

Februar 2021



Opfølgning på eftersyn af akutte it-problemer i skattevæsenet:

Gældsområdet

Regeringen gennemførte i 2019 et eftersyn af skattevæsenets akutte it-problemer. Eftersynet havde fokus på ejendomsområdet, opkrævningsområdet, gældsområdet samt told- og momsområderne, hvor der i de kommende år skal implementeres nye EU-regler, som stiller store krav til skattevæsenet.

Folketingets partier har gennem flere år arbejdet for at genoprette de kritiske områder og styrke skattevæsenet. Eftersynet viste dog, at arbejdet med områderne var mere omfattende og ressourcerekrævende end hidtil antaget, og at flere opgaver ville strække sig over længere tid end planlagt. Det var nødvendigt at udskyde færdiggørelsen af en række projekter og investere massivt i udviklingsopgaverne.

Siden eftersynet har regeringen afsat ca. 2,7 mia. kr. mere til skattevæsenet, end der var lagt op til, da regeringen tiltrådte. Regeringen har tilført ca. 2 mia. kr. til skattevæsenet og derudover annulleret et rammefald på 650 mio. kr., der ellers var udsigt til i 2020. Regeringen har desuden igangsat et arbejde om en flerårig aftale for skattevæsenet. Det skal samlet set skabe ro om skattevæsenets økonomi og prioriteringen af ressourcer.

Samtidig har regeringen strammet styringen og tilsynet med it-projekter på skatteområdet. Regeringen har etableret et uafhængigt it-tilsyn, der løbende vil trykprøve større it-projekter og føre tilsyn med skattevæsenets it-område. Derudover er der oprettet en whistleblowerordning, og indført en strammere styring på it-området. Det gælder både en strammere styring af projekternes økonomi, eksterne it-leverandører og håndteringen af de væsentligste risici.

I dette notat følges op på arbejdet med gældsområdet.

Baggrund for 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.

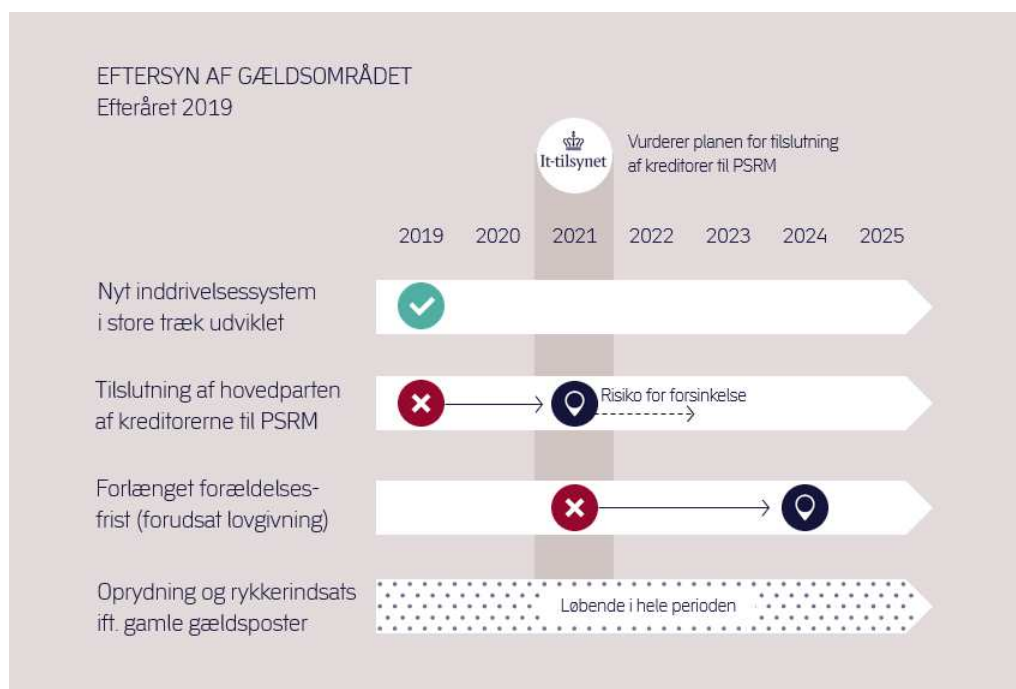
Den offentlige gældsinddrivelse har dog været udfordret i flere år på grund af det fejlramte og nu nedlukkede it-system EFI. Gældsinddrivelse foregår i dag i it-systemerne PSRM, der er Gældsstyrelsens nye inddrivelsessystem, og DMI, der er Gældsstyrelsens midlertidige inddrivelsessystem.

