



Status på opkrævningsområdet

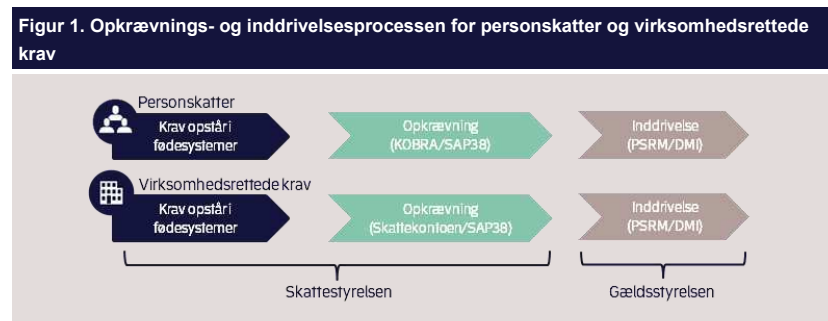
Det er en kerneopgave for skatteforvaltningen at sikre, at borgere og virksomheder betaler de skatter og afgifter, som de bliver pålagt i henhold til lovgivningen. Det er Skattestyrelsens opgave at opgøre og opkræve skatter og afgifter og sikre, at betalingerne sker på et ensartet og korrekt grundlag.

For en delmængde af kravene under opkrævning, herunder krav, der ikke er betalt inden betalingsfristens udløb (ubetalte krav), er der imidlertid identificeret en række udfordringer med bl.a. it-systemerne, særligt på person- og motorområderne. Udfordringerne indebærer, at der sker mangelfuld forvaltning, og at en effektiv opkrævning af krav ikke systemunderstøttes i tilstrækkelig grad. Dertil kommer betydelige regnskabsmæssige udfordringer, hvor det er vanskeligt at afstemme opkrævningssystemerne. Udfordringerne skyldes en høj kompleksitet i systemerne, ligesom der løbende er behov for manuelt at kompensere for den manglende regnskabsfunktionalitet i opkrævningssystemerne. Det øger risikoen for fejl i regnskabet.

Nedenfor gennemgås status for opkrævningsområdet, herunder om behovet for en styrkelse af området på kort og længere sigt. Der orienteres endvidere om Skatteforvaltningens håndtering af akutte udfordringer på området.

Systemer til opkrævning af skatte- og afgiftskrav

Skatte- og afgiftskravene opstår og opgøres i forskellige fagsystemer, og afhængigt af kravtypen opkræves kravene gennem ét af Skattestyrelsens tre opkrævningssystemer. Hvis der ikke sker rettidig betaling, igangsættes typisk en rykkerprocedure, og hvis kravet fortsat ikke betales, oversendes det til inddrivelse i Gældsstyrelsen, *jf. figur 1*.



Kilde: Skatteministeriet.

Hvis borgere og virksomheder ikke i første omgang betaler deres skatter og afgifter til tiden, har de mulighed for at få afklaret deres mellemværende, inden et krav sendes til inddrivelse. I inddrivelsesfasen er der adgang til tvangsinddrivelse og dermed også forældelsesafbrydelse gennem fx modregning i overskydende skatter og andre myndighedsudbetalinger, lønindeholdelse, udlæg i aktiver og konkursbegæring.

Skattestyrelsen anvender tre systemer til opkrævning af skatter og afgifter, *jf. tabel 1*:

- **KOBRA (personrettede krav).** De personrettede krav opstår i forskudsopgørelsen og årsopgørelsen. Hvis der fx opstår en restskat, og denne er så stor, at det ikke umiddelbart kan modregnes i forskudsopgørelsen det kommende år, overgår kravene til opkrævning i KOBRA. I 2018 blev der opkrævet ca. 2,8 mio. krav til en værdi af ca. 33 mia. kr. gennem KOBRA.
- **Skattekontoen (virksomhedsrettede krav).** Virksomheder har hver en skattekonto, hvor den enkelte virksomhed kan se alle skattemæssige poster og følge med i, om de skylder penge til Skattestyrelsen, eller om de har penge til gode. Skattekontoen skal som udgangspunkt være i nul og udlignes løbende. Opkrævningsprovenuet på Skattekontoen dækker derfor både over virksomhedernes rettidige skattebetalinger og betaling af de krav, der har overskredet sidste rettidige betalingsdato. I 2018 blev der opkrævet 13,5 mio. krav til en værdi af godt 900 mia. kr. inkl. indeholdte A-skatter og arbejdsmarkedsbidrag i henhold til forskudsopgørelser.
- **SAP38 (både personrettede og virksomhedsrettede krav).** Systemet SAP38 håndterer opkrævningen af kravtyper, der ikke kan opkræves gennem KOBRA eller Skattekontoen, herunder motorkrav, visse bøder samt en række øvrige krav.

