

## **Britt Scherfig**

---

**Fra:** Anders Holm Laursen  
**Sendt:** 8. marts 2016 10:05  
**Til:** Britt Scherfig  
**Emne:** Dokumenter til udsendelse  
**Vedhæftede filer:** Afgørelse aktindsigt.docx; Høringssvar SØIK 7.1.2016.pdf; Mail fra SØIK 5.2.2016.pdf; Mail fra SØIK 11.2.2016.pdf; Høringssvar 5.2.2016 - generelle bem. SKM - aktindsigt DR overstreget.pdf; Høringssvar 15.1.2016 - generelle bem. SKM - aktindsigt DR overstreget.pdf; Udkast til lynhøring\_SKM - aktindsigt DR med endelige overstregninger.pdf

40



STATSADVOKATEN

Skatteministeriet  
Att.: Torben Gade Sigvartsen

Dato: 7. januar 2016  
J nr.: SØK-10170-00186-15  
Sagsbehandler: JHH

Sendes på e-mail

STATSADVOKATEN FOR SÆRLIG  
ØKONOMISK OG INTERNATIONAL  
KRIMINALITET

KAMPMANNSGADE 1  
1604 KØBENHAVN V

TELEFON 72 68 90 00  
FAX 45 15 00 16

E-mail: saok@ankl.dk  
www.anklagemyndigheden.dk  
www.polti.dk

**Vedr. høring om udkast til Rigsrevisionens beretning om refusion af udbytteskat**

Skatteministeriet har den 4. januar 2016 anmodet Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet (SØIK) om at vurdere, hvorvidt udkastet til Rigsrevisionens beretning om refusion af udbytteskat indeholder oplysninger af betydning for den verserende efterforskning.

I den anledning skal jeg meddele, at det er af afgørende betydning for efterforskningen, at beretningen *ikke* indeholder oplysninger: [redacted]

Er det afgørende nødvendigt for sagsfremstillingen, at sagens opstart hos SKAT beskrives i beretningen: [redacted]

Det har endvidere betydning for efterforskningen, at det ikke i beretningen nærmere beskrives, hvorledes den formodede svindel kan være foregået (modus operandi), bortset fra at det kan nævnes, at den formodede svindel har fundet sted via blanketordningen.

Som eksempel på en oplysning om fremgangsmåden kan nævnes det i pkt. 1.2 anførte om, at den formodede svindel er foregået: [redacted]

[Redacted]  
Endvidere bør oplysninger om kriminalitetens mulige forbindelse til [Redacted]

[Redacted] undtages fra beretningen.

Det fremgår af udkastet til beretningen, at formålet med undersøgelsen er at vurdere, om SKAT's forvaltning af refusion af udbytteskat og Skatteministeriets tilsyn hermed har været tilfredsstillende. Det er statsadvokatens vurdering, at beretningens formål til fulde kan opfyldes, selvom ovennævnte oplysninger udelades af beretningen.

STATSADVOKATEN FOR SÆRLIG  
ØKONOMISK OG INTERNATIONAL  
KRIMINALITET

Jeg skal derfor anmode om, at beretningen tilrettes i overensstemmelse med disse angivelser, herunder særligt at de afsnit, der er markeret med gult i det vedhæftede, udgår eller redigeres i overensstemmelse med mine bemærkninger ovenfor: SIDE 2

- Side 1 – konklusion
- Side 2 – afsnit 1.2 baggrund + boks 1
- Side 3 – afsnit 6 + figur 1 og afsnit 7
- Side 6 – afsnit 18 og 19
- Side 14 – afsnit 44 og 46
- Side 16 – dele af figur 7

Såfremt der viser sig behov herfor, står SØIK naturligvis til rådighed for en nærmere drøftelse af vores overvejelser. De kan i givet fald kontakte senioranklager Jan Henrik Hansen herom.

Jeg skal venligst anmode om, at der ikke gives aktindsigt i dette brev, indholdet heraf eller i udkastet til beretningen.

Med venlig hilsen

  
Per Flig

Vicestatsadvokat

**Anders Holm Laursen**

---

**Emne:** VS: Rigsrevisionens beretning om SKATs kontrol og Skatteministeriets tilsyn med refusion af udbytteskat, j.nr. 2015-3300-40

**Fra:** PFI002@politi.dk [mailto:PFI002@politi.dk]

**Sendt:** 5. februar 2016 09:52

**Til:** Peder Juhl Madsen <pjm@rigsrevisionen.dk>

**Cc:** SBJ001@politi.dk; MNJ005@politi.dk

**Emne:** SV: Rigsrevisionens beretning om SKATs kontrol og Skatteministeriets tilsyn med refusion af udbytteskat, j.nr. 2015-3300-40

Kære Peder

Tak for muligheden for at komme med bemærkninger til beretningsudkastet.

Vi har nu alene den bemærkning, at vores embedes navn er Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet. Det er anført anderledes i beretningen.

SØIK er endvidere bekendt med, at Skatteministeriet ønsker at visse afsnit og oplysninger udgår. Det kan oplyses, at dette også vil tilgodese de overordnede hensyn til efterforskningen, som SØIK tidligere har peget på over for Skatteministeriet.

Med venlig hilsen

Per Fiig  
Vicestatsadvokat  
Direkte: +45 7268 9157



**STATSADVOKATEN**



Statsadvokaten For Særlig Økonomisk og International Kriminalitet

Kampmannsgade 1  
DK-1604 København V  
Tlf.: +45 7268 9200  
Fax: +45 4515 0016  
Mail: [saock@ankl.dk](mailto:saock@ankl.dk) (sikker mail)

Bedste hilsner

Per

---

**Fra:** Peder Juhl Madsen [mailto:pjm@rigsrevisionen.dk]

**Sendt:** 4. februar 2016 09:21

**Til:** Fiig, Per (PFI002)

**Cc:** Rikke Falkner Thagesen; Anders Holm Laursen; Rikke Eflund

**Emne:** Rigsrevisionens beretning om SKATs kontrol og Skatteministeriets tilsyn med refusion af udbytteskat, j.nr. 2015-3300-40

**Kære Per Fiig, SØIK**

I forlængelse af nedenstående mail sender jeg hermed det endelige beretningsudkast om Skats forvaltning af og Skatteministeriets tilsyn med refusion af udbytteskat. Formålet med lynhøringen er, at I får mulighed for at se beretningen efter at vi har ændret den i overensstemmelse med jeres bemærkninger. Skulle der – mod forventning – være noget I den, som giver anledning til kommentarer fra jer, imødeser vi dem senest fredag den 5. februar 2016 kl. 10. Eventuelle kommentarer modtaget efter fristen kan ikke forventes at blive behandlet.

Beretningen er selvfølgelig stadig fortrolig – og skulle der komme aktindsigt i korrespondancen med jer – bedes I henvise til os.

Med venlig hilsen

Peder Juhl Madsen  
Kontorchef

---

RIGSREVISIONEN



Landgreven 4  
DK-1301 København K

Tlf. +45 33 92 84 00  
Dir. +45 33 92 84 58

pjm@rigsrevisionen.dk  
www.rigsrevisionen.dk

---

Bekræft venligst, at denne e-mail er modtaget.  
Please confirm receipt of this e-mail.

**Fra:** Peder Juhl Madsen

**Sendt:** 2. februar 2016 12:15

**Til:** 'PFI002@politi.dk' <PFI002@politi.dk>

**Cc:** Rikke Falkner Thagesen <rt@rigsrevisionen.dk>; Anders Holm Laursen <ahl@rigsrevisionen.dk>; Rikke Eflund <re@rigsrevisionen.dk>

**Emne:** Rigsrevisionens beretning om SKATs kontrol og Skatteministeriets tilsyn med refusion af udbytteskat

**Kære Per Fiig, SØIK**

I forlængelse af vores møde i Rigsrevisionen, hvor vi drøftede ovenstående beretning med jer, lovede vi at vende tilbage og oplyse, hvornår I får den endelige beretning i lynhøring.

Jeg kan oplyse, at vi planlægger at sende den til jer torsdag den 4. februar 2016 om formiddagen med en 24 timers høringsfrist, dvs. I får svarfrist til fredag den 5. februar om formiddagen.

I øvrigt kan jeg oplyse, at Statsrevisorene har besluttet af afholde pressemøde om beretningen. Det sker i forlængelse af deres møde den 24. februar 2016, hvor beretningen er på dagsordenen.

Med venlig hilsen

Peder Juhl Madsen  
Kontorchef

---

RIGSREVISIONEN



Landgreven 4  
DK-1301 København K

Tlf. +45 33 92 84 00  
Dir. +45 33 92 84 58

[pjm@rigsrevisionen.dk](mailto:pjm@rigsrevisionen.dk)  
[www.rigsrevisionen.dk](http://www.rigsrevisionen.dk)

---

Bekræft venligst, at denne e-mail er modtaget.  
Please confirm receipt of this e-mail.

**Anders Holm Laursen**

---

**Emne:** VS: Rigsrevisionens beretning om SKATs kontrol og Skatteministeriets tilsyn med refusion af udbytteskat, j.nr. 2015-3300-40

**Fra:** PFI002@politi.dk [mailto:PFI002@politi.dk]

**Sendt:** 11. februar 2016 08:20

**Til:** Peder Juhl Madsen

**Cc:** SBJ001@politi.dk; MNJ005@politi.dk

**Emne:** SV: Rigsrevisionens beretning om SKATs kontrol og Skatteministeriets tilsyn med refusion af udbytteskat, j.nr. 2015-3300-40

Kære Peder

I forbindelse med en yderligere gennemlæsning af beretningsudkastet har der i SØIK rejst sig et spørgsmål om en sætning på side 6 i beretningsudkastet:

”Dog har Rigsrevisionen af hensyn til Bagmandspoliets efterforskning ikke kunne redegøre nærmere for, hvordan SKAT har opgjort den formodede svindel på indtil videre 9,1 mia. kr. og Statsrevisorerne anmodning herom har derfor ikke fuldt ud kunnet besvares.”

Er denne sætning dækkende for det, som vi har anmodet om, blev ekstraheret fra det tidligere udkast? Mener I ikke nærmere, hvordan fremgangsmåden har været? I så fald er nedenstående sætning mere fyldestgørende:

”Dog har Rigsrevisionen af hensyn til Bagmandspoliets efterforskning ikke kunne redegøre nærmere for, hvordan den formodede svindel er foretaget.”

Med venlig hilsen

Per Fiig  
Vicestatsadvokat  
Direkte: +45 7268 9157



**STATSADVOKATEN**

Statsadvokaten For Særlig Økonomisk og International Kriminalitet

Kampmannsgade 1  
DK-1604 København V  
Tlf.: +45 7268 9200  
Fax: +45 4515 0016  
Mail: [saoek@ankl.dk](mailto:saoek@ankl.dk) (sikker mail)

---

**Fra:** Peder Juhl Madsen [mailto:pjm@rigsrevisionen.dk]

**Sendt:** 4. februar 2016 09:21

**Til:** Fiig, Per (PFI002)

**Cc:** Rikke Falkner Thagesen; Anders Holm Laursen; Rikke Eflund

**Emne:** Rigsrevisionens beretning om SKATs kontrol og Skatteministeriets tilsyn med refusion af udbytteskat, j.nr. 2015-3300-40

**Kære Per Fiig, SØIK**

I forlængelse af nedenstående mail sender jeg hermed det endelige beretningsudkast om Skats forvaltning af og Skatteministeriets tilsyn med refusion af udbytteskat. Formålet med lynhøringen er, at I får mulighed for at se beretningen efter at vi har ændret den i overensstemmelse med jeres bemærkninger. Skulle der – mod forventning – være noget I den, som giver anledning til kommentarer fra jer, imødeser vi dem senest fredag den 5. februar 2016 kl. 10. Eventuelle kommentarer modtaget efter fristen kan ikke forventes at blive behandlet.

Beretningen er selvfølgelig stadig fortrolig – og skulle der komme aktindsigt i korrespondancen med jer – bedes I henvise til os.

Med venlig hilsen

Peder Juhl Madsen  
Kontorchef

---

RIGSREVISIONEN



Landgreven 4  
DK-1301 København K

Tlf. +45 33 92 84 00  
Dir. +45 33 92 84 58

pjm@rigsrevisionen.dk  
www.rigsrevisionen.dk

---

Bekræft venligst, at denne e-mail er modtaget.  
Please confirm receipt of this e-mail.

**Fra:** Peder Juhl Madsen

**Sendt:** 2. februar 2016 12:15

**Til:** 'PFI002@politi.dk' <PFI002@politi.dk>

**Cc:** Rikke Falkner Thagesen <rt@rigsrevisionen.dk>; Anders Holm Laursen <ahl@rigsrevisionen.dk>; Rikke Eflund <re@rigsrevisionen.dk>

**Emne:** Rigsrevisionens beretning om SKATs kontrol og Skatteministeriets tilsyn med refusion af udbytteskat

**Kære Per Fiig, SØIK**

I forlængelse af vores møde i Rigsrevisionen, hvor vi drøftede ovenstående beretning med jer, lovede vi at vende tilbage og oplyse, hvornår I får den endelige beretning i lynhøring.

Jeg kan oplyse, at vi planlægger at sende den til jer torsdag den 4. februar 2016 om formiddagen med en 24 timers høringsfrist, dvs. I får svarfrist til fredag den 5. februar om formiddagen.

I øvrigt kan jeg oplyse, at Statsrevisorerne har besluttet af afholde pressemøde om beretningen. Det sker i forlængelse af deres møde den 24. februar 2016, hvor beretningen er på dagsordenen.

Med venlig hilsen

Peder Juhl Madsen  
Kontorchef



---

RIGSREVISIONEN



Landgreven 4  
DK-1001 København K

Tlf. +45 33 92 84 00  
Dir. +45 33 92 84 58

[pjm@rigsrevisionen.dk](mailto:pjm@rigsrevisionen.dk)  
[www.rigsrevisionen.dk](http://www.rigsrevisionen.dk)

---

Bekræft venligst, at denne e-mail er modtaget.  
Please confirm receipt of this e-mail.

# Skatteministeriet

## Notat

15 januar 2016  
J nr 15-1963510

Økonomi og Styring  
TS

### **Skatteministeriets bemærkninger til Rigsrevisionens udkast til beretning til Statsrevisorerne om SKATs kontrol og Skatteministeriets tilsyn med refusion af udbytteskat**

Skatteministeriet har den 4. januar 2016 modtaget Rigsrevisionens udkast til beretning til Statsrevisorerne om SKATs kontrol og Skatteministeriets tilsyn med refusion af udbytteskat.

Skatteministeriet har nedenfor afgivet en række generelle bemærkninger til beretningsudkastet. De tekstnære bemærkninger indgår som rettellesmarkeringer og kommentarer i vedhæftede version af beretningsudkastet.

#### **1. Generelle bemærkninger**

Som bekendt meddelte SKAT i august 2015, at der var mistanke om svindel for 6,2 mia. kr. på udbytteområdet. Efterfølgende er beløbet steget til over 9 mia. kr., og det er sandsynligt, at de udestående analyser af området vil vise, at der har været yderligere svindel.

SKAT og Skatteministeriet finder det i sagens natur meget alvorligt og dybt beklageligt, at der har kunnet foregå svindel i dette omfang, uden at det er blevet opdaget for. 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, må det således konstateres, at kontrollen forbundet med refusion af udbytteskat skulle have været tilrettelagt anderledes, og at der skulle have været et stærkere kontrolmiljø rundt om udbetalingsprocesserne.

Umiddelbart efter svindlen blev opdaget, blev refusionerne af udbytteskat stoppet. Der har desuden været sat massivt ind på at analysere svindelsagen med henblik på at sikre en tilrettelæggelse af organisation og processer mv. i SKAT, så risikoen for fremtidig svindel på dette og andre områder, herunder regnskabs- og betalingsområdet, nedbringes mest muligt, ligesom sagen fik konsekvenser for en række af de chefer, der havde det direkte ansvar for sagsområdet.

Disse forhold er nærmere beskrevet i regeringens udspil om 'SKAT ud af krisen' og mere tilbunds gående i rapporten fra Skatteministeriets Interne Revision (SIR) om udbyttesagen, hvor alle kendte forhold blev lagt åbent frem, og som er oversendt til Folketinget. Skatteministeriet har endvidere redegjort for forholdene i detaljer i en række svar til Folketinget,

bl.a. i svar på SAU alm. del spørgsmål 79 (2. samling 2014/15) af 9. oktober 2015 og svar på SAU alm. del spørgsmål 160 (2. samling 2014/15) af 30. oktober 2015.

Inden svindelsagen blev opdaget, har Skatteministeriet arbejdet strukturelt med regnskabs- og betalingsområdet. Som det er Rigsrevisionen bekendt, igangsatte Departementet således i sommeren 2014 en omfattende turnusanalyse af underdirektorumrådet Betaling og Regnskab. Det skete, fordi der på dette tidspunkt forelå en række indikationer fra Rigsrevisionen, SIR og andre på, at risikoen for uønskede hændelser var særligt stor på dette område. Ud af turnusanalysen kom blandt andet en anbefaling om generelt at styrke kontrolmiljøet markant, at etablere en central regnskabsfunktion samt en række andre forbedringer af kvalitet og organisering af regnskabet for § 38 Skatter og Afgifter.

Det foreliggende beretningsudkast fra Rigsrevisionen afspejler ikke Skatteministeriets opfattelse af hændelsesforløbet. Skatteministeriet læser den grundlæggende præmis i beretningsudkastet sådan, at Departementet har modtaget 4 klare advarsler om, at der foregik svindel, men at ledelsen i Departementet – på trods af sin såkaldte 'skærpede tilsynsforpligtelse' – intet har foretaget sig for at forhindre svindlen, at SKAT slet ikke har foretaget kontrol af området, samt at det ville have været 'helt simpelt' at opdage svindlen.

Disse konklusioner baserer sig i vidt omfang på:

1. at der lægges en forståelse til grund af et departements generelle tilsynsforpligtelse, der intet afsæt har i Finansministeriets vejledninger herom eller anden sædvanlig centraladministrativ praksis, og som – hvis den generelt skulle anvendes – ville gøre det umuligt at fortsætte en opdeling af centraladministrationen i departementer og styrelser. Hertil kommer, at Rigsrevisionen lægger til grund, at departementet skulle have en særligt skærpet tilsynsforpligtelse, hvilket Skatteministeriet ikke har kunnet finde et sagligt grundlag for at antage.
2. at beretningsudkastet indeholder beskrivelser af fakta, der er ukorrekte.
3. at der anvendes stærkt værdiløst brug af sprog og figurer, herunder bl.a. anvendelsen af begreber "klare advarsler" samt figur 7, der i sig selv giver læseren et andet indtryk af hændelsesforløbet, end der er grundlag for.
4. at det antages implicit, at departementet og SKAT i undersøgelsesperioden havde samme viden om området og risikoen, som man har i dag. Som det fremgår af de generelle og tekstnære bemærkninger, har dette ingenlunde være tilfældet.

Rigsrevisionen bør efter Skatteministeriets vurdering basere sin konklusion på en analyse, der er gennemført med anvendelse af sædvanlig samfundsvidenskabelig metode, hvor der er en sammenhæng mellem konklusionens styrke, den gennemførte analyse og de underliggende datas validitet og reliabilitet.

Dette er efter Skatteministeriets opfattelse ikke tilfældet i det foreliggende udkast. Det er derfor Skatteministeriets opfattelse, at udkastet bør justeres i overensstemmelse med de vedhæftede bemærkninger samt nedenstående bemærkninger, som er uddybninger af ovenstående.

### 1.1. Hensyn til den verserende efterforskning

Skatteministeriet har haft beretningsudkastet i høring hos SØIK. SØIK har i den forbindelse oplyst, at det er af afgørende betydning for efterforskningen, at beretningen ikke indeholder oplysninger om [REDACTED]

Endvidere har det betydning for efterforskningen, at der ikke i beretningen nærmere beskrives, hvorledes den formodede svindel kan være foregået. SØIK vurderer i den forbindelse, at beretningens formål til fulde kan opfyldes, selvom ovennævnte oplysninger udelades af beretningen. Der henvises i øvrigt til brev fra SØIK af 7. januar 2016. SØIK har endvidere tilkendegivet, at de ønsker et møde med Skatteministeriet og Rigsrevisionen. Skatteministeriet vil i uge 3 tage initiativ til et sådant møde.

[REDACTED]

### 1.2 Skatteministeriets struktur i 2010-2012

Rigsrevisionen skriver flere steder, at Skatteministeriet var en enhedsorganisation i perioden 2010-2012. Det bruges i rapportudkastet til at argumentere for, at Skatteministeriet har en 'skærpet tilsynspligt' i forhold til SKAT.

Skatteministeriet var imidlertid *ikke* en enhedsorganisation i perioden 2010-2012. Både for 2010, i perioden 2010-2012, og i perioden herefter har der eksisteret to myndigheder.

Skatteministeriet bestod i 2010-2012 af Koncerncentret, som blev dannet ved sammenlægning af det tidligere departement og SKATs Hovedcenter. SKAT bestod af de seks regioner, der varetog den konkrete sagshåndtering. Departementschefen var den overste administrative chef for Koncerncentret og leder af direktionen heri. Regionerne i SKAT blev ledet af deres respektive chefer.

Koncerncentret var efter skatteforvaltningslovens § 14 afskåret fra at træffe afgørelser i konkrete sager om skatter og afgifter efter skatteforvaltningslovens § 1. Det var i stedet SKAT, som var bemyndiget til at træffe disse afgørelser, herunder afgørelser i sager om refusion af udbytteskat. Dette følger af bekendtgørelse nr. 965 af 12. august 2010, som præciserede den allerede etablerede struktur på området.