OPKRÆVNING	GÆLDSINDDRIVELSE	
Opkrævningssystemer i Skatteforvaltningen	PSRM	DMI
Opkrævningen af skatte- og afgiftskrav sker i et af skatteforvaltningens tre opkrævningssystemer: <ul style="list-style-type: none">• KOBRA• Skattekontoen• SAP38 Hvis det ikke lykkes at opkræve et krav, oversendes det til Gældsstyrelsen med henblik på inddrivelse i PSRM eller DMI.	Gældsstyrelsens nye inddrivelsessystem PSRM (Public Sector Revenue Management) er færdigudviklet og anvendes til at inddrive gæld på vegne af de offentlige kreditorer, som indtil videre er færdigt systemet. I PSRM er det bl.a. muligt at foretage lønindeholdelse, som er et af de mest effektive inddrivelsesredskaber, som Gældsstyrelsen har til rådighed Der er i 2020 inddrevet ca. 1,9 mia. kr. i PSRM. Heraf er der alene via lønindeholdelse inddrevet ca. 1 mia. kr.	Størstedelen af gælden inddrives fortsat i Gældsstyrelsens midlertidige inddrivelsessystem DMI (DebitorMotorInddrivelse). I DMI inddrives gælden gennem bl.a. modregning, rykkerudsendelser og udlæg Hovedparten af gælden inddrives fortsat i DMI. Der er i 2020 inddrevet ca. 8,5 mia. kr. i DMI.

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:** 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 yderligere ca. 355 mio. kr. i 2021. De ekstra investeringer skal håndtere akutte udfordringer på området og understøtte det betydelige arbejde, der fortsat er med at genoprette gældsinddrivelsen.

Udvikling af nyt gældsinddrivelsessystem

Skatteforvaltningen har i 2020 færdigudviklet de sidste grundfunktionaliteter i PSRM, som var forudsat ved projektets begyndelse. 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 og løbende tilpasses nye krav til en effektiv inddrivelse.

Inddrivelsen af gæld til det offentlige er på et historisk højt niveau. Der er i 2020 inddrevet i alt ca. 10,4 mia. kr. Til sammenligning blev der i 2019 inddrevet ca. 8,7 mia. kr. Stigningen skyldes særligt 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. Primo 2021 var 399 offentlige kreditorer helt eller delvist tilsluttet ud af de i alt 537 kreditorer, som på nuværende tidspunkt forventes tilsluttet til PSRM.

I 2020 er blandt andet Rigspolitiet, Udbetaling Danmark Stat (studielån) og en række forsynings-selskaber tilsluttet, ligesom en lang række kommuner nu også er begyndt at sende gæld til inddrivelse i PSRM. Centralt er desuden, at Skatteforvaltningens system, KOBRA, som håndterer personskatter, er fuldt tilsluttet i 2020. Det betyder, at alle ubetalte restskatter fra årsopgørelsen og B-skattekrav sendes til inddrivelse i PSRM, hvor der blandt andet kan ske lønindeholdelse. KOBRA er på nuværende tidspunkt den største offentlige kreditor, som er tilkoblet PSRM. Årligt bliver der sendt krav til en værdi af i størrelsesordenen ca. 5,4 mia. kr. til inddrivelse fra KOBRA.

Det påhviler de enkelte kreditorer at sikre, at deres forretningsgange og systemer lever op til kravene for at blive tilsluttet PSRM. 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. Systemudviklingen hos kreditorerne har betydning for, hvornår de kan tilkobles systemet, og tidsplaner for tilslutning justeres derfor løbende.

Det er fortsat forventningen, at hovedparten af de resterende kreditorer tidligst kan være tilsluttet i 2021, men at tilslutningen for en række kreditorer – herunder dele af Skatteforvaltningens egne systemer – vil række ud over 2021.

