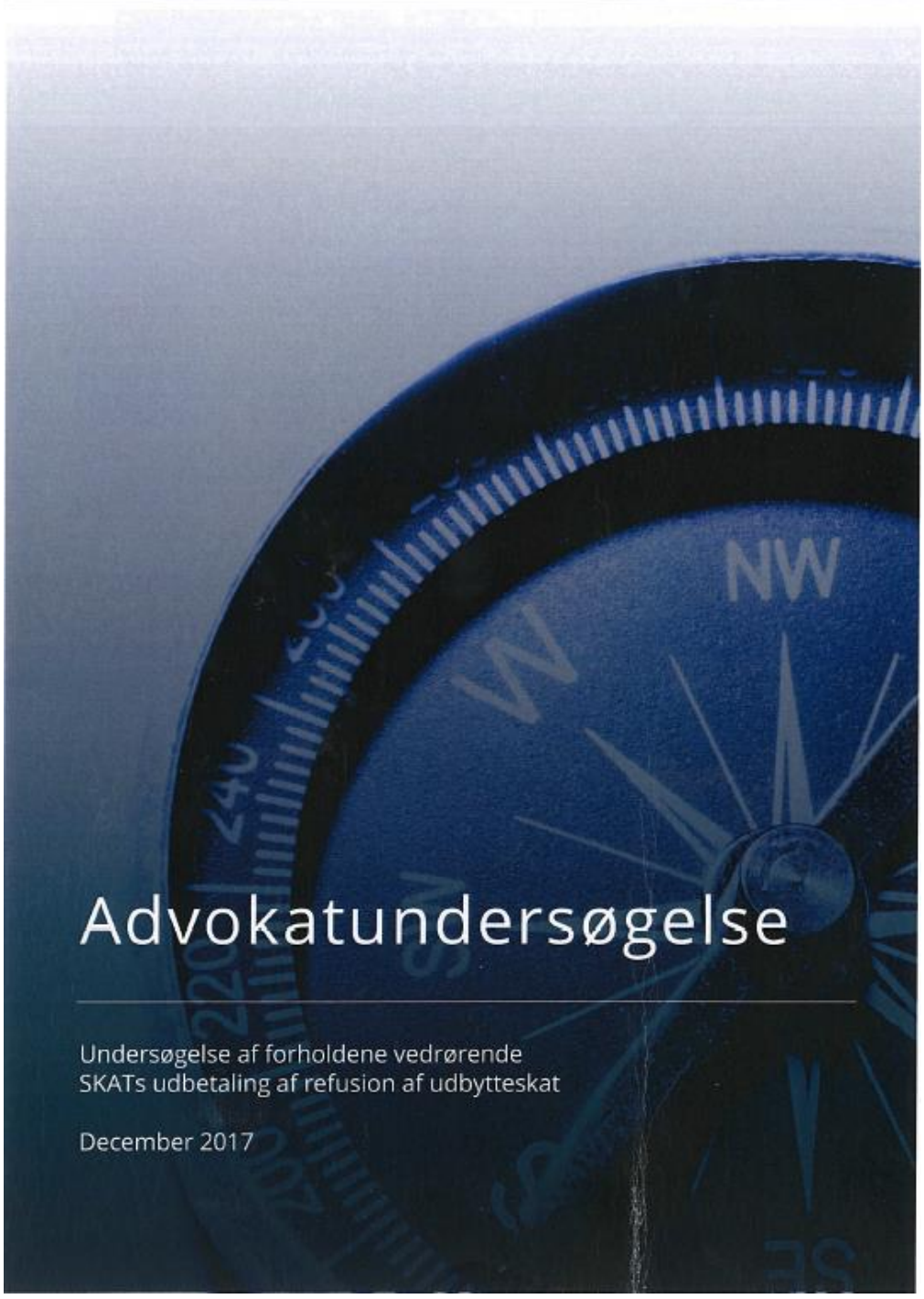
BECH-BRUUN



Advokatundersøgelse

Undersøgelse af forholdene vedrørende
SKATs udbetaling af refusion af udbytteskat

December 2017

Indledning 18
1. Oversigt over indholdet 18
2. To terminologiske bemærkninger 20
Del I 22
Kapitel 1 Baggrund – Undersøgelsens gennemførelse 24
1. Baggrund 24
1.1 Baggrunden for advokatundersøgelsen 24
1.2 Beslutningen om at gennemføre en advokatundersøgelse, undersøgelsens kommissorium 24
1.3 Udpegningen af undersøgerne 26
1.4 Nedsættelse af en undersøgelseskommission på Skatteministeriets område . 27
2. Gennemførelse af undersøgelsen 27
2.1 De medvirkende advokater og revisorer 27
2.2 Det skriftlige grundlag 27
2.3 Opklarende spørgsmål, afholdte møder 29
2.4 Høring over udkast til redegørelse 29
2.5 Deadline 29
Kapitel 2 Sammenfatning af undersøgelsens konklusioner 30
1. SKAT 30
2. Skatteministeriet 31
3. Medarbejdere 32
Kapitel 3 Tidligere undersøgelser 34
1. SIRs rapport af 24. september 2015 34
2. Borger- og retssikkerhedschefens rapport af februar 2016 37
3. Rigsrevisionens beretning nr. 11/2015 af 17. februar 2016 39
3.1 Rigsrevisionens beretning 39
3.2 Statsrevisorernes bemærkning til Rigsrevisionens beretning 41
4. Kammeradvokatens indberetning og forholdsfortegnelse af 31. august 2016. 42
Del II 44
Kapitel 4 Lovgrundlaget for beskatning af aktieudbytter og refusion af udbytteskat 46
1. Lovgrundlaget for beskatning af aktieudbytter og ordningen vedrørende refusion af udbytteskat 46
2. Regler om pligt til at indeholde udbytteskat og fritagelse herfor 46
2.1 Kildeskattelovens regler om indeholdelse af udbytteskat 46
2.2 Kildeskattebekendtgørelsens regler om fritagelse for indeholdelsespligt 47
2.3 Begrænset skattepligt af udbytte 47
3. Regler om tilbagesøgning af udbytteskat 47
3.1 Kildeskatteloven og selskabsskatteloven 47
3.2 Opkrævningscirkulæret 49
3.3 Betydning af dobbeltbeskatningsoverenskomster – OECD's modeloverenskomst 50
3.4 Betydningen af aftaler om informationsudveksling 51
3.5 Fremgangsmåde ved tilbagesøgning af udbytteskat 51

4. Oplysningspligter over for SKAT ... 52
4.1 Lovregler ... 52
4.2 Administrative forskrifter ... 54
4.3 Amerikanske pensionskasser og udbytteskatterefusion ... 54
Kapitel 5 Myndighedsstrukturen – Den organisatoriske opgaveplacering – Ledelsesfora mv. ... 56
1. Myndighedsstrukturen ... 56
2. Ledelsesfora mv. ... 57
2.1 Skatteministeriets direktion ... 57
2.2 Skatteministeriets udvidede direktion ... 58
2.3 Juridisk Forum ... 58
2.4 Produktionsforum ... 59
2.5 Udviklingsforum ... 59
2.6 Revisionsudvalget ... 60
3. SIRs organisatoriske placering mv. ... 61
3.1 SIRs organisatoriske placering ... 61
3.2 Aftalegrundlag mellem SIR og Rigsrevisionen ... 61
3.3 Aftalegrundlag mellem SIR og Skatteministeriet ... 63
4. Den organisatoriske placering af opgaven vedrørende udbytteskat ... 63
4.1 Frem til 2009 ... 64
4.2 2009 ... 65
4.3 2010-2012 ... 66
4.4 2013-2015 ... 66
5. Skatteministeriets opfølgning på SIRs rapporter ... 67
5.1 Opfølgningsprocedure 2010-12 ... 67
5.2 Opfølgningsprocedure 2013-> ... 73
6. Eksterne kontaktfora ... 78
7. McKinsey & Companys analyse af Skatteministeriet december 2012 ... 78
7.1 Baggrund ... 78
7.2 McKinsey & Companys rapport af december 2012 ... 79
7.3 Omorganiseringen af Skatteministeriet pr. 1. januar 2013 ... 84
Kapitel 6 Beskrivelse af blanketordningen, bankordningen, VP-ordningen og tilladelsesordningen ... 86
1. Indledning ... 86
2. Blanketordningen ... 86
2.1 Indhold ... 86
2.2 Betydning for vores undersøgelse ... 92
3. Bankordningen ... 92
3.1 Indhold ... 92
3.2 Betydning for vores undersøgelse ... 93
4. VP-ordningen ... 94
4.1 Indhold ... 94
4.2 Betydning for vores undersøgelse ... 95

5. Tilladelsesordningen ... 95
5.1 Indhold ... 95
5.2 Betydning for vores undersøgelse ... 95
Kapitel 7 Det regnskabsretlige grundlag – De månedlige indtægtslister – Oplysninger om refunderet udbytteskat ... 98
1. Det regnskabsretlige grundlag ... 98
1.1 Ministerieinstrukser ... 98
1.2 Virksomhedsinstrukser ... 100
1.3 Regnskabsinstrukser ... 100
2. Ministerieinstruksen ... 101
3. Virksomhedsinstrukser for SKAT, Skatter og afgifter og § 38 ... 102
3.1 SKAT ... 102
3.2 Skatter og afgifter ... 103
3.3 § 38-virksomhed ... 103
4. Regnskabsinstruksen for Skatteministeriet, § 38 ... 104
4.2 Ansvar for vedligeholdelse ... 104
4.3 Det overordnede regnskabsmæssige ansvar ... 104
4.4 Ansvar for de regnskabsmæssige opgaver ... 105
4.5 Kontrol og undersøgelse af bilag og automatiske registreringer ... 105
4.6 Risiko- og kvalitetsstyring ... 108
4.7 Formel og materiel kontrol ... 108
4.8 Den centrale regnskabsaflæggelse ... 109
4.9 Godkendelse og indsendelse af § 38-regnskabet ... 110
5. Beskrivelse af interne kontroller ... 110
5.1 1. kontrolniveau – ledelseskontrol ... 111
5.2 2. kontrolniveau – operativ kontrol ... 113
5.3 3. kontrolniveau ... 113
6. De månedlige indtægtslister ... 114
6.1 Udarbejdelse og kommunikation af indtægtslisterne ... 114
6.2 Indtægtslisternes indhold ... 115
6.3 Godkendelse af indtægtslister ... 118
6.4 Omtale af udbytteskat i indtægtslisterne ... 120
7. Refusionsanmodninger og refunderede beløb ... 121
7.1 Indledning ... 121
7.2 2013 i forhold til 2012 ... 122
7.3 2014 i forhold til 2013 ... 123
7.4 2015 i forhold til 2014 ... 123
7.5 Undersøgernes bemærkning ... 124
7.6 Regnskabsgodkendelsernes bemærkning om stigningen ... 124
8. Rapportering af regnskabsgodkendelser ... 128
Del III 130
Kapitel 8 Forløbet forud for SIRs rapport af 10. maj 2010 ... 132
1. Revisionsrapporter mv. ... 132

1.1 Rapport om reduceret udbytteskat for udenlandske investorer 132
1.2 Revisionsrapport 2000 132
1.3 Revisionsrapport 2001 133
1.4 Revisionsrapport 2002 134
1.5 Revisionsrapport 2006 135
1.6 Lisbeth Rømers notat af 28. januar 2013 om blandt andet et pilotprojekt i 2008 136
2. 2006-arbejdsgruppen 136
2.1 Udbytteadministrationens notat af 16. marts 2005 136
2.2 Arbejdsgruppens notat 136
3. SKAT Hovedcentret, Indsats' notat af 5. september 2007 og opfølgning herpå 137
3.1 Indsats' notat af 5. september 2007 137
3.2 Skatteministeriets notat af 17. september 2007 138
3.3 Skatteministeriets notat af 14. november 2007 152
4. Lisbeth Rømers notat af 11. august 2008 og opfølgning herpå 155
4.1 Lisbeth Rømers notat 155
4.2 Skatteministeriets svar 157
5. Forløbet frem til lov nr. 462 af 12. juni 2009 159
5.1 Forelæggelse for skatteministeren 159
5.2 Fornyet forelæggelse for skatteministeren 160
5.3 Lovforslagets fremsættelse og vedtagelse 160
5.4 Udmøntning af bemyndigelsen i loven 161
6. Lisbeth Rømers notat af 29. september 2009 162
6.1 Lisbeth Rømers notat 162
6.2 SKATs notat om Provenuet fra kildebeskatningen af udlændinge 164
7. Iværksættelsen af SIRs undersøgelse 167
7.1 Forelæggelse for departementschefen 167
7.2 Departementschefens resolution 168
8. Early warnings om kildeskat af koncerninterne rentebetalinger 168
8.1 Forelæggelse for direktionen 168
8.2 Det videre forløb 170
9. OECD's TRACE-projekt 170
9.1 Ivar Nordlands notat 170
10. Direktionens møde den 11. februar 2010 172
10.1 Forberedelse af mødet 172
10.2 Mødet 172
11. Juridisk Forums møde den 2. marts 2010 172
11.1 Forberedelse af mødet 173
11.2 Mødet 173
Kapitel 9 SIRs revisionsrapport af 10. maj 2010 176
1. Intern Revisions revisionsrapport 176
2. Intern høring over udkast til rapport 189

2.1 Regnskab 2 Midtjylland 189
2.2 Øvrigt materiale vedrørende høringen 194
3. Påtegning på rapporten 195
Kapitel 10 Forløbet efter SIRs rapport af 10. maj 2010 196
1. Forelæggelse for departementschefen – maj 2010 196
1.1 Forelæggelsen 196
1.2 Opfølgningsprotokollen april-maj 2010 198
2. Produktionsforums møde den 21. juni 2010 198
2.1 Forberedelse af mødet 198
2.2 Mødet 198
2.3 Nedsættelse af en arbejdsgruppe 198
3. Indtægtslisterne, 1. og 2. kvartal 2010 199
4. Juridisk Forums møde den 7. september 2010 199
4.1 Forberedelse af mødet 199
4.2 Mødet 203
4.3 Udkast til kommissorium for arbejdsgruppe og styregruppe 203
5. Juridisk Forums møde den 28. september 2010 206
5.1 Forberedelse af mødet 206
5.2 Mødet 208
6. Indtægtslisterne, 3. kvartal 2010 209
7. Produktionsforums møde den 25. oktober 2010 209
7.1 Forberedelse af mødet 209
7.2 Mødet 209
8. Forelæggelse for departementschefen – november 2010 210
9. Skatteministeriets Eksterne Kontaktudvalgs møde den 1. december 2010 211
9.1 Forberedelse af mødet 211
9.2 Mødet 211
10. SKATs kvalitetssikringsprojekt – december 2010 212
10.1 SKATs regionale risikokoordinatorers notat af 30. november 2010 212
10.2 Produktionsplanudvalgets møde den 9. december 2010 215
10.3 Betydning for undersøgelsen 215
11. Skatteministeriets Revisionsudvalgs møde den 17. december 2010 216
12. Mødet mellem SIR og Regnskab den 20. december 2010 217
12.1 Mødets forberedelse 217
12.2 Mødet 218
13. Indtægtslisterne, 4. kvartal 2010 og hele 2010 219
13.1 Indtægtslisterne 219
13.2 Refunderede beløb og modtagne anmodninger 219
14. To notater af februar 2011 om opfølgning på SIRs rapport af 10. maj 2010 219
14.1 Lisbeth Rømers notat af 15. februar 2011 219
14.2 Lars Nørding og Frank Høj Jensens notat af 25. februar 2011 225
15. Produktionsforums møde den 28. februar 2011 227
15.1 Forberedelse af mødet 227

15.2 Mødet ... 227
16. SIRs notat om risikobilledet – marts 2011 ... 228
16.1 Risikobilledet ... 228
16.2 Direktionens drøftelse ... 232
17. Produktionsforums møde den 28. marts 2011 ... 232
17.1 Forberedelse af mødet ... 232
17.2 Mødet ... 232
18. Skatteministeriets direktions møde den 30. marts 2011 ... 233
18.1 Forberedelse af mødet ... 233
18.2 Mødet ... 233
19. Skatteministeriets Revisionsudvalgs møde den 31. marts 2011 ... 234
19.1 Forberedelse af mødet ... 234
19.2 Mødet ... 240
20. Indtægtslisterne, 1. kvartal 2011 ... 242
21. Arbejdsgruppen vedrørende Udbytteskats møde den 27. april 2011 ... 242
22. Arbejdsgruppen vedrørende Udbytteskats møde den 30. maj 2011 ... 244
22.1 Referat af mødet ... 244
23. Skatteministeriets Eksterne Kontaktudvalgs møde den 8. juni 2011 ... 245
23.1 Forberedelse af mødet – Skatteministeriets notat af 6. juni 2011 ... 245
23.2 Mødet ... 247
24. Rapport af 8. juni 2011 fra Arbejdsgruppen vedrørende Udbytteskat ... 248
25. Forelæggelse for departementschefen – juni 2011 ... 256
26. Produktionsforums møde den 27. juni 2011 ... 259
26.1 Forberedelse af mødet ... 259
26.2 Mødet ... 259
26.3 Det videre forløb i Produktionsforum ... 259
27. Indtægtslisterne, 2. kvartal 2011 ... 260
28. Arbejdsgruppen om udbytteskats møde den 30. august 2011 ... 260
28.1 Forberedelse ... 260
28.2 Mødet ... 260
29. Juridisk Forums møde den 30. august 2011 ... 261
29.1 Forberedelse af mødet ... 261
29.2 Mødet ... 262
30. En konkret medarbejderligningssag – august 2011 ... 262
30.1 Baggrund ... 262
30.2 Sagens modtagelse i SKAT ... 263
30.3 Overordnet om sagens indhold ... 263
30.4 Sagens videre forløb ... 264
30.5 […] ... 264
31. Indtægtslisterne, 3. kvartal 2011 ... 264
32. Lisbeth Rømers notat af oktober 2011 om Lean i Regnskab 2 ... 264
32.1 Indhold ... 265
32.2 Det videre forløb ... 267

33. Lisbeth Rømers notat af 4. oktober 2011 267
33.1 Lisbeth Rømers e-mail og notat af 4. oktober 2011 til Skatteministeriet 267
33.2 Skatteministeriets svar 271
33.3 Lisbeth Rømers e-mail af 21. november 2011 272
34. Ændring af indberetningsbekendtgørelsen – december 2011 273
34.1 Forelæggelse for departementschefen 273
34.2 Ekstern høring 274
34.3 Forelæggelse for skatteministeren 274
34.4 Undersøgernes bemærkning 275
35. Indtægtslisterne, 4. kvartal 2011 og hele 2011. 276
35.1 Indtægtslisterne 276
35.2 Refunderede beløb og modtagne anmodninger 276
36. Formalisering af tilladelsesordningen – januar 2012 276
36.1 Baggrund 276
36.2 Udkast til styresignal 276
36.3 Det videre forløb 279
37. Den videre udvikling i OECD's TRACE-projekt – februar 2012 279
37.1 TRACE-projektet forsinkes 279
37.2 Skatteministeriets statusnotat af 5. februar 2012 om FATCA 279
37.3 Den videre udvikling i TRACE-projektet 281
38. Lov nr. 591 af 18. juni 2012 282
38.1 Forberedelsen af lovforslaget 282
38.2 Lovforslag L 173 FT 2011-12 282
38.3 Kildeskattelovens § 69 B 283
39. Indtægtslisterne, 1.-3. kvartal 2012 287
40. Ændring af indberetningsbekendtgørelsen – november 2012 287
40.1 Forelæggelse for skatteministeren 287
40.2 Fornyet forelæggelse for skatteministeren 288
40.3 Undersøgernes bemærkning 288
41. Ændring af en række skattelove – november 2012 289
41.1 Forelæggelse af udkast til lovforslag for skatteministeren 289
41.2 Lovforslaget 289
42. Juridisk Forums møde den 6. december 2012 291
43. Indtægtslisterne, 4. kvartal 2012 og hele 2012 292
43.1 Indtægtslisterne 292
43.2 Refusioner og modtagne anmodninger 292
44. Mailveksling om tvungen TastSelv for udbytteskat – maj 2013 292
Kapitel 11 SIRs rapport af 30. maj 2013 294
1. SIRs revision af royalty- og udbytteskat for 2012 294
1.1 Rapportens indhold 294
2. Forudgående høring over udkast til rapport 311
3. Forelæggelse for departementschefen 311
3.1 Forelæggelsen 311

3.2 Påtegningen på forelæggelsen 315
Kapitel 12 Forløbet efter SIRs rapport af 30. maj 2013 316
1. Refusion og indtægter udbytteskat, 1. kvartal 2013 316
1.1 Refunderede beløb 316
1.2 Indtægtslisterne 317
2. Lisbeth Rømers notat af 4. juni 2013 317
2.1 Indhold 317
2.2 Kommunikation til René Frahm Jørgensen 319
3. SKATs direktions møde den 17. juni 2013 319
3.1 Forberedelse af mødet 319
3.2 Mødet 319
4. Opfølgning på mødet 320
4.1 Iben von Hallas' e-mail af 19. juni 2013 320
4.2 Lisbeth Rømers e-mail af 3. juli 2013 321
5. Ændret placering af regnskabsopgaverne vedrørende udbytteskat pr. 1. juni 2013 321
6. Revision af indberetningsbekendtgørelsen 322
6.1 Forelæggelse for skatteministeren 322
6.2 Fornyet forelæggelse for skatteministeren 323
6.3 Den reviderede indberetningsbekendtgørelse 323
7. Refusion og indtægter udbytteskat, 2. kvartal 2013 324
7.1 Refunderede beløb 324
7.2 Indtægtslisterne 324
8. Lisbeth Rømers notat af 4. juli 2013 324
8.1 Indhold 324
8.2 Kommunikation af notatet 325
9. Handleplan juli 2013 326
9.1 Indhold 326
9.2 E-mailopfølgning om handleplanen 327
10. Rigsrevisionens beretning af 21. august 2013 om revision af Skatteministeriets regnskaber for 2012 330
10.1 Indhold 330
10.2 Skatteministeriets behandling af beretningen 332
11. SKATs direktions møde den 9. september 2013 333
11.1 Forberedelse af mødet 333
11.2 Mødet 333
12. Handleplanmøde den 17. september 2013 334
12.1 Mødet 334
12.2 Referat 334
12.3 Opfølgning på mødet 335
13. Refusion og indtægt udbytteskat, 3. kvartal 2013 338
13.1 Refunderede beløb 338
13.2 Indtægtslisterne 338

14. Arbejdsgruppens møde den 7. oktober 2013 338
15. Jørgen Pedersens oversigt af oktober 2013 om snitfladeproblemstillinger 339
15.1 Notatet og kommunikationen heraf 339
15.2 Det videre forløb 340
16. SKATs direktions møde den 21. oktober 2013 340
16.1 Forberedelse af mødet 340
16.2 Mødet 341
16.3 Opfølgningsprotokollen for 2. og 3. kvartal 2013 341
17. René Frahm Jørgensens notat med snitfladebeskrivelse af 16. november 2013 343
17.1 Baggrund 343
17.2 Indhold 345
17.3 Kommunikation af notatet 346
17.4 Det videre forløb 346
18. Lisbeth Rømers notat af 20. november 2013 347
18.1 E-mailveksling om udkast til notatet 347
18.2 Notatets indhold 348
18.3 Kommunikation af notatet 350
19. Intern e-mailveksling i SKAT i andet halvår af 2013 351
19.1 Baggrund 351
19.2 Mailvekslingen 351
20. Lovforslag L 67 FT 2013-14 om FATCA 353
20.1 FATCA-aftalen af 15. februar 2012 mellem USA og Danmark 353
20.2 Forelæggelse for skatteministeren 353
20.3 Fremsættelsen af lovforslaget 355
21. E-mailveksling blandt medlemmerne af arbejdsgruppen om udbytteskat 355
21.1 E-mailveksling om det videre arbejde i arbejdsgruppen 355
21.2 E-mailveksling vedrørende kontrol af tastede udbytteangivelser 359
22. SKATs direktions møde den 16. december 2013 360
22.1 Forberedelse af mødet 360
22.2 Mødet 361
23. Refusion og indtægt udbytteskat, 4. kvartal 2013 361
23.1 Refunderede beløb 362
23.2 Indtægtslisterne 362
24. Refusion og indtægter udbytteskat, året 2013 362
24.1 Refunderede beløb 362
24.2 Indtægtslisterne 362
25. Skatteministeriets koncernstyringsstrategi februar 2014 362
26. SKATs direktions møde den 19. februar 2014 365
26.1 Forberedelse af mødet 365
26.2 Opfølgningsprotokollen for 4. kvartal 2013 366
26.3 Mødet 366
27. Indkaldelse til møde i arbejdsgruppen om SIRs rapport den 11. marts 2014 366

