



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

Marts 2020

**Rigsrevisionens notat om
beretning om**

SKATs forvaltning af og Skatteministeriets tilsyn med refusion af udbytteskat

Opfølgning i sagen om SKATs forvaltning af og Skatteministeriets tilsyn med refusion af udbytteskat (beretning nr. 11/2015)

10. marts 2020

RN 1407/20

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om SKATs forvaltning af og Skatteministeriets tilsyn med refusion af udbytteskat, som blev indledt med en beretning i 2016. Vi har tidligere behandlet sagen i notat til Statsrevisorerne af 3. juni 2016. Rigsrevisionen har desuden i notat af 15. januar 2020 foretaget en faktisk gennemgang af det forlig, som Skattestyrelsen indgik med 61 amerikanske pensionsplaner mfl. i maj 2019.

Konklusion

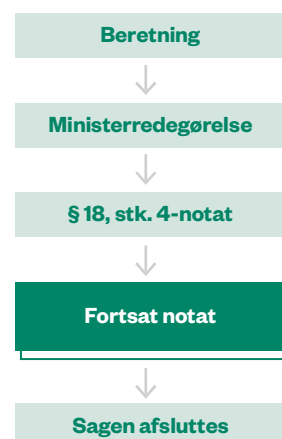
Skatteministeriet har gennemført en række initiativer for at forbedre forvaltningen af refusion af udbytteskat.

Rigsrevisionen har gennemgået initiativerne og vurderer, at dele af sagen kan afsluttes. Det drejer sig om resultatet af SKATs gennemgang af de berosatte anmodninger om refusion af udbytteskat og resultatet af gennemgangen af udbetalingerne foretaget via bankordningen.

Rigsrevisionen baserer denne konklusion på følgende:

- Skatteministeriet har gennemført en kontrol af de berosatte anmodninger, hvor der vurderes at være særlige risici (særudsøgninger). Resultatet af kontrollen var, at 30 % af de færdigbehandlede anmodninger om udbytterefusion enten er afvist eller delvist afvist.
- Skatteministeriet har gennemført en complianceundersøgelse af den generelle efterrettelighed i de berosatte anmodninger - både fra blanketordningen og bankordningen - og har anvendt resultaterne fra undersøgelsen i kontrollen. Ministeriet har foretaget yderligere kontrol af en række afledte sager, dvs. i de tilfælde, hvor der er foretaget korrektion som led i sagsbehandlingen, er den pågældende aktionærs øvrige anmodninger blevet kontrolleret. Herudover er der udført kontrol af ansøgninger fra 2 konkrete lande, som Skattestyrelsen har vurderet udgør en særlig risiko.
- Skatteministeriet har gennemført undersøgelser af den nu opsagte bankordning og har identificeret 4 tilfælde af formodet svig for 828.000 kr. Gennemgangen viste yderligere, at der er udbetalt uberettiget refusion af udbytteskat, hvilket ministeriet bl.a. forfølger civilretligt.

Sagsforløb for en større undersøgelse



Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- Skatteministeriets arbejde med kontrol af anmodninger om refusion af udbytteskat og resultatet af analysen vedrørende kontrolstrategien
- resultatet af Skatteministeriets arbejde med at undersøge, om der kan skabes løsninger baseret på nettoindeholdelse
- resultatet af Skattestyrelsens implementering af det nye fælles risikoregister for hele Skattestyrelsen, som forventes færdigimplementeret i 2021, og ministeriets udrulning af det koncernfælles rammeværk for risikostyring, hvor der forventes at foreligge et første koncernfælles risikooverblik og et for hver styrelse i 2. halvår 2020.

I. Baggrund

SØIK

Forkortelse for Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet.

2. Rigsrevisionen afgav i februar 2016 en beretning om SKATs forvaltning af og Skatteministeriets tilsyn med refusion af udbytteskat i perioden 1. januar 2010 - 5. august 2015. Statsrevisorerne anmodede i september 2015 Rigsrevisionen om at undersøge området på baggrund af den formodede svindel med refusion af udbytteskat for 6,2 mia. kr., som SKAT anmeldte til SØIK den 24. august 2015. SKAT anmeldte efterfølgende formodet svindel for yderligere 2,9 mia. kr. Efter beretningens afgivelse anmeldte SKAT yderligere formodet svindel, så beløbet nu i alt udgør 12,7 mia. kr. Beretningens formål var at vurdere, om SKATs forvaltning af refusion af udbytteskat og Skatteministeriets tilsyn hermed havde været tilfredsstillende.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, påtalte de på det skarpeste, at SKAT havde ført en helt utilstrækkelig kontrol med udbetalingerne af refusion af udbytteskat, og at Skatteministeriets tilsyn havde været særdeles mangelfuldt. Statsrevisorerne konstaterede sammenfattende, at risikostyringen i SKAT og Skatteministeriet havde været helt utilstrækkelig.

4. På baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

Et opfølgingspunkt afsluttes, når Statsrevisorerne på baggrund af indstilling fra Rigsrevisionen vurderer, at myndighedernes initiativer er tilfredsstillende.

Opfølgingspunkt	Status
1. Skatteministeriets arbejde med kontrol af anmodninger om refusion af udbytteskat, herunder de skærpede krav til dokumentation.	Behandles i dette notat.
2. Resultatet af SKATs gennemgang af de berosatte anmodninger om refusion af udbytteskat og resultatet af gennemgangen af udbetalingerne foretaget via bankordningen.	Behandles i dette notat.
3. Resultatet af Skatteministeriets arbejde med at undersøge, om der kan skabes løsninger i stil med den tidligere bankordning.	Behandles i dette notat.
4. Resultatet af Skatteministeriets arbejde med at sikre et opdateret risikobillede for SKAT, ministeriets arbejde med at etablere en intern styring, som fører til, at der handles på identificerede risici, og departementets skærpede procedurer vedrørende overvågning af skatte- og afgiftsindtægterne.	Behandles i dette notat.

5. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på punkterne.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

6. Skatteministeriet har gennemført en organisationsændring pr. 1. juli 2018, hvor opgaven i forhold til udbytteskatten overgik fra det daværende SKAT til Skattestyrelsen. Vi anvender SKAT om perioden før organisationsændringen og Skattestyrelsen om perioden efter.

II. Skatteministeriets initiativer

7. Vi gennemgår i det følgende Skatteministeriets initiativer i forhold til de udestående opfølgningspunkter. Gennemgangen er baseret på brevvekslinger og et møde med Skatteministeriet og Skattestyrelsen. Herudover har Rigsrevisionen i efteråret 2019 udført en forvaltningsrevision af refusion af udbytteskat i Skattestyrelsen, som vedrører anmodninger modtaget fra den 1. januar 2016 og frem. Gennemgangen baserer sig også på oplysninger indhentet under denne revision, men dette notat har et afgrænset fokus på at følge op på beretningen fra 2016 og vurdere, om Skattestyrelsen i dag har forbedret kontrollen med udbetaling af refusion af udbytteskat, herunder skærpet kravene til dokumentation.

Skatteministeriets arbejde med kontrol af anmodninger om refusion af udbytteskat, herunder de skærpede krav til dokumentation

8. SKAT stoppede for udbetaling af refusion af udbytteskat den 6. august 2015. Ved udgangen af 2015 var der ophobet ca. 27.200 anmodninger om refusion, som ikke var sagsbehandlet, og som var stillet i bero. Disse benævnes de berosatte anmodninger. Vi behandler disse i næste afsnit, der omhandler resultatet af SKATs gennemgang af de berosatte anmodninger og resultatet af gennemgangen af udbetalingerne foretaget via bankordningen.

I dette afsnit vurderer Rigsrevisionen, om Skattestyrelsen har forbedret kontrollen af anmodninger, herunder skærpet kravene til dokumentation for anmodninger modtaget fra den 1. januar 2016 og frem.

9. Statsrevisorerne påtalte, at SKAT ikke havde kontrolleret helt grundlæggende oplysninger i anmodningerne om refusion af udbytteskat, fx ejerskab, og om ansøger havde betalt udbytteskat, og at SKAT ikke havde haft en klar ansvars- og opgavefordeling, forretningsgange og it-systemer, der kunne understøtte kontrollen.

De berosatte anmodninger

Sagspuljen af berosatte anmodninger består af anmodninger, som ikke var sagsbehandlet ved udbetalingsstoppet den 6. august 2015, og anmodninger modtaget i resten af 2015. Puljen bestod af ca. 27.200 anmodninger, hvor der i alt var søgt om ca. 1,5 mia. kr.

Ansvars- og opgavefordeling

10. Skatteministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at hele udbetalingsopgaven nu var placeret entydigt i SKAT Kundeservice i en central sagsbehandlingsenhed, hvor der blev foretaget kontrol, sagsbehandling og udbetaling for alle anmodninger om refusion modtaget siden den 1. januar 2016. Formålet med den centrale sagsbehandlingsenhed var at sikre en mere ensartet sagsbehandling for alle anmodninger, herunder skærpede krav til dokumentation.

11. Skatteministeriet har oplyst, at der løbende er tilført flere resurser til udbytteområdet. Pr. 31. december 2019 er der allokeret 103 medarbejdere til sagsbehandling fordelt på 5 udbytteenheder, mens der fra starten af 2016 samlet set var allokeret 50 medarbejdere. Ministeriet har oplyst, at den nye organisering af skattevæsenet, der trådte i kraft pr. 1. juli 2018, har medført, at opgaven med sagsbehandling af udbytte-refusionssager er forankret i afdelingen Selskabsprocesser i Skattestyrelsen. Efter endt sagsbehandling bliver renteberegning og udbetaling effektueret af afdelingen Optrækning og Betaling i Skattestyrelsen. Ministeriet har oplyst, at afdelingen Selskabsprocesser har til opgave at sikre, at processen vedrørende refusion af udbytteskat løbende overvåges, vedligeholdes og udvikles, så den lever op til de politiske krav, Skattestyrelsens strategiske mål og brugernes ønsker.

Systemunderstøttelse af opgaven

12. Skatteministeriet har oplyst, at en væsentlig mangel ved SKATs administration af udbytterefusionsområdet før august 2015 var, at der ikke var effektive arbejdsgange og støttesystemer til registrering og journalisering af anmodninger om udbytterefusion.

13. Skattestyrelsen igangsatte den 1. juni 2016 et nyt digitalt system ved navn DURO til registrering af de enkelte anmodninger om refusion af udbytteskat. DURO er tillige et støttesystem for den administrative sagsbehandling, bl.a. til registrering af den underliggende dokumentation for anmodningerne. Skatteministeriet har oplyst, at DURO er udviklet, så anmodninger om udbytterefusion kan indsendes digitalt til Skattestyrelsen via en webformular på SKATs hjemmeside, og at det siden den 1. april 2017 som hovedregel kun har været muligt at anmode om udbytterefusion ved brug af den digitale løsning. Ministeriet har videre oplyst, at DURO rummer en række fordele, herunder lettelse af arbejdsgange i forbindelse med fx indkaldelse af dokumentation. Herudover har ministeriet oplyst, at den enstrengede digitale sagsmodtagelse sikrer, at alle anmodninger bliver registreret i systemet allerede ved modtagelsen, ligesom sagsregistrering i DURO generelt har en højere kvalitet end tidligere.