Oprydning i gældsposter

Skatteforvaltningen arbejder på at rydde op i de millioner af gældsposter med datafejl, som ligger i det midlertidige inddrivelsessystem DMI. Datafejlene udgør fx tvivl om, hvornår gælden er stiftet eller om samme gældspost er sendt til inddrivelse to gange. Fejlene betyder, at Gældsstyrelsen aktuelt ikke har mulighed for at inddrive gælden, og at gælden heller ikke kan overføres til PSRM.

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.

Der er fremdrift i den omfattende oprydning. I november 2020 blev der overført ca. 1 mio. gældsposter til en kursværdi af ca. 1,3 mia. kr. fra DMI til inddrivelse i PSRM. Der er fortsat gæld til en kursværdi på 5,5 mia. kr. i DMI pr. ultimo november 2020, som på nuværende tidspunkt ikke kan inddrives på grund af fejl.

Offentlige kreditorer indsender fortsat krav med fejl

Det store oprydningsarbejde skal blandt andet ses i sammenhæng med, at offentlige kreditorer bagudrettet, men også fortsat har mulighed for at indsende fejlbehæftede gældsposter til inddrivelse i DMI. Når Skatteforvaltningen konstaterer fejl i de indsendte gældsposter eller vurderer, at der er risiko for fejl, kan gældsposterne suspenderet fra inddrivelsesaktiviteter, 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 kan indsende deres nye gældsposter til inddrivelse i PSRM.

Ny strategi for manuel oprydning i gældsposter

Gældsstyrelsen har siden 2018 foretaget manuel oprydning i godt 2,2 mio. ældre gældsposter, som blev friholdt fra den ekstraordinære afskrivning af gæld i efteråret 2018. Fra 2020 er strategien for den manuelle oprydning justeret, så den omfatter al fejlramt gæld ud fra en prioritering, der skal understøtte, at den mest værdifulde gæld målt i kursværdi samt særligt følsomme gældstyper, som lettest kan opryddes, håndteres først. Den manuelle oprydning omfatter i alt ca. 13,8 mio. gældsposter.

Fortsatte udfordringer på gældsområdet

Skatteforvaltningen arbejder videre på at håndtere udfordringerne knyttet til tilslutningen af de offentlige kreditorer til PSRM og oprydning i gældsposterne. I forhold til gældsudviklingen gælder dog, at selv med et nyt gældsinddrivelsessystem og i en situation med alle tilsluttede offentlige kreditorer og en gennemført oprydning i gældsposterne, så vil den samlede gæld som følge af en række strukturelle forhold fortsat stige. I det følgende gennemgås det videre arbejde med at håndtere de fortsatte udfordringer på gældsområdet.

Tilslutning af offentlige kreditorer til PSRM

Aftalekredsen bag 'Styrkelse af den offentlige gældsinddrivelse' og Finansudvalget blev senest i henholdsvis juni og september 2020 orienteret om usikkerheden knyttet til tilslutningen af dele af Skatteforvaltningens egne it-systemer - Skattekontoen og SAP38 - til PSRM. Usikkerheden skal ses i sammenhæng med de generelle udfordringer, der knytter sig til Skatteforvaltningens opkrævningssystemer.

Der vil i løbet af 2021 blive udarbejdet et samlet beslutningsgrundlag og strategi for den langsigtede håndtering af krav på området, herunder oversendelse af krav til inddrivelse. Ligeledes vurderes det løbende, om der kan gennemføres flere tiltag på kort sigt, der kan imødegå udfordringerne med tilslutning af Skattekontoen og SAP38.

Udfordringer med tilslutning af Skattekontoen

Som led i arbejdet med at tilslutte Skattekontoen, som håndterer virksomhedskrav, til PSRM, blev der identificeret en række udfordringer med blandt andet stamdata og et omfattende behov for tilpasning af Skattekontoen for at kunne imødekomme kravene for tilslutning til PSRM. Det er siden besluttet for nuværende at nedlukke projektet for tilslutning af Skattekontoen. Indtil videre vil krav fra Skattekontoen derfor fortsat blive oversendt til inddrivelse i DMI, hvor Gældsstyrelsen blandt andet inddriver gæld gennem anvendelse af udlæg i virksomhedernes aktiver. De provenumæssige konsekvenser af manglende tilslutning af Skattekontoen er derfor relativt begrænsede.