27.1 Indkaldelsen 366
27.2 Det videre forløb 367
28. SIRs rapport af 23. maj 2014 368
29. Refusion og indtægt udbytteskat, 1. kvartal 2014 370
29.1 Refunderede beløb 370
29.2 Indtægtslisterne 370
30. Fortsat dansk deltagelse i TRACE-projektet 370
30.1 E-mailveksling 370
30.2 Mødeindkaldelse 372
31. E-mailveksling i maj 2014 om godkendelse af regnskabet for april 2014 373
32. SKATs direktions møde den 6. juni 2014 374
32.1 Forberedelse af mødet 374
32.2 Opfølgningsprotokollen for 1. kvartal 2014 375
32.3 Mødet 375
33. SKATs projekt Strategi i Kundeservice 376
33.1 Strategi i Kundeservice – Udbytte som strategisk aktivitet 376
33.2 Jeanette Nielsens beskrivelse af udbytte som strategisk aktivitet 377
33.3 Organisatorisk omplacering af enkelte opgaver vedrørende udbytteskat 379
33.4 Skatteministeriets notat af 23. juni 2014 om processtyring i SKAT 381
34. SKATs direktions møde den 25. juni 2014 384
34.1 Forberedelse af mødet 384
34.2 Mødet 385
35. SIRs rapport af 27. juni 2014 385
35.1 Indhold 385
35.2 Forelæggelse for departementschef Jens Brøchner 389
36. Refusion og indtægt udbytteskat, 2. kvartal 2014 390
36.1 Refunderede beløb 390
36.2 Indtægtslisterne 390
37. E-mailveksling i juni/juli 2014 om godkendelse af regnskabet for maj 2014 390
37.1 E-mailvekslingen 390
37.2 Undersøgernes bemærkning 392
38. SKATs direktions møde den 2. juli 2014 393
38.1 Forberedelse af mødet 393
38.2 Mødet 393
39. Deloittes turnusanalyse af betalings- og regnskabsområdet i SKAT 394
40. René Frahm Jørgensens notat af 16. august 2014 om regnskabsgodkendelser 395
40.1 René Frahm Jørgensens e-mail 395
40.2 René Frahm Jørgensens notat 395
41. E-mailveksling i august 2014 i SKAT om muligheden for skønsmæssig ansættelse af udbytteskat 398
41.1 Susanne Thorhauges forelæggelse for SKATJura 398
41.2 SKATJuras svar 399

42. SKAT Indsats Store Selskabers notat af 20. august 2014 400
42.1 Indhold 400
42.2 Kommunikation af notatet 402
43. E-mailveksling mellem SKAT og Skatteministeriet om udkast til lovforslag L 98 FT 2014-15 402
43.1 Jeanette Nielsens mail af 25. august 2014 om udvidelse af indberetningspligter 402
43.2 Skatteministeriets svar 405
43.3 Senere e-mailveksling om emnet 405
44. SKATs direktions møde den 11. september 2014 406
44.1 Forberedelse af mødet 406
44.2 Opfølgningsprotokollen for 2. kvartal 2014 406
44.3 Mødet 407
45. Kvartalsstatus vedrørende 3. kvartal 2014 408
45.1 Handleplanen vedrørende SIRs rapport af 30. maj 2013 408
46. Refusion og indtægt udbytteskat, 3. kvartal 2014 414
46.1 Refunderede beløb 414
46.2 Indtægtslisterne 414
47. Møde med SIR 20. november 2014 414
47.1 Forberedelse af mødet 414
47.2 Skitse af dataflow 416
47.3 Mødet 419
47.4 Det udaterede notat fra formentlig efteråret 2014 419
47.5 Jeanette Nielsens e-mail af 6. januar 2016 428
48. SKATs direktions møde den 3. december 2014 428
48.1 Forberedelse af mødet 428
48.2 Opfølgningsprotokollen for 3. kvartal 2014 428
48.3 Mødet 429
49. SKATs direktions møde den 10. december 2014 429
49.1 Forberedelse af mødet 429
49.2 Mødet 432
50. SKATs direktions møde den 17. december 2014 432
50.1 Forberedelse af mødet 432
50.2 Mødet 432
51. Refusion og indtægt, 4. kvartal 2014 433
51.1 Refunderede beløb 433
51.2 Indtægtslisterne 433
52. Refusion og indtægt udbytteskat, året 2014 434
52.1 Refunderede beløb 434
52.2 Indtægtslisterne 434
53. Ansøgning om bevilling til udtræk af data fra SKATs IT-systemer 434
53.1 Baggrund 434
53.2 Forløbet frem til ansøgningen til Change Board 435

53.3 Change Boards behandling og det efterfølgende forløb 437
54. SKATs direktions møde den 18. februar 2015 438
54.1 Forberedelse af mødet 438
54.2 Handleplan af januar 2015 440
54.3 Opfølgningsprotokollen for 4. kvartal 2014 442
54.4 Mødet 444
55. SKATs direktions møde den 11. marts 2015 444
55.1 Forberedelse af mødet 444
55.2 Mødet 444
56. Kvartalsmøde mellem SKAT og Skatteministeriets departement den 16. marts 2015 445
56.1 Forberedelse af mødet 445
56.2 Mødet 447
57. Refusion og indtægt udbytteskat, 1. kvartal 2015 447
57.1 Refunderede beløb 447
57.2 Indtægtslisterne 448
58. SIRs revisionsrapport af 20. april 2015 vedrørende udvalgte processer i SAP38 448
58.1 Baggrund 448
58.2 Indhold 448
59. SKATs arbejde med end to end-processer 450
60. Kvartalsmøde den 22. maj 2015 451
60.1 Forberedelse af mødet 451
60.2 Mødet 451
61. SKATs direktions møde den 20. maj 2015 452
61.1 Forberedelse af mødet 452
61.2 Opfølgningsprotokollen for 1. kvartal 2015 453
61.3 Mødet 453
62. Deloittes turnusanalyse af betalings- og regnskabsområdet i SKAT 453
62.1 Rapportens indhold 453
62.2 Var udbytteskatteområdet omfattet af turnusanalysen? 455
62.3 Styregruppen 456
63. SKATs direktions møde den 17. juni 2015 458
63.1 Forberedelse af mødet 458
63.2 Mødet 459
64. Refusion og indtægt udbytteskat, 2. kvartal 2015 459
64.1 Refunderede beløb 459
64.2 Indtægtslisterne 459
65. Opfølgning i Skatteministeriet 459
65.1 Skatteministeriets oplysning over for Rigsrevisionen 459
65.2 SIRs rapport af 24. september 2015 460
65.3 Undersøgernes bemærkning 460
66. SKATs early warning af 7. juli 2015 til Skatteministeriet om aktielån 460

66.1 Indhold....460
66.2 Kommunikation....462
Del IV 464
Kapitel 13 Afdækningen af den formodede svindel hen over sommeren 2015 og forløbet derefter....466
1. Baggrund....466
2. Grundlaget for beskrivelsen....466
2.1 Tidligere undersøgelser af forløbet....466
2.2 Vores adgang til materiale....467
3. SKATs modtagelse og håndtering af oplysninger om formodet svindel med udbytteskat....468
3.1 Baggrund....468
3.2 Andre henvendelser til SKAT om muligt strafbare forhold og andre uregelmæssigheder....468
3.3 Beslutningen om at stille refusion af udbytteskat i bero....469
3.4 Underretning om beslutningen om at stille refusion af udbytteskat i bero....473
4. SKAT Jura og Stabs notat af 22. august 2015....476
5. Forelæggelse i august 2015 for SKATs direktion af notat om opfølgning på SIRs rapport af 30. maj 2013....480
5.1 Jeanette Nielsens e-mail af 10. august 2015....480
5.2 Susanne Thorhauges e-mail af 19. august 2015....481
5.3 E-mailveksling om indholdet af forelæggelsen....482
5.4 Forelæggelsen....484
5.5 Notat til direktionen om status for tiltag i anledning af SIRs rapport....485
6. Underretning af Skatteministeriet om den formodede svindel med udbytteskat....489
6.1 Forelæggelsens indhold....489
6.2 De medfølgende notater....489
7. Jesper Rønnow Simonsens spørgsmål om opfølgning i anledning af kildeskattelovens § 69 B....492
7.1 Jesper Rønnow Simonsens spørgsmål....492
7.2 E-mailveksling mellem Jens Sørensen og René Frahm Jørgensen om besvarelsen....495
7.3 Mailveksling om Susanne Thorhauges notat af 20. august 2014....495
8. Kvartalsstatus 2. kvartal 2015 til SKATs direktion....499
9. Jonatan Schloss' e-mail af 9. september 2015 til Jesper Rønnow Simonsen....506
10. Møde den 16. september 2015 mellem SIR og direktørerne for områderne Kundeservice, Inddrivelse, Indsats og IT....509
10.1 Forberedelse af mødet....509
10.2 Mødet....510
10.3 Opfølgning på mødet, e-mailveksling den 17. september 2015....510
11. Ændringer i SKATs procedurer – eftersommeren 2015 og derefter....515
11.1 Ændringer i de gældende procedurer....515

11.2 Den fremtidige organisering af SKAT 516
12. Det fremtidige system for refusion af udbytteskat 517
12.1 Den tværministerielle arbejdsgruppe 517
12.2 Regeringens lovforslag 517
Del V 523
Kapitel 14 Forvaltningsretlige regler 525
1. Indledning 525
2. Krav til forvaltningsmyndigheders sagsoplysning – officialprincippet 525
2.1 Det retlige grundlag for officialmaksimen 525
2.2 En sags faktuelle ramme 526
2.3 Kravene til bevissikkerhed 526
3. Det retlige grundlag for det ulovbestemte sektortilsyn 529
3.1 Det almindelige sektortilsyn - retligt grundlag 529
3.2 Sektortilsynets indhold og genstand 530
3.3 Hvornår har den overordnede myndighed pligt til at iagttage sin sektortilsynsforpligtelse over for en underordnet myndighed? 531
3.4 Hvordan kan den overordnede myndighed gribe ind over for en underordnet myndighed i tilfælde af en konstateret ulovlighed? 534
3.5 Den overordnede myndigheds reaktionsmuligheder 534
3.6 Sammenfatning 535
Kapitel 15 Undersøgernes bemærkninger om SKAT og Skatteministeriet 537
1. Indledning 537
2. Perspektivering 537
3. SKATs administration af refusion af udbytteskat i årene 2000-2009 538
3.1 Nedsættelse af arbejdsgruppen om udbytteskat i 2006 538
3.2 Notater om problemer fra medarbejdere i SKAT 538
3.3 Undersøgernes bemærkninger om status forud for SIRs rapport af 10. maj 2010 540
4. SIRs rapport af 10. maj 2010 og opfølgningen herpå 541
4.1 Rapportens indhold og anbefalinger 541
4.2 Opfølgning på revisionsrapporten 543
4.3 Afslutning i ledelsesforumsammenhæng på opfølgningen 543
4.4 Perspektivering af beslutningen om at afslutte opfølgningen i ledelsesforumsammenhæng 546
5. SIRs rapport af 30. maj 2013 og opfølgningen herpå 547
5.1 Opfølgningen i SKAT 547
5.2 Skatteministeriets tilsynspligt i relation til rapporten 550
6. SKATs early warning af 7. juli 2015 555
6.1 Behandlingen i SKAT 555
6.2 Skatteministeriets tilsynspligt i forhold til SKATs early warning af 7. juli 2015 555
7. Særligt om opfølgning på udviklingen i refusion af udbytteskat 555
7.1 Indledning 555
7.2 Betydningen af udsving i størrelsen af refunderet udbytteskat 556

7.3 SKATs forklaring i sommeren 2014 på stigningen i refunderet udbytteskat ... 557
8. Forløbet i sommeren 2015 ... 559
8.1 Indledning ... 559
8.2 Forløbet frem til beslutningen om at berostille refusion af udbytteskat ... 559
8.3 Forløbet fra den 6. til den 24. august 2015 ... 563
9. Forløbet efter at udbytteskattesagen blev offentligt kendt ... 563
10. Forslag til ændringer i tilrettelæggelsen mv. af opgaven med udbetaling og kontrol af refusion af udbytteskat? ... 564
11. Sammenfatning ... 565
11.1 SKAT ... 565
11.2 Skatteministeriet ... 566
Kapitel 16 Ansættelsesretlige vurderinger ... 568
1. Indledning ... 568
2. Det juridiske grundlag for disciplinært og ansættelsesretligt ansvar for embedsmænd ... 568
2.1 Tjenesteforseelsesbegrebet ... 568
2.2 Nærmere om embedsmandens pligter ... 569
2.3 Tjenstlige sanktioner ... 573
3. Vurdering af enkeltpersoners eventuelle ansættelsesretlige ansvar ... 575
3.1 Indledende bemærkninger ... 575
3.2 Ansættelsesretlige vurderinger ... 575
Kapitel 17. De faktiske omstændigheder vedrørende de siddende skatteministres rolle i sagen ... 612
1. Indledning ... 612
2. Ministerliste ... 612
3. Ministerforelæggelser om udbytteskat ... 612

Indledning

Hermed afgiver vi vores redegørelse vedrørende den såkaldte udbytteskattesag.

1. Oversigt over indholdet

Denne redegørelse består af 5 dele.

Del I rummer kapitlerne 1-3. Kapitel 1 beskriver baggrunden for beslutningen om at gennemføre en advokatundersøgelse af forløbet samt redegør for beretningens opbygning og den praktiske gennemførelse af vores undersøgelse. Kapitel 2 indeholder en sammenfatning af de konklusioner, som vores undersøgelse har givet anledning til. Kapitel 3 indeholder konklusionerne på de undersøgelser, som er foretaget af Skatteministeriets Interne Revision, SKATs Borger- og retssikkerhedschef, Rigsrevisionen og (for så vidt angår tre chefer, som blev hjemsendt fra deres stillinger som følge af sagen) Kammeradvokatens Indberetning og forholdsfortegnelse. De tre førstnævnte undersøgelser af forløbet er offentligt tilgængelige, mens en af de personer, hvis forhold behandles i Kammeradvokatens indstilling og forholdsfortegnelse, ikke har ønsket at meddele samtykke til, at den kan offentliggøres.

Del II rummer kapitlerne 4-7. Kapitel 4 beskriver lovgrundlaget for beskatning af aktieudbytter og ordningen vedrørende refusion af udbytteskat. Kapitel 5 beskriver myndighedsstrukturen på Skatteministeriets område, det regnskabsretlige grundlag samt den organisatoriske opgaveplacering i undersøgelsesperioden. Kapitel 6 redegør for de måder, hvorpå udenlandske aktionærer kunne søge udbytteskat refunderet, og kapitel 7 indeholder oplysninger om udviklingen i de beløb, der blev refunderet og om udviklingen i antallet af anmodninger og disses indhold Vi har valgt at bringe disse talmæssige oplysninger samlet for at give et bedre overblik over udviklingen. Ved bedømmelsen af de foranstaltninger, som blev truffet – eller ikke truffet – på et givet tidspunkt, er det selvagt nødvendigt at være opmærksom på, at beslutningsgrundlaget kun kunne omfatte oplysninger, som var tilgængelige på det pågældende tidspunkt. Vi har derfor i kapitel 10 og 12 ved udgangen af hvert kvartal i den periode, som vores undersøgelse har omfattet, indsat oplysning om udviklingen i refunderede udbytteskattebeløb og statens indtægter fra udbytteskat for de forløbne tre måneder.

Del III, der består af kapitlerne 8-12, indeholder beskrivelsen af det faktiske hændelsesforløb frem til sommeren 2015, hvor oplysninger udefra bevirkede, at SKAT den 6. august satte udbetaling af refusion af udbytteskat i bero. Kapitel 8 beskriver forløbet frem til igangsætningen af Skatteministeriets Interne Revisions undersøgelse, der mundede ud i Intern Revisions rapport af 10. maj 2010, som er gengivet i kapitel 9. Kapitel 10 beskriver det forløb, som efter afgivelsen af denne rapport fulgte i forskellige fora i Skatteministeriet. Kapitel 11 gengiver Skatteministeriets Interne Revisions rapport om udbyttebeskatningen af 30. maj 2013, og kapitel 12 det forløb, som fulgte efter den.

Vi har valgt at lade del III fremtræde rent faktuel, og vores vurderinger af både faktisk og retlig karakter er samlet i kapitel 14, se nedenfor.

Del IV omfatter kapitel 13, som beskriver afdækningen af den formodede svindel hen over sommeren 2015 og forløbet derefter.

Del V, som omfatter kapitel 14-17, indeholder vores bemærkninger. I kapitel 14 gør vi rede for nogle af de forvaltningsretlige principper og regler, som vores vurderinger af forløbet hviler på. Kapitel 15 indeholder vores vurderinger af SKAT og Skatteministeriet som myndigheder, mens kapitel 16 indledningsvis indeholder en redegørelse for det ansættelsesretlige grundlag, som vores vurderinger af enkeltpersoner hviler på, og dernæst vores vurderinger vedrørende de medarbejdere, hvis forhold vi har bedømt særskilt. Vi har som nævnt valgt at lade del III fremtræde rent faktuel, og vores bemærkninger til bestemte begivenheder i forløbet og vores sammenfattende vurderinger fremtræder derfor samlet i kapitel 15 og 16. De siddende skatteministres rolle i sagen er angivet i kapitel 17.

Som det er fremgået, er den beskrivelse af det faktiske forløb forud for og i undersøgelsesperioden, som er indeholdt i redegørelsens kapitel 8-13, kronologisk, Dette forløb omfatter såvel målrettet opfølgning på modtagne oplysninger som forskellige aktiviteter vedrørende reglerne om og administrationen af udbytteskatteområdet med større, mindre – eller ingen – sammenhæng med de konkrete problemer, som blev påpeget i de oplysninger, som tilgik SKAT og Skatteministeriet gennem revisionsrapporter, notater fra enkeltmedarbejdere og afdelinger, redegørelser fra nedsatte arbejdsgrupper og eksterne analyser. Vi har imidlertid fundet det væsentligt at give en kronologisk fremstilling for at illustrere den samlede sum af oplysninger om udbyttebeskatningen og de problemer, som knyttede sig til den, som var tilgængelige i Skatteministeriets system.

Indholdsfortegnelsen gengiver kapiteloverskrifterne samt overskrifter i niveau 1 (afsnit x) og 2 (afsnit x.x). Niveau 3-markeringerne (afsnit x.x.x) er indsat alene for at højne læsevenligheden og er ikke medtaget i indholdsfortegnelsen. Citater er anført med kursiv. Længere passager er indrykket, mens korte gengivelser er medtaget i brødteksten, men stadig med kursiv.

2. To terminologiske bemærkninger

I vores undersøgelse er indgået to rapporter, som Skatteministeriets Interne Revision har afgivet den 10. maj 2010 og den 30. maj 2013. Vi omtaler i det følgende uden for citater Skatteministeriets Interne Revision som SIR.

De steder, hvor vi har omtalt de forhold, der førte til, at SKAT den 6. august 2015 indstillede refusionen af udbytteskat, har vi anvendt betegnelsen "den formodede svindel". Vi er opmærksomme på, at dette udtryk ikke kan betegnes som juridisk. Vi har imidlertid valgt at benytte det, dels fordi det er det udtryk, som i sammenhæng med sagen sædvanligt er blevet benyttet i offentligheden, dels fordi ingen endnu kan sige med sikkerhed, om nogen vil blive dømt for strafbare forhold, endsige hvilke strafbare gerningsindhold de pågældende i givet fald måtte have realiseret.

København, den 15. december 2017

Thomas Frøbert Lise Lauridsen Lars Lindencrone Petersen Johan Weihe

Del I

Kapitel 1 Baggrund – Undersøgelsens gennemførelse

1. Baggrund

1.1 Baggrunden for advokatundersøgelsen

Hen over sommeren 2015 modtog SKAT oplysninger, som kunne indikere uregelmæssigheder i forbindelse med refusion af udbytteskat til udenlandske aktionærer i danske selskaber.

Den 6. august 2015 satte SKAT refusionen af udbytteskat i bero.

SKAT iværksatte herefter en undersøgelse, som medførte, at SKAT den 24. august 2015 indgav anmeldelse til Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet om formodet svindel for et beløb, som indtil videre blev opgjort til ca. 6,2 mia. kr. fordelt på 2.120 anmodninger om refusion på grundlag af formodet fiktive aktiebeholdninger, indsendt i perioden 2012-2015. Den 13. november 2015 indgav SKAT en supplerende anmeldelse vedrørende formodet svindel for yderligere ca. 2,9 mia. kr. Efter yderligere undersøgelser indgav SKAT den 24. august 2016 en yderligere anmeldelse om formodet svindel, således at det beløb, som formodes omfattet af sagen, nu udgør omkring 12,3 mia. kr.

Forløbet har været genstand for flere interne og eksterne undersøgelser, jf. kapitel 3 nedenfor.

1.2 Beslutningen om at gennemføre en advokatundersøgelse, undersøgelsens kommissorium

Den 16. december 2016 indgik regeringen (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti) og Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti en aftale om iværksættelse af en advokatundersøgelse af SKATs udbetaling af refusion af udbytteskat.

Kommissoriet for undersøgelsen har dette indhold:

> *Kommissorium for advokatundersøgelse af forholdene vedrørende SKATs udbetaling af refusion af udbytteskat*
>
> *1. SKAT har i perioden fra den 24. august 2015 til den 26. august 2016 indgivet anmeldelse til Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet (SØIK) om formodet svindel med tilbagesøgning af indeholdt udbytteskat for i alt ca. 12,3 mia. kr.*

Der er i anledning heraf foretaget fire større undersøgelser.

> *1) Undersøgelse af 'SKATs administration af udbytteskat og refusion af udbytteskat' (afrapporteret af Skatteministeriets Interne Revision (SIR) den 24. september 2015)*
> *2) Beretning nr. 11/2015 om SKATs forvaltning af og Skatteministeriets tilsyn med refusion af udbytteskat (afrapporteret af Rigsrevisionen i februar 2016 - afgivet af Statsrevisorerne til Folketinget den 24. februar 2016)*
> *3) Faktuel redegørelse om administration af udbytterefusion i perioden 2010-2015 (afrapporteret af SKATs Borger- og retssikkerhedschef i februar 2016)*
> *4) Indberetning/forholdsfortegnelse vedr. tre hjemsendte chefers rolle i forbindelse med SKATs administration og refusion af udbytteskat i perioden 2010-2015 (afrapporteret af Kammeradvokaten den 31. august 2016).*

Der er rejst kritik af SKATs forvaltning og Skatteministeriets tilsyn med refusion af udbytteskat.

Kammeradvokaten har i sidstnævnte indberetning/forholdsfortegnelse af 31. august 2016 konkluderet, at der ikke er grundlag for at gennemføre tjenstlige forhør af tre tidligere hjemsendte chefer. SKAT har på den baggrund oplyst skatteministeren om, at der ikke gennemføres tjenstlige forhør af de pågældende.

2. Det er herefter besluttet at igangsætte en uvildig advokatundersøgelse af forholdene vedrørende SKATs udbetaling af refusion af udbytteskat. Det gælder både en beskrivelse af det administrative ansvar i SKAT og Skatteministeriet og en beskrivelse af ministres rolle i sagen.

