbetalingssum på 116 mio. kr. Gældsstyrelsen har besluttet, at man i 2019 vil igangsætte et projekt, der skal reducere beholdningen af låste indbetalinger.

Konklusion

8. Rigsrevisionen kan konstatere, at inddrivelsen i 2018 fortsat har befundet sig i en undtagelsesmæssig situation. Den del af restancemassen, der ikke umiddelbart er tilgængelig for inddrivelse, udgør på trods af den ekstraordinære afskrivning over 40 % af de samlede restancer, og inddrivelsen er kun i begrænset omfang systemunderstøttet. I den nuværende situation vil mange skyldnere ikke opleve nogen konsekvens af at have gæld til det offentlige. Skyldnere med overskydende skat vil få modregnet deres gæld, såfremt deres gæld ikke er ramt af dataproblemer. For skyldnere, der ikke har overskydende skat, gælder det for de fleste, at der kan gå adskillige år uden, at de hører noget fra Gældsstyrelsen.

3. Genopretningen af inddrivelsen

9. Vi har undersøgt de fremskridt, Gældsstyrelsen har gjort i 2018 for at genoprette inddrivelsen. Genopretningen omfatter håndtering af genoptagelsessagerne, hvor formodningen er, at der er sket ulovlig inddrivelse i perioden fra september 2013 til september 2015, hvor EFI var i drift. Genopretningen omfatter også oprydning i den population af sager, der har været låst for inddrivelse på grund af dataproblemer, der skaber tvivl om retskraften. For at lette arbejdet med oprydningen har Gældsstyrelsen i efteråret 2018 afskrevet en stor mængde fordringer med tvivl om retskraft. Oprydningen i de låste fordringer er en nødvendig forudsætning for inddrivelse, og samtidig også en del af forberedelserne til det nye inddrivelsessystem. Før Gældsstyrelsen har ryddet op i de populationer af fordringer, der er ramt af dataproblemer, vil det ikke være muligt at konvertere fordringerne til det nye inddrivelsessystem, og dermed underlægge dem en effektiv og systemunderstøttet inddrivelsesindsats.

3.1 Genoptagelsessagerne

10. Gældsstyrelsen havde i 2017 en forventning om at skulle genoptage behandlingen af 42.000 fordringer. Det har vist sig, at det reelt drejer sig om 31.077 fordringer fordelt på 19.418 sager/skyldnere.

L 258 (vedtaget 10. april 2018)
<p>Kriterierne for genoptagelse er angivet i § 18d, stk. 2:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inddrivelsen skal have fundet sted i perioden 1. september 2013 til 7. september 2015 • Fordringen var eller kan have været uden retskraft • Det samlede beløb skal være min 3.000 kr. inklusiv renter <p>Derudover skal Gældsstyrelsen genoptage sager, hvis en skyldner henvender sig inden 8. september 2018.</p>

Det var oprindeligt forventningen, at Gældsstyrelsen kunne afslutte opgaven i april 2019. Forventningen er nu, at arbejdet først bliver afsluttet i december 2020. Det skyldes, at arbejdet har vist sig at være mere omfattende end først antaget. Styrelsen har derfor udvidet tidsforbruget pr. sag fra 3 timer til mellem 9 og 47 timer. Justeringen er sket på baggrund af de erfaringer, Gældsstyrelsen har haft med de ca. 1.400 sager, der var gennemgået i oktober 2018.

For nogle sager kan komme til gå 5-7 år fra den ulovlige inddrivelse fandt sted frem til det tidspunkt, hvor sagerne bliver genoptaget. Forsinkelsen er forbundet med renteudgifter for staten, idet der må påregnes ca. 8 % i rentegodtgørelse i perioden fra den ulovlige inddrivelse fandt sted frem til sagens afgørelse.

3.2 Den ekstraordinære afskrivning

11. Udviklings- og Forenklingsstyrelsen har i 2018 iværksat den ekstraordinære afskrivning, som er beskrevet i "Aftale om styrkelse af den offentlige gældsinddrivelse" fra 8. juni 2017.

