



15. marts 2016 version 1
20. april 2016 version 2
J. nr. 15-2907272
Plannr. 115-061

Intern Revision

Rapport 2015

§ 38-regnskabet

Den regnskabsmæssige opgørelse af ikke-retskraftige inddrivelsesfordringer Version 2

Modtager

Direktør Jesper Rønnow Simonsen

Kopi

Direktør Karsten Juncher
Direktør Lizzi Krarup Jacobsen
Departementet
Rigsrevisionen

- ✓ **Revision**
- ✓ **Rådgivning**
- ✓ **Rapportering**

Forord

Intern Revision (IR) har, jævnfør orienteringsbrev af 1. oktober 2015, revideret SKATs debitorbeholdning med henblik på en vurdering af omfanget af ikke-retskraftige fordringer. Den udførte revision er en del af den samlede revision af § 38 regnskabet for 2015.

Rapporten har været fremsendt i udkast til den reviderede enhed med henblik på at sikre, at Intern Revision og den reviderede enhed har en ensartet opfattelse af de observerede forhold.

København, den 15. marts 2016



Kurt Wagner
Revisionschef



Tove Dubgård
Revisor

1. Formål

Revisionen har til formål at vurdere, hvorvidt der er etableret processer til brug ved værdiansættelsen af inddrivelsesfordringerne.

Der er risiko for, at regnskabet inkl. noter og regnskabserklæringer ikke udtrykker et dækkende og pålideligt billede af arten og omfanget af tilgodehavender fra skatter og afgifter. Der er endvidere risiko for, at den regnskabsmæssige dokumentation ikke udgør et tilfredsstillende grundlag for parlamentarisk kontrol.

Endelig er der risiko for, at rapporteringer om tilgodehavender fra skatter og afgifter, som eksempelvis restanceopgørelsen, ikke sker på et korrekt grundlag, hvilket kan føre til fejlinformering af folketinget og andre.

I forbindelse med tidligere årsafslutningsrevisioner har IR konstateret, at årsafslutningsprocessen ikke indeholder kvalitetssikringshandling, som i tilstrækkeligt omfang kan sikre, at kun retskraftige tilgodehavender regnskabsaflægges. En del revisioner har desuden vist, at der i debitorbeholdningen indgår ikke-retskraftige fordringer. Herudover har vi konstateret, at processen med forældelsesafbrydelse/-håndtering ikke har fungeret tilfredsstillende. Undersøgelser af datagrundlaget i EFI foretaget af eksterne konsulentfirmaer har endvidere vist, at der er problemer med blandt andet manglende retskraft hos en stor del af SKATs fordringer.

2. Omfang

Revisionen tager udgangspunkt i de interne og eksterne rapporter, som er udfærdiget i 2015 vedrørende datagrundlaget i EFI samt i det materiale, som IR har anmodet SKAT om at udlevere til brug for revisionen.

Revisionen er gennemført i perioden november 2015 – februar 2016 af Henrik Møller og Tove Dubgård.

3. Konklusion

Det er vores vurdering, at der ved regnskabsafslutningen af § 38-regnskabet i større omfang er behov for procesændringer for så vidt angår værdiansættelsen af ikke retskraftige inddrivelsesfordringer. Denne konklusion baserer vi på følgende forhold:

- SKAT har ikke forinden gennemførelsen af regnskabsafslutningen forankret værdiansættelsesprocessen organisatorisk. Dette har medført, at de kontorer/afdelinger i SKAT, der naturligt skal inddrages i værdiansættelsen af

inndrivelsesfordringer, ikke har været opmærksomme på værdiansættelsen af fordringerne samt de ændringer, der skal gennemføres ved udarbejdelsen af 2015-regnskabet i forhold til 2014-regnskabet.

- SKAT har ikke forinden gennemførelsen af årsafslutningen vurderet og fastsat en metodik for værdiansættelsen af inddrivelsesfordringerne. Dette har medført, at bogføringsgrundlaget for de afsluttende posteringer har været usikkert.
- I løbet af 2015 har flere forskellige konsulentfirmaer været involveret i vurderingen af inddrivelsesfordringernes værdi. Resultatet af disse vurderinger er dokumenteret i en række rapporter, der indeholder opgørelser af den finansielle effekt af manglende retskraft/betalingssevne. SKAT har ikke forinden regnskabsafslutningen taget stilling til hvorledes og i hvilket omfang resultatet af konsulentfirmaernes vurderingsaktiviteter skal inddrages ved værdiansættelsen pr. 31. december 2015.
- SKAT satte den 8. september 2015 al forældelsesafbrydelse i bero. Pr. 19. november 2015 trådte en lov i kraft, der generelt udskyder forældelsesfristerne for samtlige pr. 19. november 2015 registrerede inddrivelsesfordringer. En del fordringer har efter al sandsynlighed mistet retskraft i perioden 8. september 2015 til 19. november 2015. Vi har konstateret, at der ikke fra SKAT foreligger en vurdering af, i hvilket omfang inddrivelsesfordringer har mistet retskraft i denne periode.

Vi har prioriteret de observerede forhold således:

Revisionsemne	Prioritet 1 <i>Kritisk for forretningen</i>	Prioritet 2 <i>Væsentlig for forretningen</i>	Prioritet 3 <i>Mindre betydning for forretningen</i>	I alt
Manglende fokus på værdiansættelsen	1	0	0	1
Manglende metode til værdiansættelsen af inddrivelsesfordringer i forbindelse med årsafslutningen	1	0	0	1
Anvendelse af materiale fra diverse konsulentfirmaer mv.	0	1	0	1
Opgørelse af forældelse i perioden 8. september 2015 – 19. november 2015	0	1	0	1
I alt	2	2	0	4

Prioriteterne skal ses i forhold til det reviderede område og er nærmere defineret i bilag 1.