Fra 2013 blev Koncerncentret igen opdelt i Skatteministeriets departement og de dele, der stammede fra SKATs Hovedcenter, blev fortalt tilbage til SKAT.

Allerede fordi det er forkert, at Skatteministeriet var en enhedsorganisation i Rigsrevisionens forståelse, er det forkert, at Skatteministeriet skulle have en skærpet tilsynspligt i forhold til SKAT. Hertil kommer, at Skatteministeriet, hverken henset til de faktiske omstændigheder, jf. ovenfor, i eksisterende regelsæt eller i teorien, finder et sagligt grundlag for at antage, at et departements tilsynsforpligtelse skulle kunne skærpes på baggrund af en tidligere organisering.

Såfremt Rigsrevisionen fastholder sit synspunkt om, at der skulle være en skærpet tilsynsforpligtelse, skal Skatteministeriet bede Rigsrevisionen om nærmere at konkretisere og underbygge dette.

### **1.3. Den løbende overvågning af skatte- og afgiftsindtægterne**

Som en del af departementets almindelige tilsyn foretager Skatteministeriets en løbende overvågning af skatte- og afgiftsindtægter. Denne overvågning ligger tillige til grund for budgetteringen på finansloven samt udarbejdelsen af de tre årlige konjunkturvurderinger.

I dette arbejde tages der bl.a. udgangspunkt i de månedlige indtægtslister samt gennemgangen af SKATs månedlige regnskabsgodkendelser. Dertil udarbejder Skatteministeriet kvartalsvise regnskabsgodkendelser vedrørende skatte- og afgiftsindtægter med udgangspunkt i SKATs godkendelse af kvartalsregnskaberne, SKATs månedlige regnskabsgodkendelser og informationer fra de månedlige indtægtslister.

Skatteministeriets indtægtslister, der oversendes til Finansudvalget og Skatteudvalget, angiver udviklingen i skatter og afgifter sammenlignet med det budgetterede niveau for den relevante post, indtægterne år-til-dato sammenholdt med foregående år, samt anden tilgængelig information som fx oplysninger i SKATs månedlige regnskabsgodkendelser og ny lovgivning.

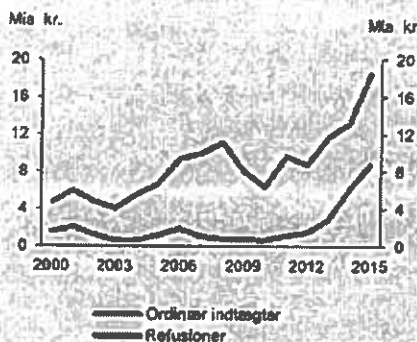
På baggrund af de månedlige indtægtslister og regnskabsgodkendelser vurderes, om udviklingen i indtægterne forekommer plausibel i lyset af bl.a. den hidtidige budgettering, ændringer i regler og systemer samt evt. andre kendte forhold, som vurderes at have betydning for statens indtægter.

I en given periode vil indtægterne således kunne afvige fra det budgetterede af en lang række årsager, herunder ændrede konjunkturer eller ændret (legal) adfærd hos borgerne. I praksis er det således Skatteministeriets vurdering, at det ikke via den løbende overvågning af statens indtægter generelt vil være muligt at identificere sugende svindel.

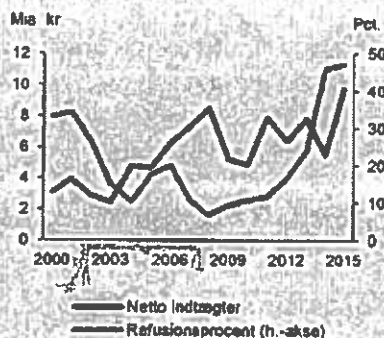
Skatteministeriet finder, at refusionerne bør ses i sammenhæng med udviklingen i de ordinære indtægter for udbytteskatten, da det alt andet lige må forventes, at en stigning i de ordinære indtægter også vil medføre en vis stigning i refusionerne.

En simpel analyse af udviklingen i udbyttekildeskat og refusion heraf ville således efter Skatteministeriets opfattelse ikke entydigt have indikeret problemer med områder, jf. figurerne A og B nedenfor.

Figur A. Ordinære indtægter og refusioner vedrørende udbytteskat



Figur B. Nettoindtægter og refusionsprocent vedrørende udbytteskat



Anm. 1: Der er anvendt regnskabsperiode til og med juli 2015.

Anm. 2: Modregning i selskabsskatten sker ved den endelige opgørelse i november i året efter indkomståret og fremgår derfor ikke af nettoindtægten i 2015. Af regnskabet ultimo 2015 fremgår, at modregning i selskabsskatten udgør ca. 17 mia. kr. i 2015.

Anm. 3: Anvendt afrundede tal for økonomisk kriminelitet, jf. opgørelse fra SKAT

Skatteministeriet finder således ikke grundlag for at konkludere, at det løbende tilsyn gennem indtægtslister mv. med rimelig sikkerhed ville have kunnet afsløre en manglende regelfølgelse og svindel – heller ikke vedrørende refusioner af udbytteskatten.

Endelig bemærkes det, at der i den løbende overvågning af skatte- og afgiftsindtægterne ikke opereres med faste grænser for, hvornår der søges konkrete forklaringer på afvigelser fra de budgetterede beløb. Det skyldes, at udsving samt de underliggende drivkræfter herfor varierer kraftigt på tværs af skatte- og afgiftsinstrumenter, hvorfor ensartede grænser for, hvornår der skal søges årsagsforklaringer, efter Skatteministeriets opfattelse, ikke vil være meningsfulde.

#### 1.4 Anvendelse af rapporter fra Skatteministeriets Interne Revision

Rigsrevisionen forudsætter i horingsudkastet, at ikke kun SKATs ledelse, men også Departementets ledelse, har ansvaret for at følge op på, at enkeltanbefalinger i rapporter fra Skatteministeriets Interne Revision (SIR) konkret bliver implementeret. Det er Skatteministeriet ikke enig i, og det er en helt anden anvendelse, end der sædvanligvis forudsættes at gælde i en virksomhed og dets 'moderselskab'.

Skatteministeriet har tilrettelagt sit tilsyn og sin styring ud fra, at SIR har (mindst) to hovedformål.

For det første skal SIR som en revision, der er uafhængig af SKAT, foretage en samlet risikovurdering af SKATs processer og forretningsgange med henblik på at udvælge de områder, der anses for mest risikable, til nærmere undersøgelse. Hvor der på de reviderede områder er anledning hertil, skal revisionen i en konstruktiv dialog med SKAT

komme med anbefalinger til ændringer af processer mv., der kan reducere risikoen for utilsigtede hændelser.

Det er SKAT's ledelse, der helt entydigt har ansvaret for at følge op på anbefalingerne som led i den løbende ledelsesmæssige prioritering af virksomhedens ressourcer.

For det andet skal revisionen bidrage til, at ledelsen af departementet (koncernledelsen), løbende udvikler sit billede af den risiko, der er forbundet med SKAT, med henblik på at imodegå disse i den overordnede strategi for Skatteministeriet. Konkret er det tilrettelagt ved, at rapporter fra SIR forelægges for afdelingschefen for Koncernstyring i departementet med henblik på at give et vigtigt input til det overordnede risikobillede, der løbende udvikles i Koncernstyring og gennem dialogen med SKAT's overste ledelse. Departementschefen bliver løbende orienteret om risikobilledet.

Departementets opgave er således først og fremmest at opretholde et opdateret risikobillede og igangsætte initiativer for at udbedre større, strukturelle problemer eller udfordringer på Skatteministeriets ressortområde, mens SKAT har ansvaret for den løbende opfølgning. På dette område er der gennem årene flere eksempler på, at Skatteministeriet – som et strukturelt tiltag – har iværksat ændringer af lovgivningen. Desuden kan gennemførelsen af turnusanalysen af Betaling og Regnskab ses som et meget konkret eksempel på, at departementet faktisk havde identificeret en generel risiko på betalings- og regnskabsområdet, og at der blev handlet strukturelt på denne risiko. Departementet har efter Skatteministeriets opfattelse dermed påtaget sig en langt mere aktiv rolle i forhold til problemerne i SKAT, end der sædvanligvis forventes af et departement.

Hvis der af en revisionsrapport fremgår alvorlige problemer, som SKAT ikke har angivet en opfølgingsplan for, der vurderes tilstrækkelig af SIR, vil departementet indgå i en nærmere dialog med SKAT's ledelse for at finde en løsning på problemet. Og hvis revisionen får mistanke om, at der – som i dette tilfælde – foregår decideret svindel, er reaktionen naturligvis, at der omgående tages kontakt til SKAT's overste ledelse med henblik på at få løst problemer omgående. I det aktuelle tilfælde har der imidlertid ikke været tale om en sådan konkret mistanke.

For så vidt angår opfølgningen på, at SKAT får implementeret SIRs anbefalinger, har SIR etableret en database, hvor anbefalingerne registreres i forbindelse med afgivelsen af hver revisionsrapport. SIR følger herefter op på, om anbefalingerne implementeres. Hvis det ikke er tilfældet, indgår departementet også her i en nærmere dialog med SKAT's ledelse om at finde en løsning på den manglende implementering. Denne model for opfølgning blev indført i 2014, efter SIR konstaterede, at SKAT var forsinket med implementeringen på et uforholdsmæssigt stort antal anbefalinger. Også denne model kan ses som et eksempel på, at departementet identificerede en risiko for, at manglende implementering ville føre til utilsigtede hændelser, og at der blev handlet strukturelt på denne risiko.

### 1.5. Definition af advarsler

Rigsrevisionen konkluderer, at Skatteministeriet ikke har reageret på en række 'klare advarsler' om risiko for svindel med udbytterefusioner. Skatteministeriet finder ikke, at det er retvisende at kalde de anførte indikationer af en forøget risiko for utilsigtede hændelser for 'klare advarsler'.

*For så vidt angår* henvendelserne fra en medarbejder, har Skatteministeriet, Skatteankestyrelsen og SKAT siden 2006 haft et såkaldt "early warning-institut", hvor der er fastlagt en klar procedure for, hvordan der advares op gennem systemet om huller i lovgivningen eller lignende, som medfører en trussel mod statskassen. Early warning bruges fx i tilfælde, hvor der er tale om organiseret misbrug af skattelovgivningen, hvor skatteregler bruges i strid med lovgivers intention, eller hvor der træffes afgørelser i strid med praksis eller regelgrundlaget med betydning for et større antal sager. Early warning institutter blev indført med det formål at sikre, at der er en klar ansvarsfordeling i forhold til eventuelle advarsler, således at det sikres, at man forholder sig til alle advarsler, og at alle advarsler bliver besvaret hurtigt.

Skatteministeriet har ikke modtaget en early warning fra SKAT, hvor det er angivet, at der er sket svindel med refusion af udbytteskat, eller at der er en risiko for svindel med refusion af udbytteskat. De to henvendelser fra en medarbejder i SKAT, der modtages på medarbejderniveau i Skatteministeriet tilbage i oktober/november 2011, er således ikke early warnings, hverken i form eller i indhold.

Medarbejderen oplyser, at på grund af den tiltagende globalisering er mængden af refusionsansøgninger steget. Medarbejderen gennemgår de eksisterende muligheder for refusionsordninger, og nævner bl.a. med henvisning til SIR's rapport fra 2010, at fristerne for angivelse og indberetning af udbytter bør harmoniseres. Medarbejderen nævner endvidere, at der er interesse for at (gen)indføre tilladelse til nettoafregning for hovedaktionærer, og oplister fordelene ved at udvide nettoafregning generelt. Medarbejderen er ikke tilfreds med, at der ikke er mere opbakning til nettoafregning, og anfører i den anledning, at der ikke følges op på SIR's rapport fra 2010.

Skatteministeriet har fulgt op på SIR's rapport fra 2010 med lovgivningsinitiativer om fristharmonisering ved indberetning og angivelse af udbytter og udsendte kort efter henvendelsen fra medarbejderen et styresignal, hvor der genindføres tilladelse til nettoafregning for hovedaktionærer.

Hvis medarbejderen i SKAT mente, at risikoen var, som den udlægges i Rigsrevisionens beretningsudkast, kunne Early Warning-institutter have været anvendt, men dette skete ikke. I lyset af dette, er det Skatteministeriets opfattelse, at det, der benævnes advarsel 2, skal udgå helt fra Rigsrevisionens beretning.

*For så vidt angår* rapporterne fra SIR er Skatteministeriet enig i, at de to rapporter fra SIR fra henholdsvis 2010 og 2013 om udbytteskatområdet udgør en indikation af en forøget



risiko for, at der kunne ske uølsigtede hændelser i forbindelse med refusion af udbytteskat, hvilket SKAT burde have fulgt op på i højere grad, end tilfældet er.

Af SIR's rapport fra 2010 fremgår det bl.a., at der ikke foretages afstemninger mellem de udbytter, som selskaberne angiver, og de udbytter, som indberettes for udbyttmodtagere, samt at der ikke gennemføres kontrol af, om den udbytteskat, som selskaberne indbetaler, også stemmer med udbyttmodtagernes selvangivne udbytteskat. Ifølge SIR er afstemningsproblematikken påvirket af den tidsmæssige forskydning mellem fristerne for angivelse og indberetning. Skatteministeriet har som nævnt fulgt op på afstemningsproblematikken i form af lovgivning.

Imidlertid har ingen af de to rapporter påpeget, at der var tale om alvorlige sårbarheder (de konstaterede forhold har været gule, ikke røde).

Endvidere var anbefalingerne i SIR's rapport fra 2013 særlig rettet mod refusion af udbytteskat, der foregik via bankordningen og ikke blanketordningen, som, jf. punkt 15 i beretningsudkastet, først og fremmest er den ordning, beretningen omhandler. SIR's rapport fra 2013 kan derfor ikke siges at udgøre en advarsel i forhold til, at Skatteministeriet skulle være særlig opmærksom på blanketordningen.

I forlængelse heraf kan det anføres, at SIR-rapporten fra 2014 kun ville have tjent som en advarsel, hvis de tidligere SIR-rapporter på området havde givet indtryk af, at der var tale om en alvorlig risiko. Dette var imidlertid ikke tilfældet.

Skatteministeriet mener på baggrund heraf, at brugen af 'klare advarsler' i beretningsudkastet bør ændres i overensstemmelse med ovenstående. Herunder bør figur 7 udgå, da dens form, jf. ovenfor under generelle bemærkninger, er unødigt værdiløst og giver læseren et andet indtryk af hændelsesforløbet, end der er grundlag for, herunder især i lyset af ovenstående bemærkninger.

#### **1.6. Manglende parallel fremsendelse af rapport fra den løbende revision**

I udkastet har Rigsrevisionen baseret en del af sin konklusion på resultaterne fra den løbende revision, som Skatteministeriet endnu har til gode at modtage. Skatteministeriet har derfor ikke mulighed for nærmere at vurdere denne del af det faktuelle grundlag for beretningsudkastets konklusioner.

#### **1.7. Anmodning om yderligere materiale i løbet af høringsperioden**

Skatteministeriet konstaterer, at Rigsrevisionen i forbindelse med fremsendelsen af beretningsudkastet har udbedt sig yderligere materiale og redegørelser, og igen to dage senere, den 6. januar 2015, har sendt endnu en materialeanmodning. Skatteministeriet skal derfor anmode om, at Rigsrevisionen underretter Skatteministeriet, såfremt det nævnte yderligere materiale giver anledning til ændringer i Rigsrevisionens beretning.

## Skatteministeriet

### Notat

5 februar 2016  
J nr 15-1963610

Økonomi og Styring

### **Skatteministeriets bemærkninger til Rigsrevisionens andet udkast til beretning til Statsrevisorerne om SKATs forvaltning af og Skatteministeriets tilsyn med refusion af udbytteskat**

Skatteministeriet har den 4. februar 2016 modtaget Rigsrevisionens andet udkast til beretning til Statsrevisorerne om SKATs forvaltning af og Skatteministeriets tilsyn med refusion af udbytteskat.

Som anført i det tidligere hørings svar finder SKAT og Skatteministeriet det i sagens natur meget alvorligt og dybt beklageligt, at der har kunnet foregå svindel i det påviste omfang. Med den viden om området og den hertil forbundne risiko, SKAT og Skatteministeriet har i dag, må det således konstateres, at kontrollen forbundet med refusion af udbytteskat skulle have været tilrettelagt anderledes.

Dette fremgår ligeledes af regeringens udspil om 'SKAT ud af krisen' og mere tilbunds gående i rapporten fra Skatteministeriets Interne Revision (SIR) om udbyttesagen, hvor alle kendte forhold blev lagt åbent frem. Der er i Rigsrevisionens beretning således ikke væsentlig ny information om sagens faktiske omstændigheder, i forhold til hvad Skatteministeriet i forvejen har lagt frem, og som SIRs undersøgelse også har fremvist.

Skatteministeriet vil gerne kvittere for, at Rigsrevisionen på en række punkter har fundet anledning til at justere udkastet på baggrund af Skatteministeriets bemærkninger. Skatteministeriet finder dog, at der også fortsat i det nye udkast tegnes et billede af forløbet, som Skatteministeriet ikke er enig i.

Skatteministeriet fastholder derfor de generelle og tekstmære bemærkninger, som blev sendt til Rigsrevisionen den 15. januar 2016 i forbindelse med den første høringsrunde, i det omfang de ikke er indarbejdet. I tillæg her til har Skatteministeriet som følge af Rigsrevisionens anden høringsrunde nedenstående generelle bemærkninger, og derudover indgår de mere tekstmære bemærkninger i vedhæftede version af beretningsudkastet.

#### **1. Departementets tilsynsopgave**

En del af Rigsrevisionens beretning omhandler Skatteministeriets tilsynsopgave med SKATs administration af refusion af udbytteskat. Det står ikke Skatteministeriet klart, hvad det er for et paradigme for tilsyn, Rigsrevisionen reviderer op imod. Rigsrevisionen har på den ene side lagt til grund, at Skatteministeriet har det *overordnede* styrings- og tilsynsansvar for SKAT. På den anden side lægger Rigsrevisionen ved udførelsen af revisionen reelt til grund, at Skatteministeriet bør udføre et særdeles *detajeret* tilsyn med SKAT.

Sidstnævnte præmis er Skatteministeriet ikke enig i. Departementets opgave er at udøve det tilsyn, der er normeret i Finansministeriets vejledninger herom, herunder at sikre en betryggende økonomisk og materiel styring inden for de politisk udviklede rammer, at der er et opdateret risikobillede for SKAT, og at der er etableret en intern styring mv., som sikrer, at der handles på de identificerede risici.

Dermed omfatter departementets tilsynsopgave pr. definition ikke en tilbundsgående gennemgang af SKATs årlige opkrævning af knap 1.000 mia. kr. i skatter og afgifter. Det ville da heller ikke i praksis kunne lade sig gøre at fore et så detaljeret tilsyn uden de facto at overtage ledelsen af SKAT.

Som Rigsrevisionen anfører, har departementet besluttet at fore et udvidet tilsyn med SKAT. Med udvidet tilsyn forstår departementet ikke, som Rigsrevisionen forudsætter, et tilsyn, der er meget detaljeret, men et tilsyn, hvor departementet agerer mere akkurt end i en 'normalsituation' for at sikre, at der bliver gjort noget for at løse de strukturelle udfordringer, der fx ligger bag SKATs administration af refusion af udbytteskat.

Det er Skatteministeriets opfattelse, at departementet i meget høj grad har påtaget sig en sådan rolle, fx ved at gennemføre turnusanalysen af Betaling og Regnskab. At det tager ud at implementere en turnusanalyse forer ikke naturligt til, at departementet også skal foretage en meget detaljeret normering af de aktuelle arbejdsprocesser.

## **2. Skatteministeriets reaktion på indikationer, herunder løbende overvågning af skatte- og afgiftsindtægterne**

I forhold til Rigsrevisionens beskrivelse af Skatteministeriets løbende overvågning af skatte- og afgiftsindtægterne bemærker Skatteministeriet, at denne bør vurderes i lyset af de erfaringsmæssige udsving i de enkelte indtægtsposter.

Som Skatteministeriet har dokumenteret i sit høringssvar af 15. januar 2016, ligger de udsving i indtægterne fra udbytteskat, som Rigsrevisionen gengiver i figurerne 8 og 9, ikke nødvendigvis uden for de historiske erfaringer set over en længere periode end den periode, som Rigsrevisionen anvender. Skatteministeriet er derfor ikke enig med Rigsrevisionen i, at en "helt simpel analyse" af udviklingen i indtægterne i den i beretningen behandlede periode ville have peget på behovet for en nærmere analyse af udbytteskatteområdet i perioden, for SKAT modtog henvendelser om mulig svindel.

Det bemærkes, at Rigsrevisionen ved vurderingen af Skatteministeriets løbende overvågning ikke tager i betragtning, at udbytteområdet udgør en meget lille del af de knapt 1.000 mia. kr., SKAT årligt opkræver i skatter og afgifter, og at det derfor ud fra en sædvanlig risikovurdering alt andet lige ville være naturligt, at dette var afspejlet i det fokus, området har i den løbende overvågning.

Derudover anfører Rigsrevisionen i en række tilfælde, at SKAT og Skatteministeriet burde have reageret på de i beretningen anførte indikationer på problemer på udbytteområder. Denne præmis synes særligt afspejlet i figur 7.

Konklusionen er således bygget op omkring en forsimplet antagelse om, at vidensniveauet er blevet akkumuleret over tid. Imidlertid er der tale om en lang række informationer fra forskellige kilder, hvis sammenhæng ikke var umiddelbart åbenlys på de pågældende tidspunkter.

