



Status på gældsområdet

Inddrivelse af borgeres og virksomheders gæld til det offentlige er en central opgave for Skatteforvaltningen. Gældsstyrelsen har ansvaret for at inddrive gæld på vegne af de offentlige kreditorer, efter kravene forgæves er forsøgt opkrævet. Gældsinddrivelsen har været kraftigt udfordret siden suspenderingen af den automatiserede gældsinddrivelse i EFI i efteråret 2015. I direkte forlængelse heraf blev arbejdet med at genoprette den offentlige gældsinddrivelse iværksat.

I juni 2017 indgik alle partier i det daværende Folketing *Aftale om styrkelse af den offentlige gældsinddrivelse*. Aftalen indeholdt en række initiativer til at sikre en genopretning af inddrivelsen. I aftalen blev det lagt til grund, at inddrivelsen ville være normaliseret i 2019 – dvs. det nye inddrivelsessystem ville være færdigudviklet, og alle fordringshavere ville være tilsluttet systemet.

Genopretningen af gældsinddrivelsen har – trods fremskridt – imidlertid vist sig mere kompleks og omfattende end oprindeligt forudsat. Der er derfor udsigt til, at genopretningen vil strække sig over en årrække.

Nedenfor gennemgås status for de offentlige restancer pr. medio 2019 samt status for de tre hovedspor i genopretningsarbejdet: Udvikling af det nye inddrivelsessystem (PSRM), tilslutning af fordringshavere til PSRM og oprydning i gældsmassen. Der orienteres endvidere om inddrivelsesaktiviteter i paralleldriftsperioden, frem til gældsområdet er genoprettet.

Status for de offentlige restancer

Den samlede gæld til det offentlige udgjorde knap 123 mia. kr. medio 2019, *jf. tabel 1*. Gældens reelle værdi – den såkaldte kursværdi – er beregnet til 29 mia. kr.

Tabel 1. Status på de offentlige restancer medio 2019 (mia.kr.)

Fordringshavergruppe	Nominel værdi	Kursværdi
Skatte- og afgiftsrestancer	80,4	14,9
Statslige restancer inkl. underholdsbidrag	35,1	10,5
Kommunale restancer	4,2	1,6
Andre offentlige restancer	2,9	1,9
Samlede offentlige restancer	122,6	29,0

Kilde: Udviklings- og Forenklingsstyrelsen

Anm: Kursværdien beregnes løbende i Skatteministeriets model til værdiansættelse af fordringer og giver et øjebliksbillede af gældens anslåede værdi. Modellens parametre og kursværdien konsolideres løbende.

Kursværdien er udtryk for, hvor stor en del af gælden, der rent faktisk forventes at kunne inddrives, bl.a. baseret på skyldners betalingsevne. Der er således i lovgivningen fastsat et lavindkomstværn, som betyder, at personskyldnere med en nettoindkomst på kontanthjælpsniveau eller derunder (under hensyntagen til forsørgerpligt) som udgangspunkt er friholdt fra tvangsinddrivelse. Det betyder, at en gældspost med en nominel værdi på fx 1.000 kr. kan have en kursværdi på 0 kr., hvis skyldneren er uden betalingsevne på grund af lav eller ingen indkomst. Tilsvarende kan en meget stor nominel gæld have en noget lavere kursværdi, hvis skyldnerens har en høj alder og dermed få år til at tilbagebetale gælden.

Kursværdien giver dermed som udgangspunkt et mere retvisende billede af, hvad gælden reelt er værd. Det bemærkes, at modellen til fastsættelse af kursværdien antager en normaliseret gældsinddrivelse, hvor der fx kan foretages fuld lønindeholdelse. Modellen tager således ikke højde for den ekstraordinære situation på inddrivelsesområdet.

Trods udfordringerne på inddrivelsesområdet er inddrivelsesprovenuet steget siden 2015, og der blev inddrevet 7,1 mia. kr. i 2018. Provenuet kan særligt henføres til muligheden for at inddrive gæld ved at modregne skyldners gæld i overskydende skatter og andre offentlige udbetalinger samt en målrettet indsats mod virksomheder med gæld til det offentlige.

Det bemærkes, at en række strukturelle vilkår indebærer, at den samlede gæld under inddrivelse vil fortsætte med at stige – også når inddrivelsesområdet er fuldt genoprettet. Det skyldes bl.a., at Gældsstyrelsen lovgivningsmæssigt er afskåret fra at kunne inddrive gæld hos en stor gruppe skyldnere – både på kort og langt sigt – på grund af skyldnernes manglende betalingsevne. Hertil kommer, at der stiftes ny gæld af både nuværende og nye skyldnere, og at der tilskrives renter på gælden.

