GÆLDS STYRELSEN

Notat
7. december 2018

Sagsnr. 18-1428432

Offentlige restancer – status pr. juni 2018

Redegørelsen for 2. kvartal 2018 indeholder som de foregående redegørelser en orientering om status vedrørende aktiviteter på gældsinddrivelsesområdet, herunder genopretningen af området og udvalgte driftsresultater. Der redegøres også for udviklingen i de samlede offentlige restancer, som de fremgik af restancestatistikkerne pr. 30. juni 2018.

Grundet omstruktureringen af skatteforvaltningen er redegørelsen den sidste, som dækker området, da det var underlagt det tidligere SKAT.

Det bemærkes, at der er foretaget ændringer i nogle af de opgørelser, der indgår i restanceredegørelsen. De hidtidige detaljerede beholdningsopgørelser fordelt på fordringshavere og fordringstyper er erstattet med oplysninger om de bagvedliggende bevægelser i restancemassen i form af tilgang og afgang samt årsagerne hertil.

Udviklingen i de samlede restancer opdelt på hovedkategorier og med angivelse af nominel værdi og kursværdi indgår fortsat i redegørelsen. Opgørelserne i inddrivelige og ikke-inddrivelige restancer er udfaset i opgørelserne for 2018 til fordel for kursværdiopgørelsen. Det skyldes, at kursværdimodellen giver et mere retvisende billede af gældens reelle værdi end opgørelsen i inddrivelige og ikke-inddrivelige restancer. Opgørelsen af inddrivelige og ikke-inddrivelige restancer tenderer til at overvurdere den reelle værdi af den samlede gæld, fordi restancer, der kategoriseres som inddrivelige, medregnes med den fulde nominelle værdi. Det er imidlertid ikke retvisende, og det er baggrunden for, at denne opgørelse er erstattet af kursværdiopgørelsen.

Ny organisering af skatteforvaltningen
SKAT er den 1. juli 2018 erstattet af syv nye styrelser. Gældsstyrelsen har fremadrettet ansvaret for at inddrive borgeres og virksomheders gæld til det offentlige, herunder at etablere en ny organisation til gældsinddrivelse og at rydde op efter nedlukningen af den automatiserede inddrivelse i det tidligere inddrivelsessystem, EFI.

Derudover er ImplementeringsCenter for Inddrivelse (ICI), som bl.a. forestår udviklingen af et nyt inddrivelsessystem og store dele af den datamæssige oprydning efter EFI/DMI, blevet en del af den nyoprettede Udviklings- og Forenklingsstyrelse.

1. Aktiviteter på inddrivelsesområdet

Status på det nye inddrivelsessystem
Som led i genopretningen af inddrivelsesindsatsen er et nyt it-system til inddrivelse af offentlige restancer under udvikling. For at understøtte muligheden for hurtig ibrugtagning af funktionaliteter udvikles it-systemet som en række selvstændige dele (releases), der løbende tages i brug. Release 3 af det nye inddrivelsessystem blev færdiggjort i august 2018 og indeholder blandt andet fuldt automatiseret lønindeholdelse og funktionalitet til håndtering af selskaber og PEF-skyldnere (personligt ejede virksomheder). Release 3 indeholder derudover første version af den nye Modregningskomponent. Den første modregning i overskydende skatter via den nye Modregningskomponent blev gennemført i september.

Udviklingen af fjerde og sidste release blev planmæssigt påbegyndt i august. Dermed forløber udviklingen af de resterende grundfunktionaliteter i inddrivelsessystemet indtil videre som planlagt og forventes afsluttet omkring årsskiftet 2018/2019. Dette forudsætter, at der besluttes yderligere lovforenklinger på forældelsesområdet, jf. afsnit om lovforenklinger neden for.

Onboarding og dataoprydning
Tilslutningen af fordringshaverne forventes afsluttet medio 2019 med enkelte undtagelser, blandt andet på grund af langvarige systemudviklingsaktiviteter hos fordringshaverne. Således forventes langt de fleste fordringshavere fra udgangen af 2019 at kunne sende alle nye fordringer til inddrivelse i det nye inddrivelsessystem og derved give mulighed for, at nye fordringer kan inddrives gennem fx lønindeholdelse, der har været suspenderet siden 2015.