Kontrol af anmodninger om refusion af udbytteskat

14. Skatteministeren var i sin redegørelse enig med Statsrevisorerne i, at kontrollen med udbetaling af refusion af udbytteskat havde været utilstrækkelig, og at sagsbehandlingsprocesserne omkring refusion af udbytteskat ikke havde været tilrettelagt forsvarligt. Rigsrevisionen konstaterede i beretningen, at refusionen skete på et helt utilstrækkeligt grundlag, og at SKAT ikke kontrollerede helt grundlæggende oplysninger i anmodningerne.

DURO

DURO (Digital Udbytte Refusions Overgangsløsning) er baseret på sagsstyringsystemet F2, der efterfølgende er blevet tilpasset de krav og funktioner, som kræves ved behandlingen af refusionsanmodninger.

15. Da den formodede svindel med udbytteskat blev opdaget i 2015, blev der iværksat et udbetalingsstop for udbytteskat. Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet i forlængelse heraf udarbejdede vejledninger og retningslinjer til sagsbehandlere, som fastlægger, hvilke konkrete forhold der skal kontrolleres i forbindelse med behandling af anmodninger om udbytterefusion. Ministeriet har desuden oplyst, at der er blevet udarbejdet forskellige værktøjer til støtte for medarbejdernes sagsbehandling, fx skabeloner til brug for indkaldelse af materiale. De konkrete forhold, der efter retningslinjerne skulle kontrolleres, var spørgsmålet om:

- anmoders ejerskab af aktien
- hvorvidt anmoder var fuldt skattepligtig i det relevante land (omfattet af dobbeltbeskatningsoverenskomst mv.)
- hvorvidt anmoder var retmæssig ejer
- eventuelt repræsentationsforhold (fuldmagtserklæring)
- eventuelt aktielån
- retlig kvalifikation af fx pensionsfonde mv.

Skatteministeriet har oplyst, at det i retningslinjerne blev beskrevet, hvilken dokumentation SKAT anså for tilstrækkelig til at dokumentere ovennævnte forhold. Retningslinjerne for tilstrækkelig dokumentation var, ifølge ministeriet, beskrevet med udgangspunkt i konkrete eksempler, da det ikke var muligt at opstille præcise krav om tilstedeværelse af bestemte dokumenter, da disse varierer fra land til land (og fra pengeinstitut til pengeinstitut).

Fra marts 2016 påbegyndte det daværende SKAT at udbetale refusionsanmodninger modtaget fra den 1. januar 2016 og frem. Alle udbetalinger undergik materiel kontrol, som beskrevet ovenfor, hvilket ifølge Skatteministeriet var en resursetung opgave.

Skatteministeriet har oplyst, at der på grundlag af gennemgang og kontrol af et stort antal af de berosatte anmodninger blev gennemført en complianceundersøgelse, der gav viden om risici på udbytterefusionsområdet og viden om regelefterlevelsen. I forlængelse heraf blev der udarbejdet en kontrolstrategi, der beskrev, hvordan det fremtidige kontrolarbejde skulle tilrettelægges. Kontrolstrategien er tilrettelagt på baggrund af risiko og væsentlighed og indebærer ifølge ministeriet, at der fortsat vil være et højt kontrolniveau. Ministeriet har oplyst, at kontrolstrategien er udtryk for en afvejning af provenusikring og resurseanvendelse. For alle anmodninger gælder, at de som minimum underkastes en formel kontrol. Hertil kommer, at alle anmodninger med visse karakteristika og anmodninger, hvor der vurderes at være særlige risici, derudover vil gennemgå en materiel kontrol. Desuden vil en række øvrige anmodninger gennemgå en materiel kontrol som led i en stikprøvekontrol. For så vidt angår de sager, hvor der har været konkret mistanke om svig, er de sendt til fagområdet Særlig Kontrol i Skattestyrelsen. Det drejer sig om sager fra perioden 2016-2018 med et samlet beløb på 1,3 mia. kr., hvor anmodningerne om udbytterefusion er afvist.

16. Skatteministeriet har oplyst, at den materielle kontrol i dag består i at efterprøve og vurdere – via dokumentgennemgang, revision og øvrige kontrolhandlinger – om aktionærer, der anmoder om refusion af udbytteskat, opfylder følgende 5 betingelser i boks 1.

Materiel kontrol

Den materielle kontrol består bl.a. af en efterprøvelse via dokumentgennemgang og en skattefaglig vurdering af, om der reelt ligger aktier bag anmodningen, og om det er den retmæssige ejer, der ansøger.

Formel kontrol af anmodninger modtaget fra den 1. januar 2016 og frem

Den formelle kontrol består i en overordnet kontrol af den fremsendte dokumentation. Den formelle kontrol for sager modtaget efter den 1. januar 2016 vil ifølge Skatteministeriet være mere omfattende end for ældre sager, da systemunderstøttelsen er forbedret.

Dobbeltbeskatningsoverenskomst

Refusion af udbytteskat sker som udgangspunkt til aktionærer i lande, som Danmark har en dobbeltbeskatningsoverenskomst med. De respektive dobbeltbeskatningsoverenskomster fastsætter, hvor meget aktionæren skal betale i udbytteskat i det land, hvor det udloddende selskab er hjemmehørende. For aktionærer bosat i lande, der har en dobbeltbeskatningsoverenskomst med Danmark, betyder det, at den udenlandske modtager af dansk aktieudbytte kan anmode Skattestyrelsen om at få refunderet den indeholdte udbytteskat helt eller delvist, afhængigt af hvad der er fastsat i dobbeltbeskatningsoverenskomsten.