L148 (vedtaget 15. april 2018).
<p>Lovens § 18H hjemler afskrivning af fordringer inkl. renter og gebyrer, som er modtaget senest 19. november 2015, hvis der er tvivl om retskraft. Følgende fordringer er omfattet:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fordringer under 1.000 kr. inkl. renter afskrives • Fordringer over 7.500 kr. inkl. renter afskrives ikke • Fordringer mellem 1.000 og 7.500 kr. inkl. renter afskrives kun, hvis skyldneren er en fysisk person med en skattepligtig indkomst under 200.000 kr. <p>En række fordringstyper er undtaget for afskrivningen fx udenlandske krav, privatretlige underholdsbi-drag og krav, hvor afskrivning i særlig grad kan støde retsfølelsen fx. politibøder sagsomkostninger og skattebøder.</p>

Afskrivningen er gennemført fra september 2018 til december 2018 og vedrører 10,6 mio. fordringer til en samlet værdi af 5,3 mia. kr.

3.3 Konvertering til det nye inddrivelsessystem

12. Skatteministeriet har i 2018 foretaget yderligere analyser af de 24 største fordringstyper og er begyndt at skitsere tiltag, som skal gøre det muligt at inddrive på den del af fordringsmassen, der er ramt af dataproblemer. Arbejdet har resulteret i, at nogle af de fordringer, der før var låst, nu er dækningsparate.

Gældsstyrelsen skelner mellem tre grupper af fordringer jf. tabel 2. Den første gruppe er fordringer, der er låst i DMI. Det vil for nogle af disse fordringer være nødvendigt at berige data med information, der kun findes hos fordringshaver, før det vil være muligt

at inddrive korrekt og lovligt. Det vil ikke i alle tilfælde være muligt, hvorfor en del af fordringerne formentlig vil skulle afskrives.

Tabel 2. Oversigt over dækningsparathed i fordringsmassen DMI (november 2018)

(Mia. kr.)	Låst i DMI (ikke dækningsparate)	Dækningsparate i DMI	
		Ikke-konverteringspa- rate til PSRM	Konverteringsparate til PSRM
DMO	10,6	20,4	0
KOBRA	14,6	17,1	0
Udbetaling Danmark	2,9	15,4	0
Rigspolitiet	3,1	6,9	0
Trafikselskaber	0,4	0,04	0
DR	0,2	0,7	0,2
Resten	18,0	4,4	0
I alt	49,9	65,1	0,2

Note: ekskl. udenlandske og konverterede fordringer

Den anden gruppe består af fordringer, der er dækningsparate i DMI. De fleste fordringer lever imidlertid ikke op til datakravene i PSRM og er derfor ikke konverteringsparate. Lovgivningstiltag eller yderligere oprydning vil kunne gøre nogle af fordringerne klar til overførsel til PSRM. Der er også fordringer, der ikke ville kunne gøres klar til inddrivelse i PSRM, og som selv efter den planlagte konvertering vil skulle forblive i DMI.

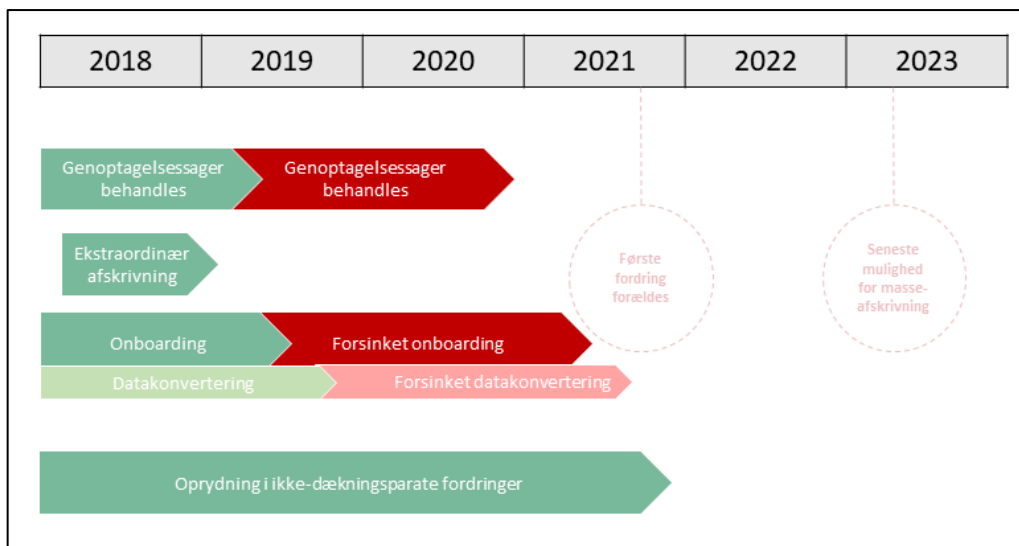
Konsekvensen af de analyser, Skatteministeriet har udført i 2018, er således, at der vil være en større andel af den eksisterende fordringsmasse, der også på sigt, kun vil være underlagt de begrænsede inddrivelsesmuligheder, der er tilgængelige i DMI. Skatteministeriet skal tage stilling til, hvad der skal ske med disse fordringer efter den planlagte nedlukning af DMI i 2021. I denne gruppe indgår en del fordringer, som blev konverteret ind i EFI forud for idriftsættelsen i september 2013. Der er også nye fordringer, der efterfølgende er sendt over i en kvalitet, der ikke lever op til de gældende krav.