Det er forventningen, at oprydningen af størstedelen af gældsposterne i EFI/DMI, målt på kursværdi, vil pågå i 2018 og 2019, og at der løbende vil blive ryddet op og konverteret fordringer til det nye inddrivelsessystem frem til 2021 i takt med, at den manuelle retskraftvalidering af gældsposter i EFI/DMI gennemføres. Retskraftvurderingen i første halvdel af 2018 er sket på baggrund af henvendelser, som led i modregning eller som følge af screening af selskaber. Oprydningen er en opgave, der er forbundet med stor kompleksitet, og der pågår fortsat et udredningsarbejde, førend der kan tages stilling til håndteringen af den resterende del af oprydningsopgaven.

I juni blev den første konverteringsbølge på ca. 352.000 fordringer til en nominel værdi af ca. 174 mio. kr. (inkl. inddrivelsesrenter) gennemført. Det forventes, at den næste konvertering sker inden årets udgang. Gældsstyrelsen fortsætter den manuelle oprydning med retskraftvurdering af ca. 2 mio. gældsposter.

Endelig har Gældsstyrelsen igangsat arbejdet med de genoptagelsesager, hvor der formodes at være sket ulovlig inddrivelse i EFI/DMIs driftsperiode. Genoptagelsesarbejdet er tilrettelagt i overensstemmelse med *Aftale om styrkelse af den offentlige gældsinddrivelse*, hvor aftalepartierne er enige om en række lovgivningstiltag, der dels reducerer skattemyndighedernes pligt til af egen drift at foretage genoptagelse af sager og dels begrænser sagsbehandlingstiden i forbindelse med en genoptagelsessag. Forenklingerne af genoptagelsesarbejdet er gennemført ved lov nr. 258 af 10. april 2018.

Det var med udgangspunkt i de oprindelige forudsætninger og estimater skønnet, at Gældsstyrelsen ville kunne afslutte genoptagelsesopgaven medio 2019, hvor de sidste afgørelser kunne

træffes og sendes. Efter at have påbegyndt sagsbehandlingen har det vist sig, at forudsætningerne for gennemførelse af genoptagelsesarbejdet ikke er fuldt ud opfyldt, ligesom sagernes kompleksitet har været undervurderet. Gældsstyrelsen er i gang med at kvalificere en revideret tidsplan for arbejdet.

Lovforenklinger på inddrivelsesområdet
Med henblik på at forenkle inddrivelseslovgivningen vedtog Folketinget enstemmigt anden runde af de planlagte lovforenklinger på inddrivelsesområdet. Loven trådte i kraft den 1. juni 2018. Det tredje lovforslag til forenkling er under forberedelse med henblik på fremsættelse i foråret 2019. Lovforslaget forventes blandt andet at indeholde forslag til yderligere forenkling af forældelsesreglerne, som sikrer systemunderstøttet og automatiseret forældelseshåndtering, herunder ved at reducere antallet af forældelsesdatoer.

Etableringsplan for Gældsstyrelsen
Gældsstyrelsen har udarbejdet en omfattende etableringsplan for Gældsstyrelsen, som forholder sig til opgaveudviklingen (herunder på genoptagelsessagsområdet samt den manuelle oprydningsopgave med retskraftvurdering), rekrutteringen og den overordnede flytteplan. Planen indeholder blandt andet detaljerede drejebøger for etableringen af styrelsens driftscentre, der skal være en støtte for de enkelte driftscentre i etableringen.

Den 1. juli 2018, hvor Gældsstyrelsen blev etableret, trådte driftscenterorganiseringen i kraft. Det vil sige, at alle medarbejdere fra den 1. juli har referencelinjer, der afspejler den fremtidige organisering – uanset om det enkelte driftscenter er fuldt etableret.

