

Folketingets Skatteudvalg

## **Rapport vedrørende SKATs målopfyldelse på restanceinndrivelsen i 2007**

SKATs interne revision har den 11. september 2008 afgivet rapport vedrørende SKATs målopfyldelse på restanceinndrivelsesområdet. Rapporten har været drøftet i SKATs direktion den 29. september 2008.

Formålet med revisionen var, at Intern Revision med begrundet overbevisning kunne udtale sig om, hvorvidt SKATs oplysninger i årsrapporten 2007 om målopfyldelse vedrørende restanceinndrivelsen af skatter og afgifter var dokumenterede og uden væsentlige fejl og mangler.

Den interne revision var allerede planlagt før medarbejdere i det tidligere samarbejde Nordsjælland-København i slutningen af 2007 i pressen havde indikeret, at de var blevet opfordret til at foretage korrektioner på et fejlagtigt grundlag. Pressekædningen gav efterfølgende anledning til en række spørgsmål fra Folketinget.

Hovedkonklusionen i Intern Revisions rapport er, ”at resultatopgørelsen pr. 31. december 2007 af inddrivelige skatter og afgifter hviler på et usikkert grundlag og dermed ikke er tilfredsstillende.” SKAT har taget revisionens kritik til efterretning.

Intern Revision oplyser, at der i forbindelse med den stikprøvevise gennemgang ikke er konstateret indikationer på ledelsesmæssig manipulation med henblik på uretmæssigt at opnå en større grad af kontraktopfyldelse.

Det overordnede formål med gennemførelse af reguleringer er at give et så retvisende billede af den inddrivelige restancemasse som muligt. Det er derfor nødvendigt at foretage en vurdering af, hvornår en restance vurderes at være ikke-inddrivelig og dermed udgå af måltallet på finansloven.

Det forhold, at en restance overgår til at være ikke-inddrivelig, er ikke et udtryk for, at restancen ikke fortsat søges inddrevet, hvis der er mulighed herfor. Re-

stancen er stadig retskraftig, men indgår ikke længere i den restancemasse, som der måles på i forhold til finansloven. Der er således ikke tale om, at SKAT ”mister” kravet, når restancen vurderes at være ikke-inddrivelig. Der er alene tale om, hvorvidt restancen tæller med i det tal, som der måles på i forhold til finansloven, og hvorvidt restancen udgiftsføres i statsregnskabet eller ej.

For ovenstående forhold anvendes der forskellige betegnelser på henholdsvis personskatte- og virksomhedsrestanceområdet.

På personskatteområdet bruges betegnelsen, at ”restancen afskrives som uerholdelig”, og når afskrivning er sket, udgiftsføres den i statsregnskabet. Herefter tæller restancen ikke længere med i finanslovens måltal. Som eksempel kan nævnes, at hvis en skyldner er på kontanthjælp, så vil en restskat kunne afskrives som uerholdelig.

På virksomhedsrestanceområdet bruges betegnelsen, at restancen ”kodes som ikke-inddrivelig”, men kodningen medfører ikke automatisk, at restancen udgiftsføres i statsregnskabet, selvom den ikke længere tæller med i den inddrivelige restancemasse, og dermed ikke indgår i finanslovens måltal. Som eksempel kan nævnes, at hvis der bliver indgivet konkursbegæring mod en personlig drevet virksomhed, så kan restancen kodes som ikke-inddrivelig.

Såfremt den personlige drevne virksomhed ophører endeligt i forbindelse med konkurs, vil der fortsat være personlig hæftelse for skattekravet. Hvis disse restancer efterfølgende ikke skønnes at kunne inddrives, vil de få betegnelsen RUF (Retskræftige Uerholdelige Fordringer). Når en restance ’ruffes’, er det således sidste skridt, inden der på et tidspunkt foretages en endelig afskrivning af kravet. Disse restancer tæller ikke med i måltallet på finansloven og udgiftsføres i statsregnskabet.

Nedenfor er i skemaform oplyst en oversigt over sammenhængen mellem reguleringsområder holdt op mod måltal på finansloven og statsregnskabet:

Reguleringsområder	Indgår i måltallet på finansloven	Udgiftsført i statsregnskabet
Uerholdelige personskatter	Nej	Ja
Ikke-inddrivelige virksomhedsskatter/afgifter	Nej	Nej
RUF (Retskræftige Uerholdelige Fordringer)	Nej	Ja

Revisionen peger i sin rapport på 2 centrale områder vedrørende regulering af restancebeholdningen for virksomhedsrestancer, der ikke er tilfredsstillende.

