



Statsrevisorernes Sekretariat
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

J.nr. 15-2969105

Skatteministeriet
Nicolai Eigtveds Gade 28
DK 1402 – København K

Telefon +45 33 92 33 92
Mail min@skm.dk

www.skm.dk

Ministerredegørelse til statsrevisorernes beretning nummer 11/2015 om SKATs forvaltning af og Skatteministeriets tilsyn med refusion af udbytteskat

Statsrevisorerne har den 24. februar 2016 sendt mig beretning nummer 11/2015 om SKATs forvaltning af og Skatteministeriets tilsyn med refusion af udbytteskat og bedt mig afgive bemærkninger hertil.

I det følgende kommenteres beretningens konklusioner og statsrevisorernes bemærkninger hertil.

1. Indledning

Jeg vil gerne starte med at understrege, at jeg ser på beretningens konklusioner med den allerstørste alvor, når ”*statsrevisorerne påtaler på det skarpeste, at SKAT har ført en helt utilstrækkelig kontrol med udbetalingerne af refusion af udbytteskat, og at Skatteministeriets tilsyn har været særdeles mangelfuldt.*” Ud over det umiddelbare tab af det beløb, der er blevet svindlet for, er det mere generelt afgørende for borgernes tillid til det danske skattesystem, at skattemyndighederne har styr på ind- og udbetalinger af skatter og afgifter. Det har ikke været tilfældet for området for refusion af udbytteskat.

Med den viden om området og den hertil forbundne risiko, SKAT og Skatteministeriet har i dag, kan der ikke herske nogen tvivl om, at kontrollen forbundet med refusion af udbytteskat skulle have været tilrettelagt anderledes, og at der skulle have været et stærkere kontrolmiljø rundt om udbetalingsprocesserne. Derfor tog jeg allerede i efteråret en række initiativer til at styrke udbytteområdet markant.

Sagen om refusion af udbytteskat er dog samtidig desværre udtryk for en række dybere-liggende udfordringer i SKAT. Ud over at rette op på de umiddelbare utilstrækkeligheder på udbytteområdet, handler det derfor også om at adressere de strukturelle forhold, som SKAT står over for.

Da regeringen i september 2015 – med bred opbakning i Folketinget – lancerede planen for at håndtere de aktuelle udfordringer i SKAT og sætte retningen for de kommende år, var der ikke tale om en hurtig løsning, der på én gang ville fjerne SKATs problemer. Der vil derimod blive tale om en mangeårig indsats.

I det følgende vil jeg adressere beretningens to hovedkapitler om hhv. SKATs forvaltning af og Skatteministeriets tilsyn med refusion af udbytteskat.

2. SKAT's forvaltning af refusion af udbytteskat

Jeg er enig i Rigsrevisionens vurderering af, at SKAT's forvaltning af udbytteområdet har været utilstrækkelig, herunder at der ikke i højere grad er blevet rettet op på de forhold, der blev påpeget bl.a. gennem Intern Revisions rapporter i 2010 og 2013.

Jeg bemærker i den forbindelse, at viden om udfordringer på et område ikke nødvendigvis er det samme som at have mistanke om, at der foregår svindel. SKAT er en stor driftsorganisation, hvor der hele tiden optræder indikationer på forskellige former for problemer og udfordringer. Problemerne skyldes kun i meget sjældne tilfælde systematisk svindel. Jeg kan ikke forestille mig andet, end at man ville have reageret omgående, hvis man i SKAT eller i Skatteministeriet havde været klar over, at der i dette omfang blev svindlet med refusion af udbytteskat.

Jeg er dog samtidig enig i, at sagsbehandlingsprocessen omkring refusion af udbytteskat ikke har været tilrettelagt forsvarligt. Det er i sagens natur alt andet end tilfredsstillende og har haft konsekvenser for de chefer, der havde det direkte ansvar herfor.

Udbetaling hen over sommeren 2015

Jeg noterer mig, at Rigsrevisionen vurderer, at SKAT burde have stoppet udbetalingerne af refusion af udbytteskat før den 6. august 2015 på baggrund af oplysninger modtaget hen over sommeren 2015.

Jeg vil understrege, at med den viden, der er til stede i dag, er der ikke tvivl om, at udbetalingerne burde have været stoppet langt tidligere. SKAT har dog oplyst mig om, at SKAT, efter SKAT's opfattelse, beklageligvis ikke før i starten af august havde en viden, der gav et tilstrækkeligt grundlag for at stoppe udbetalingerne.

SKAT får løbende oplysninger af varierende kvalitet om mulig svindel med skatter og afgifter, som man så efterprøver. Det er et forholdsvis drastisk tiltag at stoppe for al udbetaling. Både af retssikkerhedsmæssige og af praktiske grunde skal der derfor være et fornødent grundlag, før alle udbetaling berostilles. Dette grundlag var efter SKAT's oplysninger ikke til stede før i starten af august, hvorefter udbetalingerne blev sat i bero øjeblikkeligt.