I relation hertil bemærkes, at Rigsrevisionen i sin beskrivelse af Skatteministeriets tilsynsopgave lægger til grund, at Skatteministeriet har det *overordnede* styrings- og tilsynsansvar for SKAT, og at Skatteministeriet indhenter viden om SKATs drift i et omfang, så Skatteministeriet kan varetage dette overordnede ansvar. Rigsrevisionens konklusioner i nærværende beretning er imidlertid ikke i overensstemmelse med disse principper, idet den anførte kritik af Skatteministeriet afspejler en forudsætning om et departementalt styrings- og tilsynsansvar, jf. ovenfor, hvor der ikke differentieres mellem, hvor detaljeret et tilsyn henholdsvis SKAT og Skatteministeriets har ansvar for at fore.

### 3. Anmeldelser om svindel i SKAT

SKAT er en stor driftsorganisation, hvor der til enhver tid optræder indikationer på problemer. Problemerne skyldes kun i meget sjældne tilfælde systematisk svindel.

At svindel kan foregå er blandt andet et resultat af den risikobaserede tilgang, som er valgt for den danske skatte- og afgiftsmodel, hvor udgangspunktet er, at der er tillid til, at borgere og virksomheder generelt betaler den rette skat. I stedet for at kontrollere den enkelte ind- og udbetaling til bunds gennemføres stikprover, hvor det vurderes, at risikoen for fejl er størst. Denne tilgang afspejler tilrettelæggelsen af SKATs kontrolsystemer, som i dette tilfælde desværre har været utilstrækkelige i forhold til at kunne afdække, at der blev svindlet med refusionen af udbytteskatten.

Heller ikke direkte anmeldelser om svindel kan umiddelbart tages som udtryk for, at der faktisk er tale om svindel. SKAT modtager således mange af den slags anmeldelser, og der er erfaringsmæssig behov for at visitere og undersøge dem nærmere, for at SKAT kan vurdere, om der er grundlag for at antage, at der er hold i oplysningerne, og hvordan der bør handles på dem.

Hertil kommer i denne sag, at SKAT efter kildeskattelovens § 69 B er lovmæssigt forpligtet til at refundere for meget indeholdt udbytteskat. Der skal således foreligge helt særlige grunde, fx den formodne dokumentation for svindel, for et så drastisk tiltag, som at stille de samlede udbetalinger i bero, kan foretages.



[REDACTED]

Når dette tages i betragtning, fremstår Rigsrevisionens fremstilling af sagen som en efter-rationalisering, der giver et fejlagtigt billede af dels mulighederne for at opdage svindlen

[REDACTED]

Ovenstående reviderende beskrivelse af forløbet kan imidlertid ikke fremgå af beretningen, da det er SOIKs vurdering,

[REDACTED]

finder derfor, at afsluttene helt bør udgå.

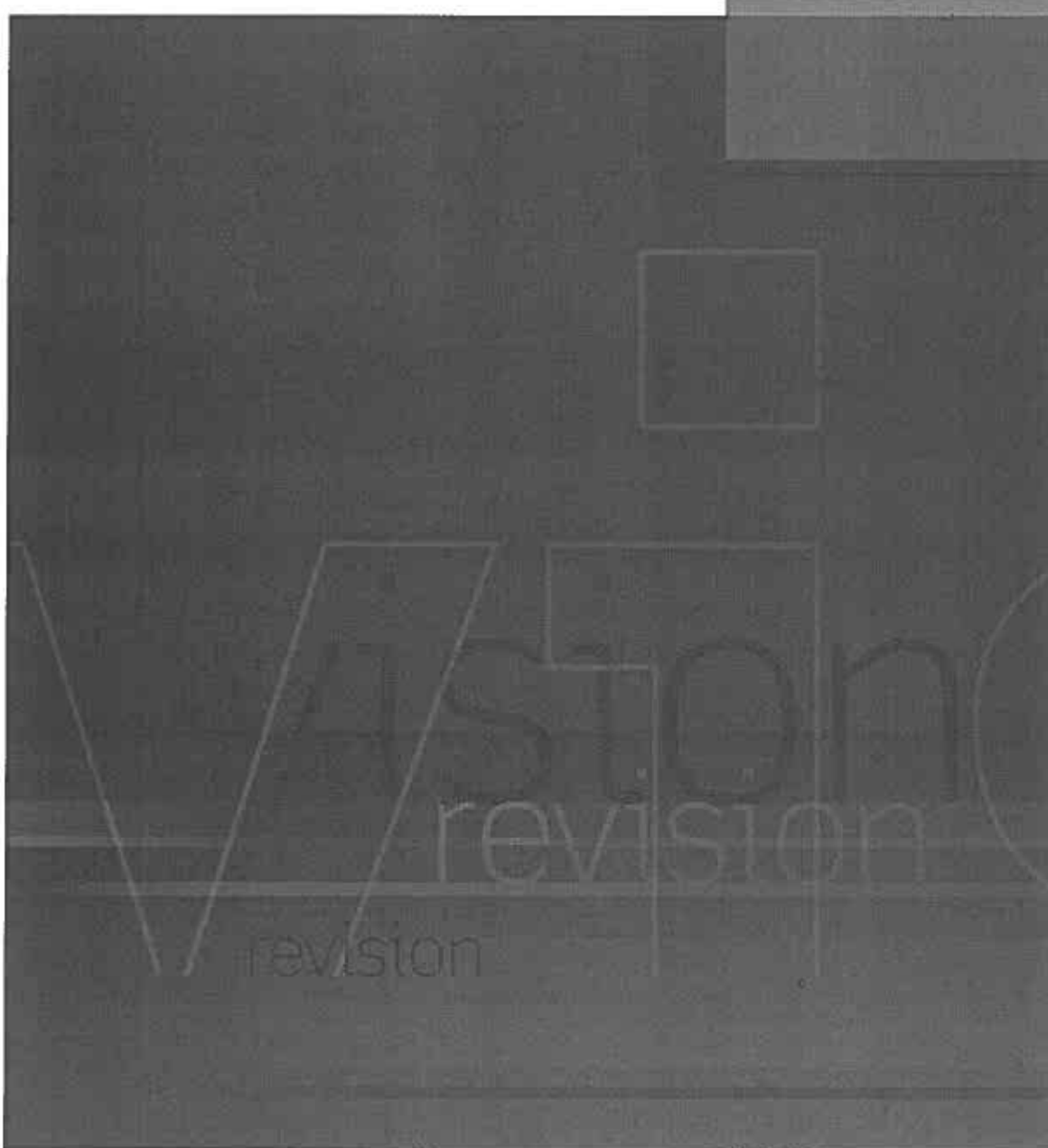
Det bemærkes i forlængelse heraf, at den del af ovenstående oplysninger, der vedrører efterforskningen, er fortrolige, og kun refereres for Rigsrevisionens egen forståelse.

Beretning til Statsrevisorerne om SKATs  
forvaltning af og Skatteministeriets tilsyn  
med refusion af udbytteskat

RIGSREVISIONEN



Februar  
2016



## Indholdsfortegnelse

1. Introduktion og konklusion .....	1
1.1. Formål og konklusion .....	1
1.2. Baggrund .....	2
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning .....	4
2. Formodet svindel med refusion af udbytteskat .....	7
2.1. SKATs opgørelse af den formodede svindel .....	7
2.2. SKATs forvaltning af refusion af udbytteskat .....	9
2.3. Skatteministeriets tilsyn .....	16
Bilag 1. Statsrevisorenes anmodning .....	28
Bilag 2. Metodisk tilgang .....	29
Bilag 3. Ordliste .....	3130

---

Undersøgelsen er en statsrevisoranmodning, og Rigsrevisionen afgiver derfor denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Beretningen vedrører finanslovens § 38.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Kristian Jensen: august 2004 – februar 2010  
Troels Lund Poulsen: februar 2010 – marts 2011  
Peter Christensen: marts 2011 – oktober 2011  
Thor Möger Pedersen: oktober 2011 - oktober 2012  
Holger K. Nielsen: oktober 2012 - december 2013  
Jonas Dahl: december 2013 - februar 2014  
Morten Østergaard: februar 2014 - september 2014  
Benny Engelbrecht: september 2014 – juni 2015  
Karsten Lauritzen: juni 2015 -

Beretningen har i udkast været forelagt Skatteministeriet, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

---



# 1. Introduktion og konklusion

## 1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om SKATs forvaltning af og Skatteministeriets tilsyn med refusion af udbytteskat i perioden 1. januar 2010 - 5. august 2015, som Statsrevisorerne i september 2015 anmodede Rigsrevisionen om at undersøge. Anmodningen er fremsat på baggrund af den formodede svindel med refusion af udbytteskat på 6,2 mia. kr., der blev anmeldt til Bagmandspolitiet (SØIK) den 24. august 2015. SKAT har efterfølgende anmeldt formodet svindel for yderligere 2,9 mia. kr., og det er ifølge Skatteministeriet sandsynligt, at den igangværende gennemgang af området vil vise, at der har været yderligere svindel.

2. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om SKATs forvaltning af refusion af udbytteskat, samt Skatteministeriets tilsyn hermed, har været tilfredsstillende. Vi har derfor bl.a. undersøgt:

- Om SKAT har haft tilstrækkelige interne kontroller og systemunderstøttelse
- Om Skatteministeriet har forholdt sig til de oplysninger ministeriet fik gennem sit almindelige tilsyn samt reageret på andre indikationer på problemer i forhold til refusion af udbytteskat

Derudover har vi undersøgt, om SKAT har opgjort det fulde omfang af den formodede svindel med refusion af udbytteskat.

### KONKLUSION

Rigsrevisionen vurderer samlet, at SKATs forvaltning af og Skatteministeriets tilsyn med refusion af udbytteskat har været meget kritisabelt. SKAT har ført en helt utilstrækkelig kontrol med udbetalingerne af refusion af udbytteskat, og Skatteministeriets tilsyn med området har været særdeles mangelfuldt.

SKAT har anmeldt formodet svindel for foreløbig 9,1 mia. kr., men Skatteministeriet har oplyst, at det er sandsynligt, at SKATs igangværende gennemgang af de resterende udbetalinger i perioden via blanketordningen på 5,1 mia. kr. vil afdække yderligere formodet svindel.

Både SKAT og Skatteministeriet har i hvert fald siden 2010 været vidende om, at der var problemer/udfordringer i forbindelse med refusionen af udbytteskat. På trods heraf kom der først opmærksomhed SKAT og Skatteministeriet blev først opmærksomme på den formodede svindel med refusion af udbytteskat, fordi SKAT modtog oplysninger udefra. Der er ikke noget i Rigsrevisionens undersøgelse, der peger på, at SKAT eller Skatteministeriet uden disse oplysninger havde reageret på den markante stigning i refusion af udbytteskat fra ca. 680 mio. kr. for hele 2010 til 0,3 mia. kr. i de første godt 7 måneder af 2015, svarende til en stigning på ca. 1.300 procent! Tværtimod var SKAT i gang med at oplære nye medarbejdere for bl.a. at

### Refusion af udbytteskat

I undersøgelsesperioden har udenlandske aktionærer kunne anmode om refusion af udbytteskat via 2 ordninger:

**Kommenterede [F1]:** Rigsrevisionens præmis synes at være, at Skatteministeriet skal føre et detaljeret tilsyn med refusion af udbytteskat. En sådan præmis flugter ikke med Skatteministeriets overordnede tilsynsforpligtelse, jf. generelle bemærkninger.

af udbytteskat via blanketordningen, skal aktionæren indsende en udfyldt blanket til SKAT med anmodning om refusion af udbytteskat.

Blanketordningen er en aftale

**Kommenterede [F2]:** At der var en viden om, at der var udfordringer i forbindelse med refusionen af udbytteskat, er ikke ensbetydende med, at der var indikation på svindel.

sion på vegne af udenland-

**Kommenterede [F3]:** Denne sætning skal udgå, da den ikke er funderet i fakta, men er rent spekulativ.

kunne håndtere det stigende antal ansøgninger, da SKAT modtog oplysninger om den formodede svindel udefra.

SKAT har i den periode, hvor den formodede svindel har foregået, refunderet udbytteskat for 14,2 mia. kr. via *blanketordningen*. Denne refusion er sket på et helt utilstrækkeligt grundlag og SKAT har ikke kontrolleret helt grundlæggende oplysninger i anmodningerne fx ejerskab til aktierne, og om ansøger har fået indeholdt udbytteskat.

SKAT har tilsvarende i samme periode, refunderet udbytteskat for 5,3 mia. kr. via *bankordningen*, hvor SKAT ifølge egen vurdering uden lovhjemmel har uddelegeret kontrolbeføjelser og kontrolpligt til 3 banker. SKAT har i efteråret 2015 vurderet, at bankordningen ikke har været lovlig, og har derfor opsagt aftalen med de 3 banker ultimo september 2015. SKAT har da bankordningen eksisterede ikke kontrolleret, om de 3 banker har udført den uddelegerede myndighedsopgave. SKAT har oplyst, at refusionerne via bankordningen vil blive analyseret med henblik på at vurdere, om der er risiko for eventuel svindel, og dermed behov for en nærmere kontrol af grundlaget for disse refusioner.

SKAT har udbetalt ca. 3,1 mia. kr. i refusion af udbytteskat efter det tidspunkt, hvor SKAT modtog oplysninger udefra om den formodede svindel og indtil udbetalingerne blev sat i bero. Dette på trods af, at SKAT var vidende om, at antallet af anmodninger samt det samlede refusionsbeløb var steget markant samtidig med at de interne kontroller var mangelfulde. SKAT har oplyst, at SKAT på baggrund af de oplysninger, der fremkom hen over sommeren 2015, først den 6. august 2015 havde det nødvendige grundlag for at stoppe udbetalingerne.

Skatteministeriet har i sit tilsyn reelt ikke overvåget udviklingen i udbytteskat, herunder refusioner. Skatteministeriet har således ikke reageret på udsving i refusion af udbytteskat, som ministeriet flere gange er blevet gjort opmærksom på i forbindelse med de månedlige regnskabsgodkendelser fra SKAT, fx at refusionerne af udbytteskat var stigende og at udbetalingerne i en måned var steget med 200 % i forhold til samme måned året før. Skatteministeriet har i forbindelse med godkendelse af ministeriets månedlige indtægtslister til Folketingets Skatteudvalg og Finansudvalg heller ikke forholdt sig til og reageret på fx den negative udvikling i nettoindtægterne fra udbytteskat. Hertil kommer, at Skatteministeriet ikke har reageret på flere indikationer på problemer/udfordringer i forbindelse med refusion af udbytteskat, som ministeriet har modtaget.

Sammenfattende må Rigsrevisionen konstatere, at Skatteministeriets tilsyn har været fragmenteret og reaktivt. Skatteministeriet har således ikke sammenholdt de oplysninger, som ministeriet fik som led i det almindelige tilsyn med de øvrige indikationer på problemer med refusion af udbytteskat, som ministeriet løbende modtog over årene. Havde Skatteministeriet ført et mere proaktivt tilsyn, herunder sammenholdt de oplysninger, som ministeriet fik på forskellig vis ville det klart have peget på behovet for en nærmere undersøgelse af området. Rigsrevisionens undersøgelse viser således, at helt simple analyser af udviklingen i refusion af udbytteskat ville have peget på problemer på området, som ville have givet anledning til at undersøge området skulle nærmere.

## 1.2. Baggrund

3. Den 24. august 2015 anmeldte SKAT formodet svindel med udbytteskat for 6,2 mia. kr. til Bagmandspolitiet (Statsadvokaturen for Økonomisk og International Kriminalitet (SØIK)).

**Kommenterede [F4]:** Det fremhæves som noget negativt, at SKAT oplærer nye medarbejdere, men kan dog objektivt ses fremhæves som, at SKAT ressourcetilpasser pga. et forøget aktivitetsniveau vedrørende refusionsanmodninger. Svigomfanget udgør antalmæssigt kun en meget lille andel af det samlede antal anmodninger.

**Kommenterede [F5]:** SKAT er, efter kildeskattelovens § 69 B, lovmæssigt forpligtet til at refundere for meget indeholdt udbytteskat. Der skal således foreligge helt særlige grunde for at de samlede udbetalinger stilles i bero. Der skal, med andre ord, være den fornødne dokumentation for fx svindel, inden et sådan tiltag lovligt kan iværksættes.

Det angivne beløb er i øvrigt forkert. Jf. oplysninger fremsendt til Rigsrevisionen den 25. januar 2016 var beløbet ca. 3,1 mia. kr.

**Kommenterede [F6]:** Sætningen fremstår faktuel forkert eller misvisende, idet det ikke er korrekt at Skatteministeriet ikke har overvåget udviklingen i udbytteskatten. Skatteministeriet har indtil videre ikke, med udgangspunkt i overvågningen af de samlede indtægter fra udbytteskat og de erfaringsmæssige udsving heri, fundet behov for at igangsætte særlige analyser heraf inden for den af Rigsrevisionen undersøgte periode.

**Kommenterede [F7]:** Rigsrevisionen påpeger at, Skatteministeriet burde have reageret på informationer i de månedlige regnskabsgodkendelser.

Det bør dog også fremgå af rapporten, at regnskabsgodkendelse er forsynet med årsagsforklaringer og er ledelsesgodkendt af SKAT uden forbehold.

Se i øvrigt bemærkning side 17 punkt 50.

**Kommenterede [F8]:** Dette er ikke korrekt. Skatteministeriet har reageret med lovgivning og bekendtgørelsessendringer samt udarbejdet nye retningslinjer for nettoindeholdelse til hovedaktionærer.

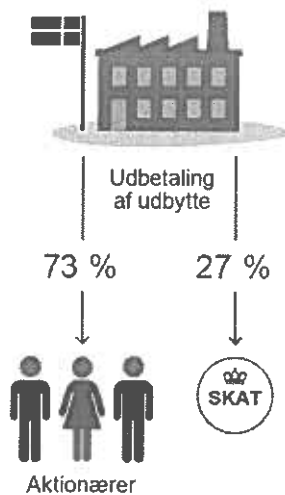
**Kommenterede [F9]:** Der henvises til de generelle bemærkninger i forhold til den samlede konklusion.

**Kommenterede [F10]:** Rigsrevisionens præmis synes at være, at Skatteministeriet skal føre et detaljeret tilsyn med refusion af udbytteskat. En sådan præmis flugter ikke med Skatteministeriets overordnede tilsynsforpligtelse, jf. generelle bemærkninger. Skatteministeriet har desuden igangsat en turnusanalyse, netop som reaktion på de strukturelle udfordringer på det samlede regnskabsområde.

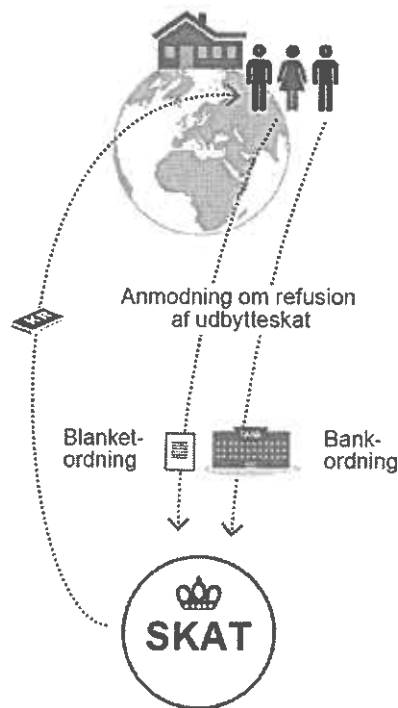
SKAT har efterfølgende anmeldt yderligere formodet svindel for 2,9 mia. kr. Den formodede svindel med udbytteskat er således på nuværende tidspunkt opgjort til 9,1 mia. kr. og er ifølge SKATs opgørelse foregået i perioden 1. januar 2012 – 5. august 2015. Den formodede svindel kan ifølge en undersøgelse fra Skatteministeriets Interne Revision være foregået ved, at udenlandske formodede svindlere har fået refunderet udbytteskat ved at foregive at eje danske aktier, hvorpå der er indeholdt udbytteskat. Skatteministeren oplyste i forbindelse med anmeldelserne til Bagmandspolitiet, at sagen endnu ikke er fuldt afdækket, og at det derfor ikke kan udelukkes, at SKAT vil anmelde yderligere svindel. SKATs afdækning af den formodede svindel forventes afsluttet inden sommerferien 2016.

Figur 1: Overblik over refusionsordninger

#### DANSK FIRMA UDBETALER UDBYTTET TIL AKTIONÆRER



#### AKTIONÆR BOSIDDENDE OG SKATTEPLIGTIG I ET LAND MED DBO- AFTALE KAN ANMODE OM REFUSION



#### Dobbeltbeskatningsoverenskomst

Refusion af udbytteskat sker som udgangspunkt til aktionærer i lande, som Danmark har en dobbeltbeskatningsoverenskomst (DBO-aftale) med. De respektive dobbeltbeskatningsoverenskomster fastsætter, hvor meget aktionæren skal betale i udbytteskat i henholdsvis Danmark og hjemlandet/kildelandet. For aktionærer bosat i lande, der har en DBO-aftale med Danmark, betyder det, at den udenlandske modtager af dansk aktieudbytte kan anmode SKAT om at få refunderet den indeholdte udbytteskat helt eller delvist afhængigt af, hvad der er fastsat i DBO-aftalen.

-Kommentar: Det er også muligt at opnå refusion for kildeskat, hvis der sker udveksling af oplysninger mellem Danmark og det pågældende land, fx efter en TIEA-aftale.