Det **første område** vedrører overførsel af restancer til fogedområde 97/98, der vurderes at være ikke-inddrivelige. Fogedområde 97 dækker en række forskellige områder, f.eks. sager, der oversendes til Kammeradvokaten med henblik på indgivelse af konkursbegæring, eller sager hvor der er meddelt henstand efter ansøgning. Fogedområde 98 omfatter ligeledes flere områder, herunder afmeldte

virksomheder under tvangsopløsning. Intern Revisions gennemgang af 982 sager viste, at 86 % af sagerne var korrekt behandlet. 142 sager, svarende til 78 mio. kroner, var behandlet ukorrekt i henhold til de gældende retningslinjer, jf. SKATs Interne Meddelelse af 17. februar 2005. Hovedcentret har derfor taget skridt til en indskærpelse af retningslinjerne og forbedring af kvalitetskontrollen. Intern Revision har foretaget en partiel revision, idet der alene er foretaget revision ved 7 ud af landets 30 skattecentre. De 7 skattecentre repræsenterer ca. 37 % af restancemassen (virksomhedsrestancer) før korrektioner, og det forudsættes, at stikprøven er repræsentativ. I tabel 1 er der foretaget en forholdsmæssig omregning til en landstotal, og der er givet et estimat for reelt restanceresultat pr. 31. december 2007 på 211 mio. kroner.

Det **andet område** vedrører en teknisk tilretning af restancebeholdningen. Det regionale niveau har mulighed for at indberette sager til Hovedcentret, som ikke skal tælle med i restancebeholdningen som inddrivelige eksempelvis på grund af, at sagen er oversendt til Kammeradvokaten, eller der er sket betaling af restancen, hvor betalingen endnu ikke er faldet på plads. Der er gennemgået 926 sager, hvor alene de 65 % af sagerne var korrekt behandlet. 321 sager, svarende til 145 mio. kroner, var ukorrekt behandlet. Da der også på dette område er foretaget en partiel revision ved 7 skattecentre, er der i tabel 1 foretaget en forholdsmæssig omregning til en landstotal, og der er givet et estimat for reelt restanceresultat pr. 31. december 2007 på 392 mio. kroner.

SKAT må konstatere, at de udmeldte retningslinier på dette område har været for uklare ikke mindst i en periode, hvor der har været en stor udskiftning i personalet. Derfor har Hovedcentret igangsat et arbejde, der skal tydeliggøre retningslinjerne og samtidig forbedre kvalitetskontrollen.

Det **tredje område** er en opsamling af en række relativt mindre fejl, som der er peget på i Intern Revisions rapport. Nettoverdien af disse fejl kan opsummeres til ca. 11 mio. kroner. Dette beløb er ikke omregnet forholdsmæssigt til en landstotal, eftersom fejlene er enkeltstående og ikke repræsentative på landsplan, men fremgår i sammentællingen i tabel 1 med 11 mio. kroner under estimat for reelt restanceresultat pr. 31. december 2007.

**Endvidere** er restancer på 347 millioner kroner vedrørende moms på udenlandske virksomheder ved en særdeles beklagelig fejl ikke blevet talt med i den samlede resultatopgørelse 2007. Region Syddanmark har ansvaret for de udenlandske krav, men for at gøre deres måltal sammenlignelige med andre, fremgår det af SKATs Interne Meddelelse af 17. februar 2005, at disse krav ikke skulle tælles med i Syddanmarks restancemåltal, men fortsat skulle indgå ved opgørelsen af SKATs samlede restancer. Dette er beklageligvis ikke sket. Det samme er tilfældet i 2006 og i 2008 til dato. Der er straks taget hånd om at få rettet det overordentligt kritisable forhold op og sikre sig, at dette ikke gentager sig i fremtiden. Restancemassen i tabel 1 er korrigeret med henholdsvis 347 mio. kroner pr. 31. december 2007. Som det fremgår af tabellen, er beløbet pr. 30. juni 2008 steget til 505 mio. kroner.