Bankordningen

Jeg tager til efterretning, at Rigsrevisionen påpeger, at SKAT har uddelegeret kontrolopgaver til tre banker uden lovhjemmel.

Jeg vil i den forbindelse gerne præcisere, at der er hjemmel til at indgå aftaler med fx private banker, om at de på vegne af aktionærer anmoder om refusion af udbytteskat. Aftalerne med bankerne fra 2006, 2007 og 2008 blev indgået bl.a. for at smidiggøre administrationen af refusionen af udbytteskat til udlandet. SKAT har oplyst, at mere end halvdele af samtlige anmodninger om refusion af udbytteskat skete via bankordningen.

SKAT fik dog ved udformning af aftalerne ikke tilstrækkeligt sikret, at SKAT modtog den nødvendige dokumentation for, at banken repræsenterede udbyttmodtageren. Herudover hæftede bankerne ifølge aftalerne for uretmæssige refusioner af kildeskat, hvilket kunne tolkes sådan, at SKAT reelt havde delegeret sine kontrolbeføjelser til bankerne.

SKAT's efterfølgende vurdering i september 2015 var, som det fremgår af Rigsrevisionens beretning, at bankordningen ikke kunne anses for at udgøre en fornøden retlig ramme for refusion af udbytteskat. En nærmere vurdering har således ført til, at den eksisterende ordning er blevet opsagt.

Regeringen nedsatte i forbindelse med handleplanen 'SKAT ud af krisen' i efteråret 2015 en tværfaglig og tværministeriel arbejdsgruppe. Én af denne arbejdsgruppes opgaver er at undersøge, om der kan skabes løsninger i stil med den tidligere bankordning, hvor den fornødne retlige ramme er på plads, hvorved SKAT undgår manuel sagsbehandling af samtlige refusionsanmodninger.

Ansvars- og opgavefordeling

Slutteligt noterer jeg mig, at Rigsrevisionen vurderer, at SKAT ikke har sikret en klar og entydig ansvars- og opgavefordeling mellem forretningsområderne i forhold til refusion af udbytteskat.

Den samlede proces for administration af udbytteskat på undersøgelsestidspunktet var opdelt i en række delprocesser, der var forankret i de involverede forretningsområder: Kundeservice, Inddrivelse, Indsats og IT. Der var således en klar overordnet ansvars- og opgavefordeling på udbytteområdet. Der har imidlertid ikke været en samlet løbende overvågning af udbytteområdet på tværs af de involverede forretningsområder.

Det fremadrettede arbejde i SKAT

For at sikre et sådan samlet fokus er hele udbetalingsopgaven nu placeret entydigt i SKAT Kundeservice i en central sagsbehandlingsenhed. Denne enhed foretager kontrol, sagsbehandling og udbetaling for alle anmodninger om refusion modtaget siden 1. januar 2016. Formålet med at samle alle funktioner i én enhed er at sikre en mere ensartet sagsbehandling for alle anmodninger, herunder skærpede krav til dokumentation.

For at styrke kontrollen med refusionsanmodninger fremadrettet er der desuden gennemført en opstramning af procedurer på udbytterefusionsområdet, herunder en mere grundig kontrol af den påkrævede dokumentation. SKAT oprettede i oktober 2015 'Task Force Udbytte', som er i gang med at gennemgå de berossatte anmodninger fra 2015. Som led i gennemgangen af de berossatte anmodninger foretager Task forcen analyser og identificerer generelle mønstre for på den måde at kunne styrke den fremadrettede sagsbehandling i den nyoprettede centrale udbetalingsenhed.

For at understøtte at der reageres på uventede udsving i udbetalinger, er der pr. 1. april 2016 etableret en ny overvågnings- og analyseenhed. Der forestår et meget væsentligt

analysearbejde med at etablere grundlaget for at kunne monitorere alle typer af udbetalinger i SKAT, dvs. ikke bare på udbytteområdet.

Endvidere er der pr. 1. februar 2016 oprettet et antisvindel-kontor i SKATs kontrolafdeling, som har til formål at styrke SKATs muligheder for fremadrettet at være på forkant med nye typer af økonomisk og skattemæssig svindel. De løbende resultater af kontorets arbejde vil indgå i planlægning af SKATs kontrolindsats.

Endelig har SKAT pr. 1. januar 2016 oprettet en ny Styrings- og Analyseafdeling, der blandt andet består af et kontor, Finanslov og Revisionsopfølgning, som skal sikre, at der følges op på særligt kritiske revisionsrapporter fra Skatteministeriets Interne Revision og Rigsrevisionen. Revisionsopfølgningsopgaven udskilles i et særskilt kontor pr. 1. maj 2016.