Advokatundersøgelsen skal beskrive den formodede svindel med refusion af udbytteskat, herunder forløbet henover sommeren 2015, i det omfang det kan ske uden at kompromittere den strafferetlige efterforskning mv. Vurdering af, hvad der vil kunne kompromittere efterforskningen vil skulle foretages i tæt samarbejde med SØIK.

Advokatundersøgelsen skal omfatte en faktuel beskrivelse af tilrettelæggelsen og udførelsen af opgaven med udbetaling og kontrol af refusion af udbytteskat i perioden 2010 – 2015 og en undersøgelse og redegørelse for de forhold, der var afgørende herfor. Det gælder bl.a. lovgrundlaget, de organisatoriske forhold, herunder spørgsmålet om ledelsesmæssig forankring og ansvar, den systemmæssige understøttelse og de økonomiske rammer, samt samspillet mellem disse forhold.

Advokatundersøgelsen skal omfatte en undersøgelse af og redegørelse for, om og hvordan den ovennævnte tilrettelæggelse af opgaven med udbetaling og kontrol af refusion af udbytteskat og de nævnte forhold, har haft betydning for muligheden for at gennemføre svindel med refusion af udbytteskat.

Advokatundersøgelsen kan i det omfang, det i tilknytning hertil vurderes relevant, komme med forslag til ændringer i tilrettelæggelsen mv. af opgaven med udbetaling og kontrol af refusion af udbytteskat.

3. Advokatundersøgelsen skal bygge på en gennemgang af alt relevant materiale i Skatteministeriet og SKAT vedrørende de forhold og den periode, der er genstand for undersøgelsen, herunder de ovennævnte fire større undersøgelser og det i den forbindelse tilvejebragte materiale.

Der kan ikke som led i undersøgelsen foretages afhøringer eller indhentes udtalelser fra implicerede embedsmænd eller andre.

4. Advokatundersøgelsen skal på baggrund af den nævnte gennemgang af sagsmateriale foretage en vurdering af, om der i SKAT og Skatteministeriet er begået fejl og forsømmelser i tilknytning til sagen, og om der i så fald er grundlag for at indlede sager om disciplinært eller ansættelsesretligt ansvar mod de pågældende embedsmænd. I givet fald skal der udarbejdes udkast til tjenstlig indberetning vedrørende den eller de pågældende person(er).

For så vidt angår de tre af fire hjemsendte chefer, hvis rolle i forbindelse med SKATs administration og refusion af udbytteskat, har været vurderet af Kammeradvokaten i den ovennævnte indberetning/forholdsfortegnelse af 31. august 2016, lægges de deri indeholdte konklusioner til grund, medmindre advokatundersøgelsen afdækker nye oplysninger af væsentlig betydning for bedømmelsen af forholdene.

Som led i den ovennævnte undersøgelse af embedsmændenes forhold kan advokatundersøgelsen undersøge og redegøre for de faktiske omstændigheder vedrørende de siddende ministres eventuelle rolle i sagen i den periode, der er genstand for undersøgelsen. Advokatundersøgelsen skal ikke udtale sig om, hvorvidt en minister har begået eventuelle fejl eller forsømmelser. Det skyldes, at det tilkommer Folketinget at tage stilling til sådanne spørgsmål.

5. Resultatet af advokatundersøgelsen vil blive offentliggjort. Offentliggørelsen skal ske i en form, der ikke kompromitterer den strafferetlige efterforskning af sagen hos SØIK.

Advokatundersøgelsen ønskes afsluttet inden udgangen af 2017.

1.3 Udpegningen af undersøgerne

Den 23. december 2016 udbød Skatteministeriet via ted.eurtopa.eu en *Advokatundersøgelse af forholdene vedrørende SKATs udbetaling af refusion af udbytteskat*. Tilbudsfristen var fastsat til den 20. januar 2017 kl. 12.00, hvilket senere blev forlænget til den 24. januar 2017 kl. 12.00.

Ved brev af 28. februar 2017 meddelte Skatteministeriet, at man agtede at tildele advokatfirmaet Bech-Bruun opgaven, og efter udløbet af standstillperioden blev aftalen om udførelse af advokatundersøgelsen underskrevet i Skatteministeriet den 13. januar 2017.

1.4 Nedsættelse af en undersøgelseskommission på Skatteministeriets område

I sommeren 2017 blev det besluttet at nedsætte en undersøgelseskommission efter reglerne i lov nr. 357 af 2. juni 1999 om undersøgelseskommissioner. Kommissionens kommissorium er dateret 30. juni 2017. Forholdene vedrørende SKATs forvaltning af refusion af udbytteskat er ikke omfattet af kommissionens kommissorium, men af kommissoriets pkt. 6 fremgår: *Når advokatundersøgelsen er afsluttet, vil der blive taget endelig stilling til en udvidelse af kommissoriet, for så vidt angår sagen om refusion af udbytteskat, og i hvilken form.*

2. Gennemførelse af undersøgelsen

2.1 De medvirkende advokater og revisorer

Undersøgelsen er gennemført af advokaterne Thomas Frøbert, Lise Lauridsen, Lars Lindencrone Petersen, Signe Juulskov Poulsen, William Sejr-Sørensen og Johan Weihe med bistand af senioradvokat Nicolai Als, alle Bech-Bruun Advokatpartnerselskab. Vi har haft bistand af de statsautoriserede revisorer Peter Steffen Clausen, Sten Lauritzen og Torben Laurentz Wiberg, alle revisionsfirmaet Christensen Kjærulff.

2.2 Det skriftlige grundlag

2.2.1 Undersøgerne fik ved undersøgelsens begyndelse adgang til et Sharepoint-site, som Skatteministeriet havde etableret til formålet. Dette site indeholdt de dokumenter, som havde indgået i de fire undersøgelser, der er omtalt i kapitel 3 nedenfor, samt yderligere materiale, som SKAT eller Skatteministeriet forventede kunne have betydning for advokatundersøgelsen. Uploadingen til sitet er sket fra henholdsvis SKAT og Skatteministeriet, og således at medarbejdere fra de to myndigheder ikke har haft adgang til materiale hidrørende fra den anden myndighed.

Både SKAT og Skatteministeriet har oplyst, at det uploadede materiale ikke indeholder samtlige dokumenter i de sager, som sitet rummer. Sagerne har været gennemgået i de respektive myndigheder i forbindelse med, at de tidligere gennemførte undersøgelser blev planlagt, og materiale, som har været skønnet åbenbart uden betydning for undersøgelserne, er blevet frasorteret. Sorteringen er sket med deltagelse af medarbejdere, der ikke selv har haft med udbyttebeskatningen at gøre. Udsøgning samt efterfølgende sortering af e-mails er sket under anvendelse af en række søgeord.

Vi har både inden og under gennemgangen af materialet overvejet, om det kan give anledning til betænkeligheder i forhold til grundlaget for vores undersøgelse – og dermed for de vurderinger, som vi anlægger – at vi ikke selv har foretaget en sortering af grunddata. Vi har undervejs i forløbet fremsat en række anmodninger om udlevering af yderligere materiale, som alle er blevet imødekommet fuldt ud, og vi har intet grundlag for at mene, at materiale, som kunne have nogen betydning, ikke er indgået i vores undersøgelse.

Det er klart, at den højeste grad af sikkerhed for, at alt materiale, der kan have betydning, indgår i grundlaget for en undersøgelse, opnås ved, at undersøgerne får stillet en kopi af de relevante IT-systemers indhold til rådighed. Det er imidlertid også klart, at det i praksis næppe i noget regi vil være muligt at gennemgå det samlede datagrundlag, idet en udsøgning af muligt relevant materiale nødvendigvis må foretages under anvendelse af egnede søgeord og øvrige kriterier.

Vi henviser i denne forbindelse til det, som er anført i SIRs rapport af 24. september 2015 s. 95 samt Beretning afgivet af Skattefradragssagskommissionen (2006), del I, s. 42 ff. om kommissionens udsøgning af muligt relevant materiale fra tre backupbånd i Skatteministeriet.

Det materiale, som befandt sig i Skatteministeriets IT-system, omfatter også klassificerede dokumenter, som indgår i den strafferetlige efterforskning, som foretages af Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet. Dette materiale har ikke været tilgængeligt for samtlige undersøgere, men alene for Lise Lauridsen og Lars Lindencrone Petersen, som har gennemgået dette og i fornødent omfang drøftet det med Statsadvokaten for særlig Økonomisk og International Kriminalitet.

2.2.2 I juni 2017 blev det omtalt i dagspressen, at en medarbejder i SKAT, der havde været beskæftiget med at ekspedere anmodninger om refusion af udbytteskat, i perioden havde haft en personlig skattesag, der udsprang af det forhold, at en udlandsdansker ad flere gange i perioden 2007-10 overførte et beløb på i alt omkring 1,7 mio. kr. til hans konto i et pengeinstitut, og hvis civilretlige udfald blev, at medarbejderen blev anset for groft uagtsomt at have undladt at selvangive beløbene.

Sagen førte til, at SKAT foretog politianmeldelse. I sagskomplekset har SKAT således foretaget i alt fire politianmeldelser. Når vi i vores redegørelse omtaler tre politianmeldelser, henviser vi til de anmeldelser, som SKAT foretog på grundlag af de oplysninger, der udefra tilgik SKAT hen over sommeren 2015.

På vores anmodning stillede Skatteministeriet denne sags dokumenter til rådighed for undersøgelsen.

Sagen er omtalt i kapitel 10, afsnit 30, og i kapitel 15, afsnit 3.2.12, nedenfor.

2.3 Opklarende spørgsmål, afholdte møder

2.3.1 Undersøgelsen er gennemført på skriftligt grundlag. Vi har undervejs i forløbet stillet spørgsmål af generel karakter til Skatteministeriet, som er blevet besvaret af enten ministeriet eller SKAT, hvortil ministeriet i det relevante omfang har videresendt forespørgslerne. Henset til det, der er anført i pkt. 3, 2. afsnit, i kommissoriet for vores undersøgelse, har vi valgt at undlade at stille konkrete spørgsmål af opklarende karakter.

2.3.2 Sten Lauritzen og Lars Lindencrone Petersen har den 21. marts 2017 afholdt et generelt orienterende møde med rigsrevisor Lone Strøm og kontorchef Peder Juhl Madsen, Rigsrevisionen.

2.3.3 Lise Lauridsen, Lars Lindencrone Petersen og Signe Juulskov Poulsen har, sammen med statsautoriserede revisorer Peter Steffen Clausen og Sten Lauritzen, den 31. marts 2017 deltaget i et møde med repræsentanter for Skatteministeriet og SKAT, hvor Winnie Jensen, direktør for HR og Stab i SKAT, gennemgik og kommenterede de organisationsoversigter, som var udarbejdet til brug for undersøgelsen.

2.3.4 På et møde den 11. august 2017 præsenterede Lise Lauridsen, Peter Clausen, Sten Lauritzen og Lars Lindencrone Petersen en foreløbig oversigt over indholdet af vores redegørelse og gav en status på fremdriften i undersøgelsen.

2.4 Høring over udkast til redegørelse

2.4.1 Et udkast til denne redegørelse har været forelagt for Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet med henblik på at sikre, at redegørelsen ikke indeholder omtale af dokumenter eller andet, som kan kompromittere den igangværende efterforskning.

2.4.2 Udkastet har derefter været forelagt for Skatteministeriet med henblik på eventuelle bemærkninger af faktuel karakter. Vi har ved den endelige udformning af vores redegørelse taget højde for de faktuelle bemærkninger, som Skatteministeriet har fremsat.

2.4.3 På Skatteministeriets anmodning har vi endvidere forelagt et udkast til fremstillingen i redegørelsens kapitel 13 om forløbet hen over sommeren 2015 for to medarbejdere med henblik på disses eventuelle bemærkninger af faktuel karakter. Vi har ved den endelige udformning af vores redegørelse taget højde for de faktuelle bemærkninger, som de har fremsat.

2.5 Deadline

Vi har ikke taget hensyn til materiale fremkommet efter den 1. december 2017.

Kapitel 2 Sammenfatning af undersøgelsens konklusioner

1. SKAT

1.1.1 Vi finder, at det forhold, at SKAT refunderede udbytteskat efter anmodning uden at have foretaget en kontrol af, om de materielle betingelser herfor var opfyldt, ikke var i overensstemmelse med de forvaltningsretlige krav til forsvarlig sagsoplysning som betingelse for at træffe en afgørelse.

1.1.2 Vi finder, at SKAT indledningsvis reagerede adækvat på SIRs rapport af 10. maj 2010, men at opfølgningen i ledelsesforumsammenhæng blev afsluttet på et utilstrækkeligt grundlag. Dette kan have været en medvirkende årsag til det forhold, at de anbefalinger, som rapporten indeholdt, uanset de aktiviteter, der foregik, ikke blev efterkommet.

1.1.3 Vi finder, at SKAT indledningsvis reagerede adækvat på SIRs rapport af 30. maj 2013, men at opfølgningen herefter i SKATs direktion – i betragtning af karakteren af de forhold, som rapporten påpegede – var utilstrækkelig.

1.1.4 Vi finder, at SKAT reagerede for sent på de betydelige og konstante stigninger i refusion af udbytteskat, som kunne iagttages fra omkring foråret 2013, og at reaktionen, da den kom, ikke var adækvat. Det er vores opfattelse, at SKAT burde have iværksat en egentlig undersøgelse af årsagen til stigningerne, i hvert fald på det tidspunkt i forsommeren 2014, hvor stigningen påkaldte sig interesse i forbindelse med regnskabsgodkendelsen, men baseret på udviklingen i refusion formentlig noget tidligere.

1.1.5 Det er vores opfattelse, at det forhold, at opgaven med udbytteskat var fordelt på flere enheder i SKAT, og at der var betydelig usikkerhed om, hvem der havde ansvar for de enkelte arbejdshandlinger – og at SKATs organisering på området dermed må karakteriseres som utilstrækkelig – har medvirket til at gøre det vanskeligt at skabe et overblik over den samlede proces og dermed sikre en klar ansvarsfordeling. Et element heri er det forhold, at SKAT betjente sig af en række forskellige IT-understøttelsessystemer, som imidlertid ikke udgjorde et operativt hele, idet der gennem hele den periode, som vores undersøgelse har omfattet, var betydelige vanskeligheder med at få systemerne til at fungere sammen. Det er ligeledes fremgået, at den enhed, der varetog refusionen af udbytteskat, var udsat for et stærkt ressourcepres, dels som følge af SKATs generelle ressourcesituation, dels af konkrete personalemæssige årsager.

1.1.6 Det er vores opfattelse, at karakteren af den problemstilling, der udløste SKATs early warning af 7. juli 2015 til Skatteministeriet, ikke kunne medføre, at SKAT på

dette grundlag burde have standset refusionen af udbytteskat eller i øvrigt have indledt en generel gennemgang af området.

1.1.7 Det er vores opfattelse, at de konkrete omstændigheder i den medarbejderligningssag, som SKAT behandlede i 2011, burde have medført, at SKAT havde foretaget undersøgelse ikke blot af medarbejderen, men også af den person, fra hvem overførslerne af beløbene hidrørte.

2. Skatteministeriet

2.1.1 Vi finder, at Skatteministeriets beslutning om at anse opfølgningen i ledelsesforumsammenhæng på SIRs rapport af 10. maj 2010 som afsluttet var udtryk for en utilstrækkelig håndtering af de problemer, som rapporten havde påpeget.

2.1.2 Vi finder, at det forhold, at SIRs rapport af 30. maj 2013 blev fejljournaliseret i Skatteministeriet, og derfor ikke blev gjort til genstand for opfølgning fra ministeriets side, er meget uheldigt, men vi kan ikke fastslå, at Skatteministeriet i den forbindelse har begået fejl, der giver anledning til kritik.

2.1.3 Vi finder, at omtalen af udbytteskat og SIRs rapport af 30. maj 2013 i Rigsrevisionens beretning af 21. august 2013 om revision af Skatteministeriets regnskaber for 2012 ikke havde et sådant indhold, at de fordrede en særskilt reaktion fra Skatteministeriets side.

2.1.4 Vi finder, at Skatteministeriets beslutning om at lade SIRs rapport af 27. juni 2014 indgå i Deloittes turnusanalyse af Betaling og Regnskab var velbegrundet, men at den ikke udgjorde en tilstrækkelig konkret og effektiv reaktion på rapporten, henset til det samlede risikobillede, som forelå i sommeren 2014, som blandt andet omfattede oplysninger om den fortsatte udvikling i refusionen af udbytteskat.

2.1.5 Vi finder, at Skatteministeriet tilsidesatte i hvert fald den pligt til at føre udvidet tilsyn og styring med SKAT, som ministeriet i sin koncernstyringsstrategi 2014-17 havde påtaget sig, ved de facto at tage SKATs afslutning af opfølgningen på SIRs rapport af 30. maj 2013, pkt. 1-7, til efterretning og ved undladelsen af at foranledige en nærmere undersøgelse af de mulige årsager til den fortsatte stigning i refusion af udbytteskat.

2.1.6 Vi finder, at Skatteministeriet ikke tilsidesatte nogen pligt, der påhvilede ministeriet, ved at tage den early warning vedrørende problemer med aktielån, som Skatteministeriet modtog den 7. juli 2015, til efterretning.

3. Medarbejdere

Vi har foretaget en vurdering af i alt 14 nuværende og tidligere medarbejdere i Skatteministeriet og SKAT, hvis faktiske deltagelse i sagsbehandlingen mv. har kunnet udledes med en vis fasthed af det skriftlige materiale, og som organisatorisk er eller har været placeret i en stilling med tilhørende ansvar, der er relevant for sagen om refusion af udbytteskat.

Vi har ikke fundet grundlag for, at der indledes sag om disciplinært eller ansættelsesretligt ansvar mod nogen af de pågældende medarbejdere.

Kapitel 3 Tidligere undersøgelser

1. SIRs rapport af 24. september 2015

Den 29. august 2015 blev SIR bedt om at gennemføre en vurdering af en række forhold i forbindelse med formodede bedragerier rettet mod ordningen for refusion af udbytteskat indeholdt i Danmark. Denne vurdering meddelte SIR i en rapport, *SKATs administration af udbytteskat og refusion af udbytteskat*, dateret den 24. september 2015.

Konklusionen, som findes i rapportens kapitel 4, har dette indhold:

> ***4. Konklusion***
> *Intern Revision har gennemført en undersøgelse af området for udbytteskat samt refusion heraf i overensstemmelse med det formål, der er defineret i kapitel 1 (se kapitel 1).*
>
> ***Hvordan har bedrageriet kunnet finde sted?***
> *På baggrund af den gennemførte undersøgelse samt tidligere udført revision er det Intern Revisions vurdering, at en række indbyrdes afhængige forhold i SKAT har medført, at det er muligt at begå bedrageri rettet mod SKATs administration af udbytteskat. De væsentligste årsager, til at bedrageriet har været muligt, skal søges i følgende forhold: Interne kontroller, datastruktur samt placering af det overordnede ansvar (procesejerskab).*
>
> ***Interne kontroller:***
> *Gode og velfungerende forretningsgange er kendetegnet ved, at der i forretningsgangen er indbygget kontroller, der skal medvirke til at hindre uønskede hændelser. Generelt vil det i forretningsgange, der omfatter udbetalingsrutiner, være ønskeligt med stærke interne kontroller, der skal medvirke til at reducere risikoen for fejlagtige udbetalinger. Intern Revision har gennemgået og vurderet forretningsgangene vedrørende refusion af udbytteskat, herunder de interne kontroller i forretningsgangen. Intern Revision har observeret, at:*
>
> - *SKATs rutiner for godkendelse af udbetalingsanmodninger og efterfølgende udbetaling har omfattet en vurdering af, hvorvidt de modtagne refusionsanmodninger er bilagt påkrævet dokumentation.*
> - *SKATs kontrol har tillige omfattet en efterregning af refusionsbeløbet med henblik på at efterprøve, hvorvidt dette er opgjort korrekt i henhold til den konkrete dobbeltbeskatningsoverenskomst.*
> - *SKATs godkendelseskontrol har i mindre omfang omfattet en vurdering af store udsving i refusionsanmodningernes størrelse samt identifikation af refusionsanmodninger, der fremsendes af nye ukendte mellemmænd.*
> - *Godkendelseskontrollen har i begrænset omfang omfattet en efterprøvning af, hvorvidt de modtagne refusionsanmodninger kan henføres til et*

aktionærforhold, samt om refusionsanmodningen kan henføres til en forudgående indeholdelse af udbytteskat. Det skal dog bemærkes, at denne kontrol p.t. er vanskeliggjort på grund af datamæssige forhold (se nedenstående).

Vi har tillige konstateret, at den efterfølgende opfølgning på regnskabsdata i forbindelse med de løbende regnskabsgodkendelser har været mangelfuld. Vi kan således konstatere, at perioderegnskaberne, der omfatter udbytteskat samt refusion af samme, er godkendt uden forbehold.

Det er vores vurdering, at den løbende regnskabsgodkendelse ikke er funderet i en systematisk regnskabsanalytisk efterprøvning af regnskabstallene.

Datastruktur:
En række IT-systemer understøtter administrationen af udbytteskat samt refusion af udbytteskat. Systemerne indeholder dels oplysninger om virksomhedernes samlede udloddede udbytte og dels oplysninger om det udloddede udbytte til de enkelte aktionærer. En stor del af de udloddede udbytter er dog ikke registreret på aktionærniveau, men i stedet på den enkelte depotfører.

En stor del af de danske aktier, der er ejet af personer med begrænset dansk skattepligt, er således placeret i såkaldte omnibusdepoter. I disse tilfælde indeholder IT-systemerne ikke oplysninger om den enkelte ejer af aktierne, men kun oplysninger til identifikation af omnibusdepotet, der vil fremstå som udbyttemodtager. Det skal tillige anføres, at udbytterefusioner, der er administreret via de såkaldte bankordninger, ikke registreres i IT-systemerne.

På grund af den ikke fuldstændige og i mange tilfælde sumvise registrering af data i de IT-systemer, der understøtter administrationen af udbytteskat samt refusion heraf, medfører det, at det vil være vanskeligt at udføre 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 udbytterefusion, og at udbytteskatten er indeholdt.

Det er vores vurdering, at datastrukturen i det væsentligste er etableret med henblik på at kunne servicere skatteyderne og i mindre omfang med henblik på at kunne understøtte kontrol- og styringsmæssige formål.

Procesejerskab:
I SKAT er direktørområderne

- *Kundeservice,*
- *Inddrivelse,*
- *Indsats samt*
- *IT*

inddraget i den løbende administration af udbytteskat og refusion af samme. Det skal bemærkes, at direktørområderne "Kundeservice" og "Inddrivelse" i al overvejende grad har varetaget rutinerne på udbyttebeskatnings- og refusionsområdet. Direktørområdet "kundeservice" er ansvarlig for system, data og grænseflader til skatteyderne, og direktørområdet "Inddrivelse" er ansvarlig for bogførings-, regnskabs- og udbetalingsrutinerne.

Såfremt der er etableret et entydigt overordnet ansvar for hele processen vedrørende udbytteskat med videre, vil ovenstående organisering af de administrative opgaver ikke nødvendigvis give anledning til uhensigtsmæssige forhold. I praksis har der dog ikke i SKAT været placeret et overordnet ansvar for hele processen vedrørende udbytteskat. Det samlede procesejerskab har således ikke været organisatorisk forankret.

Dette medfører en væsentlig forøget risiko for, at den samlede administration af udbytteskat ikke er omfattet af en tilstrækkelig ledelsesmæssig overvågning og vurdering, herunder en løbende vurdering af de indbyggede kontroller i forretningsgangene.