Boks 1

De 5 betingelser, der skal være opfyldt, for at Skattestyrelsen udbetaler refusion af udbytteskat

1. Aktionæren eller dennes repræsentant skal indgive en ansøgning om refusion af dansk udbytteskat ved at benytte den digitale blanket (webblanketten). Repræsentanter, der har behov for at sende ansøgninger for mange aktionærer, kan benytte et særligt masseafleveringsformat.
2. Aktionæren skal være begrænset skattepligtig til Danmark eller ikke-skattepligtig til Danmark.
3. Der skal være indeholdt dansk udbytteskat af det udbytte, som der søges refusion for.
4. Aktionæren skal være den skattemæssigt retmæssige ejer af aktierne på tidspunktet for vedtagelsen af udbyttet.
5. Den indeholdte danske skat skal overstige den endelige skat i henhold til dobbeltbeskatningsoverenskomsten, moder-/datterselskabsdirektivet eller gældende dansk skatteret.

Det fremgår af en vejledning til sagsbehandlere, at de herudover bl.a. skal kontrollere, at ansøgningen er stemplet og underskrevet af den udenlandske skattemyndighed, hvor aktionæren er fuldt skattepligtig.

Siden juni 2019 har Skattestyrelsen arbejdet efter kontrolstrategien for så vidt angår de anmodninger, der er modtaget efter den 1. januar 2016, idet der dog endnu ikke er udbetalt udbytterefusion for disse sager alene på baggrund af en formel kontrol. Skattestyrelsen har oplyst, at når stikprøven for 2016 og 2017 er færdigbehandlet, vil der blive udarbejdet en analyse af resultatet med henblik på eventuelt at justere kontrolstrategien og at fastlægge, hvilke anmodninger fra 2016 og 2017 og de følgende år der kan udbetales på baggrund af formel kontrol. Skattestyrelsen forventer, at der i slutningen af 2020, på baggrund af analysen, vil være et beslutningsgrundlag for håndteringen af de resterende sager modtaget i 2016 og 2017 og i de følgende år.

Sammenfatning

17. Rigsrevisionen kan sammenfattende konstatere, at Skattestyrelsen løbende har tilføjet flere ressourcer til udbytteområdet, og at opgaven med sagsbehandling af udbytterefusionsager (inkl. overvågning, vedligeholdelse og udvikling af processen) nu er forankret i én afdeling i Skattestyrelsen. Rigsrevisionen finder, at dette bidrager til en mere klar opgave- og ansvarsdeling i forhold til udbytteområdet.

Rigsrevisionen kan konstatere, at systemunderstøttelsen er styrket og nu sker i DURO. Rigsrevisionen kan videre konstatere, at Skattestyrelsen kontrollerer en række relevante oplysninger i forbindelse med sagsbehandlingen af refusionsanmodninger, og at der er udarbejdet og iværksat en kontrolstrategi baseret på væsentlighed og risiko. Skattestyrelsen vil på baggrund af en analyse vurdere, om kontrolstrategien skal justeres. Der forventes i slutningen af 2020 at foreligge et grundlag for beslutningen om eventuel justering af kontrolstrategien.

Rigsrevisionen vil fortsat følge Skatteministeriets arbejde med kontrol af anmodninger om refusion af udbytteskat og resultatet af analysen vedrørende kontrolstrategien.

Resultatet af SKATs gennemgang af de berosatte anmodninger om refusion af udbytteskat og resultatet af gennemgangen af udbetalingerne foretaget via bankordningen

18. Skatteministeren oplyste i sin redegørelse, at det daværende SKAT var i færd med at gennemgå de berosatte anmodninger fra 2015. Da Rigsrevisionen behandlede ministerens redegørelse, fandt Rigsrevisionen det vigtigt, at ikke blot de berosatte anmodninger, der blev modtaget i blanketordningen i 2015, blev gennemgået, men at udbetalinger foretaget via bankordningen så vidt muligt også blev gennemgået.

19. Rigsrevisionens opfølgning viser, at Skatteministeriet har været i gang med en række tiltag i forhold til at gennemgå de berosatte anmodninger, herunder en complianceundersøgelse af den generelle efterrettelighed på området, risikoscreening, særskilte kontroller og undersøgelser af bankordningen.

Complianceundersøgelsen

20. Det daværende SKAT iværksatte som tidligere nævnt en undersøgelse af den generelle efterrettelighed på området – en såkaldt complianceundersøgelse. I complianceundersøgelsen blev de berosatte anmodninger fra henholdsvis blanketordningen og bankordningen undersøgt med henblik på at opnå viden om området. Anmodninger med begrundet mistanke om svig blev ifølge Skatteministeriet på forhånd udtaget til *særskilt kontrol* og indgik derfor ikke i undersøgelsen. Complianceundersøgelsen bestod i at udføre kontrol af tilfældigt udtrukne anmodninger med henblik på at finde mønstre i fejlfrekvens og fejltyper. Resultaterne fra complianceundersøgelsen er efterfølgende anvendt i den udarbejdede *kontrolstrategi* for de berosatte anmodninger.

21. Skattestyrelsen har oplyst, at kontrollen af anmodninger sker ud fra kontrolstrategien. For refusionsanmodninger modtaget indtil den 31. december 2015 gælder, at der før december 2019 alene skete udbetalinger af refusion på baggrund af materiel kontrol. Fra december 2019 er der ud fra kontrolstrategien udbetalt udvalgte refusioner alene på baggrund af formel kontrol, og status i januar 2020 er, at der er udbetalt 94,8 mio. kr. af de 117 mio. kr., som ifølge Skattestyrelsen var klar til at blive frigivet til udbetaling i slutningen af 2019.