Under henvisning til ovenstående har Intern Revision udarbejdet et forslag til værdiansættelsen af inddrivelsesfordringerne pr. 31. december 2015. Forslaget kan anvendes som inspiration for SKAT ved værdiansættelsen af fordringerne. Det skal dog pointeres, at det udarbejdede forslag ikke friholder SKAT for at udføre en vurdering af fordringerne. Fremsættelsen af forslaget ændrer ikke ved SKATs ansvar for værdiansættelsen af fordringerne.

Intern Revision fremsendte den 15. marts 2016 version 1 af denne rapport uden handleplaner. Vi har nu modtaget handleplaner fra SKAT, og disse er indarbejdet i denne version af rapporten, derfor fremsendes version 2 dateret 20. april 2016.

Bilag 1: Observationer, risici og anbefalinger

Nr.	Observationer	Risici	Anbefalinger
1	Revisionsemne:		Funktionsområde:
1.1 2015 Prio. 1	<p><u>Manglende fokus på værdiansættelsen</u> SKAT har ikke forinden gennemførelsen af regnskabsafslutningen forankret værdiansættelsesprocessen organisatorisk. Dette har medført, at de kontorer/afdelinger i SKAT, der naturligt skal inddrages i værdiansættelsen af inddrivelsesfordringer, ikke har været opmærksomme på værdiansættelsen af fordringerne samt de ændringer, der skal gennemføres ved udarbejdelsen af 2015-regnskabet i forhold til 2014-regnskabet.</p>	<p>Den manglende organisatoriske forankring af værdiansættelsesprocessen medfører en forøget risiko for, at værdiansættelsesprocessen ikke tildeles den fornødne opmærksomhed, samt at kvalitetssikringen ikke kan gennemføres forinden afslutningen af regnskabet. Dette medfører en forøget risiko for, at inddrivelsesfordringer ikke værdiansættes på et sikkert grundlag.</p>	<p>Intern Revision anbefaler, at der udarbejdes processer, således at ansvaret for værdiansættelsen bliver placeret organisatorisk, og således at den samlede viden, der er i SKAT, bliver inddraget.</p>
<p>Handleplan fra Regnskab, Lars Jepsen:</p> <p>Regnskab er enig i, at der i 2015 ikke var tilstrækkelig fokus på den regnskabsmæssige behandling af hensættelser til tab på debitorer. Regnskab er også enig i, at værdiansættelsesprocessen ikke har været tilstrækkeligt organisatorisk forankret. Regnskab er af den opfattelse, at regnskabet som følge af mangelfuld regnskabsmæssig fokus og som følge af mangelfuld organisatorisk forankring ikke blev godkendt af Rigsrevisionen i 2014. Regnskab er nu bevidst om, at der skal styrket fokus på området.</p> <p>Pr. 1. januar 2016 overtog Regnskab procesejerskabet for §38 regnskabet. I dette procesejerskab ligger muligheden for at definere de krav, der skal til for at sikre at §38 regnskab aflægges korrekt. Herudover blev der pr. 1. februar 2016 ansat en person i Regnskab, der i løbet af</p>			

Nr.	Observationer	Risici	Anbefalinger
	<p>2016 skal udarbejde retningslinjer og krav til de underliggende data, der er nødvendige for at opgøre en regnskabsmæssig hensættelse til ikke retskraftige debitorer pr. 31.12.2016.</p> <p>Regnskab kan opstille krav til organisationen, men data kan kun leveres af de udførende enheder, her Inddrivelsen, hvorfor det er planen, at Regnskab og Inddrivelsen starter månedlige møder.</p> <p>Frist for opstart af månedlige møder: Maj 2016.</p> <p>Handleplan fra Inddrivelsen, Ronnie Eriksen:</p> <p>Inddrivelse er enig i, at værdiansættelsesprocessen tidligere ikke var tilstrækkeligt organisatorisk forankret. Ved omorganisering af Inddrivelse i november 2015 blev procesejerskabet for fordringer, pengestrømme og regnskabsafklæggelse derfor tydeligt forankret i Analyse og Forretningsdatakontoret i Inddrivelse.</p> <p>Inddrivelse er enig i Regnskabs forslag om, at der fremover holdes månedlige møder mellem Regnskab og Inddrivelse. Det bør i den forbindelse nævnes, at der allerede i september 2015 blev nedsat en fælles styregruppe på underdirektør-niveau mellem Regnskab og Inddrivelse for forvaltningsstrategi-projektet, som bl.a. omhandlede regnskabsafklæggelsen 2015 for DMO- og KOBRA-fordringerne i DMI. Denne styregruppe blev i december 2015 omdannet til en styregruppe for KOBRA-projekterne i Inddrivelse med deltagelse på underdirektør-niveau af Regnskab, IT, Kundeservice og Inddrivelse, som bl.a. løbende vil forholde sig til det kontrolmiljø, der eksisterer omkring KOBRA-DMI bl.a. med henblik på regnskabsafklæggelsen.</p>		

Nr.	Observationer	Risici	Anbefalinger
2	Revisionsemne:		Funktionsområde:

Nr.	Observationer	Risici	Anbefalinger
2.1 2015 Prio. 1	<p><u>Manglende metode til værdiansættelsen af inddrivelsesfordringer i forbindelse med årsafslutningen</u></p> <p>SKAT har ikke, forinden gennemførelsen af årsafslutningen, vurderet og fastsat en metodik for værdiansættelsen af inddrivelsesfordringerne. Dette har medført, at bogføringsgrundlaget for de afsluttende posteringer har været usikkert.</p>	<p>Den manglende metodefastsættelse i forbindelse med værdiansættelsen medfører en forøget risiko for, at værdiansættelsen gennemføres på baggrund af et mere eller mindre tilfældigt princip og ikke med udgangspunkt i en velovervejet model (praksis). Dette medfører en afledt risiko for, at inddrivelsesfordringer ikke værdiansættes på et korrekt grundlag.</p>	<p>Intern Revision anbefaler, at der udarbejdes en metode til brug for værdiansættelsen af inddrivelsesdebitorerne.</p>

Nr.	Observationer	Risici	Anbefalinger
	<p>Handleplan fra Regnskab, Lars Jepsen;</p> <p>Regnskab er enig i, at der har manglet en metode til løbende opgørelsen af værdiansættelsen af inddrivelsesdebitorer, herunder specielt debitorer, der har mistet retskraft, men som ikke er afskrevet.</p> <p>Regnskab ser to muligheder i forhold til en metode til værdiansættelsen af debitorer pr. årsafslutningen.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Enten er alle fordringer og restancer, der er ikke retskraftige, afskrevet pr. 31.12.2016 eller 2) Der udarbejdes en metode, der kompenserer for at ikke retskraftige fordringer netop ikke er afskrevet systemmæssigt. <p>For 2015 var det en mulighed at anvende de analyser og stikprøver velanskrevne konsulenter havde udarbejdet, men disse analyser forventes ikke gentaget i 2016, hvorfor der skal udvikles en metode, der ville kunne anvendes fremadrettet. Metoden skal udarbejdes i tæt samarbejde mellem Regnskab, der kender regnskabsreglerne, og Inddrivelsen, der kan levere data.</p> <p>Metoden er ikke udviklet pr. 1.4.2016. Mulighederne er stærkt begrænset af, at forældelsesfeltet i EFI ikke er validt.</p> <p>Regnskab og Inddrivelsen vil drøfte muligheden for, at alle ikke retskraftige fordringer er afskrevet systemmæssigt pr. 31.12.2016; Såfremt dette ikke er tilfældet, skal der i et samarbejde udvikles en metode inden 31.12.2016.</p> <p>Regnskab kan opstille krav til organisationen, men data kan kun leveres af de udførende enheder, her Inddrivelsen, hvorfor det er planen, at Regnskab og Inddrivelsen starter månedlige møder.</p> <p>Frist for opstart af månedlige møder: Maj 2016.</p> <p>Handleplan fra Inddrivelsen, Ronnie Eriksen:</p> <p>Inddrivelse er enig i, at der i et samarbejde mellem Regnskab og Inddrivelse og inden årsafslutningen skal udarbejdes en metode for værdiansættelsen af inddrivelses-fordringerne.</p>		

Nr.	Observationer	Risici	Anbefalinger
3	Revisionsemne:		Funktionsområde:
3.1 2015 Prio. 2	<u>Anvendelse af materiale fra diverse konsulentfirmaer mv.</u> I løbet af 2015 har flere forskellige konsulentfirmaer været involveret i vurderingen af inddrivelsesfordringernes værdi. Resultatet af disse vurderinger er dokumenteret i en række rapporter, der indeholder opgørelser af den finansielle effekt af manglende retskraft/betalingsevne. SKAT har ikke forinden regnskabsafslutningen taget stilling til, hvorledes og i hvilket omfang resultatet af konsulentfirmaernes vurderingsaktiviteter skal inddrages ved værdiansættelsen pr. 31. december 2015.	Såfremt SKAT ikke systematisk anvender den tilvejebragte viden ved værdiansættelsen af inddrivelsesfordringerne, er der en forøget risiko for, at forhold, der kan øve væsentlig indflydelse på værdiansættelsen, ikke er medtaget. Dette medfører en forøget risiko for, at værdiansættelsen ikke gennemføres på et fuldstændigt grundlag.	Intern Revision anbefaler, at SKAT anvender resultaterne af de forskellige metoder og resultater i forbindelse med værdiansættelsen af inddrivelsesdebitorerne.

Nr.	Observationer	Risici	Anbefalinger
	<p>Handleplan Regnskab, Lars Jepsen: Regnskab er enig i, at konsulentrapporter udarbejdet på et meget sikkert grundlag og med en tilstrækkelig stikprøve, selvfølgelig skal anvendes til regnskabsudarbejdelsen. Værdiansættelsen pr. 31.12.2015 var netop baseret på konsulentrapporter og valide metoder, hvorfor punktet anses for lukket.</p> <p>Frist: Lukket</p> <p>Handleplan Inddrivelsen, Ronnie Eriksen: Inddrivelse er enig med Regnskab i, at værdiansættelsen pr. 31.12.2015 netop var baseret på konsulentrapporter og valide metoder, hvorfor punktet anses for lukket.</p> <p>Afsluttende Bemærkning, Intern Revision: Intern Revisions anbefaling gælder ikke kun værdiansættelsen og regnskabsafslutningen for 2015, men at SKAT fremadrettet anvender al generel viden i forbindelse med regnskabsafslutningen.</p>		

Nr.	Observationer	Risici	Anbefalinger
4	Revisionsemne:		Funktionsområde:
4.1 2015	<p><u>Opgørelse af forældelse i perioden 8. september – 19. november 2015</u> SKAT satte den 8. september 2015 al forældelsesafbrydelse i bero. Pr. 19. november 2015 trådte en lov i kraft, der generelt udskyder</p>	<p>Såfremt finansielle hændelser ikke medtages for hele regnskabsperioden, er der en forøget risiko for, at forhold, der kan øve væsentlig indflydelse på værdiansættelsen, ikke medtages ved</p>	<p>Intern Revision anbefaler, at SKAT vurderer i hvilket omfang inddrivelsesfordringer har mistet retskraft i den pågældende periode.</p>