Endelig er der en tredje gruppe af fordringer, som stadig befinder sig i DMI, men som lever op til datakravene i PSRM, og kun afventer konvertering. Det drejer sig om fordringer fra DR.

Skatteministeriet forventer, at DMI og PSRM i en periode frem til 2021 skal køre parallelt. En lovændring i 2018 (BEK nr. 576 29/5/2018) har gjort det muligt for Skatteministeriet at afvige fra de lovhjemlede krav vedrørende dækningsrækkefølge. Det betyder, at eksempelvis politibøder og underholdsbidrag ikke dækkes før andre krav, der er i et andet system. Det er væsentligt at bemærke, at der vil være tale om en begrænset inddrivelse i paralleldriftsperioden for de fordringer, der forbliver i DMI. Gældsstyrelsen vil kunne foretage modregning i begge systemer, men styrelsen kan hverken lønindeholde eller sanktionere misligholdte betalingsaftaler i paralleldriftsituationen, fordi der er risiko for dobbelt anvendelse af skyldners betalingsevne. Styrelsen har mulighed for manuelt at foretage udlægsforretning, men denne mulighed er kun anvendt i begrænset omfang.

Figur 4 viser status på Skatteministeriets plan for oprydning i restancemassen. Genopretningen af inddrivelsen forudsætter en oprydning i den eksisterende restancemasse, som ikke kan konverteres til det nye inddrivelsessystem, før de lever op til de gældende datakrav.

Figur 4. Status på oprydningen efter EFI



Note: Skatteministeren har frem til 15. april 2023 mulighed for at afskrive grupper af fordringer, som ikke kan låses op (jf. LOV nr. 258 af 10/04/2018, § 18H, stk. 10)

I 2018 er der indtrådt en række forsinkelser i forhold til oprydningen, som gør at planen bliver presset frem mod 2021. Gældsstyrelsen mangler fortsat at gennemgå ca. 75 % af genoptagelsessagerne, og 42 % af fordringsmassen (opgjort i mia. kr.) er fortsat ramt af dataproblemer. I 2021 udløber Gældsstyrelsens midlertidige bevillingsforøgelse til genopretningen af inddrivelsen, og de første fordringer begynder at forælde - med mindre styrelsen formår at forældelsesafbryde dem.

Konklusion

13. Det er Rigsrevisionens vurdering, at mange af de problemer, der i en årrække har forhindret aktiv inddrivelse, stammer tilbage fra den mangelfulde forberedelse af EFI og beslutningen om at idriftsætte systemet i september 2013. Vi finder det samtidig problematisk, at Skatteministeriet og de ansvarlige fordringshavere i samarbejde ikke har formået at stoppe oversendelsen af fordringer, der i praksis ikke vil kunne underlægges effektiv inddrivelse.

I Beretning om revisionen af statsregnskabet for 2017 skrev vi, at planen for onboarding og konvertering af fordringer til det nye inddrivelsessystem var karakteriseret ved, at kompleksiteten og værdien af den fordringsmasse, der skal håndteres i det nye system, vokser over tid, og at tidsplanen hen imod projektets afslutning er stram. Rigsrevisionen kan konstatere, at tidshorisonten har flyttet sig for, hvornår styrelsen forventer at blive færdig med oprydningen i genoptagelsessagerne. Samtidig er forventningerne til oprydningen i de låste fordringer og dermed til, hvor stor en andel af fordringsmassen, der kan konverteres, nedjusteret. Vi kan endvidere konstatere, at

den oprindelige plan for onboarding og konvertering af fordringer til det nye inddrivelsessystem er forsinket, da ingen af de store fordringshavere blev onboardet i 2018. Dermed bliver tidsplanen for onboarding og konvertering i 2019 endnu mere presset.