Det skal dog bemærkes, at den manglende organisatoriske forankring af det samlede ansvar ikke friholder de enkelte direktørområder for at varetage følgende opgaver:

- *Løbende overvågning og vurdering af de dele af udbyttebeskatningsprocessen, der er placeret i eget område*
- *Løbende vurdering af hvorledes direktørområdets egne rutiner (delprocesser) fungerer i sammenhæng med de rutiner (delprocesser), der udføres af andre direktørområder*

Har lovinitiativerne forbedret administrationen af udbytteskat?
Ved en lovændring i 2009, som udmøntes i 2 bekendtgørelser, der har virkning fra 2012 (unoterede aktier) og 2013 (noterede aktier) blev det muligt at fastsætte datoerne for angivelse af virksomhedernes udlodning af udbytte samt indberetning af de enkelte udbyttemodtagere, således at angivelse og indberetning tidsmæssigt skete sammenfaldende. Hermed kan følgende fordele realiseres:

1. *Umiddelbart efter deklareringen af udbytte vil SKAT modtage oplysninger om udbyttemodtagerne og indeholdt udbytteskat. Oplysningerne vil modtages enten på person eller depotniveau.*

2. *Afstemning mellem virksomhedernes udloddede udbytte og indberetning af udbyttemodtagere kan gennemføres. Herved opnås større sikkerhed om de samlede udbytter og udbytteskat*
3. *Ved anmodning om refusion af udbytteskat kan anmodningen sammenholdes med modtaget udbytte og indeholdt udbytteskat*

Ved dateringen af denne redegørelse har SKAT endnu ikke implementeret de afstemningsrutiner for børsnoterede virksomheder, som der blev givet mulighed for fra 2013. SKAT har endnu ikke ændret rutiner/datastruktur med henblik på effektivt at udnytte oplysningerne om udbyttemodtagerne i kontrol øjemed.

Har SKAT fulgt op på revisionsrapporter?
SKAT har etableret procedurer, der tilgodeser en løbende opfølgning på anbefalinger fra Intern Revisions rapporter.

SKAT har dog endnu ikke implementeret en række væsentlige anbefalinger, der skal tilgodese følgende:

1. *Etablering af et overordnet ansvar for hele processen til håndtering af udbytteskat*
2. *Sikring af at der ikke sker uretmæssig refusion af udbytteskat*
3. *Afstemning mellem angivelse og indberetning*

Intern Revision skal afslutningsvis anføre, at implementeringen af ovenstående vil forudsætte en anseelig investering med henblik på at kunne implementere de påkrævede ændringer i forretningsgange og rutiner. Investeringen vil dels have karakter af investering i systemer m.m. og dels karakter af en løbende forøgelse af de lønomkostninger, der direkte medgår til at understøtte udbyttebeskatningsprocessen.

2. Borger- og retssikkerhedschefens rapport af februar 2016

I februar 2016 afgav SKATs Borger- og retssikkerhedschef en Faktuel redegørelse om administrationen af udbytterefusion i perioden 2010-2015. Redegørelsen indeholder ikke en samlet konklusion, men indeholder – ud over den faktuelle beskrivelse – en række observationer og vurderinger fra Borger- og retssikkerhedschefens side.

Af disse kan nævnes:

Pkt. 4.3 Kontrol med hvorvidt det korrekte beløb refunderes til den korrekte person

...
Ifølge de dokumenter Borger- og retssikkerhedschefen har gennemgået, er der ikke sket kontrol af, om man udbetalte det korrekte beløb til den korrekte person, som

de indførte regler gav mulighed for – hverken i den løbende udbetalingsproces eller i form at et indsatsprojekt.

4.5 Kontrolaktiviteter

Borger- og retssikkerhedschefen har ikke i det gennemgåede materiale fundet beskrivelser af planlagte eller udførte indsatsprojekter rettet mod udbetaling af refusion af udbytteskat i perioden 2010-2015. Der har, så vidt Borger- og retssikkerhedschefen har kunnet afdække, ikke været beskrevet en risiko, der omfatter refusion af udbytteskat i Indsats' risikoanalyse og kortlægning af risici.

Borger- og retssikkerhedschefen har identificeret, at der har været følgende indsatsprojekter der vedrører udbytteskat generelt:

...

4.8 Risiko- og kvalitetsstyring

...

Borger- og retssikkerhedschefen har fra Økonomi modtaget udtræk af de interne kontroller på udbytteenheden for perioden 2013-2015. Det fremgår heraf, at:

- *Der har ikke været hverken kvalitative eller kvantitative kontrolpunkter for enheden som specifikt rettede sig mod kontrol af grundlaget for udbetaling af refusioner af udbytteskat.*
- *De gennemførte interne kontroller som enheden har indberettet i perioden 2013-2015, er alle blevet indberettet med et 0-fejls resultat.*

I det gennemgåede materiale har hverken Økonomi, Controlling kontoret eller Regionssekretariatet for Midtjylland påpeget problemer eller udarbejdet analyser og vurderinger vedrørende refusion af udbytteskat, på baggrund af den interne kvalitetssikring.

Borger- og retssikkerhedschefen har gennemgået risikoark for 2015 for Kundeservice. Der ses ikke at være nogen henvisninger eller omtale af risici/problemer som er forbundet med problemstillingen vedr. refusionen af udbyttebetalingen.

4.8.1 Key Performance Indicator (KPI)

Borger- og retssikkerhedschefen har spurgt SKAT om der i forretningsområderne har været key performance indicatorer der havde relevans for opgaven med refusion af udbytteskat, og har fået oplyst, at:

- *der ikke har været benyttet interne kontrolpunkter for den enhed i Inddrivelse som varetog udbytteadministrationen, hverken i forhold til proces, produktion eller kontrol med udbetalingen af refusion af udbytteskatter til udenlandske aktieejere.*

- *såfremt der ikke har været interne kontrolpunkter som har reflekteret proces, produktion eller kontrol med udbetalingen af refusion af udbytteskatter, er der heller ikke nogen elementer af dette som indgår i KPI'erne for enheden, afdelingen eller forretningsområdet.*
- *der ikke i KPI'erne for forretningsområderne Kundeservice, IT og Økonomi er nogen interne kontrolpunkter eller andre målingselementer som indgår i disse, med relation til proces, produktion eller kontrol med udbetalingen af refusion af udbytteskatter.*

4.9 Afstemninger mellem systemerne

…

I 2014 afholdtes, som opfølgning på SIRs rapport fra 2013, møder mellem SIR og Kundeservice om afstemninger mellem systemerne. Kundeservice anmodede CSC om at foretage afstemningerne. CSC estimerede, at det ville koste ca. 135.000 kr. at udarbejde løsningsbeskrivelse og estimat på pris for overførelse af data mellem systemerne.

I 2015 var der ikke nedskrevne disponeringsregler i Kundeservice for puljen "mindre udvikling". Ifølge disponeringsreglerne for 2016 skal beløb til udvikling, der overstiger 50.000 kr. forelægges Changeboard eller gå via systemejer. Kundeservice sendte en indstilling til Økonomi, Changeboard, februar 2015 om budget på 150.000 til udarbejdelse af løsningsbeskrivelse og estimat for overførsel af data vedrørende udbytteskat mellem systemerne. Bevillingen blev afslået af Changeboard.

3. Rigsrevisionens beretning nr. 11/2015 af 17. februar 2016

3.1 Rigsrevisionens beretning

Den 16. september 2015 anmodede Statsrevisorerne Rigsrevisionen om at undersøge SKATs forvaltning af og Skatteministeriets tilsyn med refusion af udbytteskat. Rigsrevisionen afgav herefter den 17. februar 2016 beretning til Statsrevisorerne.

Konklusionen i Rigsrevisionens beretning har dette indhold:

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. Skatteministeriet har dog oplyst, at det er sandsynligt, at SKATs igangværende gennemgang af de resterende udbetalinger på 5,1 mia. kr. i perioden, hvor den formodede svindel er foregået via blanketordningen, vil afdække yderligere formodet svindel.

Både SKAT og Skatteministeriet har i hvert fald siden 2010 været vidende om, at der var problemer med refusion af udbytteskat. På trods heraf kom der først opmærksomhed på den formodede svindel med refusion af udbytteskat, fordi SKAT modtog oplysninger herom udefra. Der er ikke noget i Rigsrevisionens undersøgelse, der peger på, at SKAT eller Skatteministeriet uden disse oplysninger ville have reageret på den markante stigning i refusionen af udbytteskat fra 0,68 mia. kr. for hele 2010 til 9,3 mia. kr. i de første godt 7 måneder af 2015, svarende til en stigning på ca. 1.300 %. Tværtimod var SKAT i gang med at oplære nye medarbejdere for bl.a. at kunne håndtere et stigende antal refusionsanmodninger, da SKAT modtog oplysninger udefra om den formodede svindel.

SKAT har i den periode, hvor den formodede svindel er 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 i samme periode refunderet udbytteskat for 5,4 mia. kr. via bankordningen, hvor SKAT ifølge sin 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 3,2 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. Skatteministeriet 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. Rigsrevisionen kan konstatere, at SKAT, da de modtog oplysninger udefra om den formodede svindel, var vidende om, at antallet af anmodninger og det samlede refusionsbeløb var steget markant, og SKAT var samtidig vidende om, at de interne kontroller var mangelfulde. Rigsrevisionen finder, at SKAT – allerede da de modtog oplysninger udefra – burde have undersøgt området nærmere, inden der blev foretaget yderligere udbetalinger af refusion.

Skatteministeriet har i sit tilsyn reelt ikke forholdt sig til 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 én måned i 2015 var steget med 200 % i forhold til samme måned året før. Skatteministeriet har i forbindelse med sine godkendelser af ministeriets månedlige indtægtslister til Folketingets Skatteud-

valg 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 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 sit almindelige tilsyn, med de øvrige indikationer på problemer med refusion af udbytteskat, som ministeriet løbende modtog gennem 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, at helt simple analyser af udviklingen i refusion af udbytteskat ville have peget på problemer på området, som burde have givet anledning til at undersøge området nærmere.

3.2 Statsrevisorernes bemærkning til Rigsrevisionens beretning

Efter at have behandlet Rigsrevisionens beretning afgav statsrevisorerne den 24. februar 2016 denne bemærkning:

Statsrevisorerne påtaler på det skarpeste, at SKAT har ført en helt utilstrækkelig kontrol med udbetalingerne af refusion af udbytteskat, og at Skatteministeriets tilsyn har været særdeles mangelfuldt. Statsrevisorerne påtaler bl.a.:

- *at SKAT og Skatteministeriet først reagerede, da SKAT modtog oplysninger udefra om formodet svindel, selv om man i hvert fald siden 2010 har vidst, at der var svage kontroller og forretningsgange i forvaltningen af refusion af udbytteskat*
- *at SKAT fortsatte med at udbetale refusion for i alt 3,2 mia. kr. efter det tidspunkt, hvor man modtog oplysninger udefra om formodet svindel*
- *at SKAT ikke har kontrolleret helt grundlæggende oplysninger i anmodningerne om refusion af udbytteskat, fx ejerskab, og om ansøger har betalt udbytteskat, og at SKAT ikke har haft en klar ansvars- og opgavefordeling, forretningsgange og it-systemer, der kunne understøtte kontrollen*
- *at SKAT uden lovhjemmel har uddelegeret kontrolopgaver til 3 banker – i øvrigt uden at tilse, om kontrollen blev udført*
- *at Skatteministeriet ikke har taget initiativ til at undersøge området nærmere, selv om ministeriet har modtaget en række indikationer på risici, og selv om simple analyser af udviklingen ville have vist, at der var problemer med refusion af udbytteskat.*

Statsrevisorerne må sammenfattende konstatere, at risikostyringen i SKAT og Skatteministeriet har været helt utilstrækkelig.

4. Kammeradvokatens indberetning og forholdsfortegnelse af 31. august 2016

Under forløbet efter sagens opkomst hjemsendte SKAT fire medarbejdere, heraf tre chefer, der havde haft forbindelse med udbytteskatteområdet. Skatteministeriet bad Kammeradvokaten om at foretage en vurdering af de hjemsendtes tjenstlige forhold. Kammeradvokaten afgav sin indberetning den 31. august 2016. Indberetningen er ikke offentliggjort. Kammeradvokaten har konkluderet, at ingen af de tre hjemsendte chefer har begået tjenesteforseelser i forbindelse med det undersøgte forløb.

Del II

Kapitel 4 Lovgrundlaget for beskatning af aktieudbytter og refusion af udbytteskat

1. Lovgrundlaget for beskatning af aktieudbytter og ordningen vedrørende refusion af udbytteskat

Dette kapitel indeholder en beskrivelse af de danske regler vedrørende pligten til at indeholde udbytteskat af aktieudbytter og vedrørende tilbagesøgning af indeholdte udbytteskatter, herunder efter reglerne i dobbeltbeskatningsoverenskomster, som Danmark har indgået. Endvidere indeholder kapitlet en beskrivelse af de oplysningspligter over for SKAT, der i forbindelse med udbyttebetalinger har været gældende i den periode – 2010-15 – som vores undersøgelse omfatter.

I tilknytning til beskrivelserne vil vi undersøge, om internationale eller danske lovregler etc. opstiller betingelser eller hindringer i relation til dokumentationskrav ved tilbagebetaling af indeholdt udbytteskat til udenlandske aktionærer.

2. Regler om pligt til at indeholde udbytteskat og fritagelse herfor

2.1 Kildeskattelovens regler om indeholdelse af udbytteskat

2.1.1 Kildeskattelovens § 65, stk. 1, bestemmer, at der som udgangspunkt ved enhver beslutning om udlodning af udbytter fra selskaber hjemmehørende i Danmark, skal indeholdes udbytteskat med en sats på 27 pct. Indtil 1. januar 2012 var satsen for udbytteskatten på 28 pct.

Ifølge kildeskattelovens § 65, stk. 6, har udbytteskatten med virkning fra indkomståret 2014 været nedsat til 22 pct. ved udbytteudlodninger til selskaber og fonde, der er skattepligtige til Danmark efter selskabsskattelovens § 1 eller fondsbeskatningsloven. Forinden var udbytteskattesatsen for disse selskaber og fonde nedsat til 25 pct. svarende til den dagældende selskabsskattesats efter selskabsskattelovens § 17, stk. 1.

Det fremgår af kildeskattelovens § 66, stk. 1, at de selskaber, der er underlagt pligt til indeholdelse af udbytteskatter, i måneden efter vedtagelsen af udbytteudlodningen skal indbetale det indeholdte beløb til SKAT senest samtidig med udløbet af betalingsfristen for selskabets indbetaling af indeholdt A-skat og arbejdsmarkedsbidrag.

2.1.2 Kildeskattelovens § 65, stk. 4 (indtil 1. januar 2013 § 65, stk. 5), bestemmer, at der ikke skal indeholdes kildeskat af udbytter, hvis udbyttemodtageren er hjemmehørende i udlandet og ikke er omfattet af begrænset skattepligt efter bestemmelsen i selskabsskattelovens § 2, stk. 1, litra c.

Udgangspunktet i selskabsskattelovens § 2, stk. 1, litra c, er, at udenlandske modtagere af udbytte fra Danmark omfattes af begrænset skattepligt. Dette gælder dog navnlig ikke for modtagere af udbytter på datterselskabsaktier (dvs. ejerskab af mindst 10 pct. af det udloddende selskab) eller koncernselskabsaktier (dvs. hvor den udenlandske ejer er sambeskattet med det danske udbyttebetalende selskab eller kan sambeskattes med dette efter selskabsskattelovens § 31 A), forudsat at den udenlandske modtager kan påberåbe sig en dobbeltbeskatningsoverenskomst eller EU's Moder/Datterselskabsdirektiv (Direktiv 2011/96/EU).

2.2 Kildeskattebekendtgørelsens regler om fritagelse for indeholdelsespligt

Skatteministeren har i medfør af kildeskattelovens § 65, stk. 3 (indtil 1. januar 2013 § 65, stk. 4), adgang til at fastsætte regler om fritagelse for pligten til indeholdelse af udbytteskatter ved udlodninger, der ikke er skattepligtige for modtageren. Denne adgang er udnyttet i kildeskattebekendtgørelsens kapitel 9, der handler om udbytteskatter og royaltyskatter.

Kildeskattebekendtgørelsens § 31 bestemmer, at der bl.a. ikke skal indeholdes udbytteskatter, når modtageren kan modtage udbyttet skattefrit efter reglerne om skattefrihed for datterselskabs/koncernselskabsaktier i aktieavancebeskatningslovens § 4 A eller § 4 B, selskabsskattelovens § 2, stk. 1, litra c, selskabsskattelovens § 13, stk. 1, nr. 2, eller fondsbeskatningslovens § 10, stk. 1, medmindre det udloddende selskab er et investeringsselskab fritaget for dansk skattepligt efter selskabsskattelovens § 13, stk. 1, nr. 19.

2.3 Begrænset skattepligt af udbytte

I henhold til selskabsskattelovens § 2, stk. 1, litra c, er udenlandske modtagere af udbytte fra Danmark som udgangspunkt begrænset skattepligtige til Danmark af udbyttet. Skattesatsen for den begrænsede skattepligt udgør 27 pct. svarende til den udbytteskat, der ifølge kildeskattelovens § 65, stk. 1, er indeholdt ved udbetaling af udbyttet til den udenlandske aktionær.

3. Regler om tilbagesøgning af udbytteskat

3.1 Kildeskatteloven og selskabsskatteloven

Det fremgår af selskabsskattelovens § 2, stk. 3 (indtil 1. juli 2012 § 2, stk. 2), og kildeskattelovens § 2, stk. 6, at den udbytteskat på 27 pct., der i henhold til kildeskattelovens § 65, stk. 1, er indeholdt ved udbetaling af udbytte til begrænset skattepligtige udenlandske aktionærer, er en endelig skat.

Ifølge kildeskattelovens § 69 B kan udenlandske aktionærer, der er begrænset skattepligtige af aktieudbytte i henhold til kildeskattelovens § 2, hvor der efter kildeskattelovens § 65 er indeholdt udbytteskat, som overstiger den endelige skat efter en dobbeltbeskatningsoverenskomst eller EU's Moder/Datterselskabsdirek-tiv (Direktiv 2011/96/EU), anmode om tilbagebetaling af den for meget indeholdte udbytteskat. Kildeskattelovens § 69 B, stk. 1, bestemmer, at SKAT som udgangspunkt skal tilbagebetale for meget indeholdt udbytteskat, inden for seks måneder fra anmodning om tilbagebetaling er modtaget. Hvis SKAT ikke overholder seks-månedersfristen i kildeskattelovens § 69 B, stk. 1, har den, der har fremsat anmodningen – hvis anmodningen om tilbagebetaling af for meget indeholdt og indbetalt udbytteskat er berettiget – krav på at få forrentet sit tilgodehavende med en sats svarende til renten efter opkrævningslovens § 7, stk. 2, med tillæg af 0,4 pct. pr. påbegyndt måned.

I henhold til kildeskattelovens § 69 B, stk. 2, kan udbetaling dog ske efter udløbet af seks-månedersfristen uden rentetillæg, hvis SKAT på grund af modtagerens forhold ikke kan kontrollere, om betingelserne for tilbagesøgningen er opfyldt. I henhold til kildeskattelovens § 69 B, stk. 3, kan SKAT endvidere forlange, at der stilles sikkerhed som betingelse for, at den indeholdte udbytteskat kan tilbagebetales. Dette kræver dog, at (1) SKAT mener at risikere at lide tab ved en udbetaling på det foreliggende grundlag, og (2) kravet om indeholdelse af kildeskat er omtvistet på tidspunktet for fremsættelsen af anmodningen om tilbagesøgningen.

I forarbejderne til lov nr. 591 af 18. juni 2012 (L 173 FT 2011-12) er det i tilknytning til indførelsen af kildeskattelovens § 69 B anført (Skatteudvalgets betænkning af 11. juni 2012):

> *Hvis modtageren vægrer sig ved at medvirke til at afklare de forhold, der skal danne grundlag for vurderingen af, om modtageren er den reelt berettigede, eller ikke afgiver tilstrækkelige oplysninger, kan skattemyndighederne afbryde fristen på 6 måneder, indtil betingelserne for udbetaling er opfyldt. Afbrydes udbetalingsfristen på 6 måneder, sker der også en udskydelse af forrentningen.*
>
> *...*
> *Skattemyndighederne vurderer konkret, hvilke oplysninger der er nødvendige for at undersøge, om betingelserne for udbetaling af indeholdt kildeskat er til stede. Det er modtagerens pligt at fremlægge dokumentation for eller sandsynliggøre disse oplysninger. Efterkommer modtageren ikke skattemyndighedernes anmodning, er skattemyndighederne berettigede til at afbryde udbetalingsfristen efter den foreslåede § 69 B, stk. 1, i kildeskatteloven.*
>
> *...*

> *Det må forventes, at skattemyndighederne fremover vil øge fokuseringen og kontrollen vedrørende tilbagebetaling af kildeskatter. Dette bør ske for at sikre, at der ikke sker uretmæssig tilbagebetaling til en udenlandsk modtager, som ikke anses for retmæssig ejer.*

Der lægges således i bemærkningerne til kildeskattelovens § 69 B op til, at skattemyndighederne fremadrettet vil øge kontrollen i forbindelse med tilbagebetaling af udbytteskatter.

Kildeskattelovens § 69 B blev indført med virkning for anmodninger, der ikke var afgjort forud for den 30. juni 2012. Forud for indførelsen af bestemmelsen blev ansøgerens tilgodehavende forrentet efter rentelovens bestemmelser, og fra 30 dage efter at ansøgningen var indgivet. Ved kildeskattelovens § 69 B blev forrentningen ændret således, at krav på tilbagebetaling af udbytteskatter herefter forrentes med samme sats, som anvendes ved refusion af overskydende skatter, samtidig med at forrentningsperiodens begyndelsestidspunkt blev udskudt, således at der først tilskrives renter fra 6 måneder efter anmodningens indgivelse.

Se om bestemmelsen også kapitel 10, afsnit 37, nedenfor.

Udenlandske aktionærer, der er omfattet af en dobbeltbeskatningsaftale indgået af Danmark, kan således tilbagesøge den del af udbytteskatten, som overstiger det, som Danmark er berettiget til at indeholde i henhold til den relevante dobbeltbeskatningsaftale. I langt de fleste dobbeltbeskatningsaftaler er Danmark kun berettiget til at opkræve en udbytteskat på 15 pct., og den udenlandske aktionær kan således i denne situation anmode om at få tilbagebetalt en udbytteskat på 12 pct. af udbyttet.

3.2 Opkrævningscirkulæret

I cirkulære nr. 135 af 4. november 1988 om opkrævning af indkomst- og formueskat efter kildeskatteloven (opkrævningscirkulæret) anføres i pkt. 109 følgende om adgangen til at få udbetalt den indeholdte udbytteskat:

> *For aktionærer, der er begrænset skattepligtige, såvel personer og dødsboer som selskaber og foreninger m.v., er udbytteskatten en endelig skat, jf. kildeskattelovens § 2, stk. 2, 2. pkt., og selskabsskattelovens § 2, stk. 2, 2. pkt.*
>
> *Som følge heraf skal der ikke i disse tilfælde foretages selvangivelse og skatteansættelse af udbytteindtægten. Dette gælder, selvom den pågældende aktionær*

eventuelt tillige er skattepligtig her i landet af andre indtægter end udbyttet. Selvangivelsen og skatteansættelsen skal i så fald kun omfatte disse andre indtægter og ikke udbytteindtægten.

Efter bestemmelser i de med en række lande indgåede overenskomster til undgåelse af dobbeltbeskatning kan Danmark imidlertid være forpligtet til helt eller delvis at frafalde beskatningen af udbytte her fra landet til aktionærer i de pågældende lande. Hvor sådan bestemmelse foreligger, vil aktionæren efter anmodning få udbytteskatten tilbagebetalt i det omfang, det følger af den pågældende overenskomstbestemmelse. Til brug for sådanne ansøgninger er der udarbejdet særlige blanketter, som i udfyldt stand skal indsendes til vedkommende udenlandske skattemyndighed, som efter at have påført fornøden attestation videresender blanketten til Statsskattedirektoratet.

Opkrævningscirkulæret er ikke ændret siden offentliggørelsen i 1988.

Som det fremgår, skal der ved anmodning om tilbagebetaling af udbytteskat anvendes en særlig blanket, som vedkommende udenlandske skattemyndighed efter attestation skal indsende til SKAT. Lovgivningen indeholder ikke nærmere krav til, hvilken dokumentation SKAT skal kræve i forbindelse med tilbagesøgning af udbytteskat.