4. Figur 1 viser processen for refusion af udbytteskat. Det fremgår af figur 1, at når et dansk selskab udbetaler udbytte til sine aktionærer, indbetaler selskabet som udgangspunkt 27 % af udbyttet i udbytteskat til SKAT. Det fremgår endvidere, at en række lande har en dobbeltbeskatningsoverenskomst med Danmark, der betyder, at udenlandske aktionærer kan være berettiget til at få refunderet udbytteskatten helt eller delvist. Det fremgår

af figuren, at aktionærer fra lande med en DBO i undersøgelsesperioden har kunnet anmode SKAT om, at få den for meget indbetalte udbytteskat refunderet enten via blanketordningen eller bankordningen.

5. Det fremgår af Skatteministeriets Interne Revisions undersøgelse, at svindlen formodes at være foregået via blanketordningen, hvor formodede svindlerne har foregivet at have modtaget aktieudbytte fra danske virksomheder, hvor der er indeholdt udbytteskat. De formodede svindlere har således anmodet SKAT om at få refunderet udbytteskat for aktier, de aldrig har ejet og herved fået refunderet udbytteskat, de ikke har betalt.

### 1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

#### Revisionskriterier

6. Statsrevisorerne bad os undersøge 5 konkrete forhold, jf. bilag 1. Vi har i et notat til Statsrevisorerne i oktober 2015 beskrevet, hvordan vi ville tilrettelægge undersøgelsen og besvare anmodningen.

7. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om SKATs forvaltning af refusion af udbytteskat, samt Skatteministeriets tilsyn hermed, har været tilfredsstillende.

Vi har undersøgt, om SKATs forvaltning af refusion af udbytteskat har været tilfredsstillende. Vi har i den forbindelse undersøgt forretningsgange og kontroller, herunder datagrundlag og systemunderstøttelse vedrørende refusion af udbytteskat, har været tilstrækkelig til at kontrollere refusionsanmodninger fra udlandet. Vi har lagt til grund, at tilstrækkelig kontrol indebærer klare forretningsgange, efterprøvning af de oplysninger, som ligger til grund for udbetalingen, tilstrækkelig systemunderstøttelse, en tydelig ansvarsfordeling, overvågning af området samt at der følges op på kritiske revisionsrapporter og udefrakommende oplysninger.

8. Rigsrevisionen har undersøgt, om Skatteministeriet har ført et tilstrækkeligt tilsyn med SKATs forvaltning af refusion af udbytteskat. Vi har lagt til grund, at Skatteministeriet har det overordnede styrings- og tilsynsansvar for SKAT. Af "Ministerieinstruks for Skatteministeriet" fremgår ministeriets procedurer for udførelsen af departementets tilsyns- og kontrolfunktioner. Det fremgår, at Skatteministeriet som led i sit tilsyn bl.a. foretager en løbende overvågning af skatte- og afgiftsindtægter. I den forbindelse fremgår det, at Skatteministeriet skal overvåge, om indtægterne er rimelige. Eksempelvis skal Skatteministeriet i forbindelse med ministeriets godkendelse af kvartalsregnskaberne forholde sig til de underliggende regnskabsgodkendelser med henblik på kontrol af eventuelle bemærkninger eller andre forhold, der kan give anledning til bemærkninger.

Endelig har vi lagt til grund, at Skatteministeriet indhenter viden om SKATs drift i et omfang, så Skatteministeriet kan varetage sit overordnede styrings- og tilsynsansvar for SKAT!

Derudover har vi lagt til grund, at et tilfredsstillende tilsyn omfatter, at Skatteministeriet reagerer på kritiske revisionsrapporter, samt forholder sig til øvrige informationer, der indikerer problemer eller risici på et område. Det fremgår af ministerieinstruksen, at forvaltningen af udgifter og indtægter skal tilrettelægges ud fra hensynstagen til de konkrete forhold. Det vil sige væsentlighed og risiko samt størrelsen og arten af de forskellige typer indtægter og udgifter. Hvis Skatteministeriet har kendskab til at et område er risikofyldt, bør ministeriet således sikre, at der er de fornødne ressourcer og kompetencer til et effektivt tilsyn, indtil forholdene er rettet op.

Skatteministeriet har i sin koncernstyringsstrategi for 2014-2017 selv udpeget SKAT som en styrelse med behov for udvidet tilsyn og styring bl.a. med begrundelse i, at der er mange identificerede risici, der kan få meget væsentlige konsekvenser, samt meget stor

**Kommenterede [F11]:** Rigsrevisionens undersøgelser forekommer ikke at være gennemført fuldt ud i overensstemmelse med disse principper. Den anførte kritik af Skatteministeriet i rapporten, afspejler en forudsætning om et detaljeret styrings- og tilsynsansvar.

For eksempler på, hvor Skatteministeriet ifølge Rigsrevisionen burde have foretaget en detaljeret kontrol, se punkterne 53, 58 og 60.

**Kommenterede [F12]:** Se bemærkning til ovenstående afsnit.



kompleksitet i opgaveløsningen. Det fremgår endvidere af 3/2015 Beretning om Skatteministeriets økonomistyring, at Skatteministeriet – efter departementet blev genetableret i 2013 - udpegede SKAT som et område med store risici, hvor der er behov for udvidet tilsyn.

9. Skatteministeriet har i sit hørings svar anført, at Rigsrevisionen synes at vurdere sagen med afsæt i den viden, som er til stede i dag, og anført, at det også ses afspejlet i, at Rigsrevisionen i løbet af undersøgelsesperioden har modtaget de samme revisionsrapporter fra Skatteministeriets Interne Revision som departementet, uden at der har været advaret kraftigere om risikoen end sket.

Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at Skatteministeriet har det overordnede styrings- og tilsynsansvar i forhold til SKAT, hvilket bl.a. indebærer, at ministeriet skal følge med i, og reagere på kritiske revisionsrapporter, der indikere problemer eller risici på området, jf. ovenfor.

Rigsrevisionens revisionsberetning fra 2013 omhandler hele Skatteministeriets regnskab, og er baseret på en vurdering af risiko og væsentlighed for hele regnskabet. Rigsrevisionen har i revisionsberetningen henvist specifikt til SIRs rapport om udbytteskat fra 2013. Rigsrevisionen baserer sig på SIRs arbejde og har via SIR gentagne gange fulgt op på spørgsmål om manglende kontroller på udbytteskats området.

#### Metode

10. Undersøgelsen er bl.a. baseret på gennemgang af Skatteministeriets Interne Revisions undersøgelse af SKATs administration af udbytteskat og refusion af udbytteskat fra september 2015. Undersøgelsen blev bestilt af Skatteministeriet. Skatteministeriets Interne Revision gør i rapporten opmærksom på, at undersøgelsen ikke er revision i overensstemmelse med de internationale principper og standarder for offentlig revision. Undersøgelsen er alene udarbejdet med det formål, at understøtte skatteministeren i at vurdere SKATs administration af udbytteskat og refusion heraf, med henblik på at orientere Skatteudvalget herom.

Herudover indgår Rigsrevisionens egen årsrevision og it-revision af udbytteskatområdet i 2015, samt materiale og revisionsrapporter fra Skatteministeriets Interne Revision.

Derudover er undersøgelsen baseret på gennemgang af skriftligt materiale fra SKAT og Skatteministeriet, herunder bl.a. skriftlige redegørelser, mødereferater og månedlige regnskabsgodkendelser, samt møder med SKAT og Skatteministeriet.

Fra 2010-2012 bestod Skatteministeriet af Koncerncentret og SKAT. Koncerncentret blev dannet ved sammenlægning af det tidligere departement og SKATs hovedcenter. Departementschefen var således øverste administrative leder af koncerncentret, som varetog de centrale udviklings- og styringsopgaver for Skatteministeriet. Den 1. januar 2013 blev Koncerncentret opløst. Der blev atter etableret et selvstændigt departement, og SKATs hovedcenter blev ført tilbage til SKAT. Fra 2010-2012 udgjorde Skatteministeriets departement og SKAT en enhedsorganisation. Skatteministeriet bestod af koncerncentret og SKAT. Departementschefen var således øverste administrative leder af koncerncentret, som varetog de centrale drifts-, udviklings- og styringsopgaver for enhedsorganisationen. Den 1. januar 2013 blev SKAT udskilt i en selvstændig styrelse under departementet. Derfor behandler Rigsrevisionens undersøgelse udelukkende SKATs opfølgning på Skatteministeriets Interne Revision rapport fra 2013, mens Skatteministeriets Interne Revisions rapport fra 2010 således alene er behandlet i afsnit 2.3 vedrørende Skatteministeriets tilsyn.

11. Statsrevisorernes spørgsmål, samt angivelse af, i hvilke afsnit i beretningen punkterne behandles fremgår af bilag 1. I bilag 2 redegør vi for de metoder, der er anvendt i undersøgelsen. Bilag 3 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

**Kommenterede [F13]:** SIR har udelukkende udtrykt forhold mht. efterlevelse af offentlig revision, da SIR ikke har udført review af de anvendte regnskabstal og oplysninger fra SKAT, og dermed ikke udtrykker nogen grad af sikkerhed om de anvendte regnskabstal. Skatteministeriet bemærker i øvrigt, at Rigsrevisionen baserer store dele af sin undersøgelse på SIRs rapport og de heri givne regnskabstal.

**Kommenterede [F14]:** Skatteministeriet var IKKE en enhedsorganisation i 2010-2012. Der henvises til de generelle bemærkninger fra Skatteministeriets hørings svar den 15. januar 2016.

Revisionen er udført i overensstemmelse med god offentlig revisionskik, jf. boks 2.

#### BOKS 2. GOD OFFENTLIG REVISIONSSKIK

God offentlig revisionskik er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

#### Afgrænsning

12. Undersøgelsen vedrører på baggrund af statsrevisorernes anmodning perioden 1. januar 2010 til 5. august 2015. Refusion af udbytteskat bliver sat i bero den 6. august 2015. Den formodede svindel er opgjort pr. den 13. november 2015, hvor SKAT indgav 2. anmeldelse til Bagmandspolitiet (SØIK) om formodet svindel for yderligere 2,9 mia. kr.

13. Beretningsudkastet har været i høring hos SØIK, og en række oplysninger er på SØIKs foranledning udeladt af beretningen af hensyn til efterforskningen. Rigsrevisionen har vurderet, at de udeladte oplysninger ikke har haft betydning for undersøgelsens hovedkonklusioner. Dog har Rigsrevisionen af hensyn til Bagmandspolitiets efterforskning ikke kunne redegøre nærmere for, hvordan SKAT har opgjort den formodede svindel på indtil videre 9,1 mia. kr. og Statsrevisorernes anmodning herom har derfor ikke fuldt ud kunnet besvares.

14. Denne undersøgelse handler om Skats forvaltning af og Skatteministeriets tilsyn med refusion af udbytteskat i perioden 1. januar 2010 til 5. august 2015. Undersøgelsen omfatter ikke VP-ordningen, som er en nettoafregningsmodel for udbytteskat, hvor der indeholder den endelige udbytteprocent (nettoafregning), dvs. der kan ikke efterfølgende anmodes om refusion af udbytteskat. Undersøgelsen indeholder således heller ikke en analyse af SKATs kontrol med VP-ordningen. Rigsrevisionen konstaterer dog på baggrund af Rigsrevisions årsrevision, at der ikke i forbindelse med afregning af udbytteskat gennem VP-ordningen sker nogen materiel kontrol, hvor beregningen efterprøves for at påse, om den anvendte refusionsprocent i henhold til den gældende dobbeltbeskatningsoverenskomst, er korrekt. SKAT har vurderet, at VP-ordningen ikke har haft den fornødne hjemmel i lovgivningen, og har opsagt ordningen i november 2015.

## 2. Formodet svindel med refusion af udbytteskat

15. Rigsrevisionen har undersøgt SKATs opgørelse af den formodede svindel med refusion af udbytteskat. Derudover har vi undersøgt SKATs forvaltning af refusion af udbytteskat, herunder SKATs kontrol i forbindelse med udbetalinger af refusion. Endelig har vi undersøgt Skatteministeriets tilsyn med området, herunder om ministeriet har forholdt sig til de oplysninger, som ministeriet får gennem sit almindelige tilsyn, samt fulgt op på andre indikationer på risiko for uretmæssig refusion af udbytteskat.

16. I undersøgelsesperioden har udenlandske aktionærer kunne anmode om refusion af udbytteskat via 2 ordninger henholdsvis blanketordningen og bankordningen.

Blanketordningen består i, at aktionærerne kan indsende en udfyldt blanket til SKAT med anmodning om refusion af udbytteskat. Blanketten hentes på SKATs hjemmeside. Aktionæren udfylder refusionsanmodningsblanketten med oplysninger om det beløb, som søges refunderet samt bankoplysninger og aktionærens adresse. Derudover skal aktionæren vedlægge bilag med oplysninger om ejerskab af aktier og udbetalt udbytte samt en attest fra skattemyndigheden i sit hjemland, der bekræfter, at aktionæren er skattepligtig i det pågældende land.

Bankordningen består i en aftale indgået mellem SKAT og tre banker, hvor disse tre banker kan anmode om refusion af udbytteskat på vegne af udenlandske aktionærer. En udenlandsk bank, med danske aktier i depot, sender en samlet refusionsanmodning for alle de danske aktier til en af de tre banker. Herefter fremsender banken en samlet refusionsanmodning til SKAT i form af et regneark, der indeholder en opgørelse af det samlede beløb, der anmodes refunderet. SKAT refunderer udbytteskat til de tre banker på baggrund af sådanne anmodninger, og de 3 banker videresender refusionen til de udenlandske banker.

### 2.1. SKATs opgørelse af den formodede svindel

17. Vi har undersøgt, om SKAT har opgjort det fulde omfang af den formodede svindel med refusion af udbytteskat i perioden 1. januar 2012 til 5. august 2015, hvor SKAT formoder, at svindlen har fundet sted.

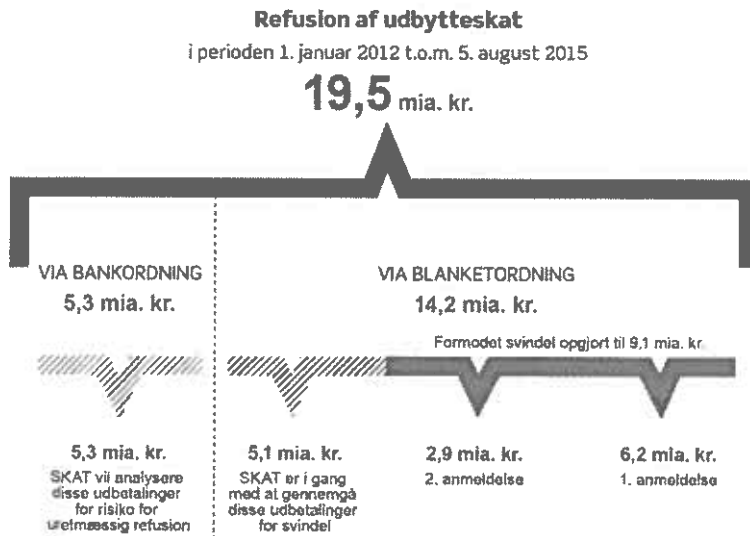
18. SKAT blev opmærksom på den formodede svindel efter at have modtaget oplysninger udefra, og satte på den baggrund udbetalingerne af refusion af udbytteskat i bero den 6. august 2015.

SKAT oplyser i en pressemeddelelse i forbindelse med første anmeldelse til Bagmandspolitiet den 24. august 2015, at SKAT har modtaget i alt 2.120 anmodninger om refusion af udbytteskat, der formodes at kunne relateres til svindlen. Disse anmodninger er modtaget i perioden 1. januar 2012 til 5. august 2015, og beløber sig totalt til 6,2 mia. kr.

19. SKAT har efterfølgende i november 2015 anmeldt formodet svindel for yderligere 2,9 mia. kr. til Bagmandspolitiet. SKAT har oplyst, at den efterfølgende anmeldelse af yderligere formodet svindel for 2,9 mia. kr. er omfattet af fortrolighed af hensyn til Bagmandspolitiets efterforskning.

Figur 2. Udbetaling af refusion af udbytteskat via blanket- og bankordningen i perioden 1. januar 2012 til 5. august 2015

**Kommenterede [F15]:** Skatteministeriet mener, at denne sætning er misvisende. Det er ikke Skatteministeriet eller SKAT, der har vurderet følsomheden, men SØIK.



Kilde: Skatteministeriets Interne Revisions undersøgelse samt Skatteministeriet

20. Det fremgår af figur 2, at der i perioden 1. januar 2012 til 5. august 2015 er udbetalt refusion af udbytteskat for samlet ca. 19,5 mia. kr., hvoraf 14,2 mia. kr. er udbetalt via blanketordningen, mens 5,3 mia. kr. er udbetalt via bankordningen.

SKAT har opgjort den formodede svindel via blanketordningen til foreløbigt 9,1 mia. kr. SKAT er i gang med at gennemgå de resterende 5,1 mia. kr. udbetalt via blanketordningen for formodet svindel. Skatteministeriet har oplyst, at denne gennemgang forventes at afdække yderligere formodet svindel. Gennemgange forventes afsluttet inden sommerferien 2016.

Skatteministeriet har oplyst, at der i foråret 2016 igangsættes et analysearbejde af udbetalingerne af refusion via bankordningen. Analysearbejdet skal afdække, om der i refusionerne via bankordninger er spor til den formodede svindel via blanketordningen, samt om der er risiko for andre typer uretmæssig refusioner. SKAT oplyser, at såfremt analysen afdækker sådanne forhold, vil der blive foretaget en nærmere gennemgang. Skatteministeriet har oplyst, at det ikke kan udelukkes, at der har været svindel via bankordningen.

#### Resultater

21. Rigsrevisionen konstaterer, at SKAT indtil videre har anmeldt formodet svindel for 9,1 mia. kr. ud af de 14,2 mia. kr., som er udbetalt via blanketordningen i perioden 1. januar 2012 til 5. august 2015. SKAT er i gang med at gennemgå de resterende 5,1 mia. kr., der er udbetalt via blanketordningen. Skatteministeriet har oplyst, at det er sandsynligt, at gennemgangen vil afdække yderligere formodet svindel ud over de 9,1 mia. kr., der indtil videre er anmeldt til Bagmandspolitiet.

Skatteministeriet igangsætter i starten af 2016 et analysearbejde af udbetalingerne af refusion via bankordningen, der skal afdække, om der er risiko for uretmæssig refusion. Såfremt analysen afdækker sådanne forhold, vil SKAT foretage en nærmere gennemgang af refusionerne. Skatteministeriet har oplyst, at det ikke kan udelukkes, at der har været svindel via bankordningen.



## 2.2. SKATs forvaltning af refusion af udbytteskat

22. Vi har undersøgt, om SKATs forvaltning af refusion af udbytteskat har været tilfredsstillende. Vi har i den forbindelse undersøgt forretningsgange og kontroller. Vi lægger til grund, at tilstrækkelig kontrol indebærer klare forretningsgange, efterprøvning af de oplysninger, som ligger til grund for udbetalingen, tilstrækkelig systemunderstøttelse, en tydelig ansvarsfordeling, overvågning af området, samt at der følges op på kritiske revisionsrapporter og andre indikationer på problemer.

23. I forlængelse af SKATs 1. anmeldelse af den formodede svindel, iværksatte Skatteministeriet en intern undersøgelse af årsagerne til den formodede svindel. Undersøgelsen blev udarbejdet af Skatteministeriets Interne Revision. Vi har i dette afsnit inddraget resultaterne fra den interne undersøgelse. I Boks 3 er uddrag fra undersøgelsen.

### Boks 3: Årsager til kontrolsvigtet ifølge Skatteministeriets Interne Revisions undersøgelse

#### Interne kontroller

- SKAT har udelukkende kontrolleret om refusionsanmodninger har opfyldt formkrav
- SKAT har i mindre omfang vurderet udsving i refusionsanmodningernes størrelse samt identifikation af refusionsanmodninger fremsendt af nye ukendte mellemmand
- SKAT har i begrænset omfang vurderet, om der foreligger reelle aktionærforhold bag refusionsanmodninger samt om, en refusionsanmodning kan henføres til en forudgående indeholdelse af udbytteskat
- SKATs opfølgning på regnskabsdata i forbindelse med de løbende regnskabsgodkendelser har været mangelfuld. Perioderegnskaberne der omfatter udbytteskat og refusion heraf er godkendt uden forbehold. SIR vurderer, at den løbende regnskabsgodkendelse ikke er funderet i en systematisk regnskabsanalytisk efterprøvning af regnskabstallene.

#### Systemunderstøttelse

- SKATs IT-systemer indeholder ikke oplysninger om ejerskab for aktier, der er placeret i omnibusdepoter
- registreringer i IT-systemerne danner et utilstrækkeligt datagrundlag for at udføre en effektiv grundlagskontrol i forbindelse med anmodninger om refusion af udbytteskat.

#### Ansvarsfordeling

- processen for udbytteskat har været fordelt mellem fire direktørområder i SKAT
- der har ikke været et samlet organisatorisk forankret procesansvar, og det har medført væsentligt øget risiko for utilstrækkelig overvågning og vurdering af området, herunder en løbende vurdering af kontrollerne i arbejdsgangene.

#### SIR konkluderer endvidere:

- at SKAT ikke har udnyttet muligheder fra en lovændring i 2009 til at forbedre kontrollen af refusion af udbytteskat fuldt ud.
- at SKAT ikke har fulgt på revisionsrapporter og implementeret anbefalinger fra SIR med henblik på bl.a. at sikre, at der ikke sker uretmæssig refusion af udbytteskat.

Kilde: Skatteministeriets Interne Revisions undersøgelse 2015

#### Omnibusdepoter

Et samledepot typisk ejet af en udenlandsk bank hvori danske aktier, der er ejet af udenlandske aktionærer, kan være placeret. I disse tilfælde indeholder SKATs IT-systemer ikke oplysninger om den enkelte ejer af aktierne, men kun oplysninger til identifikation af ejeren af omnibusdepotet.