Gældsstyrelsen arbejder fortsat efter den rekrutteringsplan, der skal sikre, at det aftalte målbillede om 1.500 medarbejdere i 2020 bliver opfyldt. For at indfri den ambitiøse rekrutteringsplan arbejder Gældsstyrelsen tæt sammen med de kommuner, hvor de kommende driftscentre er placeret. Der er blandt andet skabt kontakt til jobcentre, a-kasser og uddannelsesinstitutioner for at sikre det bedst mulige rekrutteringsgrundlag.

Driftscentrene er på nuværende tidspunkt etableret med nye driftsenheder, specialistenheder og stabsenheder.

Indsats rettet mod kapitalselskaber og PEF-skyldnere
I 2018 har Gældsstyrelsen fortsat den screeningsindsats mod kapitalselskaber, der er beskrevet i restanceredegørelsen for 4. kvartal 2017. Indsatsen retter sig pt. mod selskaber med en restance på mindst 150.000 kr. Der er desuden igangsat en yderligere indsats rettet mod PEF-skyldnere (personligt ejede virksomheder). Indsatsen er i første omgang målrettet de skyldnere, der har en restance på mindst 500.000 kr.

Screeningsindsatsen mod de to virksomhedstyper er fortsat et prioriteret område, idet det er Gældsstyrelsens opfattelse, at det er en effektiv inddrivelsesproces, der samtidig begrænser restancetilvæksten.

Den 30. juni 2018 var der i alt behandlet 4.313 sager, der samlet set har resulteret i et provenu på 1.255 mio. kr., *jf. tabel 1 og 2*. Der er endvidere 1.767 sager, hvor inddrivelsesmyndigheden er

afskåret fra at foretage konkursbegæring og udlæg, fx fordi skyldneren har opnået henstand med betalingen, eller sagen allerede er i proces.[1]

Tabel 1. Behandling af kapitalselskaber pr. 30. juni 2018.

	Antal	Provenu pr. 30. juni 2018 (mio. kr.)
Kapitalselskaber sendt til behandling med henblik på konkurs	693	500
Kapitalselskaber sendt til behandling med henblik på udlæg	2.966	597
I alt	3.659	1.097

Anm.: Konkurssager dækker både over sager, der er sendt direkte til konkursbehandling, og sager sendt til konkursbehandling efter forgæves forsøg på at gøre udlæg.

Der er pr. 30. juni 2018 indbetalt ca. 500 mio. kr. på de kapitalselskabssager, der er behandlet med henblik på konkurs, *jf. tabel 1*. Provenuet på de 2.966 udlægssager er pr. 30. juni 2018 opgjort til godt 597 mio. kr.

Tabel 2. Behandling af PEF-skyldnere pr. 30. juni 2018.

	Antal	Provenu pr. 30. juni 2018 (mio. kr.)
PEF sendt til behandling med henblik på konkurs	267	27
PEF sendt til behandling med henblik på udlæg	397	131
I alt	664	158

Anm.: Konkurssager dækker både over sager, der er sendt direkte til konkursbehandling, og sager sendt til konkursbehandling efter forgæves forsøg på at gøre udlæg.

Der er pr. 30. juni 2018 indbetalt ca. 27 mio. kr. på de PEF-sager, der er behandlet med henblik på konkurs, *jf. tabel 2*. Provenuet på de 397 udlægssager er pr. 30. juni opgjort til ca. 131 mio. kr.

2. Samlede offentlige restancer

Inddrivelsesprovenu

Der er i tidligere redegørelser orienteret om, at situationen på inddrivelsesområdet indebærer et reduceret inddrivelsesprovenu i forhold til de gennemsnitligt ca. 450-500 mio. kr. månedligt, som blev inddrevet, før ophøret med automatisk inddrivelse via EFI/DMI. Det gennemsnitlige månedlige inddrivelsesprovenu var ca. 635 mio. kr. fra juli 2017 til juni 2018, hvilket er over niveauet fra før suspenderingen af EFI/DMI. Provenuet kan primært henføres til den fulde genetablering af den automatiserede modregning i alle myndighedsudbetalingstyper, samt at Gældsstyrelsen har gjort det lettere at foretage frivillige indbetalinger på restancerne, eksempelvis gennem frivillige rater, hvilket mange skyldnere benytter sig af.