Nr.	Observationer	Risici	Anbefalinger
Prio. 2	<p>forældelsesfristerne for samtlige pr. 19. november 2015 registrerede inddrivelsesfordringer. En del fordringer har efter al sandsynlighed mistet retskraft i perioden 8. september 2015 til 19. november 2015. Vi har konstateret, at der ikke fra SKAT foreligger en vurdering af, i hvilket omfang inddrivelsesfordringer har mistet retskraft i denne periode.</p>	<p>værdiansættelsen. Dette medfører en forøget risiko for, at inddrivelsesfordringer ikke værdiansættes på et fuldstændigt grundlag.</p>	
<p>Handleplan Regnskab, Lars Jepsen:</p> <p>Regnskab: §38 regnskabet aflægges efter et princip om at ikke retskraftige fordringer, skal afskrives. Såfremt dette ikke er sket systemmæssigt, skal det alligevel ske regnskabsmæssigt. Det skal derfor håndteres i en efterpostering i forbindelse med regnskabsafslutningen. For at Regnskab kan foretage denne efterpostering skal Regnskab have valide informationer fra Inddrivelsen og det kræver at Inddrivelsen er bekendt med at Regnskab efterspørger disse informationer.</p> <p>Anbefalingen går konkret på opgørelsen af retskraft i efteråret 2015. Punktet anses for lukket, idet Inddrivelsen leverede disse data i forbindelse med årsafslutningen 2015. <i>Lukket</i></p> <p>For så vidt angår den fremadrettede proces, kan Regnskab opstille krav til organisationen, men data kan kun leveres af de udførende enheder, her Inddrivelsen, hvorfor det er planen, at Regnskab og Inddrivelsen starter månedlige møder.</p> <p>Frist for opstart af månedlige møder: Maj 2016.</p> <p>Handleplan Inddrivelsen, Ronnie Eriksen:</p> <p>Inddrivelse er enig med Regnskab i, at Inddrivelse har leveret de nødvendige data i forbindelse med årsafslutningen 2015, og at punktet derfor anses for lukket.</p>			

Bilag 2: Forslag til værdiansættelsen af inddrivelsesdebitorerne

Som en service over for Regnskab har IR i år deltaget aktivt i vurderingen af SKATs debitorbeholdning i forhold til retskraft. Vi har udarbejdet en metode til opgørelse af de ikke-retskraftige fordringer, som indgår i debitorbeholdningen, og som ikke er identificerede. Herefter har vi ved hjælp af denne metode opgjort vores bud på omfanget af ikke-retskraftige fordringer. Regnskab skal selv gennemgå metoden og foretage en verificering af beløbet. Desuden er det aftalt, at Regnskab konfererer tallene i forhold til regnskabet, idet dette af tidsmæssige årsager ikke har været muligt for IR. Det gælder især de oplysninger, som vi har modtaget fra Inddrivelse vedrørende afskrevne og efterposterede fordringer.

I vores undersøgelse har vi valgt at anvende de opgørelser/undersøgelser, som er foretaget i løbet af 2015, selvom disse ikke oprindeligt var tænkt beregnet hertil. Det drejer sig om følgende:

- Kammeradvokaten og Skatteministeriet (Intern Revision): "Rapport om stikprøvevis gennemgang af fordringer i EFI" af 17. juli 2015
- Kammeradvokaten: "Foreløbig rapport om stikprøvevis gennemgang af fordringer i EFI" af 23. august 2015
- Kammeradvokaten: "Supplerende rapport om stikprøvevis gennemgang af fordringer i EFI" af 4. september 2015
- Kammeradvokaten: "Rapport om juridisk bistand til Retraceranalysen af fordringer i EFI/DMI" af 4. september 2015
- Skatteministeriets Interne Revision: Rapport "Dataanalyse af restancer i EFI" af 9. september 2015
- Kammeradvokaten: "Notat om undersøgelser af retskraftigheden af fordringer, der er overdraget til inddrivelse hos restanceinddrivelsesmyndigheden (SKAT)" af 24. september 2015

Herudover har vi anvendt afskrivnings- og efterposteringslister m.v., som vi har modtaget fra SKAT/Inddrivelse i forbindelse med revisionen.

Stikprøvevis gennemgang af fordringer i EFI – SIR og Kammeradvokaten

Intern Revision gennemførte i foråret 2015 i samarbejde med Kammeradvokaten en stikprøvevis gennemgang af 404 tilfældigt udvalgte fordringer i EFI. Ved udvælgelsen af stikprøverne frasorterede vi dels de fordringer, som var registreret som værende betalt/afskrevet og dels fordringer, som var mindre end 3 år gamle. Vi antog, at der ikke var risiko for forældelse på de nyere fordringer. Formålet med gennemgangen var at foretage en efterprøvning af fordringsmassens kvalitet, dels i forhold til retskraft og dels i relation til den i EFI registrerede forældelsesdato.

Resultatet af undersøgelsen fremgår af en rapport af 17. juli 2015, "Rapport om stikprøvevis gennemgang af fordringer i EFI". Med hensyn til manglende retskraft viste undersøgelsen, at SKAT ikke var i stand til at dokumentere retskraft i ca. 18,8 % af de gennemgåede fordringer. Desuden viste undersøgelsen, at forældelsesdatoen vurderes at være forkert i 50,0 % af de gennemgåede sager.