#### *Kontrol af anmodning om refusion via blanketordningen*

24. De 9,1 mia. kroner, som den formodede svindel indtil videre er opgjort til, er udbetalt via den såkaldte blanketordning, hvor ansøger ved anmodning om refusion indsender en udfyldt blanket til SKAT vedlagt bilag med dokumentation.

25. SKAT har ifølge Skatteministeriets Interne Revisions undersøgelse alene kontrolleret om anmodninger via blanketordningen har været vedlagt påkrævede bilag med dokumentation, samt om det ansøgte refusionsbeløb er opgjort korrekt i henhold til den gældende dobbeltbeskatningsoverenskomst. Undersøgelsen viser, at SKAT ikke har efterprøvet, om udbyttetmodtageren har ejet aktierne ved udlodningen, og om der forud for udbetalingen af refusion er indeholdt udbytteskat. Skatteministeriets Interne Revisions undersøgelse viser således, at SKAT har udbetalt det ansøgte refusionsbeløb, hvis ansøgningen var udfyldt, og der formelt var medsendt den krævede dokumentation.

26. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at i forbindelse med en ansøgning om refusion via blanketordningen har SKAT modtaget en udfyldt blanket, hvortil der har været vedhæftet en meget forskelligartet dokumentation for, at ansøger har krav på refusion. Dokumentationen for ansøgers krav har haft forskellig form fx har depotoversigten, som er en mulig dokumentation for ejerskab, ikke i alle tilfælde været fra depotets ejer, men i stedet udfærdiget af ansøgeren selv. Det fremgår ikke af hjælpe teksten på blanketten, hvilken form for dokumentation, SKAT anmoder om. SKAT har endvidere ikke udarbejdet en vejledning om, hvilken form dokumentationen bør have.

Ved gennemgang af SKATs forretningsgange, har vi konstateret, at SKAT i forbindelse med refusionsanmodninger via blanketordningen mangler væsentlige nøglekontroller. Et eksempel på en manglende kontrol er, at SKAT ikke har verificeret, om den modtagne blanket er stempet af en kompetent autoritet, så det kan verificeres, at ansøger er skattepligtig i det pågældende land og dermed omfattet af dobbeltbeskatningsoverenskomsten. SKAT kontrollerede heller ikke ejerforhold, og om de pågældende selskaber har udbetalt udbytte til ansøgeren.

Boks 4 opsummerer, hvad SKAT har foretaget sig i forbindelse med anmodning om refusion af udbytteskat via blanketordningen

**BOKS 4:** SKAT har efterset følgende i forbindelse med modtagelse af en anmodning om refusion af udbytteskat:

- Om de påkrævede bilag er vedlagt
- Om der er stempel fra en udenlandsk skattemyndighed
- Om der foreligger en dobbeltbeskatningsoverenskomst med ansøgers hjemland og om det ansøgte beløb er opgjort korrekt i henhold til denne.

27. Boks 5 viser eksempler på oplysninger, som SKAT ikke har kontrolleret, men som Rigsrevisionen vurderer ville være relevante at undersøge i forbindelse med udbetaling af refusion via blanketordningen.

**BOKS 5:** Eksempler på oplysninger, som SKAT ikke har kontrolleret i forbindelse med udbetaling af refusion:

- Om virksomheden har udbetalt udbytte til den pågældende ansøger.
- Om ansøgeren har fået indeholdt udbytteskat
- Ægtheden af bilagene vedlagt ansøgningen
- Ægtheden af oplysningerne om ejerskab
- Ægtheden af stempel fra udenlandsk skattemyndighed
- Bilagenes indhold – fx hvis bilag er på et sprog sagsbehandleren ikke kender

28. Rigsrevisionen konstaterer, at SKAT har udbetalt refusion af udbytteskat uden kontrol af gyldigheden af de oplysninger, som SKAT har modtaget. SKAT har ikke nedskrevne retningslinjer for kontrol af udbytteskat. Rigsrevisionen finder, at et fravær af sådanne retningslinjer øger risikoen for en mangelfuld forvaltning.

#### *Kontrol af anmodning om refusion via bankordningen*

29. Ifølge Skatteministeriets Interne Revisions undersøgelse har SKAT i bankordningen uddelegeret sine kontrolopgaver til tre banker. SKAT har været afhængig af, at bankerne har etableret effektive kontroller på området. Skatteministeriets Interne Revision vurderer, at SKAT ikke følger op på, om disse kontroller er effektive. Undersøgelsen har endvidere vist, at SKAT ikke indtaster oplysninger fra refusionsanmodningerne via bankordningen til deres interne it-system, og at det dermed ikke er muligt for SKAT at foretage en sammenholdelse til eventuelle udbyttemodtagere, som selskaberne har indberettet til SKAT. Skatteministeriets Interne Revision konkluderer, at det ikke kan udelukkes, at udbyttemodtageren, som får refusion via bankordningen også søger refusion via blanketordningen.

30. Rigsrevisionens undersøgelse viser ligeledes, at SKAT ikke foretager indholdsmæssig kontrol af refusionsanmodninger, som SKAT modtager fra de 3 banker i bankordningen, ligesom SKAT heller ikke kontrollerer om der er udloddet udbytte for de aktier, som der søges refusion på baggrund af.

De 3 banker skal ifølge aftalen med SKAT alene kontrollere, at der er afregnet udbytte til den udenlandske bank, og at udbytteskatten er indeholdt. SKAT har ifølge aftalen ikke stillet krav om, at de 3 banker i bankordningen sammen med refusionsanmodningerne fra udenlandske banker skal modtage dokumentation for aktiernes ejerforhold eller for, at aktionæren er skattepligtig i det pågældende land.

SKAT kontrollerer ikke, om de 3 banker i bankordningen udfører den aftalte kontrol. SKAT udbetaler refusionen alene på baggrund af den samlede opgørelse, som banken indsender. De 3 banker videresender refusionen til de udenlandske banker, der efterfølgende foretager den endelige afregning til aktionærerne.

SKAT fører heller ikke kontrol med, om aktionærer, som får refusion via bankordningen, også søger om refusion via blanketordningen dvs. om den indeholdte udbytteskat uretmæssigt refunderes flere gange.

31. Rigsrevisionen konstaterer, at SKAT ved refusion af udbytteskat via bankordningen ikke er vidende om, hvorvidt den udenlandske bank foretager kontrol af ejerforholdet for de aktier, der søges om refusion på baggrund af, ligesom SKAT heller ikke er vidende om, hvorvidt beløbet, der ønskes refunderet, er opgjort efter den korrekte dobbeltbeskatningsoverenskomst.

32. Skatteministeriet har oplyst, at SKAT har vurderet, at bankordningen ikke kan anses for at udgøre en fornøden retlig ramme for anmodning om refusion af udbytteskat og har derfor opsagt aftalerne med de 3 banker ultimo september 2015. SKATs vurdering af ordningen er, at der ikke foreligger et gyldigt repræsentationsforhold (banken optræder på vegne af udbyttemodtagerne), og at SKAT ikke uden lovhjemmel kan uddelegere sine kontrolbeføjelser og kontrolpligt. De anmodninger, der hidtil er indkommet via bankordningen, er nu, indtil der findes en anden løsning, henvist til at bruge blanketordningen.

#### *Systemunderstøttelse af kontrollen*

33. Skatteministeriets Interne Revisions undersøgelse viser, at SKATs it-understøttelse af udbytteområdet er utilstrækkelig til at gennemføre en effektiv grundlagskontrol med baggrund i de registrerede data. En grundlagskontrol omfatter kontrol af, at der ligger et ægte

aktionærforhold til grund for anmodningen om refusion af udbytteskat, og at udbytteskatten er indeholdt.

34. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at SKATs IT-system til behandling af udbytteskat anvender obligatoriske felter, som skal udfyldes, fx navn, adresse, udbytte, vedtagelsesdato (for udbytteudlodning) mv. Bortset fra krav om, at feltet "udbytte" skal indeholde tal, og at datofelterne skal opfylde et bestemt datoformat, har SKAT ikke fastsat krav til indholdet i felterne. Dette medfører risiko for en uensartet og ufuldstændig registrering af refusion af udbytteskat til udenlandske udbyttmodtagere, hvilket svækker muligheden for kontrol af refusionsanmodninger.

35. SKATs IT-system til behandling af udbytteskat indeholder en kontrolfunktion, der orienterer sagsbehandleren, hvis der for det enkelte udloddende selskab anmodes om refusion af et større beløb end det, der i alt er indbetalt i udbytteskat. Vores undersøgelse har vist, at kontrolfunktionen har været ude af drift fra 2013 og frem til juli 2015. I denne periode har SKAT således ikke kontrolleret, om der rent faktisk har været "dækning" for den refunderede udbytteskat. Ifølge SKAT er der ikke udført kompenserende kontroller af refusionerne i denne periode, hvor denne kontrol var ude af drift. Skatteministeriets Interne Revisions undersøgelse viser eksempler på, at SKAT for nogle virksomheder samlet har refunderet mere udbytteskat end virksomheden samlet har indbetalt. Således blev der i 2014 fx refunderet 111% af den indbetalte udbytteskat for en enkelt virksomhed.

36. Det er Rigsrevisionens vurdering, at SKATs IT-understøttelse af kontrollen af refusion af udbytteskat har været helt utilstrækkelig. Dette har bl.a. betydet, at der har manglet kontrol af inddata og at der er eksempler på, at der er refunderet mere udbytteskat end virksomheden samlet har indbetalt i udbytteskat.

#### Ansvarsfordelingen

37. Skatteministeriets Interne Revisions undersøgelse har vist, at der er 4 direktørområder, som har været involveret i administrationen af udbytteskat og refusion heraf, hvilket har betydet, at der ikke har været et samlet organisatorisk forankret procesansvar. SKAT er organiseret i forretningsområder, der hver især bidrager til den samlede opgavevaretagelse i SKAT. I forhold til udbytterefusioner er forretningsområdet Kundeservice procesejer og har ansvar for at sikre at der er etableret sammenhængende forretningsgange som er systemmæssigt understøttet. Forretningsområdet Inddrivelse har ansvar for den løbende administration og udbetaling af udbytterefusioner. Forretningsområdet Indsats er ansvarlig for kontrolarbejdet i SKAT, men der har ikke været rettet kontrolprojekter mod udbytterefusion, mens forretningsområdet IT initierer løbende ændringer af IT-understøttelsen i henhold til ændringsønsker fra procesejer i dette tilfælde Kundeservice. Dette har ifølge Skatteministeriets Interne Revision været medvirkende til, at der ikke har været en tilstrækkelig overvågning af området samt en vurdering af kontrollerne med refusion af udbytteskat.

38. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at SKAT ikke har sikret en klar og entydig ansvars- og opgavefordeling mellem forretningsområderne og de underliggende processer. SKAT har heller ikke har udarbejdet de nødvendige forretningsgange og interne kontroller vedrørende den samlede proces for udbytteskat.

39. Vores undersøgelse viser, at SKATs direktion for 2013-2014 har modtaget resultatløn for deres ansvarsområder, mens enkelte medarbejdere, der har arbejdet med udbytterefusionsområdet, har modtaget engangsvederlag. Begrundelser for resultatløn og engangsvederlag er dog af mere generel karakter, og er ikke begrundet med ekspedition af et stort antal refusionsanmodninger.

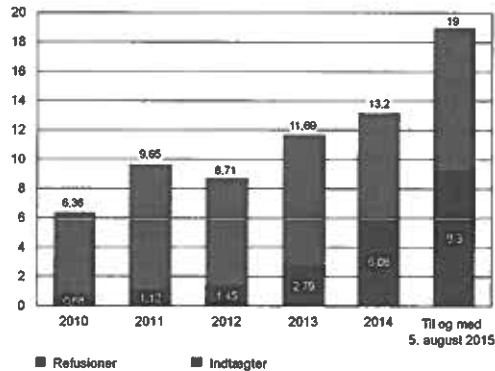
Kommenterede [F16]: Der har været en ansvarsfordeling mellem forretningsområderne. Der henvises til bilag 11 fremsendt i forbindelse med afgivelse af Skatteministeriets høringsvar den 15. januar 2016.

### Overvågning

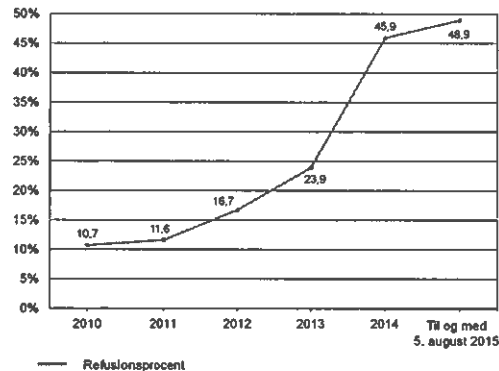
40. Vores undersøgelse viser, at SKAT ikke har foretaget en grundlæggende overvågning som led i kontrollen af udbytteskat. Rigsrevisionen finder, at en helt grundlæggende, simpel overvågning ville have peget på behovet for nærmere gennemgang af området. Figur 3-6 viser udviklingen i refusion af udbytteskat i perioden 1. januar 2010 til 5. august 2015.

**Kommenterede [F17]:** Betragtes en længere periode, vurderes udviklingen ikke at være markant anderledes end de historiske udsving, hvorfor terminologien "en simpel analyse" er misvisende, jf. generelle bemærkninger.

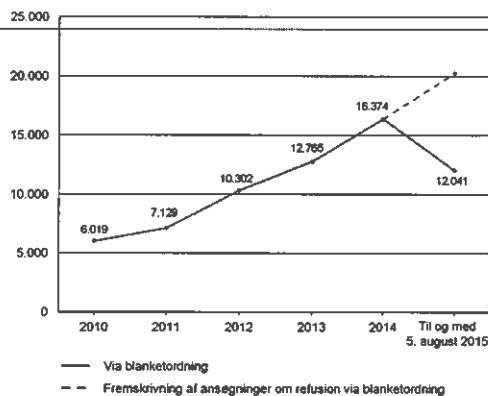
Figur 3. Udvikling i indtægter og refusion af udbytteskat (Mia. kr.)



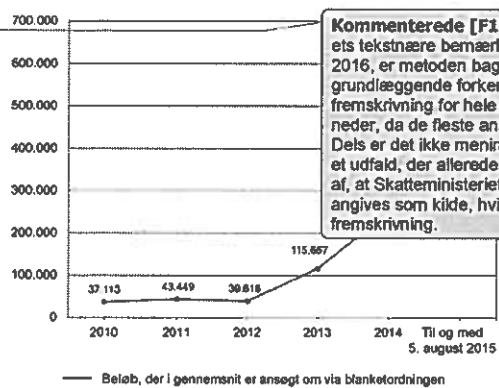
Figur 4. Refusionsprocent (%)



Figur 5. Udvikling i ansøgninger via blanketordningen (Antal)



Figur 6. Udvikling i gennemsnitligt ansøgt beløb via blanketordningen (Kr.)



**Kommenterede [F18]:** Som det fremgår af Skatteministeriets tekstnære bemærkninger i høringsvaret af 15. januar 2016, er metoden bag denne hypotetiske fremskrivning helt grundlæggende forkert. Dels kan der ikke foretages en simpel fremskrivning for hele året på baggrund af årets første syv måneder, da de fleste anmodninger modtages i april, maj og juni. Dels er det ikke meningsfuldt at foretage en fremskrivning på et udfald, der allerede er kendt. Problemet forværres yderligere af, at Skatteministeriet og Skatteministeriets interne revision angives som kilde, hvilket ikke er tilfældet for den hypotetiske fremskrivning.

Kilde: Skatteministeriets Interne Revision samt Skatteministeriet

Figur 3 viser, at udviklingen i såvel indtægter som i refusion (både bank- og blanketordning) af udbytteskat er steget i perioden 1. januar 2010 til 5. august 2015. Det fremgår af figuren, at den samlede refusion af udbytteskat i perioden er steget fra 0,68 mia. kr. til 9,3 mia. kr., hvilket svarer til en stigning på 1.268 %, mens indtægterne fra udbytteskat er steget fra 6,3 mia. kr. til 19 mia. kr. i samme periode, hvilket svarer til en stigning på 202 %.



Figur 4 viser, at refusionsprocenten, som er forholdet mellem indtægter fra udbytteskat og refusionen af udbytteskat, er steget markant i perioden 2010 til 5/8-2015. Refusionsprocenten er således steget fra ca. 11 % i 2010 til ca. 49 % i perioden 1/1-5/8 2015. Refusionsprocenten omfatter den totale refusion af udbytteskat dvs. den omfatter både bank- og blanketordningen. Figuren viser endvidere, at refusionsprocenten fra 2013 til 2014 er steget markant fra ca. 24 % til ca. 46 %.

Figur 5 viser, at antallet af anmodninger om refusion af udbytteskat via blanketordningen er steget fra 6.019 i 2010 til 16.374 i 2014. I 2015 er der alene fra 1/1 til 5/8-2015 modtaget 12.041 anmodninger. Den stiplede linje er en fremskrivning af udviklingen for hele 2015 på baggrund af den gennemsnitlige antal dagligt modtagne ansøgninger i perioden 1. januar til 5. august 2015, som illustration af, hvordan udviklingen i antal ansøgninger via blanketordningen kunne være fortsat, hvis SKAT ikke havde modtaget oplysninger udefra om formødet svindel, og reageret ved at sætte udbetalingerne i bero.

Figur 6 viser, at det gennemsnitlige beløb, som aktionærerne anmoder om, at få refunderet via blanketordningen, er steget markant fra 37.113 kr. i 2010 til 681.007 kr. i 2015. Dette svarer til en stigning på 1.735 %. Rigsrevisionen skal hertil tilføje, at SKATs første anmeldelse til Bagmandspolitiet omhandler 2.120 refusionsudbetalinger for samlet 6,2 mia. kr., jf. afsnit 2.1 Dette svarer til, at der for disse anmodninger, er udbetalt gennemsnitligt knap 3 mio. kr. pr. anmodning, og disse anmodninger har således ligget på et markant højere beløb end det gennemsnitlige ansøgte beløb for alle anmodninger.

41. Rigsrevisionen konstaterer ud fra figur 3-6, at helt simple analyser af refusion af udbytteskat, på baggrund af de data, som SKAT allerede er i besiddelse af, klart peger på behovet for en grundig gennemgang af udviklingen i refusion af udbytteskat og dens årsager. Rigsrevisionen kan imidlertid konstatere, at end ikke den store stigning i antallet af anmodninger i undersøgelsesperioden gav anledning til, at SKAT undersøgte udviklingen i refusion af udbytteskat nærmere. SKAT har således i juni 2015 oplyst til Skatteministeriets Interne Revision, at SKAT var i gang med at oplære nye medarbejdere, for bl.a. at kunne håndtere det stigende antal anmodninger om refusion af udbytteskat.

#### SKATs opfølgning på SIRs rapport fra 2013

42. Vores undersøgelse viser, at SKAT i 2013 modtog en revisionsrapport fra Skatteministeriets Interne Revision. Rapporten indeholder i alt 8 bemærkninger, som SIR anbefaler at SKAT følger op på. Bemærkningerne er markeret med en farveskala der angiver væsentligheden af bemærkningen, og der er 5 røde, 2 gule og 1 grøn bemærkning. Rapporten anbefaler bl.a., "at SKAT sikrer sig bedre mod uretmæssig refusion af udbytteskat". Denne bemærkning er markeret med gul, hvilket ifølge rapporten angiver en betydelig svaghed, der vurderes som et problem, der bør tages hånd om.

SKAT har en procedure for opfølgning på revisionsrapporter, hvor SKAT i en opfølgningsprotokol bl.a. rapporterer om hvilke handlinger, der vil blive foretaget i SKAT som opfølgning på kritikken, samt angiver en tidsfrist for afslutning af denne handling. Opfølgningsprotokollen forelægges SKATs direktion, inden den sendes til Skatteministeriet til orientering.

43. Af tabel 1 fremgår uddrag fra SKATs opfølgningsprotokoller, som viser, hvordan SKAT har fulgt op på Skatteministeriets Interne Revisions anbefaling i rapporten fra 2013, om at sikre sig mod uretmæssig refusion af udbytteskat.

Kommenterede [F19]: På grund af de grundlæggende metodiske problemer forbundet med at foretage en sådan hypotetisk fremskrivning skal dette afsnit efter Skatteministeriets vurdering udgå.

Tabel 1: Uddrag fra SKATs opfølgingsprotokoller vedrørende SKATs arbejde med at sikre sig bedre mod uretmæssig refusion af udbytteskat.

Opfølgning nr.	Tidspunkt	Handling i SKAT	Tidsfrist
1	2. og 3. kvartal 2013	SKAT vil afklare, om det er muligt at indlægge yderligere kontroller. Der nedsættes en arbejdsgruppe til at se på sagen.	31.12.2013
2	4. kvartal 2013	Arbejdsgruppen er påbegyndt beskrivelse af opgaver og ansvarsområder. Arbejdet hermed forventes færdig ultimo januar 2014.	30.04.2014
3	1. kvartal 2014	SKAT vil afklare, om det er muligt at indlægge yderligere kontroller	Frist udskydes til 30.09.2014
4	2. kvartal 2014	SKAT vil afklare, om det er muligt at indlægge yderligere kontroller	30.09.2014
5	3. kvartal 2014	SKAT vil afklare, om det er muligt at indlægge yderligere kontroller	Frist udskydes til 31.12.2014
6	4. kvartal 2014	Proces for refusion af udbytteskat er under udarbejdelse via SKATs deltagelse i OECD-projektet TRACE.	Arbejdet med anbefalingen afsluttes.