Risikoscreening

22. Skattestyrelsen har oplyst, at der efter complianceundersøgelsen er sket yderligere kontrol af *afledte* sager. Det betyder, at i alle tilfælde, hvor der er foretaget korrektion som led i sagsbehandlingen, er den pågældende aktionærs øvrige anmodninger blevet kontrolleret. En aktionær, som undlader at indsende dokumentation i én sag, vil således få udtaget sine øvrige anmodninger med henblik på dokumentation for kravet. En korrektion af refusionsprocenten vil ligeledes udløse korrektion af øvrige anmodninger fra samme aktionær, fx fordi der er søgt om 27 %, selv om aktionæren kun er berettiget til at få refunderet 12 %. Herudover er der sket kontrol af ansøgninger fra 2 konkrete lande, da de vurderes at udgøre en særlig risiko.

Blanketordningen

Ordning, hvor aktionæren anmoder om refusion af udbytteskat ved at indsende en blanket bilagt dokumentation til Skattestyrelsen med de oplysninger, der danner grundlag for anmodningen. Ordningen giver også mulighed for, at blanketten kan indsendes af en repræsentant for aktionæren. Skattestyrelsen behandler anmodningen og udbetaler refusion, når anmodningen er godkendt. Blanketordningen er i dag digitaliseret.

Formel kontrol af berosatte anmodninger

Den formelle kontrol foretages inden udbetaling og består af anmodninger modtaget før den 31. december 2015 i en overordnet kontrol af den fremsendte dokumentation.

På baggrund af complianceundersøgelsens resultater identificerede Skattestyrelsen en pulje på ca. 16.100 ud af i alt 27.200 refusionsanmodninger, som efter en formel kontrol kunne frigives til udbetaling. Den formelle kontrol har resulteret i, at ca. 3.000 af de 16.100 anmodninger er taget fra og behandles, i takt med at behandlingen af øvrige refusionsanmodninger fra samme aktionær afsluttes. Tilbage er således en restpulje på i alt ca. 13.100 refusionsanmodninger, som udgør et samlet refusionsbeløb på ca. 117 mio. kr., som Skattestyrelsen, som nævnt ovenfor, har været klar til at frigive alene på baggrund af formel kontrol.

Resultatet af de særskilte kontroller af sager, hvor der vurderes at være store risici for fejl

23. Skattestyrelsen har gennemført kontrol af de berosatte anmodninger modtaget frem til den 31. december 2015, hvor der var særlige risici (særudsøgninger) med det resultat, at 30 % af disse færdigbehandlede anmodninger om udbytterefusion enten er afvist eller delvist afvist. Der er foretaget regulering af det ansøgte refusionsbeløb for i alt ca. 62 mio. kr., og der er udbetalt i alt ca. 231 mio. kr. i refusion af udbytteskat vedrørende særudsøgningerne. Skattestyrelsen har oplyst, at 1.032 anmodninger i særudsøgningerne fortsat afventer at blive færdigbehandlet.

Undersøgelser af bankordningen

24. Der blev i perioden 1. januar 2012 - 6. august 2015 refunderet i alt ca. 5,4 mia. kr. i bankordningen. Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet som opfølgning på handlingsplanen "SKAT ud af krisen" fra den 15. september 2015 har gennemført en række undersøgelser af udbetalinger i bankordningen med henblik på at vurdere, om der har været tale om svigagtige forhold.

25. Skattestyrelsen har identificeret 4 tilfælde af formodet svig i bankordningen og har orienteret Folketingets Skatteudvalg herom i en statusredegørelse af 17. september 2019. Skattestyrelsen oplyste, at styrelsen i februar 2019 konstaterede 4 tilbage-søgninger på et samlet beløb på 828.000 kr. i bankordningen, som kunne kædes til aktører, der indgik i den formodede svindel i blanketordningen. Ansøgerne havde både søgt om 12 % refusion via bankordningen og om 27 % refusion via blanketordningen af samme aktiebesiddelse. De 828.000 kr. var udbetalt i oktober 2012. Skattestyrelsen har oversendt oplysningerne om disse udbetalinger til SØIK med henblik på en vurdering af de strafferetlige forhold. Af en senere statusredegørelse til Folketingets Skatteudvalg af 3. februar 2020 fremgår det, at Skattestyrelsen på det foreliggende grundlag ikke kan konstatere systematisk svig i bankordningen.

26. Af statusredegørelsen til Folketingets Skatteudvalg af 17. september 2019 fremgår det videre, at Skattestyrelsen i december 2018 anlagde et civilt søgsmål ved domstolene med påstand om tilbagebetaling af ca. 900 mio. kr., som en udenlandsk pensionskasse havde modtaget i refusion via bankordningen. Det fremgår af statusredegørelsen til Folketingets Skatteudvalg af 3. februar 2020, at Skattestyrelsen også har anlagt sag om tilbagebetaling af de ca. 900 mio. kr. mod den bank i bankordningen, som beløbet blev refunderet gennem, ligesom det fremgår, at der yderligere er rejst erstatningskrav mod en række udenlandske banker i sagen.