3.3 Betydning af dobbeltbeskatningsoverenskomster – OECD's modeloverenskomst

Danmark har indgået en række dobbeltbeskatningsoverenskomster, hvoraf langt størstedelen er baseret på OECD's modeloverenskomst, først vedtaget i 1977 og siden udvidet og fornyet flere gange.

OECD's modeloverenskomst indeholder i art. 10, stk. 2, litra b, en bestemmelse, hvorefter kildestaten som minimum skal nedsætte skatten på udbytter, der udloddes til en aktionær i den anden stat, til 15 pct., i det omfang aktionæren er retmæssig ejer af udbyttet.

Danmark har i stort omfang fulgt udgangspunktet i OECD's modeloverenskomst, således at modtagere af udbytte fra danske selskaber, der har krav på beskyttelse i henhold til en dobbeltbeskatningsoverenskomst, har krav på at få nedsat den danske udbytteskat fra de 27 pct., der følger af kildeskattelovens § 65, stk. 1, til den sats, som er fastsat i den relevante dobbeltbeskatningsoverenskomst.

OECD's modeloverenskomst indeholder ikke bestemmelser, der fastlægger, hvordan og hvornår for meget indeholdt udbytteskat skal refunderes til modtagere af udbytter i det andet land.

Der er ikke i dobbeltbeskatningsoverenskomsterne andre procedureregler om tilbagesøgning af udbytteskat, og de enkelte nationalstater er derfor – inden for rammerne af diskriminationsforbuddet – frit stillet til at fastsætte sådanne procedureregler.

Danmark har således ikke som følge af internationale aftaler været forpligtet til at anvende bestemte typer blanketter til brug for tilbagesøgningen, herunder til alene at anmode om bestemte typer af oplysninger fra dem, der anmodede om tilbagebetaling. Med andre ord kunne Danmark frit fastsætte, hvad der ville være nødvendige oplysninger, så længe aktionærer hjemmehørende i udlandet ikke blev diskrimineret.

3.4 Betydningen af aftaler om informationsudveksling

I tillæg til dobbeltbeskatningsoverenskomsterne har Danmark indgået informationsudvekslingsaftaler med en række lande. Det fremgår af selskabsskattelovens § 2, stk. 3 (indtil 1. juli 2012 § 2, stk. 2), og kildeskattelovens § 2, stk. 6, at skatten af udbytter fra danske selskaber udloddet til modtagere hjemmehørende i lande, med hvilke der er indgået informationsudvekslingsaftaler, alene udgør 15 pct.

Der er således principielt mulighed for, at udbyttemodtagere hjemmehørende i "informationsudvekslingslande" tilbagesøger for meget indeholdt udbytteskat direkte med henvisning til selskabsskattelovens § 2, stk. 3, og kildeskattelovens § 2, stk. 6.

3.5 Fremgangsmåde ved tilbagesøgning af udbytteskat

Udenlandske aktionærer har kunnet anmode om refusion af udbytteskat via to ordninger: bankordningen og blanketordningen. Bankordningen gøres ikke her til genstand for nærmere omtale. Se om denne kapitel 6, afsnit 3, nedenfor. Herudover kan udbytteskat refunderes via den såkaldte VP-ordning, som er en nettoafregningsordning, se om denne kapitel 6, afsnit 4, nedenfor.

Blanketordningen, jf. kapitel 6, afsnit 2, nedenfor, består i, at udenlandske aktionærer kan indsende en udfyldt blanket til SKAT med anmodning om refusion af udbytteskat. Blanketten hentes på SKATs hjemmeside. Aktionæren eller en fuldmægtig for aktionæren skal udfylder blanketten med oplysninger om det beløb, som søges refunderet, samt aktionærens bankoplysninger og adresse. Derudover skal aktionæren vedlægge bilag med oplysninger om ejerskab af aktierne og udbetalt udbytte samt en attest fra skattemyndigheden i sit hjemland, der bekræfter, at aktionæren er skattepligtig til det pågældende land.

Som følge af sagen om formodet svindel med udbytteskat indførte SKAT i 2016 skærpede dokumentationskrav i forbindelse med tilbagesøgning af udbytteskat, og regeringen har i lovprogrammet for 2017-18 bebudet at ville fremsætte lovforslag om en ny ordning på området, jf. kapitel 13, afsnit 12.2, nedenfor.

4. Oplysningspligter over for SKAT

Da SKATs muligheder for at kontrollere anmodninger om refusion af udbytteskat blandt andet afhænger af de oplysninger, som SKAT selv er i besiddelse af, redegøres der nedenfor for reglerne om indberetningspligt ved udbytteudlodninger.

4.1 Lovregler

I henhold til skattekontrollovens § 9 B, stk. 1, er den, der har modtaget aktier i depot, forpligtet til at foretage indberetninger om modtagelse af udbyttet. Dette gælder, uanset om aktierne er børsnoterede eller ikke.

Indberetningspligterne efter skattekontrollovens § 9 B blev skærpet ved lov nr. 462 af 12. juni 2009. Herefter var de oplysninger, der skulle indberettes, blandt andet følgende:

- Identiteten på det udloddende selskab
- Identiteten på modtageren af udbyttet, hvis identiteten var kendt, og oplysninger om depotet
- Størrelsen af udbyttet.

Ved lov nr. 1354 af 21. december 2012 blev indberetningspligten på ny skærpet således, at det udbytteudloddende selskab herefter fik pligt til at indberette følgende:

- Identiteten på det udloddende selskab
- Identiteten på modtageren af udbyttet, hvis identiteten kendes, samt oplysninger om den bankkonto udbyttet udbetales til
- Størrelsen af det udloddede udbytte før og efter indeholdelse af udbytteskat
- Den procentsats, der anvendes ved beregning af udbytteskatten til indeholdelse
- Størrelsen af det indeholdte beløb
- Baggrund for eventuelt reduceret eller bortfaldet indeholdelse og
- Datoen for vedtagelse af udbyttet.

Tilsvarende oplysninger skal indberettes af ikke-børsnoterede danske selskaber, der udlodder udbytte, og som efter kildeskattelovens § 65 er forpligtede til at indeholde og indbetale udbytteskat på vegne af modtageren af udbyttet.

I bemærkningerne til lovforslaget, L 67 FT 2012-13 s. 22, anføres i tilknytning til den ændrede indberetningspligt i relation til udbytter blandt andet:

> *Det er tanken at udnytte bemyndigelsen i skattekontrollovens § 9 A, stk. 5, i relation til alle udbytter, som udloddes fra danske selskaber m.v., og ikke som i dag blot i forhold til udbytter af aktier m.v. i danske selskaber m.v., der hverken er optaget til handel på regulerede markeder eller registreret i en værdipapircentral. Dette kan ske ved en ændring af bekendtgørelse nr. 1315 af 15. december 2011 om indberetningspligter m.v. Ved ændring af bekendtgørelsen vil der således blive fastsat regler om, at indberetningen vedrørende de udbytter fra danske selskaber m.v., som ikke allerede i dag skal indberettes i måneden efter vedtagelsen eller beslutningen om udlodningen, skal ske senest den sidste hverdag i måneden efter vedtagelsen eller beslutningen. …*
>
> *I denne forbindelse foreslås det, at omtalen af indberetning hvert år og mindst en gang om året udgår fra bestemmelserne i skattekontrollovens §§ 9 B og 10 A i forhold til udbytteindberetningerne. Efter den omtalte ændring af indberetningsfristerne vil det være misvisende at opretholde disse formuleringer.*
>
> *Det foreslås samtidig at udvide de oplysninger, der skal være omfattet af indberetningerne, med nogle oplysninger, som er knyttet til udlodningen og indeholdelsen af udbytteskat eller manglende indeholdelse af udbytteskat. Det foreslås således, at indberetningerne skal omfatte følgende nye oplysninger:*
>
> *Oplysninger om datoen for det udloddende selskabs vedtagelse af eller beslutning om at udlodde udbyttet.*
>
> *Oplysninger om udbyttet efter indeholdelse af udbytteskat, den sats, der er anvendt ved indeholdelsen, og det indeholdte beløb. …*
>
> *Det er hensigten, at der på baggrund af den foreslåede lovændring foretages en ændring af bekendtgørelse nr. 1315 af 15. december 2011 om indberetningspligter m.v. efter skattekontrolloven, hvorefter indberetningen om baggrunden for anvendelse af nedsat sats i medfør af en dobbeltbeskatningsoverenskomst skal omfatte oplysninger om datoen for den dokumentation, der har dannet grundlag for anvendelse af nedsat sats, og oplysninger om, hvilket land der har attesteret dokumentationen.*

Samlet skal dette give SKAT bedre grundlag dels for at kontrollere, om der indeholdes og afregnes udbytteskat korrekt, dels for at behandle anmodninger om refusion af indeholdt udbytteskat.

Den ændring af skattekontrollovens § 9 B, som blev foretaget ved lov nr. 1354 af 21. december 2012, trådte i kraft den 1. januar 2014.

4.2 Administrative forskrifter

Som nævnt ovenfor forudsatte ændringerne i indberetningspligterne i henhold til skattekontrollovens § 9 B en række ændringer i bekendtgørelse nr. 1315 af 15. december 2011 om indberetningspligter m.v. efter skattekontrolloven. Disse ændringer blev foretaget ved bekendtgørelse nr. 1148 af 26. september 2013 om indberetningspligter m.v. efter skattekontrolloven, som samtidig ophævede den hidtidige bekendtgørelse.

Af § 42 i bekendtgørelse nr. 1148 af 26. september 2013 om indberetningspligter m.v. efter skattekontrolloven fremgår, at indberetning vedrørende udbytte af børsnoterede aktier skal ske senest den sidste hverdag i måneden efter vedtagelsen eller beslutningen om at udbetale eller godskrive udbyttet. Bekendtgørelsen trådte i kraft den 1. januar 2014.

Med virkning fra 1. januar 2014 blev indberetningspligten vedrørende udbytte af børsnoterede aktier således ændret fra årlige indberetninger til indberetninger i måneden efter vedtagelsen af udbyttet.

4.3 Amerikanske pensionskasser og udbytteskatterefusion

Som det fremgår af kapitel 7, afsnit 7.6.1, nedenfor, blev det som forklaring på (en del af) stigningen i krav på refusion af dansk udbytteskat anført, at amerikanske pensionskasser havde øget deres opkøb af danske aktier.

De regler, der regulerer visse amerikanske pensionskassers betaling af udbytteskat, findes i dobbeltbeskatningsoverenskomsten mellem Danmark og USA.
I henhold til artikel 10, stk. 3, litra c, jf. artikel 22, stk. 2, litra e, i denne dobbeltbeskatningsoverenskomst er der ikke dansk kildeskat på udbytter til "pension funds" hjemmehørende i USA.

I artikel 22, stk. 2, litra e, defineres "pension funds" som en juridisk person, hvad enten fritaget for beskatning eller ikke, der er organiseret efter lovgivningen i en kontraherende stat med det formål at yde pension eller lignende ydelser efter en

fastsat ordning til arbejdstagere, herunder selvstændige erhvervsdrivende, forudsat at mere end 50 pct. af denne persons begunstigede, medlemmer eller deltagere er fysiske personer, som er hjemmehørende i en af de kontraherende stater.

Fritagelsen for kildeskat på aktieudbytte til visse amerikanske pensionskasser har ingen indvirkning på det udbytteudbetalende selskabs forpligtelse i henhold til kildeskattelovens § 65 til at indeholde 27 pct. udbytteskat. Den amerikanske pensionskasse må derfor ansøge SKAT om refusion af den indeholdte udbytteskat, i det omfang pensionskassen mener, at man opfylder betingelserne i dobbeltbeskatningsoverenskomsten for fritagelse for dansk udbytteskat.

Den nuværende ordlyd af artikel 10, stk. 3, litra c, og artikel 22, stk. 2, litra e, i dobbeltbeskatningsindkomsten mellem Danmark og USA er indsat ved protokol af 2. maj 2006 til dobbeltbeskatningsoverenskomsten, som for så vidt angår kildeskatter trådte i kraft med virkning fra 1. februar 2008.

Bestemmelserne i dobbeltbeskatningsoverenskomsten mellem Danmark og USA om fritagelse af visse pensionskasser fra kildeskat på aktieudbytte har således været uændrede i den periode, der er omfattet af vores undersøgelse.

Kapitel 5 Myndighedsstrukturen – Den organisatoriske opgaveplacering – Ledelsesfora mv.

1. Myndighedsstrukturen

Pr. 1. november 2005 blev de hidtil kommunale skatteforvaltninger sammenlagt med den statslige toldforvaltning ToldSkat. Skatteministeriet var herefter organiseret med et departement med tilhørende styrelser – SKAT og Landsskatteretten. Pr. 1. januar 2009 blev der foretaget en række ændringer i ansvars- og opgaveplaceringen i SKAT. Pr. 1. januar 2010 blev Skatteministeriets departement og told- og skatteforvaltningen sammenlagt, jf. bekendtgørelse nr. 1438 af 14. december 2009, og udgjorde herefter én myndighed. Med virkning fra den 16. august 2010 blev det ved bekendtgørelse nr. 965 af 12. august 2010, der ophævede bekendtgørelse nr. 1438 af 14. december 2009, præciseret, at Skatteministeriet og SKAT, som fortsat var samlet i en enhedsorganisation, udgjorde to myndigheder, idet bekendtgørelsen fastsatte, at Skatteministeriet, som består af Koncerncentret og SKAT, udøvede de kompetencer vedrørende forvaltningen af lovgivning om skatter og lov om vurdering af landets faste ejendomme, som ved skatteforvaltningslovens § 1 er henlagt til told- og skatteforvaltningen, at visse afgørelser, som i henhold til skatteforvaltningslovens § 1 er henlagt til told- og skatteforvaltningen, kun kunne træffes af SKAT, og at SKATs behandling af spørgsmål, som ikke er afgørelser, ikke kunne påklages til Koncerncentret. Med virkning fra 1. januar 2013 blev enhedsorganisationen adskilt i et selvstændigt departement og en selvstændige styrelse – SKAT. Organisationsændringen er i Skatteministeriets pressemeddelelse af 27. september 2012 beskrevet således:

> *Skatteministeriet får ny struktur*
>
> *...*
>
> *Fra 1. januar 2013 bliver Skatteministeriet opdelt i et departement med ansvar for den politiske betjening af minister og regering og i en selvstændig styrelse under navnet SKAT, der tager sig af den konkrete sagsbehandling i forhold til borgere og virksomheder samt ministeriets indsats- og inddrivelsesopgaver.*
>
> *Omorganiseringen er afgørende for at genoprette befolkningens tillid til skattemyndighederne samt sikre en klar adskillelse af den politiske del af ministeriet og den daglige drift af den borger- og virksomhedsvendte forvaltning, fastslår skatteminister Thor Möger Pedersen:*
>
> *"Det er helt afgørende for mig, at skatteyderne har tillid til, at SKATs afgørelser er både fagligt korrekte og uden politisk indblanding. Vi kan ikke leve med, at der kan sættes spørgsmålstegn ved, om tingene foregår på en saglig og ordentlig måde. Derfor gennemfører vi nu en omorganisering af Skatteministeriet."*

Vi henviser om baggrunden for organisationsændringen endvidere til afsnit 7 nedenfor.

Skatteministeriet har gennem hele den periode, som vores undersøgelse omfatter, haft en selvstændig intern revisionsenhed – SIR.

2. Ledelsesfora mv.

I perioden 2010-2012 var der under Skatteministeriets direktion etableret tre ledelsesfora, Juridisk Forum, Produktionsforum og Udviklingsforum. De tre fora holdt som udgangspunkt møde hver 14. dag. Materiale til brug for møderne i de tre fora blev sendt til mødedeltagerne samt kontorcheferne for Koncernsekretariatet, Økonomi, Styring, Kommunikation, Strategi & Organisation samt Presse og Intern Kommunikation, og mødernes dagsorden blev sendt til SKATs seks regionsdirektører, direktørerne for Koncern IT og SKATs Administrative Center, fagdirektørerne, kontorcheferne i Koncerncentret samt revisionschefen.

Med virkning fra 1. januar 2011 blev der som følge af den omorganisering på Skatteministeriets område, der var gennemført med virkning fra 1. januar 2010, etableret et Revisionsudvalg, jf. afsnit 2.6 nedenfor.

2.1 Skatteministeriets direktion

Direktionens formand var departementschefen, og de øvrige medlemmer var koncerndirektøren, HR-direktøren, økonomidirektøren, udviklingsdirektøren, samfundsøkonomisk direktør, juridisk direktør samt produktionsdirektøren.

Af forretningsordenen for direktionen fremgår:

> *Direktionen har det overordnede ansvar for at træffe strategiske beslutninger ud fra koncernens mission og visioner, udstikke strategiske retningslinier for hele koncernen, understøtte samarbejdet mellem enhederne og sikre den overordnede koordination af opgaver.*
>
> ***1. Formål/opgaver***
> *Fokusområderne for Direktionen er blandt andet at:*
>
> *...*
>
> *Understøtte samarbejdet mellem enhederne*

Sikre den overordnede koordination af opgaver herunder sammenhængende lovgivning fra vugge til grav, sammenhængende strategi- og organisationsudvikling, sammenhængende …

Direktionen holdt som udgangspunkt møde hver uge.

2.2 Skatteministeriets udvidede direktion

Den udvidede direktion bestod af medlemmerne af direktionen samt IT-direktøren, direktøren for SKATs Administrative Center samt SKATs seks regionsdirektører.

Den udvidede direktion mødtes som udgangspunkt månedligt eller efter behov.

Det materiale, som er indgået i vores undersøgelse, indeholder så vidt ses ikke oplysning om, at spørgsmål om udbytteskat har været behandlet i dette forum.

2.3 Juridisk Forum

Juridisk Forums formand var den juridiske direktør, og de øvrige medlemmer var den samfundsøkonomiske direktør samt fagdirektørerne for international skat, juridisk styring, lovudvikling, lovproduktion, forretningsudvikling og produktion.

Af forretningsordenen for Juridisk Forum fremgår:

1. Formål/opgave
Juridisk Forum fremmer en målsætning om at alle relevante informationer bruges aktivt i planlægningen og tilrettelæggelsen af lovgivningsarbejdet og det juridiske fortolkningsarbejde. Juridisk Forum refererer til Direktionen.

…

Juridisk Forum har på denne baggrund til opgave at sikre, at:

…
Udnyttelsen af reglerne overvåges, så der kan handles hurtigt, hvis der opstår en utilsigtet anvendelse af reglerne.

2.4 Produktionsforum

Produktionsforums formand var produktionsdirektøren, og de øvrige medlemmer var udviklingsdirektøren, økonomidirektøren, fagdirektørerne for forretningsudvikling og produktion samt SKATs seks regionsdirektører.

Af forretningsordenen for Produktionsforum fremgår:

> ***1. Formål/opgaver***
> *Produktionsforummet drøfter, planlægger og tilrettelægger den løbende drift og produktion i SKAT. …*
>
> *Produktionsforummet skal sikre sammenhæng og koordinering af drift og produktion på tværs af geografi og opgaver, …*
>
> *Fokusområderne for Direktionen er bl.a.:*
>
> - *…*
> - *Styring og optimering af produktionen*
> - *Procesoptimering af kerneopgaverne i produktionen*
> - *Udvikling og koordinering af den samlede regionale drift af kerneopgaverne*
> - *…*
> - *Tilbagemelding fra driften om effekt og produktionsmåde*

I forbindelse med en organisationsomlægning pr. 1. april 2013 blev Produktionsforum erstattet af ledelsen i Kundeservice, som var en del af SKAT, der pr. 1. januar 2013 blev udskilt fra Skatteministeriets departement. Af det materiale, som er indgået i vores undersøgelse, fremgår så vidt ses ikke, at spørgsmål om udbyttebeskatningen har været behandlet i Ledelsen i Kundeservice før september 2015, dvs. efter at sagen om den formodede svindel med refusion af udbytteskat var kommet frem. Efter organisationsomlægningen blev rapporter fra SIR behandlet i SKATs direktion.

2.5 Udviklingsforum

Af det materiale, som er indgået i vores undersøgelse, fremgår så vidt ses ikke, at spørgsmål af betydning for vores undersøgelse har været behandlet i dette forum, som vi derfor ikke omtaler nærmere.

2.6 Revisionsudvalget

Med virkning fra 1. januar 2011 nedsatte Skatteministeriet et revisionsudvalg. Af udvalgets kommissorium fremgår:

> ***Kommissorium for revisionsudvalg i Skatteministeriet***
> *Organisationen er enhedsorganisation og med sammenlægning af Skatteministeriet og Hovedcenteret til en myndighed pr. 1. januar 2010 kan det uafhængige tilsyn med SKAT ikke længere varetages af departementet.*
>
> *Nedsættelse af revisionsudvalg skal medvirke til, at ministerens tilsyn med forvaltningen efter ministeransvarlighedsloven kan efterleves.*
>
> ***Formål***
> *Revisionsudvalget har til formål, at varetage det ulovbestemte tilsyn som et uafhængigt organ under departementschefens ledelse og skal påse at regler i regnskabsbekendtgørelsen overholdes, …*
>
> *Revisionsudvalget drøfter status for opfølgning på især kritiske revisionsrapporter. Udgangspunktet for drøftelsen er den kvartalsvise status for opfølgningen på revisionsrapporterne som fremgår af Økonomis opfølgningsprotokol. Økonomi ajourfører kvartalsvis opfølgningsprotokollen efterhånden som de enkelte fora har meldt tilbage på, hvorledes de følger op på kritiske revisionsrapporter.*
>
> *Udvalget vurderer i samråd med revisionschefen om opfølgningen har været tilstrækkelig eller, om der er behov for yderligere initiativer. …*
>
> ***Revisionsudvalg***
> *Revisionsudvalget består af departementschefen (formand), 3 fra direktionen (Jesper Skovhus Poulsen, Karsten Juncher, Stefen Normann Hansen), 2 regionsdirektører (Jens Sørensen og Erling Andersen), direktøren for de særlige enheder (Ole Kjær) og sekretariatschef Landsskatteretten Niels Frode-Jensen, revisionschef Kjeld Rasmussen samt kontorchef for Økonomi (Jens Madsen). Økonomi varetager sekretariatsfunktionen for udvalget. Revisionsudvalgets møder og opfølgning anføres i en enkelt protokol som kan benyttes som støtteværktøj i forhold til Rigsrevisionen, herunder i forbindelse med de årlige topchefmøder mellem departementschef og rigsrevisor.*

3. SIRs organisatoriske placering mv.

3.1 SIRs organisatoriske placering

SIR har i hele den periode, som vores undersøgelse omfatter, været placeret som en selvstændig enhed under departementschefen.

3.1.1 I årene 2010-12 blev det daglige samarbejde mellem SIR og Skatteministeriet varetaget af Koncerncenteret, Økonomi, der også koordinerede opfølgning på SIRs rapporter og notater. Jf. herom Økonomis notat af 19. oktober 2010, som er gengivet i afsnit 5.1 nedenfor.

3.1.2 Fra 2013 er det daglige samarbejde mellem SIR og Skatteministeriet blevet varetaget af afdelingschefen for Koncernstyring i Skatteministeriet med reference til departementschefen, og indsatsen med de endelige revisionsrapporter og opfølgning herpå er blevet koordineret af Budget og Regnskab.

Departementet sender rapporter, der vedrører SKAT, til Budget og Regnskab i SKAT. Kritiske rapporter drøftes i SKATs direktion, hvor den relevante direktør til opfølgningen findes. Direktørerne har tre uger til at melde tilbage til Budget og Regnskab om, hvilken opfølgning revisionsrapporten giver anledning til.

Opfølgningsproceduren er reguleret i notat af 13. februar 2013, som er gengivet i afsnit 5.2.2 nedenfor.