Resultatet er i rapporten skematisk illustreret således:

	Ja		Nej		Oplysninger mangler	Antal stikprøver
	antal	pct.	antal	pct.	antal	antal
Fejl i basisoplysninger	193	47,8	211	52,2	1	404
Skriftlig skylderkendelse	97	24,0	307	76,0	1	404
Dokumentation for retskraft ad 1)	328	81,2	76	18,8	1	404
Forudsætter saldo opløsning *)	113	28,0	291	72,0	1	404
Fejl i forældelsesdato ad 2)	202	50,0	202	50,0	1	404

*) 113 af de retskraftige fordringer forudsætter at der efterfølgende kan saldoopløses.

ad 1) Dokumentation for retskraft mangler for 76 fordringer:	Intet forældelsesafbrydende skridt	Fejl i forældelsesafbrydende skridt	Mangler dokumentation for forældelsesafbrydende skridt	I alt
	48	13	15	76

ad 2) Fejl i forældelsesdato for 202 fordringer er fordelt med:	For sen dato	For tidlig dato	I alt
	117	85	202

Kilde: Udarbejdet af Intern Revision til brug i Kammeradvokatens og Intern Revisions rapport "Rapport om stikprøvevis gennemgang af fordringer i EFI", dateret 17. juli 2015.

Som yderligere oplysning til ovenstående skema kan IR oplyse følgende:

- *Fejl i basisoplysninger.* En række fordringer er indsat i EFI med åbenlys forkerte basisoplysninger. Det kan eksempelvis være, at "sidste rettidige indbetalingsdag" er forkert, eller at de anførte fordringstyper ikke er retvisende.
- *Skriftlig skyldserkendelse.* I sager med skriftlig skyldserkendelse (underskrift af en skyldserkendelse er forældelsesafbrydende) har det været nødvendigt med en bevisvurdering for at afgøre, om SKAT under en retssag ville kunne føre bevis for, at fordringen er omfattet af skyldserkendelsen. Vi har optalt antallet af sager med skriftlig skyldserkendelse.
- *Dokumentation for retskraft.* Er der svaret "ja" i denne rubrik, har vi vurderet, at SKAT under en retssag vil kunne dokumentere, at fordringen er retskraftig.
- *Forudsætter saldoopløsning.* I en del af de gennemgåede sager indeholder eksempelvis fogedbogen ingen nærmere specifikation af de skyldige beløb, og der er ikke vedlagt yderligere specifikation. Et "ja" her betyder, at retskraft er betinget af, at SKAT efterfølgende kan fremskaffe en entydig identifikation af fordringen.

Stikprøvepopulationen og resultatet af stikprøven kan illustreres som følgende:

Stikprøvepopulation			Stikprøve					
					Retskraftig		Ikke retskraftig	
Interval	Beløb i kr.	Antal	Beløb i kr.	Antal	Beløb i kr.	Antal	Beløb i kr.	Antal
[0-10]	2.467.174	417.572	92	16	76	13	16	3
[10-100]	66.923.535	1.311.459	2.403	48	1.940	37	462	11
[100-1.000]	1.379.708.696	2.916.712	64.963	131	44.573	95	20.390	36
[1.000-10.000]	8.960.944.907	4.091.240	420.328	186	349.182	166	71.146	20
[10.000-100.1000]	12.000.959.582	444.363	605.410	20	432.919	15	172.491	5
[100.000-1.000.000]	9.965.198.941	43.535	530.845	3	277.762	2	253.083	1
[1.000.000-10.000.000]	4.769.326.712	2.185	0	0	0	0	0	0
[10.000.000-100.000.000]	2.969.171.890	114	0	0	0	0	0	0
[100.000.000-1.000.000.000]	1.289.531.100	6	0	0	0	0	0	0
	41.404.232.538	9.227.186	1.624.041	404	1.106.452	328	517.588	76

Kilde: Udarbejdet af Intern Revision til brug i Kammeradvokatens rapport "Rapport om stikprøvevis gennemgang af fordringer i EFI", dateret 17. juli 2015.

På basis af ovennævnte resultater har IR og Kammeradvokaten beregnet, at udfaldsrummet for summen af ikke-retskraftige fordringer, udgøres af intervallet mellem 6,04 mia. kr. – 6,15 mia. kr. jævnfør rapporten af 17. juli 2015.

Stikprøvevis gennemgang af fordringer – SKAT og Kammeradvokaten

Skatteministeriet og SKAT nedsatte i 2015 en styregruppe, som skulle afklare en række problemstillinger omkring SKATs inddrivelse af det offentliges fordringer via EFI. Her deltog også Kammeradvokaten, Accenture og SAS Institute. Efter råd fra SAS Institute blev det den 2. juni 2015 besluttet, at gennemføre en stikprøvevis gennemgang af inddrivelsesfordringerne. Stikprøven omfatter 3.000 fordringer. Hensigten var blandt andet, at segmentere fordringsmassen baseret på forskellige statistiske modeller. Gennemgangen af de 3.000 fordringer blev gennemført i ugerne 26-33 i 2015 på basis af et analysedesign, som var opstillet af Kammeradvokaten. Gennemgangen foregik i tæt samarbejde med Kammeradvokaten. Resultaterne af gennemgangen er beskrevet i "Foreløbig rapport om stikprøvevis gennemgang af fordringer i EFI" af 23. august 2015 og i "Supplerende rapport om stikprøvevis gennemgang af fordringer i EFI" af 4. september 2015. Resultatet af undersøgelsen viste, at der var en risiko for manglende retskraft i 9,46 % af den undersøgte population. I 46,92 % af de gennemgåede sager blev forældelsesdatoen vurderet til at være forkert.