Tabel 1 viser, at SKAT i 2013 erkender, at der er behov for at afklare, om det er muligt at indlægge yderligere kontroller for at sikre sig mod uretmæssig refusion af udbytteskat. Imidlertid udskydes fristen for denne opgave 3 gange, inden den afsluttes med henvisning til SKATs deltagelse i OECD-projektet TRACE.

44. Rigsrevisionen konstaterer, at SKATs direktion godkender, at arbejdet med at forbedre kontrollen med refusion af udbytteskat angives som afsluttet i opfølgingsprotokollen på et tidspunkt, hvor tidsplanen er overskredet med et år, og uden at SKAT har foretaget ændringer i det eksisterende kontrolsystem for refusion af udbytteskat. Arbejdet afsluttes alene med henvisning til dansk deltagelse i OECD-projektet TRACE. Skatteministeriet har oplyst, at OECD offentliggjorde en færdig TRACE-model i februar 2013, men modellen er endnu ikke blevet implementeret i Danmark eller noget andet land. Det er på den baggrund Rigsrevisionens vurdering, at SKAT reelt ikke har arbejdet med anbefalingen fra Skatteministeriets interne revision om at forbedre kontrollen af refusionen af udbytteskat.

#### SKATs håndtering af oplysninger udefra om formodet svindel

45. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at SKAT modtog oplysninger udefra om den formodede svindel. På den baggrund satte SKAT udbetalingerne af refusion af udbytteskat i bero den 6. august 2015. Rigsrevisionen konstaterer, at der i perioden efter SKAT modtog oplysninger udefra om formodet svindel til refusion af udbytteskat sættes i bero udbetales yderligere ca. 3,2 mia. kr. i refusion af udbytteskat. Skatteministeriet har oplyst, at Rigsrevisionen kan af fortrolighedshensyn hensyn til den verserende efterforskning ikke kan få oplyst, hvordan SKAT og Skatteministeriet reagerede på oplysningerne udefra fra det tidspunkt oplysningerne blev modtaget til udbetalingerne blev sat i bero, og hvilke eventuelle forholdsregler, som blev iværksat som følge af oplysningerne udefra.

Rigsrevisionen konstaterer, at SKAT har udbetalt ca. 3,2 mia. kr. i refusion af udbytteskat efter det tidspunkt, hvor SKAT modtog oplysninger om den formodede svindel, og indtil udbetalingerne blev sat i bero. Dette på trods af, at SKAT var vidende om, at antallet af anmodninger samt det samlede refusionsbeløb var steget markant samtidig med at de interne kontroller var mangelfulde. Det er Rigsrevisionens vurdering, at når SKAT var vidende om den manglende kontrol i forbindelse med refusion af udbytteskat, burde SKAT have iværksat en række forholdsregler hurtigst muligt efter modtagelsen af oplysninger udefra om formodet svindel.

#### OECD-projektet TRACE

(Treaty Relief and Compliance Enhancement) Formålet med projektet er at etablere et system, hvor der foretages automatisk indeholdelse af den korrekte udbytteskat i forbindelse med udbetaling af udbytte til udlandet. En nettoindeholdelse af udbytteskatten vil overflødigere anmodninger om refusion af udbytteskat og dermed afslutte mange af de

**Kommenterede [F20]:** Vurderingen går for vidt i forhold til det som observationerne faktisk giver anledning til. Det kan konstateres at SKATs arbejde, med henblik på at imødegå SIRs anbefaling, ikke i det fornødne omfang har afdækket risikoen.

**Kommenterede [F21]:** Det er Skatteministeriets vurdering, at denne sætning skal udgå, jf. bemærkningen til konklusionen på side 2. Som der også er redegjort for i forbindelse med Skatteministeriets høringssvar den 15. januar 2016, blev der i SKAT iværksat en række tiltag for at afdække forholdene

**Kommenterede [F22]:** Afsnittet er både faktisk forkert og misvisende. Rigsrevisionen har

fået oplysninger om, hvordan der blev reageret på oplysningerne og hvem der var vidende herom. At Rigsrevisionen er blevet bedt af SØIK om ikke at gengive disse oplysninger er en anden sag. Afsnittet skal derfor efter Skatteministeriets vurdering tilrettes.

**Kommenterede [F23]:** Afsnittet skal udgå jf. bemærkning til konklusionen på side 2.

## Resultater

46. SKATs forvaltning af refusion af udbytteskat både via bankordningen og blanketordningen har været helt utilstrækkelig i undersøgelsesperioden.

SKAT har ingen forretningsgange for, hvad der skal kontrolleres i forbindelse med behandling af anmodninger, og hvordan dette skal ske. SKAT har ikke kontrolleret grundlæggende oplysninger i anmodningerne fx ejerskab, og om ansøger har fået indeholdt udbytteskat. SKAT har haft en utilstrækkelig systemunderstøttelse, som ikke muliggør kontrol af grundlæggende oplysninger. SKAT har ligeledes ikke sikret en klar og entydig ansvars- og opgavefordeling mellem forretningsområderne og de underliggende processer vedrørende administrationen af udbytteskat og refusion heraf.

Ifølge SKATs egen vurdering har SKAT via bankordningen uden lovhjemmel uddelegeret sine kontrolbeføjelser og kontrolpligt, og bankordningen har således efter SKATs egen vurdering ikke været lovlig, idet SKAT har opsagt aftalen med de 3 banker ultimo september 2015. SKAT har ikke kontrolleret, om de 3 banker i bankordningen har udført den aftalte kontrol. SKAT har derudover ikke foretaget indholdsmæssig kontrol af refusionsanmodninger, som SKAT har modtaget fra de 3 banker i bankordningen, ligesom SKAT heller ikke kontrollerer om der er udloddet udbytte for de aktier, som der søges refusion på baggrund af. Endelig har SKAT ikke ført kontrol med, om aktionærer, som der har fået refusion via bankordningen, også har søgt om refusion via blanketordningen dvs. om den indeholdte udbytteskat uretmæssigt refunderes flere gange.

SKAT har reelt ikke fulgt op på en kritisk revisionsrapport fra 2013 der bl.a. anbefalede, at SKAT skulle sikre sig bedre mod uretmæssig refusion af udbytteskat. Endelig har SKAT ikke overvåget området og som del heraf udarbejdet helt simple grundlæggende analyser, som klart ville have peget på behovet for en grundig undersøgelse af udviklingen i refusion af udbytteskat. Tværtimod var SKAT, da mistanken om den formodede svindel blev tydelig, i færd med at oplære medarbejdere for at kunne håndtere det stigende antal anmodninger om refusion af udbytteskat, uden at undersøge årsagen til stigningen nærmere.

SKAT har udbetalt ca. 3,2 3,1 mia. kr. i refusion af udbytteskat efter det tidspunkt, hvor SKAT modtog oplysninger udefra om den formodede svindel, og indtil udbetalingerne blev sat i bero. Dette på trods af, at SKAT var vidende om, at de interne kontroller var mangelfulde, samtidig med at antallet af anmodninger samt det samlede refusionsbeløb var steget markant.

### 2.3. Skatteministeriets tilsyn

47. Rigsrevisionen har undersøgt, om Skatteministeriet har ført et tilstrækkeligt tilsyn med SKATs forvaltning af refusion af udbytteskat. Vi har lagt til grund, at Skatteministeriet har det overordnede styrings- og tilsynsansvar for SKAT. Af "Ministerieinstruks for Skatteministeriet" fremgår ministeriets procedurer for udførelsen af departementets tilsyns- og kontrolfunktioner. Det fremgår, at Skatteministeriet som led i sit tilsyn bl.a. foretager en løbende overvågning af skatte- og afgiftsindtægter. I den forbindelse fremgår det, at Skatteministeriet skal overvåge, om indtægterne er rimelige. Eksempelvis skal Skatteministeriet i forbindelse med ministeriets godkendelse af kvartalsregnskaberne forholde sig til de underliggende regnskabsgodkendelser med henblik på kontrol af eventuelle bemærkninger eller andre forhold, der kan give anledning til bemærkninger.

Endvidere har vi lagt til grund, at Skatteministeriet indhenter viden om SKATs drift i et omfang, så Skatteministeriet kan varetage sit overordnede styrings- og tilsynsansvar for SKAT.

**Kommenterede [F24]:** SKAT har dog forretningsgange for formelle kontroller, jf. Rigsrevisionens oplysning anført i boks 4 på side 10.

**Kommenterede [F25]:** Se bemærkning herom i konklusionen.

Skatteministeriets Interne Revision  
Jævnfør rigsrevisorlovens § 9 stk. 1 kan der indgås aftale om, at revisionsopgaver i henhold til lovens § 2 stk. 1 nr. 1 og 2, varetages i et nærmere fastlagt samarbejde mellem rigsrevisor og et organ for intern revision. Ifølge den indgåede § 9-aftale mellem Skatteministeriet og Rigsrevisionen har departementschefen det formelle ansvar for den interne revision, dennes kapacitet og for at revisionen har kompetencer til at honorere det faglige niveau jævnfør § 9-aftalen.

**Kommenterede [F26]:** Jf. tidligere fremsendte og vedlagte generelle bemærkninger mener Skatteministeriet, at Rigsrevisionen anlægger en præmis for omfanget af et departements tilsynsforpligtelse, der intet afsæt har i almen praksis i centraladministrationen.



Derudover har vi lagt til grund, at et tilfredsstillende tilsyn omfatter, at Skatteministeriet reagerer på kritiske revisionsrapporter, samt forholder sig til øvrige informationer, der indikerer problemer eller risici på et område. Det fremgår af ministerieinstruksen, at forvaltningen af udgifter og indtægter skal tilrettelægges ud fra hensynstagen til de konkrete forhold. Det vil sige væsentlighed og risiko samt størrelsen og arten af de forskellige typer indtægter og udgifter. Hvis Skatteministeriet har kendskab til, at et område er risikofyldt, bør ministeriet således sikre, at der er de fornødne ressourcer og kompetencer til et effektivt tilsyn, indtil forholdene er rettet op.

Rigsrevisionen konstaterer, at Skatteministeriet i sin koncernstyringsstrategi for 2014-2017 har udpeget SKAT som en styrelse med behov for udvidet tilsyn og styring bl.a. med begrundelse i, at der er mange identificerede risici, der kan få meget væsentlige konsekvenser, samt meget stor kompleksitet i opgaveløsningen. Det fremgår endvidere af 3/2015 Beretning om Skatteministeriets økonomistyring, at Skatteministeriet – efter departementet blev genetableret i 2013 - udpegede SKAT som et område med store risici, hvor der er behov for udvidet tilsyn.

#### Skatteministeriets tilsyn

48. Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet som led i sit almindelige tilsyn foretager en løbende overvågning af skatte- og afgiftsindtægter, hvilket endvidere fremgår af ministerieinstruksen. Overvågningen tager blandt andet udgangspunkt i Skatteministeriets kvartalsvise regnskabsgodkendelser af SKATs regnskab. Skatteministeriets kvartalsvise regnskabsgodkendelser er baseret på SKATs godkendelse af kvartalsregnskaber, SKATs månedlige regnskabsgodkendelser og informationer fra de månedlige indtægtslister, som Skatteministeriet månedligt udarbejder til Folketingets Skat teudvalg og Finansudvalg.

49. Rigsrevisionen konstaterer, at hverken Skatteministeriets eller SKATs godkendelser af de kvartalsvise regnskaber for § 38 har indeholdt informationer, der har bidraget til overvågningen af udbytteområdet.

#### SKATs månedlige regnskabsgodkendelser

50. Skatteministeriet modtager månedligt regnskabsgodkendelser fra SKAT, som indeholder regnskabsmæssige forklaringer på udvalgte udsving i regnskabsposter, herunder fx udbytteskat. Det fremgår af Skatteministeriets Virksomhedsinstruks for § 38 at SKATs ledelse i forbindelse med godkendelsen af SKATs månedlige regnskaber bl.a. skal vurdere, om indtægter og udgifter forekommer rimelige. For afvigelser, der undersøges i forbindelse med sandsynlighedskontrollen, skal forklaringerne dokumenteres eller vedlægges.

Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Skatteministeriet via SKATs månedlige regnskabsgodkendelserne bliver gjort opmærksom på, at udgifterne til refusion af udbytteskat er markant stigende - fx udbetales der i maj 2015 4,2 mia. kr., hvilket er 2,8 mia. kr. mere end samme måned året før, hvilket svarer til en stigning på 200 %. I en bemærkning til regnskabsgodkendelsen for maj 2015 forklarer SKAT en del af stigningen med, at amerikanske pensionskasser foretager opkøb i danske selskaber. Skatteministeriet spørger ikke ind til og beder ikke om dokumentation for denne forklaring fra SKAT på trods af, at den samme forklaring benyttes gentagende gange i 2014 og 2015 til forklaring af den stigende refusion af udbytteskat

Endvidere gør SKAT via regnskabsgodkendelsen fra juni 2015 ministeriet særskilt opmærksom på, at der er en stigende tendens i refusionerne af udbytteskat, og at der år-til-dato i juni 2015 er refunderet 6,6 mia. kr. mod 4,1 mia. kr. år-til-dato i juni 2014 og 1,7 mia. kr. år-til-dato i juni 2013. Stigningen forklares også i denne regnskabsgodkendelse med, at amerikanske pensionskasser foretager opkøb i danske selskaber.

Forklaringen fremgår senest i juni 2015 i forbindelse med, at SKAT påpeger en stigende tendens i refusionerne af udbytteskat. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at SKAT ikke

**Kommenterede [F27]:** Rigsrevisionens undersøgelser forekommer ikke at være gennemført fuldt ud i overensstemmelse med disse principper. Den anførte kritik af Skatteministeriet i rapporten afspejler en forudsætning om et detaljeret styrings- og tilsynsansvar

For eksempler på, hvor Skatteministeriet ifølge Rigsrevisionen burde have foretaget en detaljeret kontrol, se punkterne 53, 58 og 60.

*Indtægtslisten udarbejdes 1 gang om måneden til Folketinget Skatteudvalg og Finansudvalg og er efterfølgende tilgængelig på skatteministeriets hjemmeside.*

*Indeholder regnskabsoplysninger om nettoindtægterne*

**Kommenterede [F28]:** Kritikken forekommer uproportional, idet Skatteministeriet har modtaget godkendte regnskaber fra SKAT uden anmærkninger og med forklaring på afvigelser, hvorfor regnskabsgodkendelse ikke efterlader indtryk af, at der er problemer.

har dokumentation for denne årsagsforklaring, som efterfølgende viser sig at være ukorrekt. Rigsrevisionen konstaterer således, at hverken SKAT eller Skatteministeriet heller ikke kort før den formodede svindel blev opdaget, fandt anledning til undersøgelse, om forklaringen med amerikanske pensionskassers opkøb i danske selskaber kunne forklare den stigende tendens i refusion af udbytteskat.

51. I boks 6 fremgår uddrag af regnskabsgodkendelser fra maj og juni 2015.

**Boks 6:** Eksempler på oplysninger om refusion af udbytteskat i de månedlige regnskabsgodkendelser

**Maj 2015**

Periodens refunderede udbytteskatter udgør 4,2 mia. kr., hvilket er en stigning på 2,8 mia. kr. i forhold til samme periode sidste år, hvor de refunderede udbytteskatter udgjorde 1,4 mia. kr. En del af stigningen kan henføres til, at flere amerikanske pensionskasser foretager opkøb i danske selskaber. Da disse ikke skal betale dansk skat, medfører disse opkøb store refusioner af udbytteskat.

**Juni 2015**

Der er – som for ordinære indtægter vedrørende udbytteskat – år til dato en stigende tendens vedrørende refusion af udbytteskat. Refunderede udbytteskatter udgjorde således 6,6 mia. kr. ultimo juni 2015, mod 4,1 mia. kr. ultimo juni 2014 og 1,7 mia. kr. ultimo juni 2013. En del af stigningen kan henføres til, at flere amerikanske pensionskasser foretager opkøb i danske selskaber. Da disse ikke skal betale dansk skat, medfører disse opkøb store refusioner af udbytteskat.

52. Skatteministeriet har efterfølgende oplyst til Rigsrevisionen, at stigningerne i refusionen i 2015 skal ses i sammenhæng med, at indtægterne for udbytteskat i perioden april-juni 2015 er fordoblet i forhold til samme periode året før. Dette fremgår også af regnskabsgodkendelser, fx i april 2015, hvor indbetalingerne udgjorde 10,4 mia. kr., hvilket er 5,8 mia. kr. mere end samme måned året før. Rigsrevisionen konstaterer, at indtægterne fra udbytteskat i perioden 2010 t.o.m den 5. august 2015 er steget fra 6,3 mia. kr. til 19 mia. kr., hvilket svarer til en stigning på 202 %. Til sammenligning er refusionerne af udbytteskat steget fra 680 mio. kr. i 2010 til 9,3 mia. kr. fra den 1. januar 2015 – t.o.m den 5. august 2015, svarende til en stigning på ca. 1.300 %, jf. afsnit 2.2.

53. Rigsrevisionen finder, at Skatteministeriet på baggrund af de regnskabsgodkendelser fra 2014 og 2015, hvori der peges på den stigende refusion af udbytteskat, burde have set nærmere på udviklingen i refusion af udbytteskat. Rigsrevisionen konstaterer, at Skatteministeriet ikke har spurgt ind til eller bedt om dokumentation for forklaringen med amerikanske pensionskassers opkøb i danske selskaber fra SKAT på trods af, at forklaringen går igen 5 gange.

*Skatteministeriets månedlige indtægtslister til Folketingets Skatteudvalg og Finansudvalg*

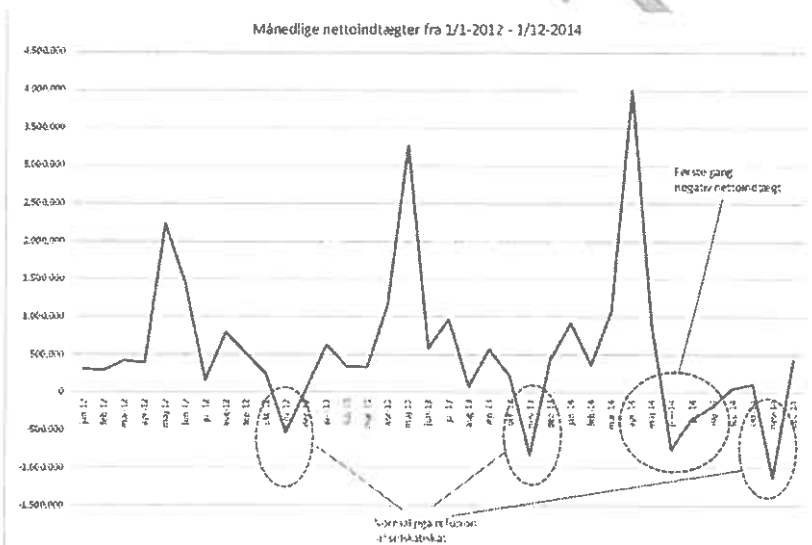
54. Skatteministeriet udarbejder månedlige indtægtslister til Folketingets Skatteudvalg og Finansudvalg blandt andet på baggrund af SKATs månedlige regnskabsgodkendelser. Det fremgår af Skatteministeriets beskrivelse af arbejdsgangen i departementet for opgaver beskrevet i SKATs virksomhedsinstruks for § 38, at i det omfang, der er særlige forhold, herunder fra SKAT månedlige regnskabsgodkendelser, der tilsiger det, udarbejdes der kommentarer hertil på indtægtslisten.

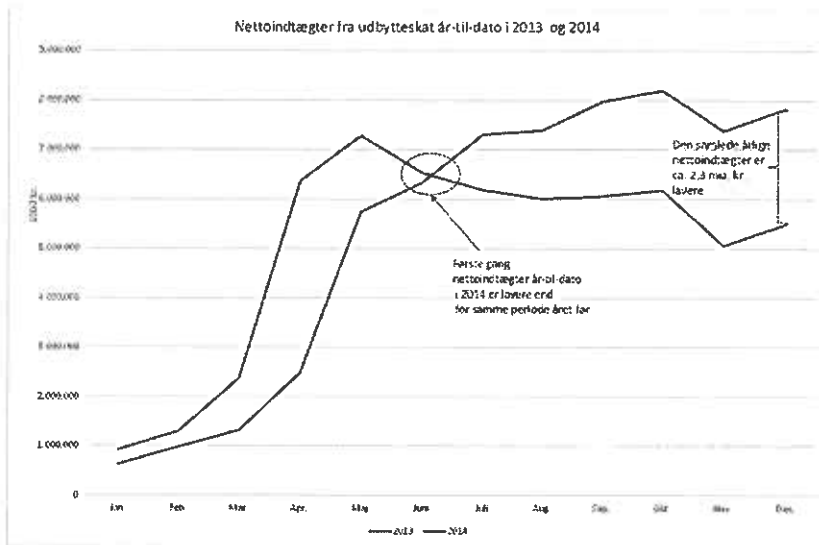
Skatteministeriet har oplyst, at forretningsgange for godkendelse af indtægtslisten består af et "visuelt tjek" i 4 kontrolled, før indtægtslisten bliver oversendt til Skatteudvalget og Finansudvalget. Først godkendes tallene for udbytteskat af den ansvarlige for det relevante indtægtsområde. Herefter bliver den samlede indtægtsliste godkendt af chefrådgiveren, af afdelingschefen og sidst af departementschefen.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Skatteministeriet ikke har haft retningslinjer for, hvilken kontrol, der ligger til grund for godkendelsen af indtægtslisterne. Skatteministeriet har oplyst, at kontrollen består af et "visuelt tjek" af, om udviklingen i indtægtslistens poster synes plausibel. Udviklingen vurderes ved at sammenligne månedens nettoindtægt for udbytteskat med nettoindtægten for samme måned året før samt de samlede nettoindtægter år-til-dato sammenholdt med foregående år. Skatteministeriet har oplyst, at det er Skatteministeriets vurdering, at det ikke i praksis via den løbende overvågning af statens indtægter generelt vil være muligt at identificere stigende svindel.