27. Nogle af de udbetalte beløb via bankordningen er sket på baggrund af såkaldte udbyttefrikort. Skattestyrelsen har efterfølgende konstateret, at der var behov for en væsentlig opstramning af administrationen af frikortene, og har i den forbindelse tilbagekaldt 159 ud af 180 kontrollerede udenlandske udbyttefrikort, da Skattestyrelsen og det daværende SKAT har vurderet, at frikortindehaverne ikke har dokumenteret, at de opfylder betingelserne for at have udbyttefrikort. Det beløb, som enten er udbetalt som refusion af udbytteskat, eller som ikke er blevet indeholdt som udbytteskat ved udlodning, udgør samlet set ca. 234 mio. kr. for de tilbagekaldte udbyttefrikort. 206 mio. kr. af de 234 mio. kr. er udbetalt gennem bankordningen. Skattestyrelsen har i forlængelse af kontrol af udbytteområdet for så vidt angår bankordningen og udenlandske udbyttefrikort desuden iværksat et kontrolarbejde med udbyttefrikort udstedt til danske enheder.

28. Endelig har Skattestyrelsen oplyst, at én af bankerne i bankordningen har konstateret, at der er sket refusion af ca. 4,2 mio. kr. mere, end der skulle være refunderet. Skattestyrelsen har oplyst, at der i bankens egen undersøgelse ikke er fremkommet oplysninger vedrørende svigagtige forhold. Beløbet på de 4,2 mio. kr. er efterfølgende tilbagebetalt til Skattestyrelsen.

Sammenfatning

29. Rigsrevisionen kan konstatere, at Skattestyrelsen har gennemført en række tiltag for at gennemgå de berosatte anmodninger. Skattestyrelsen har bl.a. konstateret fejlfrekvens og fejltyper via en complianceundersøgelse og har anvendt resultaterne herfra i kontrollen. Skattestyrelsen har endvidere udført kontroller af afledte sager, dvs. i de tilfælde, hvor der er foretaget korrektion som led i sagsbehandlingen, er den pågældende aktionærs øvrige anmodninger blevet kontrolleret. Herudover er der udført kontrol af ansøgninger fra 2 konkrete lande, da Skattestyrelsen har vurderet, at disse udgør en særlig risiko. Anmodninger med visse karakteristika, hvor der vurderes at være særlige risici, er endvidere blevet kontrolleret med det resultat, at 30 % af de færdigbehandlede refusionsanmodninger enten er afvist eller delvist afvist, og der er foretaget regulering af det ansøgte refusionsbeløb for i alt ca. 62 mio. kr. Rigsrevisionen kan ligeledes konstatere, at Skattestyrelsen har identificeret 4 tilfælde af formodet svig for 828.000 kr., men at styrelsen på det foreliggende grundlag ikke kan konstatere systematisk svig i bankordningen. Oplysningerne om formodet svig er videregivet fra Skattestyrelsen til SØIK med henblik på en vurdering af de strafferetlige forhold. Rigsrevisionen kan videre konstatere, at der er udbetalt 206 mio. kr. gennem bankordningen på baggrund af udbyttefrikort, men at Skattestyrelsen siden har tilbagekaldt 159 ud af 180 kontrollerede udenlandske udbyttefrikort. Det skyldes, at Skattestyrelsen har vurderet, at frikortindehaverne ikke har dokumenteret, at de opfylder betingelserne for at have udbyttefrikort.

Rigsrevisionen finder Skattestyrelsens gennemgang af de berosatte anmodninger og gennemgang af udbetalingerne foretaget via bankordningen tilfredsstillende og vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Udbyttefrikort

Når et dansk selskab udlodder aktieudbytte til udenlandske aktionærer, indeholdes der som udgangspunkt udbytteskat med 27 %. Visse typer aktionærer, bl.a. andre stater, er dog undtaget fra denne skattepligt og er også berettiget til at få udstedt et udbyttefrikort. Et sådant frikort muliggør, at der kan ske udbetaling af aktieudbytte uden fradrag af udbytteskat, ligesom udbyttefrikortet kan ligge til grund for refusion af udbytteskat.

Resultatet af Skatteministeriets arbejde med at undersøge, om der kan skabes løsninger i stil med den tidligere bankordning

30. Skatteministeren oplyste i sin redegørelse, at der i efteråret 2015 blev nedsat en tværministeriel arbejdsgruppe, som bl.a. havde til opgave at undersøge, om der kunne skabes en løsning i stil med den tidligere bankordning, hvor den nødvendige retlige ramme var på plads. Da Rigsrevisionen behandlede ministerens redegørelse i notat til Statsrevisorerne af 3. juni 2016, fandt Rigsrevisionen, at det ud over at skabe den nødvendige retlige ramme var afgørende, at der fastlægges krav til dokumentation for udbetaling og krav til Skatteministeriets tilsyn.

Nettoindeholdelse

Nettoindeholdelse betyder, at udbytteskat ved udlodning af udbytte til udenlandske aktionærer fra alle danske selskaber og danske investeringsinstitutter som hovedregel opkræves med indeholdelse af den korrekte, endelige udbytteskat.

Ved nettoindeholdelse af udbytteskat foretages der ikke refusion.

31. I forbindelse med Rigsrevisionens løbende opfølgning i sagen oplyste Skatteministeriet i 2018, at rapporten fra den tværministerielle arbejdsgruppe blev offentliggjort i juni 2017, og at arbejdsgruppen heri anbefalede, at man indførte en ny model for udbyttebeskatning baseret på nettoindeholdelse i stedet for den nuværende refusionsordning. Ministeriet oplyste, at modellen vurderedes til at give tilstrækkelig sikkerhed mod svindel, samtidig med at der blev sikret en smidig og administrerbar løsning. Ministeriet forventede, at et lovforslag om vedtagelse af nettoindeholdelsesmodellen blev fremsat ultimo 2018, og at modellen kunne træde i kraft den 1. januar 2022.