Af rapporten fremgår som årsager til manglende retskraft for 291 sager:

12,37 %	Ikke svaret (i de sager, hvor der ikke var svaret, blev der i forbindelse med efterbehandlingen taget stilling til retskraft)
50,51 %	Forældelsen ikke afbrudt
19,24 %	Dokumentation for forældelsesafbrydelse mangler
2,75 %	Systemiske fejl i det forældelsesafbrydende skridt
15,12 %	Enkelstående sagsbehandlingsfejl i det forældelsesafbrydende skridt

Sammenligning af resultaterne vedrørende de to undersøgelser

Intern Revision har foretaget en sammenligning af de to undersøgelser på henholdsvis 404 fordringer og 3.000 fordringer. Det er IR's vurdering, at forskellen i hovedkonklusionerne til dels skyldes, at SAS Institute har medtaget fordringer under 3 år i deres udsøgning. Endvidere har vi i vores undersøgelse udvalgt en tilfældig stikprøve fordelt over hele populationen (eksklusiv fordringer under 3 år), mens SAS Institute for de 3.000 fordringers vedkommende har styret udvælgelsen ud fra nogle statistiske modeller. SAS Institute medtog blandt andet større fordringer, hvorimod IR i udvælgelsen ikke ramte fordringer over 1 mio. kr.

I forbindelse med gennemgangen af de 404 fordringer konstaterede IR, at der var uenighed med SKAT omkring nogle juridiske tolkninger. Det drejer sig om nedenstående punkter, som påvirker forældelsesafbrydelsen:

- Sager, hvor SKAT har givet betalingsudsættelse (af SKAT benævnt som henstand), men hvor IR og Kammeradvokaten vurderede, at der i denne type sager ikke var tale om en udskydelse af forfaldstidspunktet og dermed heller ikke et nyt begyndelsestidspunkt for forældelsesfristen.
- Sager vedrørende virkningerne af afbrydelse af forældelsesfristen for forskudsvis udlagt børnebidrag,
- Virkningerne af skyldners erkendelse af gælden,
- Virkningerne af lønindeholdelse,
- Beregningen af den oprindelige forældelsesfrist
- Specifikations- og identifikationskrav.

SKAT har ikke villet anerkende flere af disse forhold. I den store undersøgelse af de 3.000 fordringer har Kammeradvokaten lagt SKATs praksis til grund i bedømmelsen af retskraften. Det må antages, at ovennævnte problemstillinger har påvirket resultaterne af undersøgelserne.

Under hensyntagen til de forskellige forudsætninger, der lå til grund, er det IR's overordnede vurdering at de to undersøgelser peger i samme retning.

Jævnfør Kammeradvokatens rapport af 4. september 2015 ("Supplerende rapport om stikprøvevis gennemgang af fordringer fra EFI"), har SAS Institute ud fra stikprøven på de 3.000 fordringer foretaget nedenstående gruppering på baggrund af den prædiktive model. Undersøgelsen er baseret på fordringer i EFI den 23. august 2015.

Gruppe	NodeID	Antal	Andel	Restgæld	Andel	P(Retskraft)	Ikke retskraft
1	10	59.531	0,3%	207.966.356	0,3%	100%	0
2	15	6.031.060	29,4%	21.786.662.171	31,8%	100%	0
3	14	1.706.098	8,3%	57.802.696	0,1%	99%	578.057
4	12	3.957.454	19,3%	5.667.606.614	8,3%	98%	113.352.132
5	61	1.444.783	7,1%	5.063.537.301	7,4%	94%	303.812.238
6	53	630.711	3,1%	2.908.295.507	4,3%	88%	348.995.461
7	40	434.536	2,1%	2.619.794	0,0%	86%	366.771
8	31	4.330.602	21,1%	21.855.306.243	31,9%	83%	3.715.402.061
9	60	73.836	0,4%	227.785.727	0,3%	78%	50.112.860
10	52	501.726	2,4%	1.752.450.219	2,6%	76%	420.588.052
11	17	62.952	0,3%	3.829.507.629	5,6%	75%	957.376.907
12	35	350.087	1,7%	313.218.691	0,5%	75%	78.304.673
13	24	94.345	0,5%	902.483.107	1,3%	678%	297.819.425
14	16	502.958	2,5%	1.052.988.228	1,5%	46%	568.613.643
15	30	249.814	1,2%	659.629.084	1,0%	41%	389.181.160
16	19	33.172	0,2%	1.963.588.861	2,9%	25%	1.472.691.646
17	20	26.073	0,1%	176.329.304	0,3%	0	176.329.304
Total		20.489.838		68.427.777.532	100%		8.893.524.390

Kilde: Kammeradvokatens rapport, "Supplerende rapport om stikprøvevis gennemgang af fordringer i EFI", dateret 4. september 2015 (sidste kolonne er udregnet af Intern Revision).

Notat om undersøgelser af retskraftigheden af fordringerne

I et notat af 24. september 2015 fra Kammeradvokaten, "Notat om undersøgelser af retskraftigheden af fordringer, der er overdraget til inddrivelse hos restanceinddrivelsesmyndigheden (SKAT)", beskrives en række analyser af fordringsmassen, som er foretaget af Kammeradvokaten i samarbejde med SKAT og konsulentfirmaerne VALCON, Accenture og SAS Institute. I notatet beskrives blandt andet hvordan fordringerne kan segmenteres og placeres i grupper ud fra fordringernes sandsynlighed for retskraft og/eller fejl i forældelsesdatoen – den såkaldte prædiktive model. Resultatet af den prædiktive model er viderebehandlet således, at der fremkommer en opdeling af fordringsmassen i segmenter, ud fra hvor stor sandsynligheden er for retskraft. Segmenterne er benævnt:

- "Hvid", fordringer, som er fundet retskraftige
- "Potentielt hvid", fordringer, som er potentielt retskraftige
- "Grå", fordringer, hvor retskraften ikke er afklaret
- "Undtaget", fordringer undergivet bobehandling.