For en stor del af restancernes vedkommende er der tale om foreløbige fastsættelser (FF'ere). Situationen er typisk den, at der er tale om primært polske og tyske statsborgere, som udfører selvstændig virksomhed i Danmark, og som efter et kortvarigt ophold i Danmark forlader landet igen. Det er konstateret, at restancerne forudsættes at indgå i måltallet for skatter og afgifter på finansloven. Det vil imidlertid fremadrettet blive vurderet, hvorvidt dette princip for opgørelsen skal ændres, fordi de danske inddrivelsesmyndigheder kun indirekte og i begrænset omfang har indflydelse på, at restancerne rent faktisk bliver inddrevet.

SKAT har i kvartalsrapporten for 4. kvartal 2007 side 26 – SAU alm. del bilag 96 (2007-2008 2. samling) beskrevet, at resultatet af **Task Forcen** i Skattecenter København bidrog med 284 mio. kroner til måltallet for 2007. Som konsekvens af revisionen har Skattecenter København opgjort resultatet af Task Forcen og vurderet, at resultatet rettelig burde have været opgjort til 265 mio. kroner. Der er ikke sket korrektion af restancerne i tabel 1 med resultatet af Task Forcen, idet korrektionerne er indeholdt i korrektionerne for forkert overførsel til fogedområde 97/98 samt forkerte manuelle korrektioner.

Intern Revision har konstateret, at SKAT ved målfastsættelsen og opgørelsen af målopfyldelsen for 2007 ikke har medregnet de øvrige restancer vedrørende de såkaldte dekoncentrerede opgaver. Dekoncentrerede opgaver dækker over særlige skatter og afgifter som royaltyskat, forskerskat, kulbrinteskate, tinglysningsafgift og pensionsafkastskat. Restancer fra de dekoncentrerede opgaver er heller ikke medregnet ved målfastsættelsen eller ved opgørelsen af restancerne for tidligere år, idet det dog bemærkes, at denne praksis ikke er klart understøttet af finanslovstekster eller budgetanalyser. I det fremadrettede analysearbejde vil det blive kortlagt, i hvilket omfang disse restancer er reelt inddrivelige, og om de i givet fald fremadrettet bør indgå i måltallet. Skatteudvalget vil blive nærmere orienteret herom. Ved opgørelsen af estimat for et reelt restancerresultat pr. 31. december 2007 er restancerne ikke talt med.

**Foranlediget** af Intern Revisions anbefaling af ”at der sikres, at SKAT mere præcist kan redegøre for, hvilke elementer, der indgår i målfastsættelsen og resultatopgørelsen”, jf. nedenfor, har SKAT gennemgået datagrundlaget for restanceopgørelsen.

I den forbindelse er det konstateret, at der ved en konvertering mellem to restancesystemer i januar 2008 ikke er sket en korrekt systemtilpasning, hvilket har medført, at restancer vedrørende selskabs- og fondsskat fra før 1999 ikke er medtaget i restanceopgørelsen siden januar 2008 og til dato.

Dette bevirker, at restanceopgørelsen i kvartalsrapporterne til skatteudvalget for henholdsvis 1. og 2. kvartal 2008 skal korrigeres med henholdsvis 213 mio. kroner pr. 31. marts 2008 og 216 mio. kroner pr. 30. juni 2008 på skatter og afgifter. Restancemassen i tabel 1 er korrigeret med 216 mio. kroner pr. 30. juni 2008.

Samlet set betyder ovennævnte, at restanceopgørelserne vedrørende skatter og afgifter i kvartalsrapporterne til Skatteudvalget er væsentligt fejlbehæftede. I 2.

kvartal 2008 er restancerne på området således opgjort til 9.375 mio. kroner, mens opgørelsen af restancerne efter korrektion skulle have været 10.096 mio. kroner. Fejlene går beklageligvis igen i en række svar på spørgsmål fra Folketinget.

I tabel 1 er vist de korrigerede restancetal.