Fuld inddrivelsesaktivitet forventes således ikke at være tilstrækkeligt til at bremse stigningen i den samlede nominelle persongæld, fordi gælden for de skyldnere, der enten har meget begrænset eller slet ingen betalingsevne, vil fortsætte med at vokse alene som følge af rentetilvæksten. Kursværdien af gælden – dvs. den gæld, der rent faktisk forventes at kunne inddrives – må forventes at ligge på et nogenlunde stabilt niveau ved fuld inddrivelsesaktivitet, selvom den nominelle gæld stiger.

Udviklingen af det nye inddrivelsessystem (PSRM)

I perioden efter, at den automatiserede inddrivelse blev suspenderet i EFI, er gældsposterne blevet opbevaret i og oversendt til systemet DMI (DebitorMotorInddrivelse). DMI er oprindeligt et debtorsystem primært tiltænkt registrering af gældsposter og renteberegning. Siden suspenderingen af den automatiske inddrivelse i EFI er DMI blevet tilpasset til at understøtte visse inddrivelseskridt for at sikre, at der fortsat kan inddrives gæld i genopretningsperioden. Inddrivelse i DMI sker fortrinsvist via automatiseret modregning samt manuelle processer. Det er endvidere muligt at foretage udlæg. Det er ikke muligt at indeholde gæld i skyldneres lønudbetaling i DMI, som er et af de mest effektive inddrivelsesredskaber. DMI er et ældre system, der ikke hensigtsmæssigt vil kunne videreudvikles til at understøtte en automatiseret gældsinddrivelse, herunder lønindeholdelse.

En grundlæggende forudsætning for at genoprette gældsområdet var derfor hurtigt at genetablere systemunderstøttelsen af gældsinddrivelsen. Udviklingen af det nye inddrivelsessystem – PSRM (Public Sector Revenue Management) – blev igangsat i september 2016. Systemet var stort set færdigudviklet efter planen primo 2019, således at de primære inddrivelseskridt nu er fuldt systemunderstøttet. Der udestår færdigudvikling af funktionalitet til forældelseshåndtering, tilpasning af eksisterende udlægs- og fogedbogsfunktionalitet samt færdigudvikling af konverteringsmotor. Dette arbejde forventes afsluttet omkring årsskiftet 2019/2020.

Gældsstyrelsen kan nu fuldautomatisk sætte skyldnere i lønindeholdelse, sende påkrav og modregne skyldneres gæld i overskydende skatter for gældsposter, der ligger i PSRM. Ud af en samlet tilgang i gæld på ca. 1,6 mia. kr. i PSRM er der indtil videre i 2019 inddrevet knap 370 mio. kr. – heraf halvdelen via lønindeholdelse.

I forbindelse med implementeringen af systemet har der været udfordringer med systemets driftsstabilitet, som påvirker systemets ydeevne på visse områder. Det betyder fx forlængede svartider i dele af systemet, som påvirker sagsbehandlingstiden. På den baggrund gennemføres i 2019 en række mindre videreudviklingsopgaver for at forbedre systemets ydeevne.

Det bemærkes, at selv om alle systemets grundfunktionaliteter nu er ved at være på plads, så er det et grundlæggende vilkår og en forudsætning for ethvert større it-system, herunder PSRM, at systemet i dets levetid løbende tilpasses nye forretningsmæssige krav, herunder fx lovændringer og tilpasninger ift. de forskellige fordringshavere.

Tilslutning af fordringshavere til PSRM

Fordringshavere tilsluttes løbende det nye inddrivelsessystem i takt med, at fordringshavere kan efterleve de krav, der stilles til oversendelse af fordringer til inddrivelse i PSRM, og at de nødvendige systemtilpasninger gennemføres hos fordringshaverne. Da tilslutningsforløbet blev indledt i 2017, var forventningen, at hovedparten af op mod 800¹ fordringshavere ville være tilsluttet i løbet af 2019. Der har fra igangsættelsen af tilslutningsforløbet været en række kendte risici, der potentielt kunne forsinke tilslutningen til PSRM. Forsinkelsen i forhold til den forudsatte plan kan netop henføres til, at flere af disse risici er indtruffet. Det gælder risici knyttet til eksterne fordringshavere, fx Udbetaling Danmark og kommunerne, men også risici vedrørende Skatteforvaltningens egne systemer. Henset til de udfordringer og den kompleksitet, der er konstateret i tilslutningsforløbene hidtil, forventes det på det foreliggende grundlag, at tilslutningen af fordringshaverne til PSRM tidligst vil være gennemført i 2021.