3.2 Aftalegrundlag mellem SIR og Rigsrevisionen

3.2.1 SIRs revision af Skatteministeriet og regnskaberne under Skatteministeriets område skete i den periode, som vores undersøgelse omfatter, på vegne af Rigsrevisionen i henhold til en såkaldt § 9-aftale – en aftale indgået i henhold til § 9, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m. (i daglig tale rigsrevisorloven), der har dette indhold:

> *Rigsrevisor kan med vedkommende minister aftale, at revisionsopgaver i henhold til § 2, stk. 1, nr. 1 og 2, varetages i et nærmere fastlagt samarbejde mellem rigsrevisor og et organ for intern revision.*

I § 2, stk. 1, nr. 1 og 2, som § 9, stk. 1, henviser til, bestemmes:

> *§ 2. Revisionen omfatter*
> *1) statens regnskaber,*

2) *regnskaber for institutioner, foreninger, fonde m.v., hvis udgifter eller regnskabsmæssige underskud dækkes ved statstilskud eller ved bidrag, afgift eller anden indtægt i henhold til lov,*

Rigsrevisorlovens § 3 har dette indhold:

§ 3. Ved revisionen efterprøves, om regnskabet er rigtigt, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis. Endvidere foretages en vurdering af, hvorvidt der er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af de midler og driften af de virksomheder, der er omfattet af regnskabet.

Alle tre bestemmelser har stået uændrede siden den oprindelige rigsrevisorlov, lov nr. 321 af 26. juni 1975.

3.2.2 Det revisionsretlige indhold af bestemmelsen i § 3 er, at der skal ske finansiel revision (at regnskabet i alt væsentligt er aflagt korrekt og retvisende), juridisk/kritisk revision (at dispositioner har det fornødne retsgrundlag i form af meddelte bevillinger, love og andre forskrifter) og forvaltningsrevision (at forvaltningen sker under iagttagelse af sparsommelighed, produktivitet og effektivitet), jf. herom i afsnit 3.2.3 straks nedenfor.

§ 9-aftalen har som formål at sikre, at intern revision varetager revisionen på samme måde, som Rigsrevisionen ville have gjort.

3.2.3 I december 2012 blev der med ikrafttræden den 1. januar 2013 indgået en § 9-aftale, der erstatter den tidligere aftale indgået ultimo 2009.

Af aftalen fremgår:

10. Den interne revision skal udføre sin revision under iagttagelse af principperne for god offentlig revisionsskik, jf. rigsrevisorlovens § 3. Revisionen skal planlægges, udføres og rapporteres efter principperne i Rigsrevisionens revisionspolitik, jf. retningslinjerne i "Statslig revision" (Rigsrevisionens digitale samling af revisionsstandarder).

11. Den interne revision udfører revisionen af regnskaberne under Skatteministeriets område og forvaltningen af de opgaver, der er henlagt til administration under samme, med undtagelse af Skatteministeriets departement, der revideres af Rigsrevisionen.

...

18. Den interne revision forelægger sine revisionsplaner for rigsrevisionen samt holder Rigsrevisionen underrettet om væsentlige ændringer heri.

I dag er principperne/retningslinjerne for statslig revision, jf. § 9-aftalens pkt. 10, omfattet af SOR-standarderne (Standarder for Offentlig Revision), som trådte i kraft den 1. januar 2017, dvs. efter den periode, som vores undersøgelse omfatter. Rigsrevisionen havde tidligere i 1999 udsendt en vejledning om statslig revision, som i januar 2013 blev afløst af Rigsrevisionens publikation om God offentlig revisionsskik – normen for offentlig revision. Heri omtales de tre revisionsformer finansiel revision, juridisk/kritisk revision samt forvaltningsrevision, som SIR således har skullet iagttage.

3.2.4 § 9-aftalen mellem SIR og Rigsrevisionen ses ikke at udstikke specifikke retningslinjer til SIR i forhold til, hvad der almindeligvis står i § 9-aftaler, og vi har derfor ikke fundet det nødvendigt at gennemgå § 9-aftalen af 2009.

3.3 Aftalegrundlag mellem SIR og Skatteministeriet

Af Notat om opfølgningsprocedure for Intern Revisions rapporter i SKAT af 13. februar 2013, jf. afsnit 5.2.2 nedenfor, fremgår, at det formelle ansvar for den interne revision og den del af instruksbeføjelsen, der ikke i kraft af § 9-aftalen tilkommer Rigsrevisionen, ligger hos departementschefen.

Grundlaget for SIRs virke er således i forhold til Rigsrevisionen § 9-aftalen og i forhold til Skatteministeriet og SKAT generelle og konkrete instrukser fra departementschefen. Det materiale, som er indgået i vores undersøgelse, indeholder så vidt ses ikke nogen generel instruktion fra Skatteministeriets ledelse til SIR, og SIR henviser i sin rapport af 30. maj 2013 heller ikke til en sådan, men (alene) til, at rapporten er udarbejdet efter en henvendelse fra departementschefen.

4. Den organisatoriske placering af opgaven vedrørende udbytteskat

Beskrivelsen i dette afsnit er navnlig baseret på Borger- og retssikkerhedschefens faktuelle redegørelse af februar 2016, jf. kapitel 3, afsnit 2, ovenfor.

4.1 Frem til 2009

4.1.1 Frem til sammenlægningen af Direktoratet for toldvæsenet og Statsskattedirektoratet i 1989-90 var opgaven med udbytteskatteadministration placeret i Kildeskattehuset i Birkerød.

I 1991 blev opgaven overført til ToldSkat Ottiliavej, uden at der i den forbindelse skete nogen ændring i opgaveporteføljen.

I 1996 blev ToldSkat Centralt Bogholderi, Ottiliavej overført til Told- og Skattestyrelsen.

Fra den 15. marts 1999 blev udbytteskatteadministrationen udskilt fra Centralt Bogholderi og placeret i ToldSkat Nærum som en dekoncentreret opgave. Det fremgår af Intern Meddelelse af 11. marts 1999, at *… de bogholderimæssige opgaver vedrørende udbytte-/royaltyskat fra den 15. marts dekoncentreres til Told- og Skatteregion Nærum, Rundforbivej 303, 2850 Nærum*.

Den 1. februar 2004 blev udbytteskatteadministrationen flyttet til ToldSkat Ballerup. Opgaveporteføljen var uændret.

Etableringen af den statslige enhedsforvaltning SKAT pr. 1. november 2005 betød en række omorganiseringer.

4.1.2 I 1999 og 2001 beskrives den dekoncentrerede opgave således:

Opgaverne omfatter registrering, bogføring og betalingskontrol af:

- Udbytteerklæringer i forbindelse med selskabers deklarerede udbytter, herunder udbyttekontrol
- Udbytteattester og oplysninger fra Værdipapircentralen om skattefrit udbytte
- Udbytteattester til modregning eller kontant tilbagebetaling af udbytteskat til selskaber og fonde mv. (via system SS og FB) samt tilbagebetaling til ikke-skattepligtige
- Ansøgninger om tilbagebetaling af udbytteskat efter diverse dobbeltbeskatningsoverenskomster til aktionærer bosat i udlandet
- Royaltyerklæringer i forbindelse med indeholdelse af royaltyskat
- Indbetalinger af udbytte-/royaltyskat samt sagsbehandling ved for sen indbetaling heraf

4.1.3 De opgaver, som udbytteskatteadministrationen i Ballerup varetager i 2005, beskrives således:

- tastning af selskabers udlodninger – angivelse (normalt 1 gang om året)
- tastning af RKO indberetninger – manuelle indberetninger om udlodning fra unoterede selskaber
- refusion af for meget indeholdt udbytteskat
- registrering af betaling af udbytteskat
- årlig udbytteskattekontrol
- royaltyerklæringer i forbindelse med royaltyskat, herunder modtagelse af indbetalinger mv. af royaltyskat
- renteskat erklæring i forbindelse med renteskat, herunder modtagelse af indbetalinger mv. ifm renteskat

4.2 2009

Ved organisationsændringen i SKAT pr. 1. januar 2009 blev der etableret en række landsdækkende enheder.

4.2.1 I den forbindelse blev der udarbejdet en Ansvars- og opgaveplacering i SKAT pr. 1. januar 2009 af 3. december 2008, hvoraf fremgår:

> *Formålet med den landsdækkende enhed Regnskab er at effektivisere og optimere regionale data- og bogholderiopgaver – som ikke varetages af Betalingscentret – ved at samle nuværende specialopgaver og videns- og kompetencecentre, standardisere og automatisere … Regnskabsenheden varetager følgende opgave:*
>
> - *Udbytte- og royaltyskat (Kompetencecenter Ballerup) – opgaven er samtidig organiseret sammen med aconto-selskabsskat for Nordsjælland og København i SAP38.*

4.2.2 Regnskab, som var ledelsesmæssigt forankret i Region Midtjylland, varetog i Kompetencecenter SC Ballerup udbytte- og royaltyskatteopgaven. Opgaven var samtidig organiseret sammen med aconto-selskabsskat for Nordsjælland og København i SAP38.

4.2.3 Proces og Digitalisering havde til opgave at:

- være overordnet ansvarlig for SKATs forretningsmæssige processer.
- bidrage til at de landsdækkende centre fik udviklet og implementeret effektive arbejdsgange, der understøtter kanalstrategien.

4.2.4 Produktion og Styring:

- havde ansvaret for ressource- og produktionsstyring i forhold til SKATs kerneområder – indsats, vejledning, afregning, inddrivelse
- var indgangen til Hovedcentret for de regionale og landsdækkende enheder for alle fagområder, og var Hovedcentrets udgang til driften

4.2.5 IT havde systemejerskaberne til SKATs systemer.

4.3 2010-2012

4.3.1 Regnskab var fortsat ledelsesmæssigt forankret i Region Midtjylland. Udbytte- og royaltyskatteopgaven blev varetaget af Regnskab 2 – Udbytteskat (Ballerup og senere Høje-Taastrup)

4.3.2 Borger- og Virksomhed var procesejer for processerne på afregningsområdet og havde ansvaret for den samlede planlægning af og opfølgning på SKATs borger og virksomhedsrettede aktiviteter på vejlednings-, inddrivelses- og kontrolområdet.

4.3.3 Koncern IT havde systemejerskaberne til SKATs systemer.

4.4 2013-2015

Pr. 1. januar 2013 blev den enhedsorganisatoriske model opgivet, jf. omtalen i afsnit 1 ovenfor. Det materiale, som er indgået i vores undersøgelse, indeholder så vidt ses ingen beskrivelse af opgaven i forbindelse med denne organisationsændring.

4.4.1 Udbytteadministrationen lå i Forretningsområdet Inddrivelse, i afdelingen Betaling og Regnskab i enheden:

- Regnskab 2 – i perioden januar 2013-april 2013
- DMO/DMS – i perioden maj 2013-juni 2013
- SAP38 – Høje Taastrup siden juli 2013. Forretningsområdet Kundeservice var procesejere. Forretningsområdet IT var systemejere. Forretningsområdet Økonomi havde controlleropgaven.

4.4.2 Af den rapport, som Deloitte i juni 2015 afgav om den turnusanalyse, som man havde gennemført i perioden august 2014-marts 2015, jf. kapitel 12, afsnit 59, nedenfor, fremgår om SKATs betalings- og regnskabsopgave, hvori administrationen af udbytteskat indgår:

Betaling og Regnskab anvendte i 2014 ca. 253 årsværk fordelt på 10 drifts-enheder og har derudover et budget til øvrig drift på knap 7 mill.kr.

Betaling og regnskab er organiseret i 10 driftsenheder, som er lokaliseret 4 steder i henholdsvis Ringkøbing, Herning, Horsens og Høje-Taastrup.

5. Skatteministeriets opfølgning på SIRs rapporter

5.1 Opfølgningsprocedure 2010-12

I et notat af 19. oktober 2010 med titlen *Opfølgningsprocedure for Intern Revisions rapporter i Skatteministeriet* beskrives opfølgningsproceduren således:

Sammenfatning
Intern Revision reviderer Skatteministeriet og regnskaberne under Skatteministeriets område samt forvaltningen af de opgaver, der administreres af Skatteministeriet. Revisionen sker på vegne af Rigsrevisionen, jf. § 9-aftale med virkning pr. 2010.

Økonomi varetager pr. 1. januar 2010 det daglige samarbejde mellem Skatteministeriet og Intern Revision samt koordinationen af opfølgningen på Intern Revisionsrapporter og notater. Økonomi refererer til Økonomidirektøren i revisionssager. Rapporter, der er kritiske, følger en særlig hurtig proces med forelæggelse for departementschefen. Revisionsrapporter, der vedrører "de særlige enheder" går til departementschefen via Ole Kjær. "De særlige enheder" udgør Landskatteretten, Spillemyndigheden, Retssikkerhedschefen og Ankecentret.

… [grafisk fremstilling af opfølgningsproceduren – udeladt i vores redegørelse]

Den konkrete opfølgning på kritiske revisionsrapporter vil i videst mulig omfang ske inden for de aktuelle fora i koncernen. Departementschefen har bemyndiget Økonomi til at videresende revisionsrapporterne direkte til relevante fora mens departementschefens påtegning om yderligere initiativer til opfølgning eftersendes eller videreformidles i det omfang det måtte ønskes.

Status for opfølgning opsamles i en fælles opfølgningsprotokol over alle Intern Revisions rapporter og notater mv. Her opsamles endvidere status for iværksatte initiativer efter behandlingen i diverse fora. Økonomi ajourfører protokollen løbende efter tilbagemelding fra fora m.fl.

Skatteministeriet nedsætter et revisionsudvalg, der kvartalsvis følger op på det ulovbestemte tilsyn og som kan drøfte status for opfølgningen på baggrund af opfølgningsprotokollen som er udarbejdet af Økonomi. Revisionsudvalget skal medvirke til, at ministerens tilsyn med forvaltningen efter ministeransvarlighedsloven kan efterleves.

Høringsproceduren for revisionsrapporter er ikke omfattet af denne beskrivelse, idet høring henhører under Intern Revisions ressort. Høringsproceduren ligger forud for opfølgningsproceduren.

Revisionschefen holder kvartalsvist møde med direktionen/departementschef.

Revisionschefen deltager ca. kvartalsvist i et punkt på direktionens møde. Her drøftes revisionsmæssige problemstillinger og løsningsmuligheder samt ministeriets initiativer til opfølgning på kritikken. Indholdet på møderne varierer delvis over året efter følgende model:

1. kvartal: *Revisionschefen orienterer om revisionsstrategien og -planen for året. Direktionen og Intern Revision præsenterer hver især sit risikobillede for Skatteministeriet for det kommende år. Risikobillederne drøftes og afstemmes.* ***Fast punkt:*** *Opfølgning på væsentlig kritik i de løbende revisionsrapporter.*
(Punkt på et møde i marts).

2. Kvartal: *Revisionschefen orienterer om sit foreløbige udkast til årsberetning. Efter behov drøftes revisionschefens møder med Rigsrevisionen samt departementschefens årlige møde med rigsrevisor.* ***Faste punkter:*** *1) Opfølgning på væsentlig kritik i de løbende revisionsrapporter. 2) Ændringer i risikobilledet. (Punkt på et møde i maj og juni).*

3. Kvartal: *Drøftelse af særlige opfølgningspunkter i forhold til intern Revisions årsberetning og erklæring om regnskaberne.* ***Faste punkter:*** *1) Opfølgning på væsentlig kritik i de løbende revisionsrapporter. 2) Ændringer i risikobilledet (Punkt på et møde i september).*

4. Kvartal: Faste punkter: *1) Opfølgning på væsentlig kritik i de løbende revisionsrapporter. 2) Ændringer i risikobilledet (Punkt på et møde i december/januar)*

Intern Revision udarbejder en revisionsstrategi og -plan og direktionen bliver orienteret.

Økonomi modtager revisionsstrategien fra Intern Revision og indstiller den til drøftelse i direktionen, mens den senere revisionsplan alene bliver videresendt til orientering.

Departementschefen kan godkende, at Intern Revision udfører rådgivningsopgaver, jf. § 9-aftalens punkt 15. Departementschefen kan tillige anmode Intern Revision om at udføre særlige revisionsopgaver. Sådanne undersøgelser optages ikke nødvendigvis på protokollen, men følges særskilt efter aftale med departementschefen. Intern Revision orienterer Rigsrevisionen og Økonomi løbende om sådanne forespørgsler. Intern Revision kan afvise rådgivning. hvis revisionschefen vurderer, at det hindrer, at revisionsplanen bliver opfyldt, eller hvis den efterspurgte rådgivning vil kunne kompromittere revisionens uafhængige rolle.

Skatteministeriets revisionsudvalg følger kvartalsvis op på det ulovbestemte tilsyn, jf. regler i regnskabsbekendtgørelsen, jf. bilag 1. Kommissorium for revisionsudvalg fremgår af bilag 2. Udvalget kan tillige drøfte status for opfølgningen på baggrund af opfølgningsprotokollen. Revisionsudvalget skal medvirke til, at ministerens tilsyn med forvaltningen efter ministeransvarlighedsloven kan efterleves.

Fakta-boks.
Intern Revision forventer at udarbejde mellem 50-60 revisionsrapporter og notater årligt.

Intern Revision arbejder med en 4 trinskala for kritikhøjde, der følger de revisionsstandarder, som Rigsrevisionen benytter.

***Meget tilfredsstillende** gives, hvis alle væsentlige standarder er opfyldt, og der alene er basis for forbedringer af ordensmæssig karakter.*

***Tilfredsstillende** gives, hvis hovedparten af de væsentligste standarder er opfyldt, men der er enkelte områder, hvor der er basis for forbedringer*

***Ikke helt tilfredsstillende** gives, hvis flere af de væsentligste standarder ikke er opfyldt. Der bør foretages forbedringer.*

***Ikke tilfredsstillende** gives, hvis hovedparten af de væsentligste standarder ikke er opfyldt. Der skal snarest foretages forbedringer.*

Opfølgning på kritiske revisionsrapporter.

Departementschefen påtegner kritiske revisionsrapporter, dvs. rapporter, hvor vurderingen er ''ikke tilfredsstillende" og "ikke helt tilfredsstillende". Påtegning sker efter indstilling fra Økonomi, om hvilke fora eller andre, der viderebehandler rapporterne mv.

Departementschefen har i praksis bemyndiget Økonomi til at videresende revisionsrapporterne før departementschefen i praksis har påtegnet rapporterne. Bemyndigelsen skal sikrer, at revisionsrapporterne hurtigt bliver behandlet i fora. Behandlingen af revisionsrapporterne sker i enten Produktionsforum, Udviklingsforum eller Juridisk Forum afhængig af sagens indhold. Afhængig af departementschefens efterfølgende påtegning af sagen sikrer Økonomi, at der sker opfølgning som departementschefen måtte have anført i sin påtegning.

Foraene tager stilling til, hvordan de problemer som kritiske revisionsrapporter har peget på skal løses under hensyn til departementschefens vurdering af sagen og fora udpeger evt. en person, der har ansvar for at følge op på sagen. Sekretærerne for de enkelte fora sender et kort notat/referat tilbage til Økonomi om status samt om, hvorledes der følges op. Opgaver, der falder uden for de 3 foras felt forelægges direkte for departementschefen til afgørelse.

Økonomi koordinerer indsatsen med de endelige revisionsrapporter og opsamler status fra de 3 fora m.fl. om deres opfølgning på revisionsrapporterne og anfører oplysningerne i opfølgningsprotokollen. Opfølgningsprotokollen forelægges kvartalsvis for revisionsudvalget til evt. viderebehandling.

Fordelingen af revisionsrapporterne sker ud fra følgende kriterium. Produktionsforum har særlig fokus på opfølgning i forhold til produktionen, mens Udviklingsforum har særlig fokus på it og it-systemadministration. Juridisk forum har særlig fokus på det ulovbestemte tilsyn. Produceren herfor er tidligere udarbejdet af Juridisk forums forgænger.

Hvis Intern Revision under revisionsprocessen vurderer, at der kan være væsentlige problemer på et område, orienterer revisionen den pågældende institutionschef herom i notatform (early warning), således at institutionschefen får mulighed for at reagere/tage stilling på det tidligst mulige tidspunkt. Økonomi og Rigsrevisionen får kopi af notatet med institutionschefens reaktion.

Opfølgningsprotokollen.

- *Økonomi noterer øvrige revisionsrapporter samt opfølgning på kritiske revisionsrapporter i opfølgningsprotokollen med bl.a. oplysning om:*
- *Dato for rapporten er indgået til Økonomi.*
- *Dato for rapporten er indgået til Departementschefen.*

- *Revisionsnummer i forhold til revisionsplanen.*
- *Emne for den udførte revision.*
- *Institution/enhed/område/sted afhængig af revisionsrapportens undersøgelsesfelt, der er omfattet af den enkelte revision.*
- *Kritikhøjde (ikke tilfredsstillende, ikke helt tilfredsstillende, tilfredsstillende og meget tilfredsstillende).*
- *Revisionens anbefalinger.*
- *Tilkendegivelse af, hvorvidt institutionen vil følge revisionens anbefalinger og baggrunden for de tilfælde, hvor anbefalingerne ikke følges.*
- *Væsentlighed, så vidt muligt økonomisk omfang og evt. principielt.*
- *Organisatorisk forankring af opfølgning på problemstillingen evt. med henvisning til det relevante ledelses forum. Punktet ajourføres løbende efter drøftelse af sager på fora mv.*

Protokollen afleveres kvartalsvis til departementschefen og efter departementschefens påtegning af kvartalsprotokollen returneres denne til Økonomi og Revisionschefen. Revisionschefen videresender opfølgningsprotokollen til Rigsrevisionen. Opfølgning i direktionen sker kvartalvist som et punkt på direktionsmøderne, hvor revisionschefen deltager. Protokollen forelægges tillige for revisionsudvalget til evt. drøftelse.

Intern Revision afgiver årligt revisionsberetning og en erklæring om regnskabet.
Efter afslutningen af revisionen af hvert regnskabsår afgiver den interne revision en erklæring og beretning om det udførte revision, jf. § 9-aftalens punkt 22. Årsberetningen afgives til Rigsrevisionen senest l. juni. Revisionschefen sender forud herfor et udkast til årsberetning til departementschefen og udkastet drøftes på el møde i direktionen i maj. På dette møde drøftes også departementschefens årlige møde med Rigsrevisor.

På et møde i september drøftes direktionens opfølgning på årsberetningen. Økonomi udarbejder indstillinger til begge møder på baggrund af det hhv. fremsendte udkast og den endelige årsberetning.

Departementschefen har det formelle ansvar for den del af revisionen, der ikke ligger i Rigsrevisionen.
Departementschefen har med § 9-aftalen det formelle ansvar for den interne revision og den del af instruksbeføjelsen, der ikke ligger hos Rigsrevisionen. Det revisionsfaglige niveau vurderes af Rigsrevisionen i den årlige beretning om statens regnskaber. Departementschefen har ansvar for revisionens kapacitet og for, at revisio-

nen har tilstrækkelige kompetencer til at honorere Rigsrevisionens krav til det faglige niveau, jf. §-9-aftalen. Departementschefen har dermed både det personale- og budgetmæssige ansvar for Intern Revision.

Departementschefen kan ønske særlige undersøgelser og kan tillade rådgivning.
Formålet med § 9-aftalen er at sikre, at Intern Revision kan planlægge og udføre den interne revision i overensstemmelse med "God offentlig revisionsskik" og øvrige retningslinjer fra Rigsrevisionen. Aftalen åbner mulighed for, at departementschefen kan anmode den interne revision om at udføre særlige undersøgelser. Intern Revision kan også udføre rådgivningsopgaver for institutionerne, hvis departementschefen har godkendt anmodningen. Rigsrevisionen skal underrettes i disse tilfælde, og opgaverne ikke må have et omfang så det hindrer Intern Revision i at opfylde § 9-aftalen. Den praktiske orientering sker via Økonomi.

Intern Revision har adgang til al materiale.
Det er fastlagt at Intern Revision har adgang til alle oplysninger, som efter dens skøn er nødvendige for løsning af opgaverne, jf. pkt. 8 i § 9-aftalen. Intern Revision skal tidligst muligt inddrages i planlægning og ændring af regnskabssystemerne og tilrettelæggelse af forretningsgange.

Bilag 1.

Regnskabsbekendtgørelsen og departementets tilsyn
Finansministeriets krav til departementets tilsyn fremgår af Økonomistyrelsens ØAV (www.oav.dk). Tilsynet med den økonomiske forvaltning er også fastlagt i regnskabsbekendtgørelsen. Uddrag er indsat nedenfor.