Tabel 1. Nøgletal på opkrævningsområdet 2018

	KOBRA	Skattekontoen	SAP38 Motor	SAP38 Øvrige	Total
Værdi (mia. kr.)	33	906*	35	51	1.025
Antal krav (mio.)	2,8	13,5	9,1	0,2	25,5
Antal borgere	396.000	-	2.400.000	21.000	N/A
Antal virksomheder	-	186.000	185.000	3.000	N/A

Anm.: Alle krav med bogføringsdato i 2018. SAP38 Øvrige er inkl. pensionsbeskatning (PAL/PAF), som indbetales af banker og pensionselskaber på vegne af borgerne. *) Omfatter indeholdte A-skatter og arbejdsmarkedsbidrag for personer.

Der er tidligere konstateret følgende problemer i SAP38, KOBRA og Skattekontoen.

I *SKAT ud af krisen* fra september 2015 blev den digitale arv udpeget som en af skattevæsenets primære strukturelle udfordringer, og af *Aftale om styrkelse af den offentlige gældsinddrivelse* fra juni 2017 fremgår det, at der er konstateret udfordringer med krav under opkrævning i SAP38, som ikke kunne håndteres på kort sigt, men at der skulle tages stilling til udfordringerne efter nærmere analyse, *jf. nærmere nedenfor*.

I forhold til opkrævningssystemet KOBRA er systemudfordringerne også kendt fra legacy-udvalgets afrapportering medio 2018, idet opkrævningen af personskatter i KOBRA-systemet indgik heri og blev kategoriseret som ét af de systemer, der skal udskiftes inden for en kortere årrække.

Afrapporteringen fra udvalget var bl.a. medvirkende til en politisk aftale om håndtering af skattevæsenets it-systemer, som alle partier tilsluttede sig i december 2018.

Skattekontoen er et nyere system fra 2013 og står ikke foran en udskiftning. Opkrævningen gennem Skattekontoen er generelt effektiv. Der er dog konstateret en række rentefejl på Skattekontoen, som stammer tilbage fra idriftsættelsen af Skattekontoen. Fejlene betyder, at en række virksomheder har fået beregnet forkerte renter i en årrække. De identificerede fejl er rettet, men der udestår et større og kompliceret oprydningsarbejde efter fejlene, før beregningsgrundlaget er korrekt. Oprydningsarbejdet forventes tidligst afsluttet i 2020 og kan indebære behov for afskrivning af visse rentekrav.

Samtidig arbejdes der på at få Skattekontoen tilsluttet det nye inddrivelsessystem, PSRM. Dette kræver omfattende ændringer i Skattekontoen. Samtidig kræver det ændringer i en lang række af skatteforvaltningens fødesystemer, herunder en række ældre legacy-systemer. Tilslutningen af Skattekontoen til PSRM er derfor behæftet med usikkerhed og væsentlige risici. En ny tidsplan for projektet er under udarbejdelse, og det er forsat ikke afklaret, hvornår Skattekontoen kan tilsluttes PSRM.

I august 2018 konkluderede en analyse af opkrævningsområdet, at opkrævningssystemerne KOBRA og SAP38 ikke understøtter en provenuorienteret og effektiv opkrævning. Analysen konkluderede bl.a., at den uhensigtsmæssige systemunderstøttelse primært i SAP38 medfører udfordringer, som er nødvendige at håndtere på kort sigt. Som en konsekvens af udfordringerne er der endvidere ophobet en meget stor mængde krav, som skal manuelt opryddes og opkræves.

I forlængelse af analysen er der indtil videre primært arbejdet på at finde løsninger på de mest akutte problemstillinger. Der er således gennemført en manuel oprydning (retskraftvurdering) af de øvrige fordringer under opkrævning i SAP38 og i beskedent omfang etableret mulighed for, at disse krav og motorkrav i SAP38 kan sendes til inddrivelse, samt etableret mulighed for at anmode politiet om nummerpladeinddragelse som følge af ubetalte motorafgifter.

I forbindelse med oprydningen har det været nødvendigt at afskrive fordringer til en nominel værdi på ca. 220 mio. kr. som følge af forældelse. Afskrivningen fremgår af regnskabet for 2018, og er omtalt i *Aftale om styrkelse af den offentlige gældsinddrivelse* fra juni 2017.