Udfordringer med tilslutning af SAP38

Skatteforvaltningens regnskabsystem, SAP38, er blevet anvendt til opkrævning af de krav, herunder motorkrav, der ikke har kunnet håndteres i Skattestyrelsens opkrævningssystemer, KOBRA og Skattekontoen. Alle opkrævningsløsninger i SAP38 har midlertidig karakter, og derfor kan SAP38 ikke tilsluttes PSRM. Der er siden eftersynet udviklet en systemløsning til oversendelse af motorkrav fra SAP38 til DMI, og de første krav blev oversendt i september 2020. Der er i forbindelse med systemløsningen identificeret problemer med datakvaliteten i renteberegninger for en række motorkrav, som vil medvirke til at forsinke oversendelse til inddrivelse for visse krav. Visse øvrige krav fra SAP38 sendes herudover til inddrivelse i PSRM via en midlertidig og delvist systemunderstøttet løsning. Løsningen er i drift på én kravtype, og udviklingen af to yderligere kravtyper er i gang.

Oprydning i gældsposter

Manuel oprydning i krav fra SAP38

Det er systemteknisk ikke muligt at oversende en mængde gældsposter fra Skatteforvaltningens system, SAP38, til inddrivelse i det midlertidige inddrivelsessystem, DMI, eller til PSRM. Der inddrives derfor i begrænset omfang manuelt via SAP38 på nogle krav, fx skattebøder og toldkrav. Det

drejer sig om i alt ca. 47.000 gældsposter, som alle kræver en manuel gennemgang for at afklare tvivl om retskraft og datafejl, inden de kan underlægges inddrivelse. Oprydningen i kravene i SAP38 omfatter herudover blandt andet håndtering af manglende renteberegning og datakvalitetsproblemer.

Nogle gældsposter vil ikke kunne overføres til PSRM

På trods af den omfattende oprydningsindsats må det forventes, at der vil være gældsposter i DMI, hvor datakvaliteten ikke kan løftes til et niveau, der efterlever de datakrav, som stilles for at kunne sende gæld til inddrivelse i PSRM. Det betyder, at selv når alle offentlige kreditorer er fuldt tilsluttet PSRM, vil der fortsat være gæld i DMI. Gældsstyrelsen må derfor i en årrække inddrive gæld i flere systemer.

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. Denne form for ordinær afskrivning har ikke været anvendt af Gældsstyrelsen i en længere årrække på grund af det omfattende oprydningsarbejde. Gældsstyrelsen genoptager nu arbejdet med ordinært at afskrive gæld til det offentlige. Ordinære afskrivninger forventes at bidrage til at reducere antallet af personskyldnere og gældsposter, som ellers skulle ryddes manuelt op af Gældsstyrelsen.

Stigende gæld til det offentlige

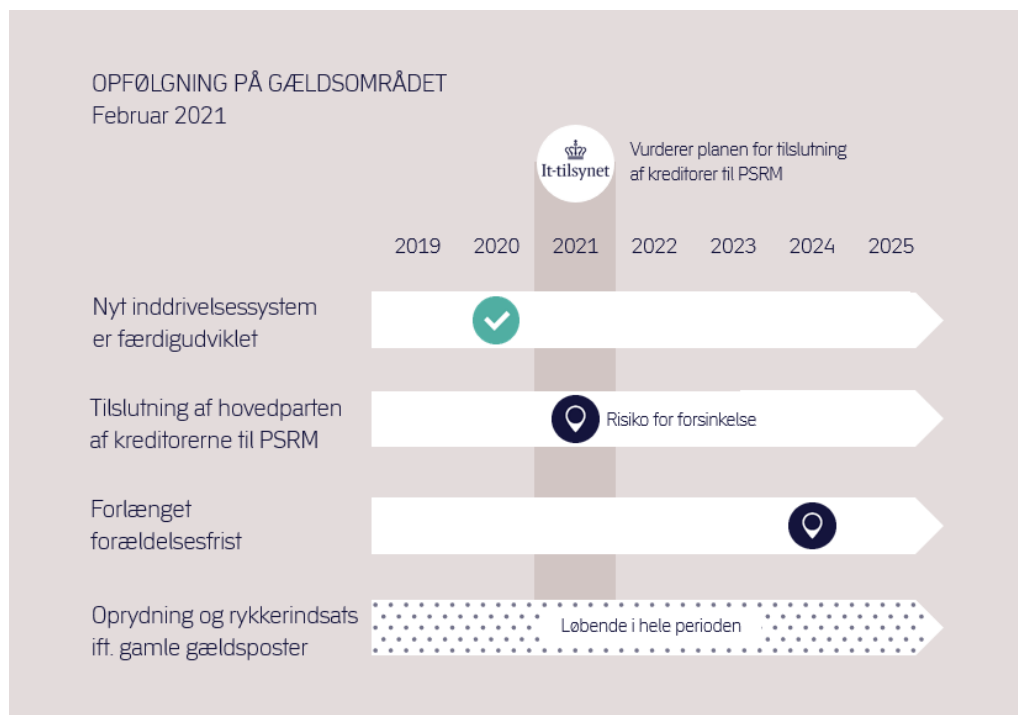
Selv med et støt stigende inddrivelsesprovenu og et nyt gældsinddrivelsessystem vil den samlede gæld til det offentlige fortsætte med at stige – også i en situation, hvor alle offentlige kreditorer er tilsluttet PSRM, og oprydningen i gældsposterne er gennemført.