Udfordringerne med oprydning og konvertering af data til det nye inddrivelsessystem vil presse styrelsens resurser frem mod 2021. I november 2021 begynder de fordringer, der var retskraftige, da lov om udskydelse af forældelse (L 18) blev vedtaget, at forælde. Det forhold, at ikke alle fordringer vil kunne klargøres til aktiv inddrivelse i det nye inddrivelsessystem betyder imidlertid, at styrelsen i årene efter 2021 kan blive presset af at skulle vedligeholde og sikre fortsat forældelsesafbrydelse på den resterende restancemasse i DMI. Da systemunderstøttelsen i DMI er mangelfuld og datakvaliteten på mange af restancerne er lav, må det forventes fortsat at være en væsentlig opgave, der også kan påvirke det råderum, styrelsen har til at varetage øvrige opgaver i inddrivelsen – herunder den løbende tilgang af fordringer i de nye system.

Det er samtidig vores vurdering, at erkendelsen af at ikke alle fordringer kan klargøres til aktiv inddrivelse i det nye inddrivelsessystem bør medføre, at Gældsstyrelsen udvider omfanget af indsatsen i DMI.

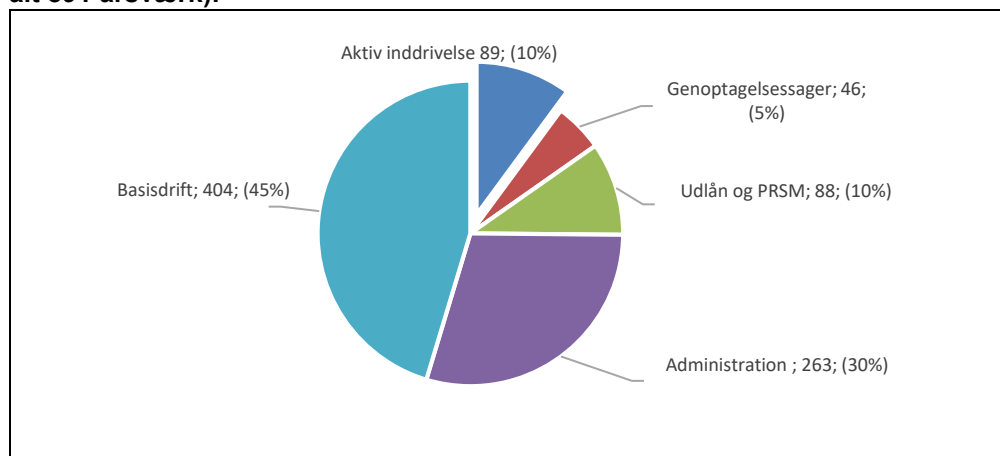
4. Skatteministeriets styring og prioritering af inddrivelsesindsatsen

14. Vi har undersøgt, om Skatteministeriets styring og prioritering af resurser understøtter en effektiv inddrivelsesindsats. Det følger af inddrivelseslovens forarbejder, at Gældsstyrelsen som inddrivelsesmyndighed skal inddrive ved alle lovlige midler og så vidt muligt sikre, at de mest effektive midler anvendes. Derudover gælder det, at Gældsstyrelsen som central inddrivelsesmyndighed har ansvaret for, at der bliver inddrevet på alle områder.

4.1 Resurseforbrug i inddrivelsen

15. De omfattende problemer, der har været gældende i inddrivelsen i mange år, betyder at en stor del af Gældsstyrelsens resurser er bundet til andre opgaver end aktiv inddrivelse. Figur 5 viser Gældsstyrelsens resurseforbrug fordelt på forskellige aktiviteter.

Figur 5. Resurseforbrug på aktiv inddrivelse (realiserede resurser, januar- juli i alt 891 årsværk).



Note: Basisdriften indeholder opgaver, hvor Kammeradvokaten har vurderet, at det vil medføre retstab for borgere eller tredjemand, hvis opgaven ikke løses.