55. Rigsrevisionen har med udgangspunkt i tallene fra Skatteministeriets månedlige indtægtslister sammenlignet de månedlige nettoindtægter fra udbytteskat i perioden januar 2012 til december 2014, samt de samlede nettoindtægter år-til-dato for 2014 sammenholdt med 2013.

Figur 8 Nettoindtægter fra udbytteskat for hver måned fra januar 2012 til december 2014.  
Figur 9 Nettoindtægter år-til-dato for 2013 og 2014.





Kilde: Skatteministeriets månedlige indtægtslister

56. Det fremgår af figur 8, at der er store udsving i nettoindtægten i løbet af året, samt at der i november i årene 2012-2014 er en negativ nettoindtægt. Skatteministeriet har oplyst, at dette skyldes, at der refunderes selskabsskat hvert år i denne måned. Figuren viser ligeledes, at det derudover i juni 2014 er første gang, at der er direkte negativ nettoudbytte, og at dette fortsætter i de 2 efterfølgende måneder.

**Skatteministeriet bedes bekræfte, at det er korrekt at den negative nettoudbytteskat i november skyldes af der er modregnet selskabsskat i november måned i årene 2012, 2013 og 2014.**

Kommenterede [F29]: Skatteministeriet kan bekræfte dette, jf. Rigsrevisionens anmodning herom.

57. Det fremgår af figur 9, at de samlede nettoindtægter for udbytteskat i juni 2014 er lavere end samme måned året før, og at denne udvikling fortsætter, og at de samlede nettoindtægter i 2014 således var ca. 2,3 mia. kr. lavere end i 2013. Rigsrevisionen konstaterer, at den samlede nettoindtægt i 2014 er lavere end i 2013 på trods af, at indtægterne fra udbytteskat steg fra ca. 11,7 mia. kr. i 2013 til ca. 13,2 mia. kr. i 2014.

58. Rigsrevisionen konstaterer, at Skatteministeriet som led i ministeriets interne godkendelse af indtægtslisterne ikke har bedt om en nærmere undersøgelse, selvom der i 2014 i flere måneder var en direkte negativ nettoindtægt fra udbytteskat. Samt at der derudover er en negativ udvikling i nettoindtægten fra udbytteskat i 2014 sammenlignet med året før, hvor der i 7 måneder i træk er lavere nettoindtægter, og det samlede nettoresultat for 2014 er 2,3 mia. kr. lavere end året før på trods af at indtægterne fra udbytteskat er steget i samme periode. Rigsrevisionen er opmærksom på, at et negativt nettoindtægt i en eller flere måneder ikke i sig selv er tegn på svindel, men finder det naturligt, at Skatteministeriet i sit tilsyn beder om forklaring på en så markant negativ udvikling.

59. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Skatteministeriet i undersøgelsesperioden 6 gange har haft en bemærkning til de månedlige indtægtslister. Det drejer sig om 5 gange i 2010 og 1 gang i 2013 dvs. 1 gang i den periode hvor svindlen formodes at have fundet sted. Bemærkningen i 2013 vedrører periodisering af indtægter.

60. Rigsrevisionen kan konstatere, at Skatteministeriet alene har foretaget et "visuelt tjek" af, om udviklingen i indtægtslisterne synes plausibel. Ministeriet har oplyst, at der

ved bemærkninger i regnskabsgodkendelsen eller, hvis en udvikling skønnes ikke at være plausibel, efterspørges yderligere information hos SKAT. Rigsrevisionen finder, at Skatteministeriet i forbindelse med godkendelsen af de månedlige indtægtslister burde have efterspurgt helt grundlæggende analyser, der kunne forklare udviklingen i nettoindtægten. Sådanne analyser ville klart have peget på behovet for en grundig undersøgelse af udviklingen i refusion af udbytteskat, jf. afsnit 2.2.

Rigsrevisionen konstaterer, at Skatteministeriet således i forbindelse med godkendelsen af de månedlige indtægtslister ikke har vurderet, at der var særlige forhold i udviklingen af refusion af udbytteskat, som skulle medføre en bemærkning til indtægtslisten. Rigsrevisionen konstaterer desuden, at selvom det fremgår i tre af SKATs månedlige regnskabsgodkendelser fra 2014, at refusionerne af udbytteskat er stigende, har Skatteministeriet heller ikke på den baggrund haft bemærkninger til indtægtslisterne i 2014 eller efterspurgt grundlæggende analyser.

#### Indikationer på problemer med refusion af udbytteskat

61. Vi har undersøgt, om Skatteministeriet har modtaget andre indikationer på problemer med refusion af udbytteskat, herunder i form af kritiske revisionsrapporter, "early warnings" samt andre typer skriftlige henvendelser. Vi har i den forbindelse undersøgt, om Skatteministeriet som led i sit tilsyn har reageret på sådanne indikationer.

62. Vores undersøgelse viser, at Skatteministeriet i undersøgelsesperioden har modtaget adskillige indikationer på problemer i forbindelse med refusion af udbytteskat. Figur 7 viser de skriftlige indikationer som Skatteministeriet har modtaget i perioden 2010-2015.

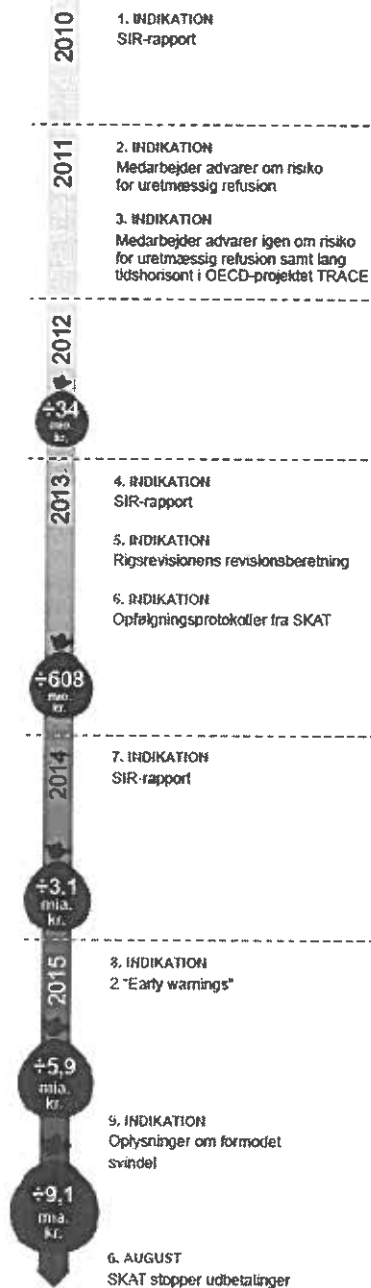
Figur 7 – Indikationer på problemer refusion af udbytteskat 2010-2015 til Skatteministeriet.

**Kommenterede [F30]:** Der gøres i denne forbindelse opmærksom på, at Skatteministeriet har reageret på SKATs ønsker om ændring af lovgivningen/bekendtgørelser, herunder henvendelser om nettoafregning for hovedaktionærer, samt deltaget i arbejdet med TRACE.

**Kommenterede [F31]:** Indikation på udfordringer, men ikke på svindel.



## INDIKATIONER TIL SKATTEMINISTERIET PÅ RISIKO FOR URETMÆSSIG REFUSION



Figur 7 viser, at Skatteministeriet i perioden 2010-2015 har modtaget flere skriftlige indikationer på problemer i forbindelse med refusion af udbytteskat.

**Kommenterede [F32]:** Figuren er misvisende. Den giver med den venstre akse indtryk af, at vidensniveauet var stigende, jf. også tidligere fremsendt høringssvar af 15. januar 2016. Beløbene bør som minimum udgå.

**Kommenterede [F33]:** At der har været indikationer på risiko for uretmæssig refusion er ikke ensbetydende med, at der har været indikationer på risiko for konkret og systematisk svindel.

Henvisningen til Early Warnings skal udgå, da de ikke handler om problemer med svindel med refusion af udbytteskat.

Skatteministeriet har i øvrigt ikke modtaget to Early warnings. Skatteministeriet har kun modtaget én Early warning fra SKAT Jura d. 7. juli 2015.

Den modtagne Early warning havde emnebeskrivelsen: Aktielån – Godskrivning af indeholdt udbytteskat, fradrag for betaling af udbyttekompensation og skattemæssigt forkerte indberetninger.

Early Warning fra 27. marts 2015 blev udvekslet mellem to områder i SKAT og var indeholdt som bilag i den i Skatteministeriet modtagne Early warning d. 7. juli 2015.

### 1. Indikation - Skatteministeriets Interne Revisions rapport fra 2010

63. Skatteministeriets Interne Revision afgav i maj 2010 en rapport vedrørende refusion af udbytteskat. Det fremgår af revisionsrapporten, at det var den daværende departementschef i Skatteministeriet, der ultimo oktober 2009 havde bedt SIR foretage en revisionsmæssig undersøgelse af refusionsordningen. Baggrunden var, at der i perioden 2006-2008 var registreret et meget lavt eller direkte negativt nettoprovenu for udbytteskat vedrørende udenlandske aktionærer, dvs. der var refunderet næsten ligeså meget eller mere udbytteskat til udenlandske aktionærer, end der samlet var indeholdt for disse. Det fremgår af forelæggelsen for departementschefen fra oktober 2009, at det ikke kan udelukkes, at der refunderes for meget udbytteskat. Det fremgår ligeledes, at SKAT ikke har været i stand til at kontrollere, om skatteydere, der ansøger om refusion ikke allerede en gang har modtaget refusion dvs. får refunderet indeholdt udbytteskat flere gange. Endelig fremgår det, at der i tidligere rapporter fra Told- og Skatteregion København i 2000 og Skatteministeriets Interne Revision i 2005 og 2007 er peget på problemer omkring refusion af udbytteskat.

Skatteministeriets Interne Revision behandler i rapporten fra 2010 ikke direkte problemstillingen omkring det lave eller direkte negative nettoprovenu, og hvorvidt det kan være udtryk for svindel eller anden form for uretmæssig refusion. I stedet fremgår det af rapporten, at der er uenighed om, hvorvidt SKATs datagrundlag kan sikre en troværdig opgørelse af nettoudbytteskat for udenlandske aktionærer.

Skatteministeriets Interne Revision pegede i rapporten fra 2010 på en række mangler og problemer i kontrollen af refusion af udbytteskat. Uddrag fra rapporten fremgår af boks 6.

Boks 6: Skatteministeriets Interne Revision peger i 2010-rapporten bl.a. på:

- at SKAT ikke kontrollerer om den udbytteskat, som selskaberne indbetaler, stemmer overens med den udbytteskat, som udbyttemodtager søger refusion for
- at SKAT refunderer udbytteskat, før skatten er indbetalt/indberettet til SKAT
- at SKAT alene kontrollerer, om blanketten er korrekt udfyldt, før der udbetales refusion.
- at SKAT ikke kontrollerer, om der foreligger et reelt ejerskab af de aktier, der anmodes om refusion på baggrund af,
- at SKAT ikke kontrollerer, om aktionæren reelt er skattepligtig i et land med en dobbeltbeskatningsoverenskomst.
- at ansvaret for SKATs proces til håndtering af udbyttebeskatning blev delt af flere procesejere, og at der ikke var defineret et overordnet ansvar for hele processen.
- at der ikke er fulgt op på 3 tidligere undersøgelser fra hhv. 2000, 2005 og 2007, som tidligere har påpeget problemstillinger omkring refusion af udbytteskat
- Kilde: Skatteministeriets Interne Revision 2010

64. Problemstillingen med, at SKAT refunderede udbytteskat før skatten var indberettet/indbetalt til SKAT, blev, på initiativ af Skatteministeriet, løst ved at en lovændring fra 2009 blev udmøntet i to bekendtgørelser i 2011 og 2012. Ændringen indebar bl.a., at fristerne for angivelse og indberetning af udbytte blev harmoniseret.

Øvnevænte lovændring med bekendtgørelser imødekom imidlertid ikke SKATs udfordring med kontrol af refusionsansøgninger for aktier placeret i omnibusdepoter. Skatteministeriets Interne Revision har sin undersøgelse fra 2015 på baggrund af en stikprøve vurderet, at danske aktier, der er ejet af udenlandske aktionærer, i langt overvejende grad er placeret i omnibusdepoter dvs. samledepoter. I disse tilfælde indeholder SKATs it-systemer ikke oplysninger om den enkelte ejer af aktierne, men kun oplysninger om ejeren af depotet, der fremstår som udbyttemodtager. Lovændringen mv. imødekom således ikke udfordringen med kontrol af refusion for hovedparten af de udenlandsk ejede aktier.

**Kommenterede [F34]:** Der er henvist til SIR-rapporter fra 2000, 2005 og 2007. SIR har ikke udarbejdet en rapport om udbytteskatområdet i 2007.

I SIR's rapport af 2010 er der henvist til et notat som en arbejdsgruppe i SKAT har udarbejdet i 2007.

**Kommenterede [F35]:** I det afsnit i 2010-rapporten fra SIR, der anbefaler samtidighed mht. indberetningerne og angivelserne af udbytte, begrundes forslaget med hensynet til at skabe bedre mulighed for at afstemme angivelserne med indberetningerne. Det har således ikke noget med omnibusdepoter at gøre. Sætningen skal derfor udgå.

Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet var opmærksom på denne problemstilling, hvilket blandt andet var årsagen til, at Skatteministeriet i 2010 besluttede at deltage i OECD-projektet TRACE. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at beslutningen om deltagelsen i projektet blev forelagt departementschefen i februar 2010. Det fremgår af forelæggelsen, at Danmark havde særlig stor interesse i deltagelse, da den danske ordning for refusion af udbytteskat ikke lod til at fungere tilfredsstillende.

**Kommenterede [F36]:** Man var opmærksom på udfordringerne med refusion af udbytteskat generelt. Dvs. at der ikke specifikt var tale om udfordringer med omnibusdepoter.

65. Rigsrevisionen konstaterer, at Skatteministeriets løsning på SKATs problemer i forhold til kontrol af ejerforholdet for de udenlandsk ejede danske aktier i omnibusdepoter, var deltagelse i et projekt, der først på lang sigt eventuelt ville kunne forbedre kontrollen. Hverken Skatteministeriet eller SKAT har sikret, at der blev iværksat kompenserende kontroller i TRACE-projektperioden. Derudover kan Rigsrevisionen konstatere, at en eventuel TRACE-løsning kun ville løse problemet med kontrol af refusion af udbytteskat fra de jædebanker, der ville vælge at implementere TRACE, og aktionærer, der ønsker at benytte sig af ordningen. Skatteministeriet har ikke arbejdet for en løsning for de lande, der ikke ville implementere TRACE. Rigsrevisionen finder på den baggrund, at TRACE ikke i sig selv ville være en tilstrækkelig løsning på problemet med SKATs utilstrækkelige kontrol af refusion af udbytteskat.

**Kommenterede [F37]:** Det følger af opgavefordelingen mellem Skatteministeriet og SKAT, at det er SKAT, der iværksætter kontroller, ikke Skatteministeriet.

**Kommenterede [F38]:** Banker i lande, der ikke indfører TRACE, kan godt implementere ordningen. Det afgørende er, at kildelandet har indført ordningen, at bankerne vil implementere den, og at aktionærerne vil benytte sig af den.

66. Rigsrevisionen konstaterer at Skatteministeriets Interne Revisions rapport fra 2010, som var udarbejdet på departementschefens foranledning, klart advarede om problemer med refusion af udbytteskat. Rigsrevisionen konstaterer endvidere, at SKAT og Skatteministeriet hverken som opfølgning på revisionsrapporten eller efterfølgende har undersøgt, om det lave eller negative nettoprovenu i 2006-2008 kunne skyldes svindel eller anden form for uretmæssig refusion.

67. Rigsrevisionen har undersøgt, om Skatteministeriet har udvekslet oplysninger med udenlandske skattemyndigheder om sikring mod uretmæssig refusion af udbytteskat. Rigsrevisionen finder, at det ville have været relevant at indhente erfaringer med forvaltning af udbytteskat fra andre landes skattemyndigheder, herunder viden om, hvordan andre lande sikrer sig mod uretmæssig refusion af udbytteskat. Skatteministeriet har oplyst, at hverken SKAT eller Skatteministeriet har udvekslet oplysninger med udenlandske skattemyndigheder om sikring mod uretmæssig refusion af udbytteskat.

## 2. Indikation – medarbejderhenvendelse oktober 2011

68. Skatteministeriet modtog i oktober 2011 en skriftlig henvendelse fra en central placeret medarbejder i SKAT, der havde et indgående kendskab til arbejdet med udbytteskat samt til OECD-projektet TRACE. Medarbejderen pegede på alvorlige og del problemer i forbindelse med kontrol af refusion af udbytteskat. Medarbejderen påpeger blandt andet, at der er risiko for uretmæssig refusion af udbytteskat, da SKAT ikke har mulighed for, at kontrollere ejerforholdet for en del af de udenlandsk ejede danske aktier. Medarbejderen peger ligeledes på, at der er risiko for refusion af udbytteskat for samme udlodning flere gange, da SKAT ikke kontrollerer om en aktionær anmoder om refusion via blanketordningen samtidig med, at depotbanken anmoder om refusion via bankordningen.

### Early warnings

Skatteministeriet, SKAT og Skatteankestyrelsen har et "early warning-institut", hvor der er fastlagt en klar procedure for, hvordan der internt

**Kommenterede [F39]:** Ja, men den pågældende medarbejder i SKAT fortsætter med at anføre, at midlet til løsning af dette problem er samtidighed mht. indberetninger og angivelser af udbyttet.

**Kommenterede [F40]:** Dette ses ikke at fremgå af henvendelsen fra medarbejderen. Sætningen skal derfor udgå.

Skatteministeriet besvarede henvendelsen med henvisning til, at der arbejdes intensivt på at finde en løsning i OECD-regi, at Skatteministeriet hurtigst muligt ville finde en løsning for så vidt angår nettoindeholdelse for hovedaktionærer, og vejledte samtidig om muligheden for at suspendere fristen på 30 dage til at træffe afgørelse med henblik på at undgå forrentning, således at det kan undersøges, hvem der er den retmæssige ejer.

ningen, hvor skatteregler bruges i strid med lovgivers intention, eller hvor der træffes afgørelser i strid med praksis eller regelgrundlaget med betydning for et større antal sager. Early warning-instituttet blev indført

**Kommenterede [F41]:** Den pågældende medarbejder skriver, at tidshorizonten er 2015 eller 2016. Om medarbejderen mener, at dette er en meget lang tidshorizont fremgår ikke af henvendelsen. En sådan nærmere vurdering af tidshorizonten fremstår imidlertid i Rigsrevisionens udkast som en gengivelse af henvendelsen.

## 3. Indikation – medarbejderhenvendelse november 2011

69. Som opfølgning på Skatteministeriets svar rettede Medarbejderen rettede herefter i november 2011 fornyet henvendelse til ministeriet og udtrykker endnu engang bekymring, idet TRACE-projektet ifølge medarbejderen har en meget lang tidshorizont. Medarbejderen understreger i henvendelsen til Skatteministeriet, at ministeriet dermed ikke følger op på



den kritiske revisionsrapport fra 2010 (1. Indikation). Medarbejderen gav over for ministeriet udtryk for, at refusionen af udbytteskat foretages mere i blinde end ved nettoindeholdelse. Skatteministeriet besvarer ikke denne henvendelse. Skatteministeriet har oplyst, at henvendelsen fra medarbejderen ikke har haft en sådan karakter og et sådant indhold, at den kan anses som en indikation på svindel med refusion af udbytteskat, er behandlet som en advarsel, idet den ikke følger Skatteministeriets procedure for anmeldelse af problemer – de såkaldte "early warnings".

**Kommenterede [F42]:** Der gøres i denne forbindelse endnu en gang opmærksom på, at Skatteministeriet fulgte op på rapporten.

**Kommenterede [F43]:** Skatteministeriet har været i løbende dialog med den pågældende medarbejder, herunder telefonisk, i den omhandlede periode.

70. Rigsrevisionen konstaterer, at Skatteministeriet i 2011, fra en central placeret medarbejder, bliver gjort opmærksom på, at anmodninger om refusion af udbytteskat er stigende og, at der er store problemer med kontrollerne på området. Således udbetales refusionerne af udbytteskat ifølge medarbejderen i blinde. Endvidere bemærker Rigsrevisionen, at Skatteministeriet gøres opmærksom på, at tidshorizonten for en eventuel løsning i OECD-regi er lang. Rigsrevisionen finder, at henvendelsen har en så alvorlig karakter, at Skatteministeriet bør tage den alvorligt, uanset om interne procedurer for at anmelde problemer er overholdt. Rigsrevisionen konstaterer, at Skatteministeriet ikke reagerer på henvendelsen.

**Kommenterede [F44]:** Det understreges, at der er ingen indikation for svindel eller risiko herfor i forbindelse med refusion af udbytteskat i de to henvendelser.