Behov for styrkelse af opkrævningsområdet

En styrkelse af opkrævningsområdet kræver en fokuseret indsats på kort, mellemlang og lang sigt.

På *kort sigt* har Skattestyrelsen igangsat pilotprojekter og midlertidige manuelle løsninger for at imødegå de mest presserende udfordringer hovedsageligt ifm. personrettede krav i SAP38 i 2019, *jf. uddybning nedenfor*.

På *mellemlang sigt* vil der være fokus på at forlænge midlertidige løsninger i KOBRA og SAP38, frem til en permanent løsning kan iværksættes. Da de midlertidige løsninger har karakter af pilotprojekter med mindre volumen, er det forbundet med betydelig usikkerhed, om disse løsninger kan opskaleres og dække de konstaterede behov. Fx udgør oversendelse af motorkrav til inddri-

velse en udfordring, fordi kravene hidtil midlertidigt har været oversendt via det tidligere inddrivelsessystem EFIs portalløsning til DMI, som blev lukket i januar 2019. Det er presserende, idet volumen af motorkrav nødvendiggør en løsning, der kan håndtere et stort antal krav. Der er vurderingen, at de midlertidige løsninger på kort og mellemlang sigt ikke kan danne grundlag for en permanent løsning på udfordringerne på opkrævningsområdet, og at de kun er egnede til at opretholde driften på et forsvarligt niveau i en kortere årrække.

Spørgsmålet om prioritering af en langsigtet løsning på opkrævningsområdet indgår i legacy-arbejdet. Det skyldes, at flere systemer på opkrævnings- og betalingsområdet indgik i legacy-analysen og er kategoriseret som systemer, der skal udskiftes. På *lang sigt* forventes udviklingen af et nyt personopkrævningssystem påbegyndt i regi af legacy-arbejdets anden bølge. Det skyldes, at legacy-udvalget anbefalede at starte med de mindst komplekse systemer, og at KOBRA i denne sammenhæng vurderes som et system med mellemstor kompleksitet. Det er dog ikke afklaret, hvornår projektet i givet fald kan igangsættes, da det bl.a. vil afhænge af finansieringen og kapaciteten i Udviklings- og Forenklingsstyrelsen og Skattestyrelsen.

På baggrund af legacy-udvalgets anbefalinger blev der i december 2018 indgået en bred politisk aftale, hvor alle Folketingets daværende partier tilsluttede sig behovet for at forberede og påbegynde en gennemgribende modernisering og udskiftning af skattevæsenets legacy-it-systemer og eventuelt øvrige, tilknyttede systemer.

I forbindelse med FFL20 afsættes 85 mio. kr. i 2020 til håndtering af udfordringerne på kort sigt, oprydning i gamle motorkrav mv. og fremadrettet håndtering af motorkrav. Der skal tages stilling til finansiering af opkrævningsområdet på mellemlang og lang sigt i forbindelse med fastlæggelse af flerårige rammer for Skatteforvaltningen, herunder skal et opkrævningsprogram finansieres inden for en økonomisk ramme til udskiftning af legacy-it-systemer. Håndteringen af udfordringerne på opkrævningsområdet fremadrettet vil indebære betydelige merudgifter.

Håndtering af udfordringer på kort sigt

Udfordringerne på kort sigt knytter sig primært til SAP38, der oprindeligt var et regnskabssystem, men som også anvendes som opkrævningssystem. Langt de fleste krav i SAP38 er motorkrav som fx registreringsafgift, grøn ejerafgift mv. SAP38 opkræver derudover øvrige krav, herunder pensionsbeskatning, bøder og civile retlige krav. Det bemærkes, at alle løsninger som nævnt har midlertidig karakter, og problemerne vil først kunne håndteres fuldt ud med et nyt opkrævningssystem.

De udfordringer, der er behov for at håndtere på kort sigt, omfatter:

- Rentetilskrivning for krav i SAP38
- Oversendelse af krav fra SAP38 til inddrivelse
- Nummerpladeinddragelse
- Underretning af skyldnere ifm. oversendelse til inddrivelse
- Oprydning i opkrævningsfordringer