SEGMENTERING AF FORDRINGSMASSEN UD FRA VURDERING AF FORDRINGERNES RETSKRAFT					
	ANTAL	NOMINEL VÆRDI	KURSVÆRDI	SANDSYNLIGHED FOR RETSKRAFT	IKKE RETSKRAFT
Hvid: Fordringer som er fundet retskraftige	3,6 mio.	12,9 mia. kr.	7,7 mia. kr.	99 pct.	1 pct. 0,13 mia. kr.
Potentiel hvid: Fordringer som potentielt er retskraftige	9,1 mio.	17,0 mia. kr.	9,7 mia. kr.	98 pct.	2 pct. 0,34 mia. kr.
Grå: Fordringer hvor retskraften ikke er afklaret	7,5 mio.	34,3 mia. kr.	14,0 mia. kr.	81 pct.	19 pct. 6,52 mia. kr.
Undtaget: Fordringer undergivet bobehandling	0,3 mio.	10,0 mia. kr.	2,1 mia. kr.	85 pct.	15 pct. 1,5 mia. kr.
TOTAL	20,5 MIO.	74,2 MIA. KR.	33,5 MIA. KR.		12 pct. 8,54 MIA. KR.

Kilde: Kammeradvokatens "Notat om undersøgelser af retskraftigheden af fordringer, der er overdraget til inddrivelse hos restanceinddrivelsesmyndigheden (SKAT)", dateret 24. september 2015. (Kolonnen vedrørende "ikke-retskraft" er tilføjet af Intern Revision).

Intern Revisions vurdering af sandsynligheden for retskraft

Intern Revision har som nævnt vurderet omfanget af ikke-retskraftige fordringer i SKATs debitorbeholdning pr. 31.12.2015.

Til brug ved vurderingen af debitorernes retskraft har IR besluttet at anvende den prædiktive model og den opgørelse, der fremgår af Kammeradvokatens notat af 24. september 2015. Vi har rådført os med Kammeradvokaten, som har udtrykt enighed med os i, at denne model må anses for at være pålidelig. Jævnfør notatets side 3 og 13 vurderer IR, at der, ud af SKATs samlede debitorbeholdning pr. 28. august 2015, forekommer en ikke-retskraftig masse på ca. 6,69 mia. kr. Beløbet er inkl. inddrivelsesrenter.

Da revisionens undersøgelse af retskraft kun vedrører SKATs egne fordringer, har vi anvendt nedenstående skema udfærdiget af SAS Institute, hvoraf kun skatte- og afgiftsfordringer fremgår:

	Undtaget	Hvide	Potentielt hvide	Grå	I alt	
	Antal	207.264	883.404	1.811.276	2.967.724	5.869.668
Skatte- og afgiftsrestancer	Nominel værdi (mio. kr.)	9.485	8.916	7.488	22.007	47.896
	Retskraft	83%	99%	98%	78%	

Kilde: Departementet. Opgørelse af kursværdi og retskraft fordelt på hovedgrupper (hovedgruppe Skatte- og afgifter).

IR har den 9. september 2015 udarbejdet en rapport, som præsenterer en række dataanalyser af restancemassen i EFI, "Dataanalyse af restancer i EFI". Rapporten beskriver blandt andet, at nogle fordringer, jævnfør den forældelsesdato, der er indsat i EFI, løbende vil forælde, såfremt der ikke foretages forældelsesafbrydende skridt. Da IR er bekendt med, at SKAT den 8. september 2015 blandt andet satte al forældelsesafbrydelse i bero, kan vi ud fra analysen konstatere, hvor mange fordringer, som løbende vil forælde fra den 28. august 2015 og frem til den 19. november 2015, hvor loven om udskydelse af forældelse træder i kraft. Ifølge forældelsesdatoerne i EFI står ca. 1,54 mia. kr. til at forælde i perioden. Dette beløb tillægges de 6,69 mia. kr. IR er opmærksom på, at forældelsesdatoerne i ca. halvdelen af sagerne er forkerte. Vi har dog lagt til grund, at ca. halvdelen af de forkerte datoer er sat for tidligt, mens den anden halvdel er sat med en for sen forældelsesdato. Da der derfor ikke er tale om en ensidig fejl, fastholder vi beløbet på de 1,54 mia. kr.

De ikke-retskraftige fordringer, som SKAT/Inddrivelse eventuelt har afskrevet og/eller efterposteret efter den 28. august 2015 og indtil regnskabs afslutning, skal fratrækkes revisionens opgørelse. Vi har derfor anmodet Inddrivelse om en specifikation over samtlige afskrivninger og efterposteringer, som de har foretaget. I den anledning har vi modtaget og efterfølgende vurderet følgende materiale:

- Liste over de afskrivninger af ikke-retskraftige fordringer, som SKAT har foretaget i hele 2015. Listen indeholder ligeledes fordringer, som er afskrevet i forbindelse med afslutning af diverse boer, dvs. konkursboer, tvangsopløsninger, dødsboer mv. Til brug for opgørelsen har IR udelukkende anvendt afskrivninger, der er foretaget efter den 28. august 2015
- Liste over de afskrivninger af ikke-retskraftige fordringer, som SKAT har foretaget i supplementsperioden fra den 1. januar 2016 og til og med den 12. januar 2016
- Liste over de afskrivninger af diverse boer, dvs. konkursboer, tvangsopløsninger, dødsboer mv. der er afskrevet i supplementsperioden fra 1. januar 2016 til 12. januar 2016. IR har anvendt denne liste til at beregne procentdelen af de ikke retskraftige bosager, der er afskrevet i supplementsperioden.