Departementerne skal kontrollere og lave opfølgning på institutionernes målopfyldelse og resultatkrav samt føre tilsyn med den økonomiske forvaltning i institutionerne. Tilsynet omfatter dels den overordnede kontrol med at givne bevillinger ikke overskrides og at love og retningslinjer overholdes, dels at der disponeres fornuftigt og effektivt. Dette tilsyn angår den finansielle kontrol og aktivitetsstyringen i institutionerne.

Tilsynet med den økonomiske forvaltning er normeret i regnskabsbekendtgørelsen, hvori bl.a. fastlægges følgende departementale opgaver:

- *Tilrettelæggelse af regnskabsvæsenet inden for ministerområdet og kontrol med overholdelsen af reglerne for regnskabsvæsenet (regnskabsbekendtgørelsen § 7)*
- *Sikring af at oplysninger til brug for økonomisk styring, planlægning og kontrol tilvejebringes (§ 7)*
- *Kontrol med at forbruget på givne bevillinger er opført korrekt, og at de forretningsgange, der er fastlagt i institutionernes regnskabsinstrukser, er overholdt (§ 34-37)*
- *Godkendelse af regnskaber, herunder vurdering af, hvorvidt forbruget forekommer rimeligt under hensyn til aktiviteterne i den forløbne periode (§ 34-37)*

5.2 Opfølgningsprocedure 2013->

I forbindelse med forberedelserne af den organisatoriske omlægning pr. 1. januar 2013 udarbejdede Skatteministeriet en *Forelæggelse for implementeringsstyregruppen* dateret den 6. december 2012, bilagt en *Procedure for behandling af Intern Revisions rapporter*.

5.2.1 Det hedder i forelæggelsen:

Sagen kort:
Pr. 1. januar 2013 bliver Intern Revision en del af departementet. Samtidigt bliver § 9-aftalen med Rigsrevisor revideret, således at Rigsrevisionen reviderer departementet og Intern Revision reviderer den øvrige del af ministeriet.

Forslaget indebærer, at behandlingen af Intern Revisions rapporter forankres hos afdelingschefen for Koncernstyring og Udvikling i kontoret Økonomi og Styring.

I SKAT vil Økonomikontoret, indtil den endelige struktur i SKAT fastlægges, være indgang for de af Intern Revisions rapporter, som vedrører SKAT. Økonomikontoret vil sikre fordelingen af rapporter til de ansvarlige direktører, sikre opfølgning og sikre afrapportering til departementet.

En tilsvarende arbejdsdeling etableres i forhold til beretningssager mv. fra Rigsrevisionen

Indstilling:
Den foreslåede procedure godkendes.

Procedure:
Efter godkendelsen i implementeringsstyregruppen tilrettes procedurebeskrivelserne i overensstemmelse hermed.

...

5.2.2 Forelæggelsen var som nævnt vedlagt et udkast til Procedure.

Opfølgningsproceduren er i sin endelige form udarbejdet af SKAT Økonomi og dateret den 13. februar 2013. Af proceduren fremgår:

Opfølgningsprocedure for Intern Revisions rapporter i SKAT.

Sammenfatning
Rigsrevisionen reviderer Skatteministeriets departement. På vegne af Rigsrevisionen reviderer Intern Revision SKAT, Spillemyndigheden og Landskatteretten jævnfør § 9-aftale med virkning pr. 1. januar 2013.

Rigsrevisionen godkender Intern Revisions revisionsplan samt ændringer til denne. Intern Revision rapporterer om den udførte revision til både departementschefen og Rigsrevisionen.

Intern Revision er en selvstændig enhed under departementschefen.

Intern Revision har således ansvaret overfor departementschefen jævnfør ovenstående. Departementschefen sikrer i samarbejde med revisionschefen, at Intern Revision har kapacitet og kompetencer til at udføre sine opgaver tilfredsstillende.

Departementet sender rapporter, der vedrører SKAT til Budget og Regnskab i SKAT. Kritiske rapporter (kritikhøjde: "ikke helt tilfredsstillende" og "ikke tilfreds-stillende") drøftes i SKATs direktion, hvor den relevante direktør til opfølgningen findes. Hvis rapporten ikke er kritisk sender Budget og Regnskab den direkte til den relevante direktør til opfølgning.

Direktørerne har tre uger til at melde tilbage til Budget og Regnskab om, hvilken opfølgning revisionsrapporten giver anledning til.

Status fra direktørerne på opfølgningen, herunder Budget og Regnskabs vurdering af om opfølgningen er dækkende, opsamles i en opfølgningsprotokol, som forelægges SKATs direktion inden den sendes til departementet til evt. videre foranstaltning. Der udestår at aftale en frekvens for aflevering af opfølgningsprotokollen med departementet. Hidtil er den blevet udarbejdet kvartalsvist.

Høringsproceduren i forbindelse med udarbejdelsen af revisionsrapporter er ikke omfattet af denne beskrivelse, idet høring henhører under Intern Revisions ressort. Høringsproceduren ligger forud for opfølgningsproceduren.

Revisionschefen holder kvartalsvist møde med direktionen i SKAT.

Revisionschefen deltager ca. kvartalsvist i et punkt på direktionens møde. Her drøftes regnskabs- og forvaltningsmæssige problemstillinger og løsningsmulig-heder samt SKATs initiativer til opfølgning på kritikken. Indholdet på møderne varierer delvis over året efter følgende model:

1. kvartal: *Revisionschefen orienterer om revisionsstrategien og -planen for året. Direktionen og Intern Revision præsenterer hver især sit risikobillede for SKAT for det kommende år. Risikobillederne drøftes og afstemmes.* ***Fast punkt:*** *Opfølgning på væsentlig kritik i de løbende revisionsrapporter.*

2. kvartal: *Revisionschefen orienterer om sit foreløbige udkast til årsberetning. Efter behov drøftes revisionschefens møder med Rigsrevisionen.* ***Faste punkter:*** *1) Opfølgning på væsentlig kritik i de løbende revisionsrapporter. 2) Ændringer i risikobilledet.*

3. kvartal: *Drøftelse af særlige opfølgningspunkter i forhold til Intern Revisions årsberetning og erklæring om regnskaberne.* ***Faste punkter:*** *1) Opfølgning på væsentlig kritik i de løbende revisionsrapporter. 2) Ændringer i risikobilledet.*

4. kvartal: Faste punkter: 1) Opfølgning på væsentlig kritik i de løbende revisionsrapporter. 2) Ændringer i risikobilledet.

Fakta-boks.
Intern Revision forventer at udarbejde mellem 50-60 revisionsrapporter og notater årligt. Langt de fleste omhandler SKAT.

Intern Revision arbejder med en 4-trinsskala for kritikhøjde, der følger de revisionsstandarder som Rigsrevisionen benytter.
Meget tilfredsstillende *gives, hvis alle væsentlige standarder er opfyldt, og der alene er basis for forbedringer af ordensmæssig karakter.*
Tilfredsstillende *gives, hvis hovedparten af de væsentligste standarder er opfyldt, men der er enkelte områder, hvor der er basis for forbedringer.*
Ikke helt tilfredsstillende*, gives, hvis flere af de væsentligste standarder ikke er opfyldt. Der bør foretages forbedringer.*
Ikke tilfredsstillende *gives, hvis hovedparten af de væsentligste standarder ikke er opfyldt. Der skal snarest foretages forbedringer.*

Opfølgning på kritiske revisionsrapporter.

Budget og Regnskab koordinerer indsatsen med de endelige revisionsrapporter og opsamler status fra direktørerne om deres opfølgning på revisionsrapporterne, vurderer om opfølgningen er dækkende samt anfører oplysningerne i op-følgningsprotokollen.

Opfølgningsprotokollen forelægges SKATs direktion med faste intervaller med henblik på at kunne sendes til departementet til evt. videre-behandling.

Hvis Intern Revision under revisionsprocessen vurderer, at der kan være væsentlige problemer på et område, orienterer revisionen direktøren for SKAT herom i notatform (early warning), således at direktøren for SKAT får mulighed for at reagere/tage stilling på det tidligst mulige tidspunkt. Departementet og Rigsrevisionen får kopi af notatet med direktøren for SKATs reaktion.

Opfølgningsprotokollen.

Budget og Regnskab noterer opfølgningen på kritiske revisionsrapporter samt øvrige revisionsrapporter i opfølgningsprotokollen med bl.a. oplysning om:

1. *Dato for rapporten er indgået til departementschefen.*
2. *Dato for rapporten er indgået til SKAT.*
3. *Revisionsnummer i forhold til revisionsplanen.*
4. *Emne for den udførte revision.*
5. *Enhed/område/sted afhængig af revisionsrapportens undersøgelsesfelt, der er omfattet af den enkelte revision.*
6. *Kritikhøjde (ikke tilfredsstillende, ikke helt tilfredsstillende, tilfredsstillende og meget tilfredsstillende).*
7. *Revisionens anbefalinger.*
8. *Tilkendegivelse af, hvorvidt og i givet fald hvornår direktøren vil følge revisionens anbefalinger og baggrunden for de tilfælde, hvor anbefalingerne ikke følges.*
9. *Væsentlighed, så vidt muligt økonomisk omfang og evt. principielt.*
10. *Ansvarlig direktør.*

Protokollen afleveres med faste intervaller efter behandling i SKATs direktion til departementet. Revisionschefen videresender opfølgningsprotokollen til Rigsrevisionen.

Intern Revision afgiver årligt revisionsberetning og en erklæring om regnskabet.

Efter afslutningen af revisionen af hvert regnskabsår afgiver den interne revision en erklæring og beretning om den udførte revision, jf. § 9-aftalens punkt 22. Årsberetningen afgives til Rigsrevisionen senest 1. juni. Revisionschefen sender forud herfor et udkast til årsberetning til departementschefen.

Departementschefen har det formelle ansvar for den del af revisionen, der ikke ligger i Rigsrevisionen.

Departementschefen har med § 9-aftalen det formelle ansvar for den interne revision og den del af instruksbeføjelsen, der ikke ligger hos Rigsrevisionen. Det revisionsfaglige niveau vurderes af Rigsrevisionen i den årlige beretning om statens regnskaber. Departementschefen har ansvar for revisionens kapacitet og for, at revisionen har tilstrækkelige kompetencer til at honorere Rigsrevisionens krav til det faglige niveau, jf. § 9-aftalen. Departementschefen har dermed både det personale- og budgetmæssige ansvar for Intern Revision.

Departementschefen kan ønske særlige undersøgelser og kan tillade rådgivning.

Formålet med § 9-aftalen er at sikre, at Intern Revision kan planlægge og udføre den interne revision i overensstemmelse med "God offentlig revisionsskik" og øvrige retningslinjer fra Rigsrevisionen. Aftalen åbner mulighed for, at departementschefen kan anmode den interne revision om at udføre særlige undersøgelser. Intern Revision kan også udføre rådgivningsopgaver for institutionerne, hvis departementschefen har godkendt anmodningen. Rigsrevisionen skal underrettes i disse tilfælde, og opgaverne ikke må have et omfang så det hindrer Intern Revision i at opfylde § 9-aftalen. Den praktiske orientering sker via Departementet

Intern Revision har adgang til alt materiale.

Det er fastlagt at Intern Revision har adgang til alle oplysninger, som efter dens skøn er nødvendige for løsning af opgaverne, jf. pkt. 8 i § 9-aftalen. Intern Revision skal tidligst muligt inddrages i planlægning og ændring af regnskabssystemerne og tilrettelæggelse af forretningsgange, jf. § 9-aftalens pkt. 9.

Bilag 1.

Regnskabsbekendtgørelsen og departementets tilsyn

Finansministeriets krav til departementets tilsyn fremgår af Økonomistyrelsens ØAV (www.oav.dk). Tilsynet med den økonomiske forvaltning er også fastlagt i regnskabsbekendtgørelsen. Uddrag er indsat nedenfor.

Departementerne skal kontrollere og lave opfølgning på institutionernes målopfyldelse og resultatkrav samt føre tilsyn med den økonomiske forvaltning i institutionerne. Tilsynet omfatter dels den overordnede kontrol med at givne bevillinger ikke overskrides og at love og retningslinjer overholdes, dels at der disponeres fornuftigt og effektivt. Dette tilsyn angår den finansielle kontrol og aktivitetsstyringen i institutionerne.

Tilsynet med den økonomiske forvaltning er normeret i regn-skabsbekendtgørelsen, hvori bl.a. fastlægges følgende departementale opgaver:

- *Tilrettelæggelse af regnskabsvæsenet inden for ministerområdet og kontrol med overholdelsen af reglerne for regnskabsvæsenet (regnskabsbekendtgørelsen § 7)*
- *Sikring af at oplysninger til brug for økonomisk styring, planlægning og kontrol tilvejebringes (§ 7)*
- *Kontrol med at forbruget på givne bevillinger er opført korrekt, og at de forretningsgange, der er fastlagt i institutionernes regnskabsinstrukser, er overholdt (§ 34-37)*
- *Godkendelse af regnskaber, herunder vurdering af, hvorvidt forbruget forekommer rimeligt under hensyn til aktiviteterne i den forløbne periode (§ 34-37)*

6. Eksterne kontaktfora

Skatteministeriets Eksterne Kontaktudvalg blev etableret pr. 1. januar 2010 i forbindelse med sammenlægningen af Skatteministeriets departement og SKATs Hovedcenter og var en sammensmeltning af de tidligere eksterne kontaktudvalg i henholdsvis departementet og SKAT. Udvalget bestod af repræsentanter for Skatteministeriet og en lang række erhvervsorganisationer og holdt 2-3 møder årligt. Møder i udvalget er omtalt i kapitel 10, afsnit 9 og 23, nedenfor.

7. McKinsey & Companys analyse af Skatteministeriet december 2012

7.1 Baggrund

Ved sammenlægningen i 2005 af den hidtidige kommunale skatteforvaltning og den statslige told- og skatteforvaltning blev der aftalt og forudsat en række effektiviseringer. Det viste sig imidlertid vanskeligere end forudset at realisere de forudsatte gevinster. På den baggrund besluttede den daværende regerings Økonomiudvalg i marts 2012 at igangsætte et analysearbejde på Skatteministeriets område. Dette analysearbejde mundede ud i, at konsulentfirmaet McKinsey & Company i

december 2012 afgav en rapport Analyse af Skatteministeriet til Skatteministeriet og Finansministeriet.

7.2 McKinsey & Companys rapport af december 2012

Af rapporten, som er på omkring 500 sider, fremgår af betydning for perspektiveringen af vores undersøgelse, jf. kapitel 15, afsnit 2, nedenfor, blandt andet:

...

6. NY ORGANISATION

6.1 Beskrivelse af organisationsændringer i SKAT de senere år
Der er de senere år gennemført større organisationsændringer i SKAT, både i 2005, 2009 og 2010.

...

Efter skatteministeriets organisationsændring i 2010 er ministeriet opdelt i fire niveauer:

- *SKAT, der omfatter de 6 regioner med tilhørende landsdækkende enheder.*
- *Koncerncentret, der omfatter det tidligere departement og SKATs Hovedcenter.*
- *Skatteministeriet, der omfatter koncerncenteret og SKAT.*
- *Skatteministeriets koncern, der omfatter Landsskatteretten, Spillemyndigheden og Skatteministeriet.*

...

Analysen har vist, at uhensigtsmæssigheder i den nuværende struktur er en central årsag til de observerede utilstrækkeligheder. En ændring af organisationsstrukturen er derfor et afgørende tiltag for at kunne understøtte realiseringen af det identificerede effektiviseringspotentiale.

...

6.2 Beskrivelse af SKATs nuværende organisation
I dette afsnit beskrives de tre elementer af SKATs nuværende organisationsmodel: Sammenhæng mellem departements- og driftsniveauet, organisering af driften og styringsmekanismer.
6.2.1 Sammenhæng mellem departements- og driftsniveauet

Skatteministeriet er organiseret i en enhedsorganisation, dvs. samme organisation løser departementsopgaver og varetager SKATs driftsvirksomhed … Formelt set er der dog tale om to myndigheder, og koncerncentret må eksempelvis ikke være involveret i SKATs afgørelser.

6.2.2 Organisering af driftsniveauet

SKAT er organiseret med et decentralt niveau, der består af 6 geografiske regioner, og er centralt organiseret i form af koncerncenteret og 3 særlige enheder …

6.2.3 Styringsmekanismer

SKATs organisationsstruktur er suppleret af styringsmekanismer, som bidrager til koordinering af arbejdet på tværs af organisationen.

…

Direktionen har det overordnede ledelsesansvar og træffer de strategiske beslutninger for SKAT. Det bør bemærkes, at SKAT opererer med en "flydende" direktion, hvilket betyder, at der ikke er helt klare og funktionelt afgrænsede ansvarsområder. Den udvidede direktion drøfter de tværgående problemstillinger og den langsigtede udvikling, hvorfor denne enhed har det overordnede ansvar for virksomhedsplanen og årsværksdimensioneringen.

Udviklingsforummet (UFO) har det overordnede ansvar for den strategiske forretningsudvikling, herunder opfølgning og styring af IT-projekter og -drift.

Juridisk forum varetager planlægningen og tilrettelæggelsen af lovgivningsarbejdet og det juridiske fortolkningsarbejde.

Produktionsforummet drøfter, prioriterer og udvikler SKATs drift og projekter, herunder opfølgning på produktionsområdets mål og indikatorer.

De resterende fora og udvalg varetager koordinering inden for et funktionelt område på tværs af de regionale enheder eller på tværs af enheder i koncerncenteret.

6.3 Vurdering af SKATs nuværende organisation

SKAT har de i seneste år haft fokus på effektiv organisering, og f.eks. er SKATs udnyttelse af stordriftsfordele gennem etablering af nationale funktioner nået langt i forhold til andre dele af den offentlige sektor. Det gælder især i forhold til administrative funktioner og støttefunktioner.

Samtidig kan der dog fremhæves en række observationer på baggrund af analysen, som indikerer, at den nuværende organisationsmodel på en række områder udgør

en barriere for realisering af yderligere effektiviseringsmuligheder, som blev aftalt ved fusionen i 2005. Disse er beskrevet i dette afsnit.

På baggrund af de foregående analysekapitler, kan det konstateres, at den nuværende organisationsmodel med seks regioner, der alle varetager både basisopgaver og landsdækkende opgaver samt et højt antal udvalg og beslutningsfora, er en væsentlig årsag til et ressourceforbrug, der er for højt, hæmmer effektiv styring af driften og begrænser omsætningen af centralt formulerede strategier til konkrete resultater.

De interne observationer beskrives for hvert af de tre organisatoriske designaspekter.

6.3.1 Sammenhæng mellem departements- og driftsniveauet

SKATs udfordringer, der omhandler sammenhængen mellem departements- og driftsniveauet, kan opsummeres i to observationer. Begge observationer er overordnede og har ikke været genstand for eksplicit analyse i regi af analysen. De er derimod tilvejebragt gennem interviews med SKAT og en gennemgang af offentligt tilgængelige kilder om SKATs organisering, f.eks. Rigsrevisionens rapporter, pressemeddelelser etc.

For det første mindsker integrationen af departements- og styrelsesniveauet fokuseringen på driften.

De gennemførte interview tegner således et entydigt billede af, at SKATs integrerede organisering af departements- og driftsopgaver giver anledning til, at topledelsens fokus i højere grad rettes mod ministerbetjening og lovgivning og i mindre grad mod driftsorganisationens arbejde og resultater. Den integrerede model bevirker således, at der er mindre fokus på driften.

For det andet har understøttelse af SKATs driftsopgaver med de tidligere departementsaktiviteter ikke bidraget med de forventede synergier, som blev identificeret før organisationsændringen i 2010.

Det har vist sig at være udfordrende at realisere de synergier, der blev stillet i udsigt ved fusionen af departementet og styrelsen i 2010. Den væsentligste forudsætning for fusionen var realisering af kompetencemæssige synergier mellem lovudvikling og vejledning. Lovudviklende aktiviteter har dog vist sig at være uforholdsmæssigt meget politisk orienteret, hvorfor den forventede effektivisering af opgaveløsningen ikke er blevet realiseret.

Generelt set har der dog også været positive effekter af sammenlægningen, og helhedsorienteringen og den tværgående forståelse er blevet løftet, kulturkløften mellem departement og styrelse er blevet mindre og organisatoriske fordomme er blevet aflivet.

6.3.2 Organisering af driftsniveauet

Organisering af driften vurderes først på baggrund af observationer fra analysen, hvorefter Rigsrevisionens observationer fra februar 2012 opsummeres.

Observationer fra analysen
De udfordringer, der er forbundet med den nuværende organisering af driftsopgaverne, kan opsummeres i fire punkter.

For det første begrænser varetagelsen af basisopgaver i seks regioner effektiviteten af drift og virksomhedsstyring.

Modellen, hvor ansvaret for løsning af basisopgaverne er placeret i de seks geografiske regioner, giver begrænsninger i forhold til effektiv drift. Som beskrevet i afsnit 5.1.5 medfører den regionale organisering med landsdækkende enheder og projekter, der opererer på tværs af de landsdækkende enheder, ofte uklarhed i forhold til, hvem der har det endelige ansvar for, at strategiske og driftsmæssige mål nås. Det overvejende regionale ansvar for udførelse af planer og politikker indebærer en ganske lang styringskæde med væsentlige begrænsninger i forhold til muligheden for effektiv styring af det arbejde, der er forbundet med basisopgaverne på et centralt niveau.

For det andet er administration og støtte ikke optimalt koordineret på tværs af centrale og decentrale enheder.

SKAT er som nævnt nået langt i forhold til at udnytte stordriftsfordele inden for visse støttefunktioner som eksempelvis på indkøbsområdet. Samtidig kan der dog inden for visse funktioner påpeges et yderligere potentiale, hvis der opnås en optimal balance mellem udnyttelse af stordriftsfordele og en effektiv ledelsesbetjening af direktører og chefer for driftsenhederne. Et eksempel herpå er HR-området, hvor det nationale ansvar for kompetenceudvikling med fordel kan styrkes.

Konsekvensen er manglende udnyttelse af skalafordele, dublerede udviklingsaktiviteter og begrænsninger i forhold til specialisering.

For det tredje er organiseringen af koncerncenteret ikke klar, og det begrænser den økonomiske og strategiske styring af enheden.

Opgaverne på tværs af de forskellige administrative funktioner og støttefunktioner er delvist fragmenterede. Tilsyneladende sammenhængende opgaver er spredt ud på en række forskellige kontorer. Hertil kommer, at sondringen mellem strategisk/ politikformulerende og udførende områder ikke altid forekommer at være klart defineret. Både HR, økonomi og indkøb er eksempler herpå.

Som beskrevet i afsnit 5.1.3 er et af symptomerne på den uklare organisering, at opfølgningsansvaret ikke er klart defineret. Et uklart opfølgningsansvar understøtter ikke aktiv anvendelse af interne rapporter til styring af organisationen. Det skal ses i forhold til, at SKAT på nuværende tidspunkt har opbygget en omfattende rapporterings- og opfølgningsstruktur.

Resultatet er lav udnyttelse af de ressourcer, der anvendes til rapporterings- og opfølgningsopgaver, samt begrænset effektivitet i den økonomiske og strategiske styring.

For det fjerde er SKAT reelt opdelt i to myndigheder. Koncerncenteret og direktionen må således ikke have indflydelse på afgørelsessager.

Juridisk er der en barriere mellem koncerncenteret og SKAT i regionerne. Det er en uhensigtsmæssig organisering, da visse afgørelsessager er af stor betydning driftsmæssigt set og bør vendes af direktionen, men det tillader den nuværende organisering ikke. Denne observation er relateret til andre juridiske udfordringer i forbindelse med, at departementet og driftsniveauet er samlet i en integreret enhed.

6.3.3 Styringsmekanismer

De udfordringer, der er forbundet med de nuværende styringsmekanismer, kan opsummeres i to punkter:

For det første har regional organisering af driftsvirksomheden været forbundet med et højt antal fora og udvalg.