Figur 5 viser, at kun ca. 10 % af Gældsstyrelsens resurser i 2018 forventes anvendt til aktiv inddrivelse. Rigsrevisionens opgørelse af aktiv inddrivelse er baseret på en opgørelse over resurseforbruget i perioden januar til juli 2018, hvor styrelsen forventer at bruge ca. 65 årsværk på screeningsprojekt, 14 årsværk på håndtering af privatretlige underholdsbidrag og 10 årsværk på inddrivelse af gæld hos skyldnere, der bor i udlandet. Modregning er ikke medtaget som en del af den aktive inddrivelsesindsats, da resurseforbruget til disse opgaver primært består i retskraftvurdering af låste fordringer. Resurseforbruget til udlån og PSRM er heller ikke medtaget, da resurseforbruget primært er gået til udviklingsopgaver og manuel håndtering af opgaver, der i en normalsituation vil være automatiserede. En stor del af Gældsstyrelsens resurser er i 2018 gået til opgaver, der kan kategoriseres som basisdrift, herunder tid til opgaver så som at besvare henvendelser fra borgere vedrørende deres gæld samt vurdering af retskraft, når styrelsen modtager overskydende skat. Over en 1/3 af resurserne i basisdriften går til den løbende vurdering af retskraft. Vi anser heller ikke denne del af indsatsen som en del af den aktive inddrivelse, selvom opgaverne er nødvendige og en forudsætning for at kunne generere inddrivelsesprovenu. Disse opgaver afspejler efter vores vurdering den usædvanlige situation inddrivelsen befinder sig i, og er ikke som sådan udtryk for aktiv inddrivelse. Skatteministeriet har oplyst, at de ikke er enige i Rigsrevisionens vurdering af, hvad der bør medtages i opgørelsen over aktiv inddrivelse.

Gældsstyrelsen har i 2018, som omtalt under pkt. 10, påbegyndt arbejdet med at sagsbehandle genoptagelsessagerne. Resurseforbruget er endnu ikke stort, men forbruget på opgaven stiger med over 100 % i 2019 fra ca. 50 årsværk til over 100 årsværk, hvorfor presset på styrelsens øvrige opgaver vil vokse.

De resurser, som Gældsstyrelsen har haft til rådighed i 2018 til aktiv inddrivelse, er også påvirket af det store resursetræk, der har været til oplæringen af nye medarbejdere. I 2018 har Gældsstyrelsen ansat omkring 663 medarbejdere, hvilket betyder, at ca. 47 % af styrelsens medarbejdere er nyansatte med under ét års anciennitet. De mange nye ansættelser er dels en konsekvens af flytningen af styrelsen til Middelfart i 2018 dels en konsekvens af en midlertidig bevillingsforøgelse i perioden 2017 til 2021.

Boks 1. Oplæring af nye medarbejdere har påvirket opgaveløsningen i 2018

Ifølge Gældsstyrelsen tager det mellem 6 og 10 måneder at oplære nye medarbejdere i forhold til genoptagelsessager, hvorfor der vil være en tidsmæssig forskydning mellem tilgangen af nye medarbejdere og væksten i styrelsens produktivitet. Gældsstyrelsen har eksempelvis beregnet, at ca. 70 % af de medarbejdere, der skal arbejde med genoptagelsessager er nyansatte, dvs. ansat mellem april og august måned 2018. Det har i 2018 medført flaskehalse i forhold til kvalitetssikringen af genoptagelsessager. Styrelsens fogedafdelinger har også været påvirket af ændringer i fogedernes geografiske organisering, hvilket har bevirket at mange medarbejdere har søgt videre til andre områder i skatteforvaltningen. For øvrige opgaver tager det ifølge Gældsstyrelsen 4 måneder at oplære nye medarbejdere.

Derudover gælder det, at råderummet til aktiv inddrivelse har været påvirket af, at styrelsen har udlånt resurser til udviklingen af PSRM, hvilket drejer sig om ca. 10 % af medarbejderne.