IR har herefter selekteret de beløb, som er afskrevet efter 28. august 2015. Det beløb, som er afskrevet eksklusiv bosager, udgør henholdsvis 0,06 mia. kr. i perioden fra 28. august 2015 til 31. december 2015 og 0,11 mia. kr. i supplementsperioden fra 1. januar 2016 til 12. januar 2016, i alt 0,17 mia. kr.

Afskrivningen i forbindelse med bosager udgør i perioden 28. august 2015 til 31. december 2015 3,12 mia. kr. Af de 3,12 mia. kr. udgør ikke-retskraftige fordringer 15 % (jævnfør Kammeradvokatens undersøgelse af retskraft fra 24. september 2015), dvs. 0,53 mia. kr. I supplementsperioden fra 1. januar 2016 til 12. januar 2016 er der afskrevet 0,09 mia. kr., heraf udgør de ikke-retskraftige fordringer 0,02 mia. kr.

De fire beløb på henholdsvis 0,06, mia. kr., 0,11 mia. kr., 0,53 mia. kr. og 0,02 mia. kr. fratrækkes opgørelsen, idet det udgør de fordringer, som SKAT oplyser, at de selv har afskrevet siden vores beregning pr. 28. august 2015. SKAT/Inddrivelse

har oplyst, at de ikke har foretaget yderligere afskrivninger/efterposterings for 2015.

I alt udgør de ikke retskraftige fordringer pr. 31. december 2015 derfor 7,51 mia. kr.

Opgørelse af ikke retskraftige fordringer pr. 31. december 2015:

	Tal fra Kammeradvokatens notat af 24. september 2015 (Alle fordringshavere) EFI pr. 28. august 2015				Tal fra Departementets beregning af SKATs egne fordringer fra undersøgelserne EFI pr. 28. august 2015			
	Nominel værdi	Sand- synlighed for retskraft	Retskraft værdi	Ikke retskraft værdi	Nominel værdi	Sand- synlighed for retskraft	Retskraft værdi	Ikke retskraft værdi
	Mia kr.	Pct.	Mia kr.	Mia kr.	Mia kr.	Pct.	Mia kr.	Mia kr.
Hvid: Fordringer som er retskraftige	12,90	99	12,77	0,13	8,92	99	8,83	0,09
Potentiel Hvid: fordringer som er potentiel retskraftige	17,00	98	16,66	0,34	7,49	98	7,34	0,15
Grå: Fordringer hvor retskraft ikke er afklaret	34,30	81	27,78	6,52	22,01	78	17,17	4,84
Undtaget: Fordringer undergivet bobehandling	10,00	85	8,50	1,50	9,49	83	7,87	1,61
Total	74,20	88,56¹⁾	65,71	8,49	47,90	86,03²⁾	41,21	6,69
- afskrevet Bobehandling i perioden 28/8-31/12 2015 (Konkurs, tvangsopløsning, dødsboer, akkord, gældssaneringer mv.)					3,12	83	2,59	-0,53
- afskrevet Bobehandling i perioden 1/1-13/1 2016					0,09	83	0,08	-0,02
- afskrevet ikke retskraftige krav i perioden 28/8-31/12 2015								-0,06
- afskrivning af SKATs egne ikke retskraftige fordringer i perioden 1/1-13/1 2016								-0,11
+ beløb der forældes hver måned fra 28/8-19/11 2015								1,54³⁾
Estimat af ikke retskraftige fordringer efter afskrivninger i 2015								7,51⁴⁾

Note 1) Procentsatsen er beregnet således: $65,71 \times 100 / 74,20 = 88,56$, ud fra Kammeradvokatens tal.

Note 2) Procentsatsen er beregnet således: $41,21 \times 100 / 47,90 = 86,03$, ud fra Departementets tal.

Note 3) Tallet stammer fra IR's udsøgning af fordringer, der forældes hver måned fra september til november (november måned er medtaget med halvdelen, idet lov om udskydelse af forældelse har virkning fra 19.11.2015).

Note 4) IR vurderer af forsigtighedsmæssige årsager, at ikke retskraftige fordringer udgør 8 mia. kr.

SKAT har oplyst, at de tidligere har bygget deres antagelser om retskraft på den i EFI registrerede forældelsesdato. Da denne ikke længere må anses for pålidelig, må SKAT nu basere sig på det udgangspunkt, at fordringen ved en domstolsprøvelse vil blive fundet gyldig, ikke forældet og derfor kan undergives inddrivelseskridt. Det er IR's vurdering, at det i flere tilfælde vil være vanskeligt at bevise retskraften, idet der ofte mangler dokumentation i form af specifikation af fordringer, disses art og perioder mv. samt dokumentation for

forældelsesafbrydende skridt. På grund af de usikkerheder der er, er det IR's vurdering, at tallet for ikke retskraftige fordringer bør forhøjes til 8 mia. kr.

Med henblik på at verificere analyseresultaterne i notatet af 24. september 2015 har IR rekvireret en liste fra SKAT over de såkaldte hvide fordringer. Listen er gennemgået og vurderet. Vi har derudover udtaget et antal stikprøver fra listen. Det er revisionens vurdering, at her alene er tale om retskraftige fordringer, og vi har ingen bemærkninger hertil.