32. Skatteministeriet har i 2019 oplyst, at der fortsat pågår et arbejde med udformningen af den nye model for nettoindeholdelse af udbytteskat. Modellen konkretiseres aktuelt i samarbejde med Finans Danmark, udvalgte banker, VP Securities og Nationalbanken. Ministeriet har oplyst, at et lovforslag forventes fremsat i folketingssamlingen 2020/2021, hvorefter der forudsættes betydelige systemtilpasninger hos både skattemyndighederne og i den finansielle sektor, inden modellen kan tages i brug.

33. Rigsrevisionen kan konstatere, at Skatteministeriet endnu ikke har fremsat et lovforslag om vedtagelse af nettoindeholdelsesmodellen, og at arbejdet med at skabe et alternativ til bankordningen er forsinket i forhold til Skatteministeriets oprindelige tidsplan.

Rigsrevisionen vil følge resultatet af Skatteministeriets arbejde med at undersøge, om der kan skabes løsninger baseret på nettoindeholdelse.

Resultatet af Skatteministeriets arbejde med at sikre et opdateret risikobillede for SKAT, ministeriets arbejde med at etablere en intern styring, som fører til, at der handles på identificerede risici, og departementets skærpede procedurer vedrørende overvågning af skatte- og afgiftsindtægterne

34. Statsrevisorerne påtalte på det skarpeste, at Skatteministeriets tilsyn havde været særdeles mangelfuldt, og at ministeriet ikke havde taget initiativ til at undersøge området nærmere, selv om ministeriet modtog en række indikationer på risici, og selv om simple analyser af udviklingen ville have vist, at der var problemer med refusion af udbytteskat.

35. Skatteministeren tog i sin redegørelse til efterretning, at Skatteministeriets tilsyn havde været utilstrækkeligt. Ministeren noterede sig, at ministeriet efter Rigsrevisionens vurdering langt tidligere i forløbet burde have fundet anledning til at undersøge udbytteområdet nærmere på baggrund af en række indikationer af udfordringer på området. Ministeren bemærkede endvidere, at vidensniveauet i ministeriet på udbytteområdet desværre ikke blev akkumuleret over tid hos ministeriets ledelse. På den baggrund blev der i 2016 oprettet et selvstændigt tilsynskontor i Skatteministeriets departement, der bl.a. arbejdede på at udvikle et styrket koncept for det overordnede tilsyn med SKAT.

Skatteministeriets arbejde med at sikre et opdateret risikobillede

36. Skatteministeriet har oplyst, at der i 2017 blev etableret et risikoregister på *udbytteområdet*, som der arbejdes systematisk med. Formålet er at skabe et bedre overblik over, hvilke risici der eksisterer på udbytteområdet.

Skatteministeriet har videre oplyst, at der i 2019 er udviklet et nyt fælles risikoregister for *hele* Skattestyrelsen. Implementeringen heraf blev påbegyndt ultimo 2019. Det fælles risikoregister skal på sigt give ledelsen et bedre overblik over, hvilke risici der eksisterer på de forskellige områder, og styrke ledelsens mulighed for at prioritere de mitigerende indsatser på tværs. Det er Skattestyrelsens forventning, at implementeringen af et konsolideret risikooverblik i Skattestyrelsen vil tage op mod 1½ år.

Skatteministeriets opfølgning på kritiske revisionsrapporter

37. Statsrevisorerne påtalte, at SKAT og Skatteministeriet først reagerede, da SKAT modtog oplysninger udefra om formodet svindel, selv om de i hvert fald siden 2010 havde vidst, at der var svage kontroller og forretningsgange i forvaltningen af refusion af udbytteskat.

Skatteministeren var i sin redegørelse enig i, at SKATs forvaltning af udbytteområdet havde været utilstrækkelig, herunder at der ikke i højere grad var blevet rettet op på de forhold vedrørende svage kontroller og forretningsgange, der bl.a. blev påpeget i Skatteministeriets Interne Revisions rapporter. Ministeren oplyste videre, at der pr. 1. januar 2016 blev oprettet en ny styrings- og analyseafdeling, der skulle sikre, at der følges op på særligt kritiske revisionsrapporter fra Skatteministeriets Interne Revision og Rigsrevisionen. Revisionsopfølgningsopgaven blev pr. 1. maj 2016 udskilt i et særskilt kontor.

38. Skatteministeriet har oplyst, at der har været fremdrift i arbejdet med revisionsopfølgningen, og at der fortsat arbejdes målrettet med opfølgningen på revisionsområdet.

Mitigerende indsatser

Indsatser, som har til formål at minimere sandsynligheden eller konsekvensen af risikoen.

Intern revision i Skatteministeriet

Skatteministeriet oplyser, at antal årsværk i Skatteministeriets Koncern Revision er reduceret siden 2017. Samtidig er der sket en opnormering af antal medarbejdere i Skatteministeriets Koncernstyring, som står for det departementale tilsyn.

Indtægtslister

Indtægtslisterne angiver udviklingen i indtægter fra skatter og afgifter sammenholdt med det budgetterede niveau for den relevante post, indtægterne år-til-dato sammenholdt med foregående år samt anden tilgængelig information, fx oplysninger i de månedlige regnskabsgodkendelser fra Skattestyrelsen og ny lovgivning.