#### 4. Indikation - Skatteministeriets Interne Revisions rapport fra maj 2013

71. Skatteministeriets Interne Revision afgav, som tidligere nævnt, en revisionsrapport vedrørende refusion af udbytteskat i 2013. Rapportens vurdering var, at SKATs kontrol med refusionsanmodninger via bankordningen ikke var tilstrækkelig, og at det burde beskrives, hvad der skal kontrolleres, inden en anmodning imødekommes, ligesom grundlaget for refusion i højere grad burde kontrolleres. Rapporten anbefalede endvidere, at SKAT sikrede sig bedre mod uretmæssig refusion af udbytteskat.

72. Skatteministeriets departement modtog den 31. maj 2013 rapporten fra Skatteministeriets Interne Revision. Skatteministeriet har oplyst, at rapporten pga. en beklagelig ekspeditionsfejl i Skatteministeriet ikke er behandlet af ministeriet. Rigsrevisionen finder, at der bør være etableret en arbejdsgang i ministeriet der sikrer, at en kritisk revisionsrapport bliver behandlet i ministeriet.

73. Skatteministeriets Interne Revisions rapport fra 2013 angår først og fremmest refusion af udbytteskat via bankordningen, som den opgjorte svindel ikke vedrører. Revisionsrapporten peger dog på et generelt behov for at SKAT sikrer sig bedre mod uretmæssig refusion af udbytteskat. Derudover var rapportens hovedkonklusionen, at det samlede var Skatteministeriets Interne Revisions vurdering, at forvaltningen på udbytte- og royaltynområdet har fungeret ikke helt tilfredsstillende. Rigsrevisionen konstaterer endvidere, at Skatteministeriet heller ikke i forbindelse med deres opfølgning på rapporten har forholdt sig til muligheden for uretmæssig refusion via bankordningen.

Revisionsrapporten fra 2013 følger ligeledes op på resultaterne i revisionsrapporten fra 2010 vedrørende den manglende kontrol i forbindelse med refusion via blanketordningen. Det fremgår endvidere af rapporten, at TRACE-projektet ikke har løst problemerne omkring kontrol af ejerforholdet af udenlandsk ejede danske aktier.

#### 5. Indikation – Rigsrevisionens revisionsberetning fra august 2013

74. Rigsrevisionens fremsendte i august 2013 sin revisionsberetning om Skatteministeriets regnskaber for 2012 til Skatteministeriet, som Skatteministeriet tog til efterretning. Der henvises heri til Skatteministeriets Interne Revisions rapport fra maj 2013. Rigsrevisionen konstaterer, at ministeriet herigennem igen bliver gjort bekendt med rapporten fra Skatteministeriets Interne Revision fra 2013.

#### 6. Indikation – Opfølgingsprotokoller fra SKAT

75. Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet siden 2013 har modtaget SKATs kvartalsvise opfølgingsprotokoller fra SKATs direktion vedrørende SKATs opfølgning på 2013-rappor-

ten. Skatteministeriet har herigennem kunnet følge SKATs arbejde med opfølgning på anbefalingerne i rapporten fra 2013 om bedre sikring mod uretmæssig refusion af udbytteskat. Rigsrevisionen konstaterer, at SKATs opfølgning på rapporten fra 2013 i opfølgingsprotokollerne fra 4. kvartal 2014 angives som arbejdet i TRACE, som netop skulle følge op på problemstillinger omkring blanketordningen.

Rigsrevisionens undersøgelse viser, at TRACE-projektet blev afsluttet i februar 2013, men ikke er implementeret i Danmark eller andre lande, jf. afsnit 2.2. Vores undersøgelse viser, at departementet har deltaget i arbejdet med TRACE i OECD-regi gennem deltagelse i en styringsgruppearbejdsgruppe.

Skatteministeriet har således ikke reagerer på, at SKAT reelt ikke har arbejdet med at forbedre kontrollen med refusion af udbytteskat. Dette på trods af, at Skatteministeriet deltog i styringsgruppen arbejdsgruppen for TRACE, og dermed var vidende om, at TRACE-projektet ikke havde løst de konstaterede problemer med refusion af udbytteskat.

#### 7. Indikation – rapport fra Skatteministeriets Interne Revision fra 2014

76. Skatteministeriets Interne Revision afgav i 2014 rapporten "SKATs opfølgning på Skatteministeriets Interne Revisions anbefalinger og identificerede ikke-korrigerede fejl fra tidligere år". Rapporten indeholder en general status over SKATs opfølgning på Skatteministeriets Interne Revisions anbefalinger, og det fremgår af rapporten, at 57 ud af i alt 107 anbefalinger fra SIR er uafsluttede. Skatteministeriets Interne Revision anbefaler i rapporten, at SKAT opprioriterer behandlingen af anbefalinger og får fokus på identificerede, ikke korrigerede fejl. Det fremgår af Skatteministeriets Interne Revisions rapport fra 2015, at anbefalingen om bedre sikring mod uretmæssig refusion af udbytteskat er blandt de 57 uafsluttede anbefalinger. Rigsrevisionen konstaterer, at det ikke er et enkeltstående tilfælde, at Skatteministeriet ikke har fulgt op på Skatteministeriets Interne Revisions anbefalinger.

Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet i sommeren 2014 igangsatte en omfattende analyse af Betaling og Regnskabsområdet i SKAT. Baggrunden var ifølge SKAT, at der forelå en række indikationer fra Rigsrevisionen, SIR og andre på, at risikoen for utilsigtede hændelser var særligt stor på dette område. Ud af analysen kom blandt andet en anbefaling om generelt at styrke kontrolmiljøet markant, at etablere en central regnskabsfunktion samt en række andre forbedringer af kvalitet og organisering af regnskabet for § 38 Skatter og Afgifter. Rigsrevisionen finder dette initiativ positivt, men konstaterer samtidigt, at disse initiativer har et langsigtet perspektiv, og har derfor ikke på nuværende tidspunkt løst de problemer, som SKAT har i forhold til refusion af udbytteskat.

#### 8. Indikation – "Early warnings" om risiko for uretmæssig refusion

77. Skatteministeriet har modtaget to såkaldte "early warnings" om risiko for uretmæssige refusion af udbytteskat i forbindelse med aktieudlån henholdsvis den 27. marts 2015 og den 7. juli 2015. Den mulige uretmæssige refusion af udbytteskat i forbindelse med aktieudlån vedrører bankordningen, og formodes at være foregået uafhængigt af den formodede svindel via blanketordningen. Rigsrevisionen konstaterer dog, at Skatteministeriet igen med de to "early warnings" er blevet gjort opmærksom på mulige problemer vedrørende refusion af udbytteskat, og behovet for at undersøge udbytteområdet nærmere, herunder udviklingen i indtægterne fra og refusionen af udbytteskat. Rigsrevisionen konstaterer, at Skatteministeriet ikke i forbindelse med deres behandling af de to "early warnings" om aktieudlån har forholdt sig til udviklingen i refusion af udbytteskat.

#### 9.8. Indikation - Oplysninger udefra om formodet svindel

78. SKAT og Skatteministeriet modtog i sommeren 2015 oplysninger udefra om formodet svindel med refusion af udbytteskat. SKAT udbetalte i perioden efter de modtog oplysninger og indtil udbetalingerne blev stillet i bero ca. 3,2 3,1 mia. kr. i refusion af udbytteskat. SKAT stillede udbetalingerne i bero den 6. august 2015.

#### Resultat

**Kommenterede [F45]:** Som anført i tidligere høringsvar af 15. januar 2016, har Skatteministeriet etableret en fast procedure for opfølgning på rapporter fra SIR.

**Kommenterede [F46]:** Der er tale om én Early Warning, som vedrørte andre forhold end svindel med refusion af udbytteskat.

**Kommenterede [F47]:** Skatteministeriet har kun modtaget én Early warning fra SKAT Jura d. 7. juli 2015. Den modtagne Early warning havde emnebeskrivelsen: Aktieudlån – Godskrivning af indeholdt udbytteskat, fradrag for betaling af udbyttekompensation og skattemæssigt forkerte indberetninger. Den modtagne Early warning handler således ikke om svindel med refusion af udbytteskat.

Skatteministeriet har i øvrigt ikke modtaget en Early Warning d. 27. marts 2015.

Early warningen d. 7. juli 2015 er modtaget fra SKAT Jura og vedlagt forskellige bilag, blandt andet en Early warning fra Store Selskaber i SKAT til Jura i SKAT fra marts 2015. Sidstnævnte Early warning er først modtaget i Skatteministeriets departement i forbindelse med modtagelsen af Early warningen fra Jura i SKAT d. 7. juli 2015. Early Warningen fra Store Selskaber til Jura i SKAT havde emnebeskrivelsen: Udbytte og udbytteskat i forbindelse med aktieudlån.

Skatteministeriet har i overensstemmelse med retningslinjerne udarbejdet en vurdering af den modtagne Early warning. Denne vurdering er offentliggjort og sendt til Skatteudvalget i september 2015. Herudover fremgår det af direkte af Skatteministeriets vurdering, at "Skatteministeriet vil dog under alle omstændigheder analysere de gældende regler for beskætning, indeholdelse og indberetning af udbytte med henblik på at sikre, at reglerne er tilstrækkeligt robuste. Dette vil bl.a. ske ved, at der nedsættes en ny tværfaglig arbejdsgruppe på udbytteområdet med deltagelse af de relevante ministerier, SKAT og Finanstilsynet."

79. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Skatteministeriets tilsyn med refusion af udbytteskat har været særdeles mangelfuldt.

Skatteministeriet har ført et fragmenteret tilsyn uden at sammenholde oplysninger fra deres almindelige tilsyn med de indikationer på problemer med refusion af udbytteskat, som de har modtaget. Såfremt Skatteministeriet havde ført et mere proaktivt tilsyn og sammenholdt deres tilgængelige oplysninger, ville ministeriet været blevet opmærksom på behovet for en nærmere undersøgelse af området. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at helt simple analyser af udviklingen i refusion af udbytteskat ville have peget på problemer på området.

Skatteministeriet har ikke undersøgt stigningen i refusion af udbytteskat nærmere, fx når ministeriet via regnskabsgodkendelserne fra SKAT bliver gjort bekendt med, at der i maj 2015 udbetales 4,2 mia. kr., hvilket er 2,8 mia. kr. mere end samme måned året før svarende til en stigning på 200 %. Endvidere gør SKAT via regnskabsgodkendelsen fra juni 2015 ministeriet opmærksom på, at der er en stigende tendens i refusionerne af udbytteskat, og at der år-til-dato i juni 2015 er refunderet 6,6 mia. kr. mod 4,1 mia. kr. år-til-dato i juni 2014 og 1,7 mia. kr. år-til-dato i juni 2013.

Rigsrevisionen konstaterer desuden på baggrund af indtægtslisterne, at der er en negativ udvikling i nettoindtægten fra udbytteskat i 2014 hvor der i 7 måneder i træk er lavere nettoindtægter sammenlignet med samme måneder i 2013. Dertil kommer, at den samlede nettoindtægt i 2014 er 2,3 mia. kr. lavere end i 2013 på trods af, at indtægterne fra udbytteskat er steget i samme periode. Endvidere konstaterer Rigsrevisionen, at nettoindtægten fra udbytteskat for første gang, udover i november måned, var direkte negativ i 2014 og heraf i 3 på hinanden følgende måneder, at Skatteministeriet ikke har fundet anledning til at undersøge denne udvikling nærmere i forbindelse med ministeriets godkendelse af de månedlige indtægtslister.

Skatteministeriet har derudover ikke forholdt sig til og reageret på flere indikationer af problemer med refusion af udbytteskat. Skatteministeriet har undersøgelsesperioden modtaget indikationer i form af diverse rapporter om udbytteskat fra Skatteministeriets Interne Revision, henvendelser fra en medarbejder samt "early warnings" om risiko for uretmæssig refusion af udbytteskat i forbindelse med aktieudlån. Skatteministeriet reagerer først, da SKAT modtager oplysninger udefra om formodet svindel.

**Kommenterede [F48]:** Det er igen anført, at Skatteministeriet gøres opmærksom på udviklingen vedrørende refusioner om udbytte fra SKATs månedlige regnskabsgodkendelser.

Jf. regnskabsgodkendelserne fremgår udviklingen umiddelbart at være årsagsforklaret. Se i øvrigt bemærkninger til side 2, 4. afsnit i konklusion.

**Kommenterede [F49]:** SKAT er, efter kildeskattelovens § 69 B, lovmæssigt forpligtet til at refundere for meget indeholdt udbytteskat. Der skal således foreligge helt særlige grunde for at de samlede udbetalinger stilles i bero. Der skal, med andre ord, være den fornødne dokumentation for fx svindel, inden at så drastisk et tiltag iværksættes.

Det er SKATs opfattelse, at det først den 6. august 2015 var muligt for SKAT at konstatere, at der var hold i de oplysninger, som blev modtaget den [redacted]. Afsnittet bør udgå, da det efter SØIK's vurdering ikke er muligt at lade denne retvisende beskrivelse af forløbet fremgå af beretningen uden at kompromittere efterforskningen.

**Kommenterede [F50]:** Jf. kommentarer til hovedkonklusionen.

## Bilag 1. Statsrevisorernes anmodning

Undersøgelsen er igangsat på baggrund af en statsrevisoranmodning.

Statsrevisorerne bad om, at undersøgelsen skulle afdække nedennævnte forhold. Det er tillige angivet, i hvilke afsnit i beretningen punkterne er behandlet.

Undersøgelsen skulle ifølge Statsrevisorerne	Her behandles punkterne
Gennemgå resultatet af Skatteministeriets Interne Revisions undersøgelse af kontrolsvigtet i forbindelse med refusion af udbytteskat, herunder de væsentligste årsager til kontrolsvigtet.	Udvalgte resultater fra Skatteministeriets Interne Revisions undersøgelse behandles i afsnit 2.2, men indgår også som baggrundsinformation og kilde i afsnit 2.1 og 2.3.
Undersøge Skatteministeriets departements tilsyn med SKATs forvaltning af refusion af udbytteskat siden 2010 –	Skatteministeriets tilsyn behandles i afsnit 2.3
Vurdere den ledelsesmæssige opfølgning i SKAT og i Skatteministeriet på bemærkninger og anbefalinger vedrørende refusion af udbytteskat fra Skatteministeriets Interne Revision og Rigsrevisionen siden 2010	Den ledelsesmæssige opfølgning i SKAT og Skatteministeriet behandles i henholdsvis afsnit 2.2 og 2.3
Vurdere de aktuelle forretningsgange og kontroller i SKAT ved refusion af udbytteskat, herunder vurdere om datagrundlag og systemunderstøttelse har været tilstrækkelig til at kontrollere refusionsanmodninger fra udlandet. I den forbindelse anmodes også om en undersøgelse af, om SKAT har anvendt resultatløn eller lignende bonusordninger for at få ekspederet et stort antal refusionssager.	SKATs forretningsgange og kontroller, herunder datagrundlag og systemunderstøttelse, i forbindelse med refusion af udbytteskat behandles i afsnit 2.2  SKATs anvendelse af resultatløn eller lignende bonusordninger behandles i afsnit 2.2
Redegøre for hvordan SKAT har opgjort, at der er svindlet for ca. 6,2 mia.kr. SKAT har efter Statsrevisorernes anmodning om en undersøgelse anmeldt formodet svindel for yderligere 2,9 mia. kr.	SKATs opgørelse af den formodede svindel for 6,2 mia. kr. og den efterfølgende anmeldelse af yderligere 2,9 mia. kr. behandles i afsnit 2.1



## Bilag 2. Metodisk tilgang

Undersøgelsen er bl.a. baseret på gennemgang af Skatteministeriets Interne Revisions undersøgelse af kontrolsvigtet, og udvalgte resultater fra denne undersøgelse er inddraget i beretningen. Derudover er undersøgelsen baseret på gennemgang af skriftligt materiale fra SKAT, herunder materiale fra kvartalsmøder, spørgsmål fra Folketinget, orientering af Skatteudvalget og de månedlige regnskabsgodkendelser.

Herudover indgår Rigsrevisionens egen årsrevision og it-revision af udbytteskatområdet i 2015, samt materiale og revisionsrapporter fra Skatteministeriets interne revision.

Fra 2010-2012 bestod Skatteministeriet af Koncerncentret og SKAT. Koncerncentret blev dannet ved sammenlægning af det tidligere departement og SKATs hovedcenter. Departementschefen var således øverste administrative leder af koncerncentret, som varetog de centrale udviklings- og styringsopgaver for Skatteministeriet. Den 1. januar 2013 blev Koncerncentret opløst. Der blev atter etableret et selvstændigt departement, og SKATs hovedcenter blev ført tilbage til SKAT. Fra 2010-2012 udgjorde Skatteministeriets departement og SKAT en enhedsorganisation. Skatteministeriet bestod af koncerncentret og SKAT. Departementschefen var således øverste administrative leder af koncerncentret, som varetog de centrale drifts-, udviklings- og styringsopgaver for enhedsorganisationen. Den 1. januar 2013 blev SKAT udskilt i en selvstændig styrelse under departementet.

Kommenterede [F51]: Skatteministeriet var jf. tidligere kommentar ikke en enhedsorganisation.

### Møder

Vi har holdt møder med følgende:

- Skatteministeriet
- SKAT

Formålet med møderne har været at få supplerende forklaringer til det materiale vi har modtaget, samt til at få en dybere forståelse for dele af området, fx opgørelsen af den formodede svindel.

### Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- Skatteministeriets interne undersøgelse om SKATs administration af udbytteskat og refusion af udbytteskat.
- Skatteministeriets månedlige indtægtslister
- Referater og indstillinger om SKATs og Skatteministeriets opfølgning på rapporter fra Skatteministeriets interne revision og Rigsrevisionen.
- Resultatlønskontrakter for SKATs direktion
- Rigsrevisionens årsrevision og it-revisionens resultater af revisionen af udbytteskat i 2015.
- Diverse notater/redegørelser udarbejdet af SKAT el. Skatteministeriet på Rigsrevisionens forespørgsel

Skatteministeriets Interne Revisions undersøgelse af SKATs administration af udbytteskat og refusion af udbytteskat fra september 2015 blev bestilt af Skatteministeriet. Skatteministeriets interne revision gør i rapporten opmærksom på, at undersøgelsen ikke er revision i overensstemmelse med de internationale principper og standarder for offentlig revision. Undersøgelsen er alene udarbejdet med det formål, at understøtte skatteministeren med at vurdere SKATs administration af udbytteskat og refusion heraf, med henblik på at orientere Skatteudvalget herom.

UDKAST

## Bilag 3. Ordliste

Aktieudlån	Ejeren af en aktie kan låne denne ud til anden part. Aktielåneren har råderetten over aktien i en på forhånd fastsat periode eller indtil aktien tilbagekaldes.
Bankordningen	Bankordningen er en aftale mellem SKAT og tre banker, der består i, at de tre banker kan anmode SKAT om refusion af udbytteskat på vegne af udenlandske aktionærer
Blanketordningen	Ved anmodning om refusion af udbytteskat via blanketordningen, skal aktionæren indsende en udfyldt blanket til SKAT med anmodning om refusion af udbytteskat
Dobbeltbeskatningsoverenskomst (DBO)	De respektive dobbeltbeskatningsoverenskomster fastsætter, hvor meget aktionæren skal betale i udbytteskat i henholdsvis Danmark og hjemlandet. For aktionærer bosat i lande, der har en DBO med Danmark, betyder det, at den udenlandske modtager af dansk aktieudbytte kan anmode SKAT om at få refunderet den indeholdte udbytteskat helt eller delvist afhængigt af, hvad der er fastsat i DBO-aftalen
Early warnings	Betegnelse for system til håndtering af henvendelser til SKAT, Skatteministeriet eller Skatteankestyrelsen om huller i lovgivningen eller lignende, der medfører en trussel mod statskassen.
Indtægtsliste til Folketingets Skatteudvalg og Finansudvalg	Indeholder regnskabsoplysninger om nettoindtægterne fra skatter og afgifter fra den pågældende måned samt for samme måned året før. Indtægtslisten indeholder endvidere oplysninger om indtægterne år-til-dato og sammenligner år-til-dato året før.
Nettoprovenu for udbytteskat	Indtægterne fra udbytteskat fraregnet refusion.
OECD-projektet TRACE (Treaty Relief and Compliance Enhancement)	Formålet med projektet er at etablere et system, hvor der foretages automatisk nettoindeholdelse af udbytteskat i henhold til den relevante dobbeltbeskatningsoverenskomst i forbindelse med udbetaling af udbytte til udenlandske aktionærer. Ved nettoindeholdelse af udbytteskat foretages ikke refusion
Omnibusdepot	Et samledepot typisk ejet af en udenlandsk bank hvori danske aktier, der er ejet af personer hjemmehørende i udlandet kan være placeret. I disse tilfælde indeholder SKATs IT-systemer ikke oplysninger om den enkelte ejer af aktierne, men kun oplysninger til identifikation af ejeren af omnibusdepotet.
Opfølgingsprotokoller	Protokoller udarbejdet i SKAT. Protokollerne giver et overblik over SKATs arbejde med opfølgning på anbefalingerne fra Skatteministeriets Interne Revision.

Refusion af udbytteskat	Tilbagebetaling af for meget indbetalt udbytteskat for udenlandske aktionærer i henhold til en dobbeltbeskatningsoverenskomst
Regnskabsgodkendelser	Den afsluttende godkendelse af et regnskab for en periode fx en måned eller et kvartal
Skatteministeriets Interne Revision (SIR)	Reviderer efter aftale mellem Skatteministeriet og Rigsrevisionen i henhold til §9 i Rigsrevisorloven Skatteministeriets enheder. SIR refererer til Skatteministeriets departementschef.
Udbytteskat	Beskatning af aktionærers udbytte fra aktier i danske virksomheder.
VP-ordning	En aftale om nettoindeholdelse af udbytteskat for udenlandske investorer. Administreres af VP-Securities (Værdipapircentralen).