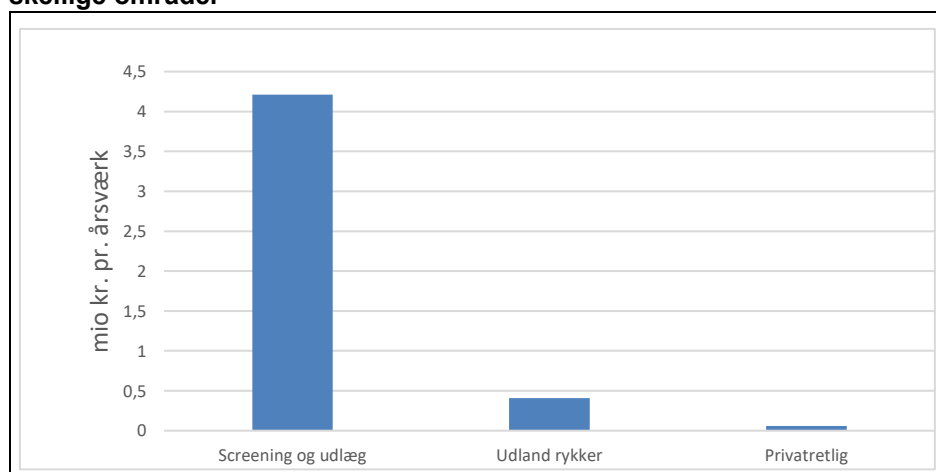
4.2 Mål- og resultatstyring

16. Gældsstyrelsen har tilrettelagt sin styring i 2018, således at basisdriften fastholdes, og resurser i et vist omfang flyttes mellem de provenuskabende opgaver så som maskinel modregning og screening for at realisere det størst mulige inddrivelsesprovenu. Samtidig spiller andre hensyn en rolle, så som indsatsen i projekterne udland og privatretlige underholdsbidrag. Disse opgaver er bemandet med et begrænset antal medarbejdere.

Styrelsen har i 2018 styret efter et større inddrivelsesprovenu end i 2017. Hvor det samlede provenu i 2017 var på 7,2 mia. kr., så forventes det samlede provenu at blive på 8,3 mia. kr. i 2018. Det skyldes både et større provenu fra modregning i overskydende skat og screeningsprojektet, der er rettet mod kapitalselskaber og personligt ejede virksomheder.

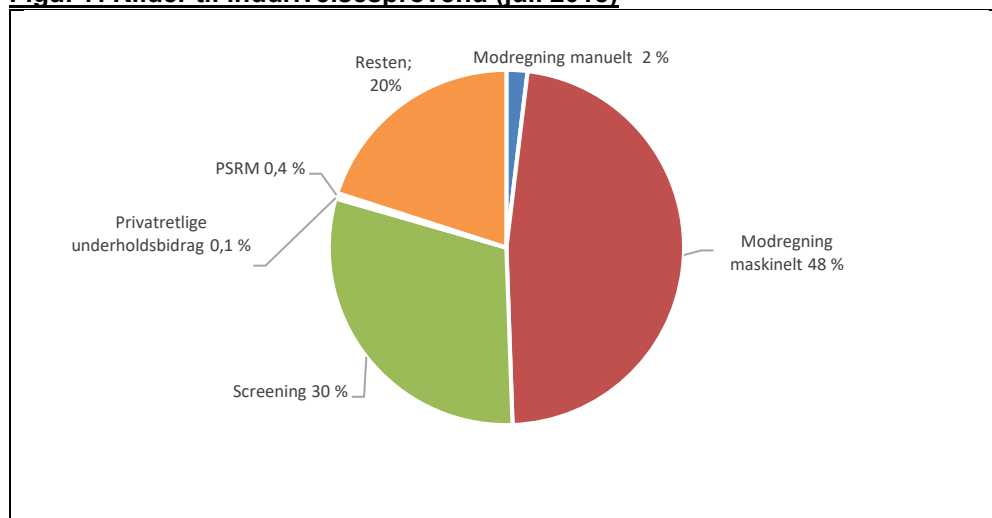
Enkelte initiativer har genereret et stort provenu pr. årsværk, hvilket fremgår af figur 6.

Figur 6. Provenu fra den aktive inddrivelsesindsats pr. årsværk fordelt på forskellige områder



Figur 7 viser, hvordan provenuet i inddrivelsen overordnet set er genereret i 2018 (tal opgjort pr. 31. juli 2018). Det følger af figuren, at en stor del af inddrivelsesprovenuet er skabt i screeningsprojektet, der er rettet mod kapitalselskaber og personligt ejede virksomheder.