Skatteministeriets overvågning af udbetalinger

39. Det blev i forbindelse med regeringsplanen "SKAT ud af krisen" fra september 2015 besluttet at oprette en ny overvågnings- og analyseenhed i SKAT, som skulle monitorere alle typer af udbetalinger i SKAT. Kontoret er i dag placeret i Skattestyrelsen og skal bidrage til at nedbringe risikoen for, at der sker uretmæssige udbetalinger til virksomheder og borgere som følge af systematiske fejl og forsøg på svig. Skatteministeriet har oplyst, at kontoret bl.a. monitorerer udbetalinger og identificerer atypiske udbetalingsmønstre samt igangsætter og udvikler modeller for dataanalyse på regnskabs- og udbetalingsområdet. Ministeriet har videre oplyst, at kontoret har etableret en tværgående koordineringsenhed i et samarbejde med de øvrige styrelser i Skatteforvaltningen, hvor der månedligt afholdes møder om atypiske udbetalinger.

Skatteministeriets overvågning af skatte- og afgiftsindtægter

40. Skatteministeriet har oplyst, at overvågningen af udviklingen i statens indtægter fra skatter og afgifter på § 38 bl.a. foregår i forbindelse med udarbejdelsen af de månedlige indtægtslister, der omfatter samtlige skatte- og afgiftsindtægter. Ministeriet har oplyst, at indtægtsovervågningen har et "makroøkonomisk sigte" og ikke er tænkt som et redskab til identifikation af ulovligheder.

Skatteministeriet har videre oplyst, at departementet i 2016 identificerede en række "særligt risikoudsatte" indtægts- og udgiftsposter. Disse poster skulle – sammen med indtægtslisterne – tillægges ekstra opmærksomhed med henblik på at identificere "påfaldende" udsving, hvor der kunne være behov for at søge årsagsforklaringer. De særligt risikoudsatte poster var udbytteskatten og underposterne hertil, skatte kreditterne vedrørende selskabsskatten og indtægterne fra pensionsafkastskatten.

41. I forhold til udbytteskatten, som er en af de særligt risikoudsatte poster, har Skatteministeriet oplyst, at ministeriet løbende følger med i udviklingen, herunder udviklingen i de ordinære indtægter og refusioner. Det foregår med afsæt i regnskabstal for § 38 og de tilsendte månedlige regnskabsgodkendelser fra Skattestyrelsen. De ordinære indtægter og refusioner omfatter udbetalte refusioner, tilbagebetalte uberettigede modtagne refusioner og estimerede skyldige udestående refusioner. Ministeriet har som en del af indtægtsovervågningen opstillet et forventet niveau for, hvor stor en del af den indbetalte udbytteskat, der søges refusion om. Denne forventning er baseret på historiske data om refusionsprocenter korrigeret for økonomisk kriminalitet mv. De faktiske refusioner har siden berøstelsen i 2015 ligget under det forventede niveau for refusioner.

Skatteministeriets tilsyn

42. Skatteministeren oplyste i sin redegørelse, at departementet arbejdede på at udvikle et styrket koncept for det overordnede tilsyn med SKAT.

43. Rigsrevisionens opfølgning viser, at den første version af konceptet blev godkendt i december 2016, og at konceptet siden er blevet opdateret ad flere omgange. Det seneste tilsynskoncept er fra februar 2020.

Det fremgår af tilsynskonceptet, at tilsynets formål for det første er at give departementets ledelse et retvisende billede af tilstanden i de underliggende styrelser, så departementet kan reagere i det omfang, der vurderes at være grundlag herfor, og departementet har beføjelser hertil. Det fremgår videre, at tilsynet skal søge at sikre, at der ikke uventet indtræffer større uønskede hændelser, fx større økonomiske tab for staten. Skatteministeriet har oplyst, at tilsynet med de underliggende styrelser løbende justeres for at sikre et relevant og effektivt tilsyn.

44. Skatteministeriet har oplyst, at der siden de nye styrelses oprettelse bl.a. er blevet samlet op på relevante tilsynsområder i forbindelse med kvartalsvise møder mellem styrelsesdirektøren og departementets ledelse. Ministeriet har oplyst, at status, fremdrift og risici på udbytteområdet har været inkluderet i kvartalsmødematerialet til samtlige møder med Skattestyrelsen. På kvartalsmøderne har der bl.a. været fokus på udgiftsstyring og fremdrift på de civile retlige spor og behandling af berosatte udbytterefusionsansøgninger. Ministeriet har oplyst, at drøftelserne har dannet grundlag for, at der bl.a. er blevet fulgt op på udgiftsbehov hos Skattestyrelsen. Fremover vil møderne blive afholdt halvårligt, mens der fortsat sker en kvartalsvis skriftlig afrapportering.

Skatteministeriet har videre oplyst, at det formaliserede tilsyn løbende suppleres af drøftelser mellem styrelse og departement om udviklingen på området, og at departementets tilsyn og styring løbende tilpasses det konkrete behov. Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet har godkendt et koncernfælles rammeværk for risikostyring, som forventes at blive udrullet i 2020, idet ministeriets forventning er, at der vil kunne foreligge et første koncernfælles risikooverblik og et for hver styrelse i 2. halvår 2020. Konceptet indebærer bl.a., at styrelserne kvartalsvist skal afrapportere skriftligt på de største identificerede risici i deres organisation.

Sammenfatning

Rigsrevisionen kan konstatere, at Skatteministeriet har taget en række initiativer til at sikre en intern styring af ministerområdet, så der fremover i tide kan handles på identificerede risici.

Rigsrevisionen vil fortsat følge resultatet af Skattestyrelsens implementering af det nye fælles risikoregister for hele Skattestyrelsen, som forventes færdigimplementeret i 2021, og ministeriets udrulning af det koncernfælles rammeværk for risikostyring, hvor der forventes at foreligge et første koncernfælles risikooverblik og et for hver styrelse i 2. halvår 2020.