**Tabel 1**<sup>1</sup>

**Korrigerede restancetal.**

	31/12 2006 mio. kroner	31/12 2007 mio. kroner	30/6 2008 mio. kroner
Måltal i årets priser	9.300	9.500	9.300 <sup>2</sup>
Resultat	9.890	8.995	9.375
Forkerte overførsler til foged- område 97/98 omregnet til landstotal		211	
Forkerte manuelle korrektioner omregnet til landstotal		392	
Opsummerede forkerte korrek- tioner		11	
Restancer vedr. moms for udenlandske virksomheder <sup>3</sup>	152	347	505
Selskabs- og fondsskat for skatteår før 1999 <sup>4</sup>			216
<b>Årets resultat korrigeret</b>	<b>10.042</b>	<b>9.956</b>	<b>10.096</b>

Som det fremgår af estimatet for reelt restancerresultat pr. 31. december 2007, nåede SKAT ikke måltallet på finansloven vedrørende skatter og afgifter.

Intern Revision er fremkommet med en række anbefalinger, som vil blive implementeret hurtigst muligt, idet det kan oplyses, at SKAT har udarbejdet en handleplan til sikring heraf.

Intern Revisions anbefalinger er følgende:

- At ansvars- og opgavefordelingen på området klart beskrives i forbindelse med udrulningen ultimo 2008 af den nye struktur for SKAT, herunder at der sker den tilstrækkelige koordination mellem ansvarsområderne.
- At der på landsplan etableres en analysefunktion, der kan koordinere opsamlingen af produktionsresultater og kvalitetssikre disse.

<sup>1</sup> Måltallet for 2008 på 9,3 mia. kroner er fastsat på baggrund af en faglig vurdering af inddrivelsesindsatsen med deraf mulighed for at nedbringe restancerne i 2008. På forslag til finanslov for 2009 er måltallet dog reguleret til 9,7 mia. kroner. Forhøjelsen af måltallet er ikke udtryk for en lempelse af resultatkravene men for en PL regulering.

<sup>2</sup> Dette er måltallet pr. 31. december 2008.

<sup>3</sup> Restancerne vedrørende moms for udenlandske virksomheder har manglet i de tidligere opgørelser.

<sup>4</sup> For så vidt angår opgørelserne i tabellen for henholdsvis 31. december 2006 og 31. december 2007, så er restancerne vedr. selskabs- og fondsskat medtaget i årets resultat.

- At der sikres, at SKAT mere præcist kan redegøre for, hvilke elementer, der indgår i målfastsættelsen og resultatopgørelsen.
- At der beskrives og etableres forretningsgange, som bidrager til en ensartet praksis ved opgørelse af inddrivelige restancer på landsplan, herunder at der udarbejdes nødvendige procesbeskrivelser, samt at der som led i SKATs risikostyring etableres en procedure for en landsdækkende kvalitetssikring af resultatopgørelsen.
- At der fremadrettet sikres en koordination i forhold til den landsdækkende opgave ”Regnskab” og den landsdækkende opgave ”Inddrivelse” af hensyn til korrekt opgørelse af debitormassen, idet Intern Revision – afledt af den omfattende substansrevision – ikke blot har konstateret mange fejl i restanceopgørelsen, men også restancebeløb, som burde have været afskrevet.

Intern Revisions rapport har dækket skatte- og afgiftsområdet. SKAT har endvidere et måltal på finansloven vedrørende ”øvrige restancer”.

På dette område er der ligeledes igangsat et arbejde med kvalitetssikring af datagrundlaget. Det kan allerede nu konstateres, at egenkontrollen ikke har været god nok. Blandt andet på bødeområdet er der foretaget dobbeltregistrering. Det betyder, at restancer for enkeltpersoner er medtaget i to restancesystemer og har således talt med i måltalsopgørelsen to gange. Denne fejl er øjensynlig sket i forbindelse med, at SKAT overtog inddrivelsen af bødeområdet fra politiet, og at der i den forbindelse ikke entydigt blev taget stilling til, hvorledes restancerne skulle figurere i restancesystemerne. En foreløbig analyse viser – baseret på tal fra august måned – at der er foretaget dobbeltregistreringer for ca. 92 mio. kroner, hvilket dog alt andet lige vil medføre et fald i restancerne, når korrektioner er på plads. Når der er foretaget en fuldstændig gennemgang af datagrundlaget, vil Skatteudvalget blive særskilt orienteret om resultatet heraf, samt hvilke tiltag af konkret karakter der er taget for at genoprette området.