Fastsættelse af kursværdi

Fra 1. kvartal 2018 opgøres den skønnede reelle værdi af de offentlige restancer efter den nye kursværdimodel, som erstatter den tidligere grovmaskede opdeling i inddrivelige og ikke-inddrivelige restancer.

[1] Disse sager indgik som en del af beskrivelsen af indsatsen i restanceredegørelsen for 4. kvartal 2017 som øvrige sager. Sagerne fremgår ikke af denne redegørelse, da de ikke har indvirkning på provenuet.

Kursværdien er et øjebliksbillede og kan variere mellem opgørelsestidspunkter som følge af udsving i den enkelte skyldners betalingsevne samt modellens grundopbygning, blandt andet fordi der tages højde for den enkelte fordrings dækningsrækkefølge. Kursværdien er baseret på en 20-årig inddrivelsesperiode med et aldersloft svarende til pensionsalderen, en diskonteringsrente på 4,5 pct. og en inddrivelsesrente på 8 pct. Kursværdimodellen antager, at alle fordringer er retskraftige. Skatteministeriet benytter en særskilt model til håndtering af retskraftighed i forbindelse med Skatteforvaltningens regnskabsaflæggelse.

Kursværdimodellen vil i 2018 og 2019 løbende blive justeret og datagrundlaget yderligere konsolideret med henblik på at sikre, at modellen beregner den reelle værdi af de offentlige restancer så retvisende som muligt. Kursværdien pr. 2. kvartal 2018 er baseret på de gamle regler for beregning af betalingsevne. Den nye betalingsevneberegning, som trådte i kraft 1. november 2017, implementeres i kursværdimodellen i løbet af 2018 og forventes isoleret set at medføre et fald i kursværdi. Det skyldes to forhold. For det første udvides forsørgerbegrebet, således at en større andel af skyldnerne vil blive tildelt en lavere betalingsevne. For det andet giver den nye betalingsevneberegning mulighed for at nuancere beregningsgrundlaget for betalingsevnen. Dermed bliver det muligt at skelne mellem skyldnere, der kan indgå i en lønindeholdelse, og skyldnere, der kun kan indgå i en afdragsordning. Pt. antager modellen, at alle med betalingsevne kan sættes i en lønindeholdelse uanset beregningsgrundlaget.

Det bemærkes, at restanceopgørelserne tager forbehold for usikkerhed relateret til fordringernes retskraft, ekstraordinære afskrivninger af et stort antal inddrivelsesfordringer, samt yderligere udfordringer med fejlbehæftede fordringer under inddrivelse.

Udviklingen i de offentlige restancer
Ved udgangen af december 2017 blev restancemassen opgjort til ca. 108,6 mia. kr. inkl. inddrivelsesrenter. Pr. 30. juni 2018 udgjorde restancemassen ca. 116,1 mia. kr., hvilket er en stigning på ca. 7,5 mia. kr. i 1. halvår 2018, *jf. tabel 3 og 4*. Den samlede kursværdi udgør ca. 27,3 mia. kr. svarende til en kurs på 23,5 pct.

Forskellen mellem gældens nominelle værdi og kursværdien er et udtryk for, at størstedelen af gælden til det offentlige generelt ikke vil kunne inddrives, primært fordi mange skyldnere er uden betalingsevne. Kursværdien giver som nævnt et øjebliksbillede af gældens reelle værdi, og den er derfor ikke udtryk for, at Gældsstyrelsen afskriver og opgiver at inddrive gælden, men at denne søges inddrevet, når og såfremt der hos skyldneren på ny opstår betalingsevne. Kursværdiansættelsen af gæld under inddrivelse (restancer) er derfor ikke et udtryk for hverken et realiseret eller fremtidigt tab eller afskrivning.

I 1. halvår 2018 er den samlede *tilgang* i gælden til det offentlige ca. 19,2 mia. kr. *Afgangen* i restancer for 1. halvår 2018 er på ca. 11,6 mia. kr.