Systemudviklingsaktiviteter hos de eksterne fordringshavere vil have betydning for tidspunktet for, hvornår de berørte fordringshavere kan tilkobles systemet. Fremdriften i tilslutningen af disse fordringshavere er således afhængig af forhold, som Skatteforvaltningen ikke har indflydelse på.

¹ Ca. 800 er et bruttotal på baggrund af registreringer i det gamle system (DMI). Antallet af fordringshavere konsolideres som led i tilslutningsforløbet, og det endelige antal vil derfor være lavere. Det skyldes fx, at nogle fordringshavere i mellemtiden er fusioneret eller ophørt.

Det gør, at tidsplanen er behæftet med usikkerhed, hvorfor det er vanskeligt at fastlægge en præcis tidsplan. Tidsplanen justeres derfor i takt med fremdriften af den enkelte fordringshavers tilslutningsforløb.

Tilsvarende er der væsentlige usikkerheder og risici forbundet med tilkobling af Skatteforvaltningens egne systemer. KOBRA, som håndterer personskatter, er under trinvis tilslutning og indsender løbende visse skattekrav til inddrivelse i PSRM. Fuld tilslutning af KOBRA forudsætter håndtering af enkelte udeståender om visse rentefordringer.

Tilslutningen af Skattekontoen, som er et system til opkrævning af virksomhedskrav, er behæftet med stor usikkerhed og er under replanlægning resten af 2019. Tilslutningen kræver ændringer i Skattekontoen og flere af skatteforvaltningens fødesystemer, herunder en række ældre legacy-it-systemer. Det betyder samtidig, at udgifterne til it-udvikling i forbindelse med tilslutningen kan overstige 60 mio. kr., som er grænsen for, hvornår der skal forelægges et it-aktstykke for Finansudvalget.

På det foreliggende grundlag forventes systemet SAP38 ikke at skulle tilsluttes PSRM, da der pågår afklaring af, hvorvidt systemet skal udskiftes. En alternativ håndtering af oversendelse af de pågældende krav til inddrivelse i PSRM er under afklaring.

Usikkerheden knyttet til tilslutningen af Skatteforvaltningens egne systemer til PSRM skal således ses i sammenhæng med de generelle udfordringer, der knytter sig til Skatteforvaltningens opkrævningssystemer.

Indtil videre er i alt knap 80 fordringshavere tilsluttet PSRM, herunder DR, DSB, Arriva, Metro og dele af Skatteforvaltningens system til opkrævning af personskatter (KOBRA), således at der løbende indsendes og inddrives licensgæld, togbøder og visse skattekrav. De fordringshavere, som endnu ikke er tilsluttet PSRM, kan indsende gældsposter til DMI, hvor de vil blive underlagt de inddrivelseskridt, som er tilgængelige i DMI, forudsat at gældsposterne er inddrivelsesparate.

Oprydning i gældsposter

En væsentlig del af gældsposterne er ramt af andre dataproblemer end tidligere kendte problemer relateret til tvivl om, hvorvidt gælden var forældet på grund af fejl i EFI. Dataproblemerne kan primært henføres til fordringshavernes praksis, når de indsender fordringer til inddrivelse. Det kan fx skyldes, at fordringshaver har sendt den samme fordring til inddrivelse flere gange eller registreret forkert stiftelsesdato på fordringen, hvilket kan betyde, at fordringen får en forkert forældelsesdato. Der er også eksempler på, at hovedstol og renter til inddrivelse oversendes i en samlet fordring, som ifølge lovgivningen skal være adskilt i separate fordringer, da der alene beregnes renter af hovedstolen.

Af den årsag er omtrent halvdelen af gældsposterne i den midlertidige inddrivelsesløsning, DMI, låst for inddrivelse. Målt i kursværdi udgør den låste andel godt 25 pct. af den samlede gæld. Fejlene forhindrer dermed, at gælden pt. kan underlægges inddrivelse i det gamle system, men også at gælden kan overføres til og inddrives i PSRM.

Oprydningsopgaven er dynamisk og vokser, da fordringshavere fortsat indsender fejlbehæftede fordringer, ligesom dataproblemerne relaterer sig til gamle fordringer, hvoraf de ældste er over 30 år gamle.