Jeg finder det dog vigtigt at understrege, at man ikke helt kan undgå svig og svindel. Dem, der vil udnytte systemet til at svindle, vil kunne finde nye måder at gøre det på, og vi må konstant tilpasse vores indsats og system for at kunne følge med.

3. Skatteministeriets tilsyn med refusion af udbytteskat

Jeg tager til efterretning, at Skatteministeriets tilsyn efter Rigsrevisionens vurdering har været utilstrækkeligt.

Jeg noterer mig i den forbindelse, at Skatteministeriet efter Rigsrevisionens vurdering langt tidligere i forløbet burde have fundet anledning til at undersøge udbytteområdet nærmere på baggrund af en række indikationer af udfordringer på området.

Indikationer modtaget i perioden

Til de konkrete indikationer bemærkes, at de vedrører ganske forskellige forhold på udbytteområdet og ikke alle peger i samme retning, ligesom vidensniveauet herom desværre ikke blev akkumuleret hos Skatteministeriets ledelse over tid. Der var således tale om en lang række forskellige informationer fra forskellige kilder, hvis sammenhæng ikke var åbenlys på de pågældende tidspunkter. Selvom der har været reageret på størstedelen af disse løbende indikationer isoleret set, har de således desværre ikke givet grundlag for at reagere i det omfang, som den nuværende viden om området uden tvivl ville – og burde – have givet anledning til.

Departementets tilsynsopgave

Generelt kan bemærkes, at departementets opgave er at udøve det tilsyn, der kan udledes af lov om ministres ansvarlighed, forvaltningslovens bestemmelser om delegation samt budget- og bevillingsreglerne og de statslige regnskabsregler. Et samlet målbillede for tilsynet er anført i Finansministeriets vejledninger om 'Målbillede for god økonomistyring' og 'Regelgrundlag for god økonomistyring i staten'. Grundlæggende har tilsynet til formål at sikre en betryggende økonomisk og materiel styring inden for de politisk udstukne rammer. Det gøres konkret ved at sørge for, at der er et opdateret risikobillede for SKAT,

og at der er etableret en intern styring mv., der fører til, at der handles på de identificerede risici.

Der er således tale om et overordnet tilsyn, der ikke omfatter en tilbundsående gennemgang af SKATs årlige opkrævning af ca. 1.000 mia. kr. i skatter og afgifter. Det ville da heller ikke i praksis kunne lade sig gøre at føre et så detaljeret tilsyn uden de facto at overtage ledelsen af SKAT. Når det er sagt, så anerkender jeg, at der er behov for at styrke det overordnede tilsyn med SKAT, som er beskrevet ovenfor.

Det fremadrettede arbejde i departementet

På den baggrund er der bl.a. oprettet et selvstændigt tilsynskontor i Skatteministeriets departement, der i øjeblikket bl.a. arbejder på at udvikle et koncept for det styrkede overordnede tilsyn med SKAT fremadrettet.

Samtidig indskræpes proceduren omkring de såkaldte Early Warnings over for alle medarbejdere i Skatteministeriets koncern. Indskræpelsen skal sikre, at advarsler fra medarbejdere når frem til SKATs ledelse og efterfølgende Skatteministeriets departement, så disse har mulighed for at vurdere problemerne og reagere, når det er nødvendigt.

Endelig skærpes departementets procedurer omkring overvågningen af skatte- og afgiftsindtægterne i forbindelse med godkendelse af regnskaberne for statens indtægter og offentliggørelsen af de månedlige indtægtslister, som oversendes til Folketinget. Formålet er at forbedre departementets og Folketingets muligheder for at identificere unormale udsving i skatte- og afgiftsindtægterne.

Afslutningsvis vil jeg blot gentage, at jeg som skatteminister tager denne sag meget alvorligt. Det er altafgørende, at Skatteministeriet og SKAT sikrer sig mod lignende sager i fremtiden. Det har der været arbejdet hårdt på både i departementet og i SKAT siden efteråret 2015, og det er også i dette fremadrettede arbejde, at jeg vil lægge min energi som minister.

Det er dog nogle store og grundlæggende udfordringer, SKAT står over for. Der er tale om forhold, som har udviklet sig over mange år under skiftende regeringer, og det vil kræve et langt, sejt træk at få rettet op på dem. Derfor er jeg også glad for, at det er lykkedes at skabe en bred politisk forståelse i Folketinget om at bakke op om planen for 'SKAT ud af krisen'.

Kopi af denne redegørelse er sendt til Rigsrevisor.

Med venlig hilsen

Karsten Lauritzen