Rentetilskrivning for krav i SAP38

På grund af manglende rentefunktionalitet i SAP38 er der ikke tilskrevet *renter på motorkrav* siden 2012. Det var forventningen, at renteberegningen kunne igangsættes for en delmængde af motorkravene i foråret 2019, men dette er forsinket som følge af en række tekniske udfordringer. Folketinget er tidligere blevet orienteret om den manglende rentetilskrivning på motorkrav i SAP38. Finansudvalget blev i december 2018 orienteret om, at Skatteforvaltningen ved udmøntning af bemyndigelse til skatteministeren vil undlade at beregne og opkræve opkrævningsrenter fra perioden 1. marts 2016 til 28. februar 2019 på krav vedrørende motorkøretøjer, men at der vil ske fremadrettet beregning af renter, der påløber motorkrav, fra og med den 1. marts 2019. Finansudvalget vil blive særskilt orienteret om den forsinkede udvikling af rentemotoren for motorkrav, og at der som følge heraf for nuværende ikke beregnes renter af motorkravene.

Tilsvarende er der ikke automatisk tilskrevet *renter på øvrige krav* i SAP38 siden 2013. Der er dog manuelt beregnet og tilskrevet renter på kravene i en del af perioden. Der er ligeledes ved at blive udarbejdet en ny tidsplan for udviklingen af rentemotoren for øvrige krav i SAP38.

Oversendelse af krav fra SAP38 til inddrivelse

Det er pt. ikke muligt at sende krav automatisk fra SAP38 til inddrivelse. For så vidt angår motorkrav, arbejdes der i første omgang på at udvikle en løsning, hvor krav kan sendes til inddrivelsessystemet DMI, mens der skal udvikles en langsigtet løsning, hvor kravene kan oversendes til det nye inddrivelsessystem, PSRM. Tilsvarende er det ikke muligt at sende øvrige krav i SAP38 til inddrivelse i PSRM. Der er igangsat et pilotprojekt for oversendelse af krav til PSRM, men det er usikkert, hvorvidt løsningen kan opskaleres til at omfatte alle kravtyper. Frem til systemtilpasningen er idriftsat, overføres alene forældelsestruede krav manuelt til inddrivelse.

Nummerpladeinddragelse

Anmodningen om nummerpladeinddragelse til politiet har ikke været gennemført siden 2012, da det i den nuværende systemunderstøttelse i SAP38 ikke har været muligt at dele retvisende oplysninger med politiet om, hvorvidt en motorafgift er betalt eller ej.

Skattestyrelsen har siden marts 2019 sendt anmodninger om nummerpladeinddragelse til politiet. Over sommeren er anmodningerne kommet i politiets automatiske nummerpladescannere, hvilket har medført en stigning i antallet af inddragede nummerplader. Skattestyrelsen har intensiveret arbejdet gennem en robotløsning og har nu sendt en varsling ud til borgere og virksomheder for 10.000 køretøjer om, at de vil blive sendt til nummerpladeinddragelse ved politiet, hvis de ikke betaler deres motorafgifter. Samtidig arbejdes der på at gøre det lettere for skyldnere at betale deres manglende afgifter, inden inddragelsesanmodningen sendes til politiet. Robotløsningen betragtes som en midlertidig løsning ift. en egentlig system-til-system løsning.

Underretning af skyldnere

Borgere og virksomheder skal underrettes, når et krav overdrages til inddrivelse. I visse tilfælde har dette dog ikke været overholdt. Der har således fx i nogle tilfælde ikke været en proces for at stoppe oversendelse af krav til inddrivelse, hvis underretningsbrevet til skyldneren af forskellige årsager returneres (fx fordi adressen er forkert eller ikke er angivet i CPR-registret).

Der er nu implementeret en proces i Skattestyrelsen, som fremadrettet forhindrer, at krav oversendes til inddrivelse, uden at skyldner er blevet underrettet herom. I forhold til det bagudrettede ses der på, hvordan området eventuelt kan håndteres i kommende lovgivning.

Oprydning i opkrævningsfordringer

Der er gennem længere tid opbygget betragtelige sagsbunker som følge af, at der er opgaver, der ikke er systemunderstøttet, og de har haft et omfang, der ikke kunne håndteres med den eksisterende bemanning. Der er oparbejdet samlet ca. 1,5 mio. sager primært på motorområdet. Der er igangsat en manuel oprydning, der dog har vist sig at være utilstrækkelig, da afviklingen af sager ikke kan følge med tilgangen. Der er som nævnt afsat ekstra midler til oprydningen, som bl.a. vil blive anvendt til at automatisere dele af processerne. Det bemærkes, at oprydningen både vedrører sager, hvor borgere og virksomheder har gæld til det offentlige, men også sager, hvor skatteforvaltningen mangler at udbetale penge til borgere og virksomheder. Denne oprydning forventes at strække sig over en længere periode.