Skatteministeriet har i 2018 og 2019 gennemført en række dataoprydningsinitiativer. Der skal ryddes op i millioner af gældsposter i det gamle system, der enten har fejl i de oplyste data, eller hvor der er tvivl om gyldigheden. Så længe oprydningsarbejdet pågår, kan Gældsstyrelsen ikke iværksætte inddrivelse på store dele af gælden i DMI.

Oprydningsarbejdet består af en maskinel såvel som manuel indsats. Den maskinelle indsats består bl.a. af en løbende validering af fordringsmassens gyldighed samt databerigelse. Den maskinelle oprydning har bl.a. til formål at klargøre så store dele af fordringsmassen til overførsel til PSRM som muligt samt øge andelen af inddrivelsesparate fordringer i DMI.

Den manuelle oprydning består af en gennemgang af godt 2 mio. ældre gældsposter, som blev friholdt fra den ekstraordinære afskrivning i efteråret 2018 som led i oprydningsarbejdet. Formålet er at fastslå, hvorvidt den enkelte fordring er gyldig og dermed kan søges inddrevet, eller om den er forældet og derfor skal afskrives. Herudover gennemføres genoptagelse af sager, hvor der formodes at være sket ulovlig inddrivelse i EFI's driftsperiode. Der er øremærket 350 årsværk til den manuelle oprydning, foreløbigt til udgangen af 2021.

Den samlede oprydningsopgave har vist sig væsentligt mere omfattende og kompleks end oprindeligt forudsat. Der er behov for vidtgående lovgivningsmæssige tiltag for at understøtte den videre oprydning i fordringsmassen. Der arbejdes på en datalovpakke, der kan bidrage til at understøtte oprydningen og sikre, at så store dele som muligt kan overføres til PSRM, og at de fordringer, som ikke kan overføres til det nye inddrivelsessystem grundet utilstrækkelig datakvalitet, i videst muligt omfang kan søges inddrevet i det gamle system, DMI.

Der skal endvidere gennemføres en omfattende oprydning i en større mængde inddrivelsesfordringer i Skatteforvaltningens system SAP38, som håndterer opkrævningen af visse typer af krav, der ikke kan opkræves gennem de øvrige opkrævningssystemer, og som ikke kan overføres til DMI. Det omfatter bl.a. motorkrav, visse bøder samt en række øvrige krav. Oprydningsindsatsen omfatter bl.a. håndtering af manglende renteberegning. Tilrettelæggelsen af oprydningsindsatsen er under afklaring.

Det vurderes ikke realistisk, at fordringsmassen er opryddet og søgt inddrevet inden udgangen af 2021. På den baggrund er der behov for at drøfte en forlængelse af den udskydelse af forældelse, som blev vedtaget af Folketinget i forlængelse af EFI's sammenbrud, hvormed det blev sikret, at ingen fordringer kan forælde før tidligst i november 2021.

På trods af oprydningsindsatsen må det forventes, at der vil være fordringer, 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 fordringshavere er fuldt tilsluttet PSRM, vil der fortsat være gæld i det gamle system. Gældsstyrelsen skal således i en årrække inddrive gæld i flere systemer. Da inddrivelsesredskaberne er begrænsede i DMI, vil der i paralleldriftsperioden være behov for ikke bare at opretholde, men også øge indsatsen på denne del af gælden. Som led i oprydningsarbejdet vil det blive afdækket, hvorvidt det er muligt at gøre den samlede gældsmasse i DMI inddrivelsesparat.

Inddrivelse i paralleldriftsperioden

I DMI er det alene modregning i overskydende skatter mv. og udsendelse af rykker- og saldobreve, som er automatiseret, mens de øvrige inddrivelsesredskaber – frivillige betalingsordninger, tilsigelser, udlæg og konkursbegæringer – i al væsentlighed er baseret på manuelle processer.

Derfor pågår der allerede i dag, udover de almindelige inddrivelsesaktiviteter i Gældsstyrelsen, særlige inddrivelseskampanjer i DMI. De er målrettet virksomhedsgæld, ikke forskudsvis udlagte børnebidrag, politibøder samt inddrivelsen af gæld i udlandet bl.a. ved brug af et inkassofirma i Norden. Derudover er der iværksat udsendelse af rykkere til skyldnere med gæld i DMI, ligesom der arbejdes på muligheden for at iværksætte yderligere initiativer.