Figur 7. Kilder til inddrivelsesprovenu (juli 2018)



Note: Manuel modregning og maskinel modregning medregnes ikke som en del af den aktive inddrivelsesindsats, men som en del af basisdriften.

Boks 2. Screeningsprojektet har genereret et stort provenu i 2018

Gældsstyrelsen har i 2018 fortsat screeningsindsatsen mod kapitalsselskaber. Indsatsen retter sig mod selskaber med en restance på mindst 150.000 kr. Der er desuden igangsat en yderligere indsats mod personligt ejede virksomheder, hvor indsatsen i første omgang er rettet mod skyldnere, som har en restance på mindst 500.000 kr. I forbindelse med screeningen vurderer Gældsstyrelsen, om virksomhederne er insolvente og kan begæres konkurs. Hvis det ikke er tilfældet, går Gældsstyrelsen videre med henblik på eventuelt at foretage udlæg i virksomhedens værdier. Denne indsats har i 2018 indtil august genereret et provenu på 1,7 mia. kr. Styrelsen forventer, at provenuet for hele 2018 bliver på 2,6 mia. kr.

Skatteministeriet har med Finansloven for 2019 opgivet inddrivelsesprocenten som måltal, og er i gang med at etablere nye mål. Det kan være relevant at følge det samlede inddrivelsesprovenu, men som måltal har inddrivelsesprovenu den uheldige indbyggede logik, at jo større den samlede restancemasse er, jo bedre vil styrelsens muligheder være for at generere et stort provenu, mens det vil blive sværere, fortsat at generere et stort provenu, hvis det på et tidspunkt lykkes, at nedbringe restancemassen markant. Inddrivelsesprocenten har som resultatmål flere fordele frem for det absolutte provenu, som styrelsen har styret efter i 2018. Inddrivelsesprocenten giver for det første Gældsstyrelsen et klart incitament til at sikre, at fordringer kun opholder sig kort tid i inddrivelsen. Det er relevant, fordi det gælder, at jo kortere tid en fordring er til inddrivelse, jo større er sandsynligheden for succesfuld inddrivelse.

For det andet har inddrivelsesprocenten den fordel som måltal, at det i højere grad tager højde for, at Gældsstyrelsen som central inddrivelsesmyndighed har et ansvar for at sikre inddrivelsen på alle områder med offentlig gæld. Gældsstyrelsen kan således ikke negligere indsatsen over for kommunale restancer eller forsyningsselskabernes gæld, da disse myndigheder er afhængige af det provenu, styrelsen på deres vegne generer. På nogle områder spiller inddrivelsen også en rolle i forhold til håndhævelsen af konkret lovgivning. Fx har manglende inddrivelse af tvangsbøder den konsekvens, at tvangsbøder mister deres tiltænkte effekt.

Konklusion

17. Rigsrevisionen kan konstatere, at Gældsstyrelsens råderum til aktiv inddrivelse i 2018 forventes at udgøre ca. 10 % af styrelsens resurseforbrug. Udover at styrelsen skal løse en stor og væsentlig opgave uden tilstrækkelig systemunderstøttelse, har opgaveløsningen været udfordret af ansættelsen af mange nye medarbejdere og udviklingen af et nyt inddrivelsessystem. Styrelsens råderum til aktiv inddrivelse vil formentlig også være presset i en årrække fremover, da en stor del af styrelsens resurser vil skulle gå til oprydningsopgaver, udvikling af det nye inddrivelsessystem og vedligeholdelse af restancer i det gamle inddrivelsessystem.

Vi finder det positivt, at styrelsen med få resurser på nogle områder har genereret et stort provenu. Samtidig gælder det, at Gældsstyrelsen fortsat i 2018 ikke har kunnet efterleve inddrivelseslovens forarbejder, der foreskriver, at styrelsen skal inddrive ved alle lovlige midler. Som central inddrivelsesmyndighed har Gældsstyrelsen et ansvar for sikre inddrivelse på de områder, hvor styrelsen på vegne af andre myndigheder inddriver offentlig gæld, hvilket styrelsen ikke har kunnet leve op til. I takt med at inddrivelsen normaliseres, er det Rigsrevisionens vurdering, at Skatteministeriet bør etablere dækkende resultatmål, der tager højde for inddrivelseslovens forarbejder og styrelsens særlige rolle som central inddrivelsesmyndighed.