Tilgangen kan primært henføres til nye restancer, der er oversendt til inddrivelse svarende til ca. 15,3 mia. kr. Tilskrivning af renter udgør ca. 3 mia. kr., og korrektioner fra fordringshaverne udgør ca. 0,9 mia. kr. Korrektioner kan fx være ændringer i fordringernes størrelse fra fordringshavernes side.

Tabel 3. Samlede til- og afgange for de offentlige restancer (mio. kr.)				
	Dec. 17	Mar. 18	Juni 18	Kursværdi inkl. inddrivelsesrenter juni 18
Beholdning	108.606	111.352	116.122	27.287
Netto tilgang		2.782*	7.554*	
Tilgang		7.744	19.179	
heraf Nye fordringer		5.784	15.271	
heraf Renter		1.489	3.033	
heraf Korrektioner		471	875	
Afgang		4.962	11.625	
heraf Provenu		1.576	4.323	
heraf Korrektioner		2.399	5.694	
heraf Afskrivninger		986	1.607	

Anm.:Beløbene i tabellen vises i afrundede mio. kr., hvilket kan medføre sammentællingsdifferencer.
*Tal opgjort før 2018 bygger på data fra det tidligere SKAT, mens tal for 2018 opgøres på baggrund af nye data sammenstillet som led i genoprettelsen af inddrivelsesområdet. Tallene er derfor ikke direkte sammenlignelige. Der kan være mindre differencer mellem tal fra de to datasæt som følge af de metoder, som ligger til grund for opbygningen af datasættene. Der er foretaget afstemningsrapporter, som kortlægger de metodiske forskelle og implikationer. Opgørelsen indeholder ikke restancer fra det nye inddrivelsessystem. Pr. 30. juni 2018 udgjorde restancer i det nye inddrivelsessystem ca. 370 mio. kr. i nominel værdi fordelt på ca. 1,6 mio. fordringer.

Afgangen fordeler sig på tre hovedgrupper, henholdsvis provenu, korrektioner fra fordringshaverne og afskrivninger:

- Provenuet i 1. halvår 2018 på ca. 4,3 mia. kr. kan primært henføres til indbetalinger fra skyldnere, hvor den pågældende har indgået en afdragsordning med Gældsstyrelsen eller vælger at indbetale et frivilligt beløb til inddrivelsesmyndigheden. Dette gør sig eksempelvis gældende i forbindelse med den screeningsindsats overfor kapitalselskaber og PEF skyldnere, der er nævnt ovenfor, som beløber sig til ca. 1,3 mia. kr. i 1. halvår 2018. Derudover kan ca. 1,9 mia. kr. tilskrives den modregning i overskydende skatter, der fandt sted i forbindelse med årsopgørelsen for 2017.

- Korrektioner er nedskrivninger af fordringers værdi fra fordringshavernes side og afgangen herfra i 1. halvår 2018 beløb sig til ca. 5,7 mia. kr. Det udgør dermed en væsentlig andel af den samlede afgang. Heraf kan korrektioner for ca. 3,4 mia. kr. henføres til, at skyldneren har indbetalt sin restance direkte til fordringshaveren frem for til inddrivelsesmyndigheden. Der er således tale om gæld, der er afviklet. Derudover er der korrektioner for 1,3 mia. kr. som følge af, at fordringshaverne har korrigeret den tidligere indberettede restance til det korrekte beløb samt givet henstand med betalingen. De resterende korrektioner skyldes diverse øvrige korrektioner hos fordringshaver.

- Der er samlet set afskrevet i alt 1,6 mia. kr. af den samlede gæld i 1. halvår 2018. Løbende afskrivning af fordringer er en integreret og lovbestemt del af det almindelige inddrivelsesarbejde. Der gennemføres således ordinære afskrivninger som led i den løbende drift på bobehandlingsområdet i forbindelse med konkurser, tvangsopløsninger, rekonstruktioner og behandling af dødsboer. Det gælder også i forbindelse med behandling af gældssaneringssager og ansøgninger om eftergivelse. Afskrivning af de 1,4 mia. kr. er sket på baggrund af skyldners konkurs. I forbindelse med, at fordringer gennemgås manuelt som led i den al-

mindelige drift, og det ved gennemgangen konstateres, at fordringen ikke er retskraftig, eksempelvis forældet, afskrives den i henhold til gældende regler. Der er i 1. halvår 2018 afskrevet 0,2 mia. kr. grundet forældelse.