Den samlede gæld til det offentlige udgjorde ca. 135 mia. kr. ved udgangen af 2020. Det er en stigning på ca. 6 mia. kr. fra udgangen af 2019. Gældens kursværdi er beregnet til ca. 27 mia. kr. Kursværdien giver et øjebliksbillede af gældens reelle værdi baseret på blandt andet skyldners aktuelle betalingsevne under de nuværende regler. Den er ikke udtryk for, at Gældsstyrelsen har afskrevet eller opgivet at inddrive gælden.

Udviklingen i den samlede gæld skyldes en række strukturelle vilkår. Det gælder særligt, at borgere og virksomheder i stort omfang stifter ny gæld, og at rentetilskrivning medfører en løbende akkumulering af gælden. Rentetilskrivningen er en væsentlig faktor i stigningen i gælden i de seneste år. Dertil kommer, at Gældsstyrelsen efter gældende regler har begrænsede muligheder over for en stor gruppe skyldnere. Eksempelvis kunne godt 300.000 personer i 2019 kun omfattes af inddrivelse i et begrænset omfang, idet de er omfattet af en lovfastsat lavindkomstgrænse, som betyder, at skyldnere med en nettoindkomst på kontanthjælpsniveau eller derunder som udgangspunkt hverken kan blive pålagt en afdragsordning eller sat i almindelig lønindeholdelse.

Der må desuden forventes at være afledte konsekvenser som følge af COVID-19, som kan påvirke udviklingen i gælden. Det er endnu for tidligt at aflæse en direkte påvirkning på gældsudviklingen, men det må alt andet lige forventes, at en afmatning i samfundsøkonomien vil føre til øget gælds-

stiftelse hos virksomheder og borgere. Konkret har nedlukningen i forbindelse med COVID-19-initiativerne betydning for udgående aktiviteter, herunder særligt fogedforretningen og i den forbindelse indsatsen over for virksomheder.



Næste skridt på gældsområdet

I forbindelse med færdigudviklingen af PSRM i overensstemmelse med det oprindelige aktstykke blev Finansudvalget i april 2020 stillet et afsluttende aktstykke i udsigt i 3. kvartal 2020. Det afsluttende aktstykke forventes fremsendt til Finansudvalget i løbet af foråret 2021.

Der arbejdes fortsat på at tilslutte de offentlige kreditorer til PSRM. Regeringen har etableret et uafhængigt it-tilsyn, der i 2021 forventes at komme med en vurdering af planen for tilslutningen til PSRM.

Arbejdet med at rydde op i gælden fortsætter. Der arbejdes på at sikre yderligere lovgivningsmæssige tiltag i 2021 for at understøtte det videre oprydningsarbejde.

Regeringen forventer desuden at præsentere et oplæg til styrket gældsinddrivelse i 2021. Skatteministeriet vil løbende orientere Folketinget om udviklingen på området.