Tabel 4 viser udviklingen i de offentlige restancer fordelt på de fire hovedgrupper for 1. halvår 2018 inklusiv inddrivelsesrenter, der samlet set udgør 2,3 mia. kr.

Tabel 4. Samlede offentlige restancer, inklusive inddrivelsesrenter (mio. kr.)

	Dec. 17	Juni 18	Ændring fra dec. 2017 til juni 2018	Kursværdi juni 2018
Skatte- og afgiftsrestancer	72.281	77.835	5.554	15.097
Kommunale restancer	4.198	4.357	159	1.589
Statslige restancer inkl. underholdsbidrag	29.138	31.168	2.030	8.975
Andre offentlige restancer	2.988	2.762	-226	1.626
Samlede offentlige restancer*	108.606	116.122	7.516	27.287

Anm.: Jf. anmærkninger til *Tabel 3*.

- Skatte- og afgiftsrestancer har den største nominelle og procentvise stigning blandt de fire hovedgrupper med en samlet stigning på 5,6 mia. kr. Stigningen kan særligt henføres til inddrivelsesrenter på 1,5 mia. kr., selskabs- og fondsskat på 1,2 mia. kr., momsrestancer på 0,9 mia. kr. og vægtafgift på 0,6 mia. kr. Stigningen på selskabs- og fondsskatte restancerne kan tilskrives en helt ekstraordinær tilgang på op imod en milliard fra en enkelt skyldner. Det bemærkes, at stigningen i restancer vedrørende vægtafgift er på 84 pct., således at disse udgør ca. 1,3 mia. kr. ved udgangen af 1. halvår 2018. Det skyldes en ekstraordinær oprydning og efterfølgende oversendelse af ophobede fordringer fra fordringshaver til Gældsstyrelsen. Oprydningen forventes at være tilendebragt med udgangen af 2018, hvorefter stigningen forventes at aftage og situationen normaliseret.

- De kommunale restancer er samlet set steget med 0,2 mia. kr. i 1. halvår 2018, hvoraf 0,1 mia. kr. kan tilskrives inddrivelsesrenter. Samtidig er gælden vedrørende ejendomsskat og daginstitutioner blevet nedbragt i perioden.

- Statslige restancer inkl. underholdsbidrag er steget med 2,0 mia. kr. i 1. halvår 2018. Dette kan særligt tilskrives en stigning i inddrivelsesrenterne på 0,6 mia. kr., studielån på 0,6 mia. kr. og politibøder på 0,2 mia. kr.

- Øvrige offentlige restancer er samlet set faldet med ca. 0,2 mia. kr. Det kan særligt fremhæves, at DR licens er faldet med 0,2 mia. kr., hvilket primært kan tilskrives Gældsstyrelsens brug af blandt andet modregning i overskydende skatter samt den konvertering af fordringer til det nye inddrivelsessystem, som er nævnt ovenfor. Det betyder konkret, at restancerne er flyttet fra DMI til det nye inddrivelsessystem, der ikke indgår i restancestatistikken, *jf. note til tabel 3*. Det samlede fald er dermed ikke udtryk for en afvikling af restancerne, ligesom der ikke tilgår nye fordringer til DMI.

3. Måltal på finansloven - Inddrivelsesprocent

På finansloven fremgår måltal om inddrivelsesprocent for restanceinddrivelsesopgaven. Måltallet for 2018 udgør 110 pct. for øvrige restancer beregnet som et simpelt gennemsnit for årets måneder. Måltallet omfatter inddrivelige restancer fra andre fordringshavere end det tidligere SKAT.

Inddrivelsesprocenten for januar til juni er beregnet til 38,98 pct. Måltallet for 2018 er derfor som forventet, *jf. anmærkning på finansloven for 2018*, ikke realiseret. Målet er ikke videreført på finanslovforslaget for 2019, men som led i genopbygningen af inddrivelsesområdet udarbejdes nye mål for Gældsstyrelsen.