Som belyst i afsnit 2.2.2 er de 16 udvalg og beslutningsfora et uhensigtsmæssigt højt antal. Udover direktionen er der f.eks. 16 udvalg og beslutningsfora, som har til opgave at koordinere på tværs af enheder og afdelinger i SKAT. Det høje antal fora resulterer også i overlap af opgaver på tværs af fora. Antallet af fora er delvist forårsaget af en kompleks organisationsstruktur, som nødvendiggør øget koordination på tværs af organisatoriske enheder. Organiseringen medfører en høj grad af ineffektivitet i SKATs beslutningstagen.

For det andet hæmmer regional varetagelse af landsdækkende funktioner effektiv virksomhedsstyring.

Den nuværende model, hvor hver af de seks regioner varetager visse landsdækkende funktioner udover deres basisopgaver, øger kompleksiteten af styringsopgaverne. Der skabes et væsentligt "slør" mellem centrale planer og lokal eksekvering, idet de landsdækkende funktioner styres af regionale, snarere end af centrale myndigheder.
...

6.5.1 Sammenhæng mellem departements- og driftsniveauet
Det første emne, der bør tages stilling til, er, om driftsniveauet skal adskilles fra departementet. For eksempel skal størrelsen af departementet vurderes i forhold til driftsniveauet, hvilket bl.a. indebærer, at der tages stilling til, hvilke aktiviteter og ydelser der skal flyttes til departementet fra den nuværende integrerede organisation.

Baseret på vurderingerne i de forudgående afsnit anbefales følgende:

- *Genindføring af separat departements- og driftsniveau. Det anbefales, at SKAT går fra en enhedsorganisation til adskillelse af departement og driftsniveau. Målet er bl.a. at styrke det ledelsesmæssige fokus på SKATs driftsvirksomhed.*
- *Etablering af et smalt departement. Det anbefales at fokusere departementets rolle på ministerbetjening, politikudvikling, lovarbejde samt strategisk ledelse og kontrol på styrelsesniveau. Et smalt departement vil have en tilhørende bemandingsmæssig dimensionering på under 200 årsværk.*
- *Etablering af én styrelse med integreret ansvar for driften. Det anbefales at organisere driftsniveauet i én integreret driftsorganisation med ansvar for de af SKATs nuværende opgaver, der ikke placeres i departementet.*

7.3 Omorganiseringen af Skatteministeriet pr. 1. januar 2013

Pr. 1. januar 2013 blev Skatteministeriet omorganiseret således, at ministeriets område herefter omfattede Skatteministeriets departement og SKAT som en selvstændig styrelse.

Kapitel 6 Beskrivelse af blanketordningen, bankordningen, VP-ordningen og tilladelsesordningen

1. Indledning

SKAT har i den periode, som vores undersøgelse omfatter, modtaget anmodninger om refusion af udbytteskat ad forskellige kanaler. Skatteydere har på egen hånd eller gennem en fuldmægtig – en såkaldt Reclaim Agent – kunnet anmode om refusion. Denne ordning – kaldet blanketordningen – er beskrevet i afsnit 2 nedenfor. Herudover havde SKAT indgået en aftale med oprindelig fire pengeinstitutter om en særlig ordning, hvorefter disse på vegne af deres kunder kunne anmode om samlet refusion til disse, hvorefter pengeinstitutterne viderefordeler de modtagne beløb til kunderne. Denne ordning – kaldet bankordningen eller regnearksordningen – er beskrevet i afsnit 3 nedenfor. Endvidere har SKAT indgået aftale med VP Securities A/S (Værdipapircentralen – herefter VP) om, at VP for aktier indskrevet i VP (dvs. aktier i børsnoterede selskaber) og omfattet af en dobbeltbeskatningsoverenskomst i forbindelse med afregning af udbytte til aktionæren tilbageholder den korrekte udbytteskat i henhold til vedkommende dobbeltbeskatningsoverenskomst. Denne ordning – kaldet VP-ordningen – er beskrevet i afsnit 4 nedenfor. Endelig kan hovedaktionærer i ikke-børsnoterede selskaber på grundlag af en særlig tilladelse fra SKAT anvende en reduceret sats ved indeholdelse af udbytteskat. Denne ordning – kaldet tilladelsesordningen – er beskrevet i afsnit 5 nedenfor.

2. Blanketordningen

2.1 Indhold

Blanketordningen er betegnelsen for den ordning, hvor skatteydere anmoder om refusion af udbytteskat ved at sende en blanket herom bilagt påkrævet dokumentation. SIR beskriver og kommenterer i sin rapport af 24. september 2015 pkt. 11.3 ordningen således:

> ***11.3 Refusioner – anmodninger visa blanketordning***
> *Ved fysisk modtagelse af en refusionsanmodning fra udbyttemodtagere eller disses agenter via blanketordningen bliver relevante felter fra blanketten indtastet manuelt i 3S af en sagsbehandler i SKAT.*
>
> *...*

11.3.1 Manuelle kontroller i forbindelse med registrering i 3S
Forud for indtastningen af relevante felter, foretager sagsbehandleren en manuel kontrol af, at anmodningen (blanket 06.003) er udfyldt korrekt, og at der er den krævede dokumentation, herunder ...:

- *At den er attesteret korrekt af skattemyndigheden, hvor aktionæren er skattepligtig.*
- *At dokumentation for modtaget udbytte og indeholdt udbytteskat er vedlagt.*
- *At der foreligger den fornødne fuldmagt, såfremt anmodningen er fra andre (agenter) end den retmæssige ejer.*
- *At kontonummer til udbetaling af refusion har et korrekt format, og at navn, adresse med videre stemmer til den vedlagte dokumentation. I de tilfælde, hvor der er oplyst et IBAN.nr., kontrolleres dette format først ved indberetning i 3S.*

Intern Revision har fået oplyst, at sagsbehandleren i flere tilfælde vanskeligt kan vurdere, hvorvidt fremsendte dokumenter samt attestationerne fra de udenlandske skattemyndigheder er gyldige. Dette skyldes, at sagsbehandleren ikke har et sammenligningsgrundlag, i form af vejledende oversigter af dokumenter fra de forskellige lande, der muliggør en sammenligning og validering af de modtagne dokumenter. Derfor kan sagsbehandleren kun forkaste de fremsendte dokumenter i de tilfælde, hvor dokumenterne er åbenlyst mangelfulde.

Det er revisionens vurdering, at den manuelle kontrol, i forbindelse med undersøgelsen af de fremsendte blanketter, derfor ikke er effektiv.

Sagsbehandleren foretager også en manuel kontrol af det ansøgte beløb. I den forbindelse kontrolleres følgende:

- *At refusionsbeløbet er beregnet korrekt i forhold til den relevante dobbeltbeskatningsoverenskomst (DBO'en). Sagsbehandler har en oversigt i et regneark med alle DBO'er og satser, der anvendes til kontrol af, at der er anvendt den korrekte sats.*
- *At beløbet er beregnet korrekt i forhold til den vedlagte dokumentation. Der vil ofte være tale om flere forskellige udbyttemeddelelser for samme anmodning. Det ansøgte beløb efterprøves på følgende måde:*
    - *Beregning gennemføres i regneark (journaliseres dog ikke)*
    - *Der omregnes til og udbetales i danske kroner. Ifølge dokumentationen opgøres beløbet som udbytteskat pr. aktie i danske kroner gange antal aktier og sammenholdes med det ansøgte beløb.*

Såfremt det ansøgte beløb ikke er opgjort korrekt, korrigeres beløbet. Ved manglende oplysninger returneres ansøgningen til dennes agent med angivelse af, på hvilke punkter ansøgningen er mangelfuld.

Er blanketterne og informationerne fundet fuldstændige og korrekte, indtaster sagsbehandleren de relevante oplysninger i 3S. Samtidig noteres det ansøgte beløb i et internt regneark til brug for:

- *Efterfølgende kontrol af indberetningen i 3S.*
- *Opgørelse af den samlede statistik over antal sager og udbetalte beløb.*
- *Eventuel efterfølgende fremsøgning af sagen/anmodningen.*

Når sagsbehandleren taster i 3S, sker der først fremfinding af det udloddende selskabs udbytteangivelse. Når selskabet er fundet, vælges funktionen "Indberet fritagelse for dansk udbytteskat" og relevante data for refusion tastes og gemmes.

Intern Revision har i forbindelse med gennemgangen rekvireret kopi af seneste brugervejledning. Vejledningen er dateret den 18. december 2002 i en version 1.4 og beskriver, hvordan brugerne skal benytte 3S. Intern Revision har kenskab til, at systemet 3S har haft ændringer efterfølgende, hvilket burde have medført en opdatering af brugervejledningen.

Vi har i forbindelse med gennemgangen spurgt til forretningsgangsbeskrivelser for identifikation af grænseflader og funktionsadskillelse. Tilgængelige forretningsgangsbeskrivelser var ikke ajourført på undersøgelsestidspunktet, men er efterfølgende blevet ajourført og sendt til revisionen.

Manglende opdaterede brugervejledninger og forretningsgangsbeskrivelser medfører, at sagsbehandlerne ikke kan finde "hjælp" i de tilfælde, hvor der er tvivl om håndteringen af de enkelte handlinger, hvilket øger risikoen for forkert behandling af ansøgte refusionsanmodninger.

11.3.2 Systemunderstøttede kontroller efter registrering i 3S

11.3.2.1 Inddatakontroller
Intern Revision har fået oplyst, at der, i forbindelse med indberetning af refusionsansøgning for udbytteskat i 3S, er et antal obligatoriske felter, som skal udfyldes, før en ansøgning kan accepteres i 3S. I den seneste vejledning fra 2002 har vi set, at felterne; "Navn", "Adresse", "Udbytte", "Modtagelsesdato" og "Bundt nr." er obligatoriske felter, som kræves udfyldt. 3S stiller ikke krav til selve indholdet af felterne bortset fra, at feltet "Udbytte" skal indeholde tal, og feltet "Modtagelsesdato" ikke må være større end dags dato, og datoen skal være større end vedtagelsesdatoen

samt i et bestemt datoformat. For så vidt angår felterne "Navn" og "Adresse", er der ikke krav til indholdet af registreringerne. Der er således i begrænset omfang gjort brug af inddatakontroller til sikring af unikke, fuldstændige, valide og ensartede data i bestemte felter.

I forbindelse med gennemgangen af 3S er det konstateret, at sagsbehandleren kun i begrænset omfang indtaster relevante felter til identifikation og fastholdelse af udbyttemodtageren, ligesom angivelse af udbyttemodtagerens land bliver tastet i adressefeltet med mulighed for at angive unøjagtige og ikke ensartede landeangivelser.

11.3.2.2 Kontrol af dubletter
Intern Revision har konstateret, at der i 3S er etableret en maskinel kontrol, som kan identificere dubletter. Systemet giver en besked til sagsbehandleren, hvis der er tastet flere refusionsanmodninger for samme modtager på samme udlodning. Intern Revision har set dokumentation, som viser, at der er indtastet og fundet en dublet, som er annulleret før overførsel til økonomidelen. Dermed har kontrollen virket og har forhindret en dobbelt udbetaling.

I vejledningen fra 2002 er det bemærket, at dubletkontrollen er opsat således, at 3S foretager en sammenligning af de data, som er anført i feltet "Navn". Det vil sige hvis sagsbehandleren indtaster en refusionsanmodning på en udbyttemodtager, som tidligere har søgt om refusion på samme udlodder, så vil 3S give besked herom, hvis sagsbehandleren har tastet det nøjagtig samme navn. Hvis sagsbehandleren taster et tegn forkert, eller hvis ansøgeren har ændret et tegn i forhold til tidligere fremsendt refusionsanmodning, så vil dette blive opfattet som en ny refusionsanmodning og ikke blive identificeret af kontrollen.

Ved gennemgangen blev det konstateret, at der i 3S, i forbindelse med refusionsanmodningen, ikke er mulighed for at angive et eventuelt CPR-nr./CVR-nr. eller TIN-nr. på udbyttemodtageren.

Den manglende fuldstændige indtastning af "Navn" og "Adresse", sammenholdt med en manglende angivelse af eventuelt CPR-nr./CVR-nr. eller TIN-nr. på udbyttemodtageren bevirker, at SKAT ikke har mulighed for at benytte disse felter til brug for søgning af dubletter.

11.3.2.3 Kontrol af samlet udbytterefusion pr. selskab
Intern Revision har konstateret, at der i 3S er etableret en systemkontrol, som orienterer sagsbehandleren, hvis der for et selskab er anmodet om et højere refusionsbeløb, samlet set, end selskabet har angivet i udbytteskat.

Ved revisionens gennemgang blev det oplyst, at kontrollen i relation til enkelte børsnoterede selskaber ikke har kunnet gennemføres i 2013 og 2014, fordi en fejl i 3S bevirkede, at det ikke var muligt at "taste" modtagne refusionsanmodninger på det udloddende selskabs angivelse. I stedet oprettede sagsbehandleren en 0-angivelse på det udloddende selskab, hvorpå de fremsendte refusionsanmodninger er blevet registreret. 3S har i forbindelse med indtastningen orienteret sagsbehandleren om, at "Sum af beløb på indberetninger er større end udlodning på angivelsen", hvilket skyldes at beløbet på den tastede refusionsanmodning er større end 0-angivelsen.

Denne fremgangsmåde har bevirket, at kontrollen reelt har været sat ud kraft og dermed ikke har kunnet bidrage til, at der ikke blev udbetalt mere i refusion, end selskaberne har angivet i udbytteskat for de anmodninger, som bliver behandlet via 3S.

Det er endvidere Intern Revisions vurdering, at designet af kontrollen ikke er hensigtsmæssig, fordi kontrollen ikke tager højde for de refusionsanmodninger, som SKAT modtager via bankordningen og indeholdt udbytteskat for danske udbyttemodtagere.

Refusionsanmodninger via bankordningen indtastes ikke i 3S og indgår dermed ikke i kontrollen af, om der refunderes mere, end selskabet har indeholdt i udbytteskat. Derudover anvender 3S den samlede udbytteskat (27%) som sammenligningsgrundlag, selvom det kun er indeholdt udbytteskat fra udlændige, der kan refunderes.

Vi har set materiale, som viser, at SKAT i 2013, 2014 og 2015 har rapporteret om, at 3S i forbindelse med indrapportering af refusionsanmodninger i enkeltstående tilfælde er fremkommet med en "grøn skærm", som har forhindret en indrapportering på selskabets angivelse.

Vores gennemgang af modtaget materiale viser, at "grøn skærm" fejlen opstår i de tilfælde, hvor der i 3S har været registreret 2 angivelser for samme udlodning. 3S har ikke kunnet håndtere flere angivelser i forbindelse med den efterfølgende indrapportering af refusionsanmodninger.

Primo juli 2015 blev systemet ændret, hvorefter 3S igen i alle tilfælde har kunnet sammenholde refusionsanmodninger i 3S med angivelsen af udbytteskat. SKAT oplyser, at der ikke er gennemført kompenserende kontroller for de børsnoterede selskaber i perioden, hvor den maskinelle kontrol var sat ud af kraft.

11.3.2.4 Adviseringer fra 3S til sagsbehandler
I de tilfælde, hvor kontrollerne i 3S finder en "fejl" i forbindelse med indtastningerne, orienteres sagsbehandleren via skærmbilledet i 3S. Orienteringen til sagsbehandleren bevirker ikke, at indberetningen afvises, men er blot en orientering om, at der er forhold, som sagsbehandleren skal være særlig opmærksom på. Efter orienteringen skal sagsbehandleren foretage en vurdering af, om der reelt er tale om en fejl, som skal rettes, eller om refusionsanmodningen skal gennemføres.

Endvidere kan sagsbehandleren vælge ikke at foretage sig noget og dermed tilsidesætte kontrollerne, hvilket vil påvirke datakvaliteten. I de fremsendte forretningsgangsbeskrivelser fremgår det ikke, hvordan sagsbehandleren skal forholde sig i de tilfælde, hvor der fremkommer en orientering til sagsbehandleren.

Intern Revision har modtaget materiale, der viser, at der for et af de børsnoterede selskaber, hvor der formentlig er sket bedrageri, er refunderet mere udbytteskat, end der er indeholdt.

11.3.2.5 Sammenholdelse mellem anmodning og indberetning
Intern Revision har kendskab til, at de "ikke noterede selskaber" indberetter de enkelte udbyttemodtagere i NTSE med efterfølgende elektronisk overførsel til 3S. Denne overførsel giver mulighed for, at der, i forbindelse med behandlingen af refusionsanmodningerne, der er modtaget via blanketordningen, kan ske sammenholdelse mellem den enkelte udbyttemodtager og dennes refusionsanmodning. Intern Revision har ved demonstration af systemet ikke kunnet konstatere, at sådan en sammenholdelse foretages, ligesom det ikke fremgår af forretningsgangbeskrivelserne, at denne sammenholdelse skal udføres.

SKAT har endvidere oplyst, at "Behandlingen af anmodning om refusion af udbytteskat er en administrativ arbejdsopgave, hvor der udelukkende foretages kontrol med, at den krævede dokumentation er fremsendt med anmodningen samt at anmodningen er attesteret af den udenlandske skattemyndighed". Det er derfor revisionens vurdering, at sådan en sammenholdelse ikke udføres.

For de børsnoterede selskaber er det VP, som indberetter udbyttemodtagerne til systemet eKapital i SKAT. Disse informationer overføres ikke til 3S, hvorfor en sammenholdelse for de børsnoterede selskaber ikke er mulig.

2.2 Betydning for vores undersøgelse

De tre anmeldelser, som SKAT har foretaget til Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet, og som er genstand for den igangværende efterforskning, vedrører formodet svindel ved misbrug af blanketordningen.

3. Bankordningen

3.1 Indhold

Bankordningen, også kaldet regnearksordningen, er betegnelsen for en ordning, som SKAT havde med Danske Bank, Nordea og SEB (oprindelig tillige Amagerbanken), hvorefter disse tre pengeinstitutter ved fremsendelse af et regneark anmodede om refusion af udbytteskat på vegne af aktionærer eller udenlandske pengeinstitutter, der optrådte på vegne af aktionærer. I en fodnote i SIRs rapport af 30. maj 2013, jf. kapitel 11 nedenfor, oplyses, at SKAT indgik aftalerne med de tre pengeinstitutter i 2001, 2005 og 2007. SIR beskriver og kommenterer i sin rapport af 24. september 2015 pkt. 11.4 ordningen således:

> *SKAT modtager også refusionsanmodninger direkte fra tre banker, som sender anmodningerne i et "regneark" til SKAT på vegne af deres kunder.*
>
> *…*
>
> *De fremsendte anmodninger kan være specificeret på udbyttemodtager, men der kan også være flere udbyttemodtagere på den enkelte anmodning/regneark.*
>
> *Der er ikke aftalt krav om samtidig fremsendelse af dokumentation for bopæls- og skattepligtsforholdet, men i nogle tilfælde fremsender bankerne også dokumentation i lighed med den dokumentation, som modtages, når den enkelte udbyttemodtager selvstændigt fremsender en anmodning om udbytterefusion. I disse tilfælde foretager sagsbehandleren en manuel kontrol af det fremsendte materiale i lighed med "blanketordningen", …*
>
> *Refusionsanmodningerne fra de tre banker indtastes ikke i 3S, men udskrift af registreringerne i regnearkene summeres til et samlet beløb pr. bank og danner grundlag for bogføringen i SAP38 og efterfølgende udbetaling af refusionen, …*
>
> *Den manglende indtastning i 3S systemet bevirker, at der ikke er mulighed for en sammenholdelse til eventuelle udbyttemodtagere, som selskaberne har indberettet i forbindelse med deres angivelse af tilbageholdt udbytteskat. Det kan ligeledes ikke*

udelukkes, at udbyttemodtageren, som får refusion via bankordningen, ikke også selv søger via blanketordningen.

Efter behandlingen bliver anmodningen/regnearket med eventuel dokumentation printet ud og arkiveret i 5 år. Den enkelte anmodning/regneark kan herefter fremfindes ved hjælp af bilagsnummeret.

SKAT oplyser, at der er indgået aftale med bankerne om, at disse foretager en valideringskontrol af registreringerne i regnearket. Det er aftalt, at bankerne kontrollerer følgende:

- *Kontrol af rigtigheden af beløbene vedrørende aktiebeholdninger i separatdepoter*
- *Sandsynliggørelse i forhold til omnibusdepoter/samledepoter*

Kontrollen består i, at banken kontrollerer rigtigheden af beløbene; det vil sige at udbyttet er afregnet til den pågældende bank, og at udbytteskatten er tilbageholdt.

Intern Revision har fået oplyst, at den udenlandske bank opbevarer den nødvendige dokumentation, som kan forevises efter anmodning i indtil 5 år efter udbetalingsåret. SKAT følger ikke op på, om disse kontroller er effektive.

Når SKAT har overført betaling, der svarer til de ansøgte beløb til banken, videresender banken det modtagne refusionsbeløb til den udenlandske bank, der vil foretage den endelige afregning over for udbyttemodtageren.

3.2 Betydning for vores undersøgelse

De to første anmeldelser om den formodede svindel, som SKAT indgav til Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet, vedrørte misbrug af blanketordningen, jf. afsnit 2 ovenfor. SKAT tilkendegav, at man ville undersøge, om der også var foregået formodet svindel ved misbrug af bankordningen. Denne undersøgelse viste ifølge Skatteministeriets pressemeddelelse af 23. august 2016, at den formodede svindel i det hele vedrører misbrug af blanketordningen. SKATs undersøgelse viste også, at den formodede svindel har et større omfang end det, som fremgik af de to indgivne anmeldelser, og det blev oplyst i pressemeddelelsen, at SKAT ville indgive en anmeldelse om formodet svindel med udbytteskat for yderligere 3,2 mia. kr.

Bankordningen har således ikke haft direkte betydning for vores undersøgelse, men omtales i en række dokumenter i det følgende. Vi har dog noteret os, at en undersøgelse gennemført i 2000, jf. herom kapitel 8, afsnit 1.1, nedenfor, viste, at

de to banker, der var omfattet af undersøgelsen, kun i 37 pct. af tilfældene var i besiddelse af den krævede dokumentation vedrørende udenlandske aktionærer i danske selskaber omfattet af ordningen, og yderligere, at SKAT i september 2015 bragte ordningen til ophør, idet SKAT var blevet opmærksom på, at der i aftalerne ikke var sikret tilstrækkelig dokumentation for, at der bestod et repræsentationsforhold mellem de enkelte udbyttemodtagere og bankerne, at aftalerne alene var indgået med et dansk pengeinstitut og derfor ikke kunne danne grundlag for, at tredjemand, fx et udenlandsk pengeinstitut, kunne pålægges pligter, samt på den manglende hjemmel til at uddelegere kontrolbeføjelser.

Vi bemærker, at den risiko for uretmæssig refusion af udbytteskat, som SIR udtrykte bekymring for i sin rapport af 30. maj 2013, jf. kapitel 11, afsnit 1, nedenfor, navnlig vedrørte bankordningen.

4. VP-ordningen

4.1 Indhold

4.1.1 VP-ordningen er betegnelsen for den ordning, hvorefter VP i forbindelse med udbytteudlodning og -udbetaling tilbageholder den udbytteskat, der skal betales efter vedkommende dobbeltbeskatningsoverenskomst, således at der foretages en nettoafregning til aktionæren. SIR beskriver og kommenterer i sin rapport af 24. september 2015 pkt. 11.5 ordningen således:

> *"VP-ordningen" er en aftale, der er indgået mellem VP og SKAT. Ordningen går ud på, at VP, med udgangspunkt i de gældende dobbeltoverenskomster, indeholder den korrekte udbytteskat (nettoafregning).*
>
> *...*
>
> *Aftalen vedrører følgende lande:*
>
> *Sverige, Norge, Tyskland, Grækenland, Holland, Belgien, Luxembourg, England, Irland, Schweiz, USA og Canada.*
>
> *For at udbyttemodtageren kan benytte VP-ordningen, skal udbyttemodtager være en fysisk person og aktierne skal være indskrevet i et depot i et dansk pengeinstitut. Udbyttemodtageren skal endvidere over for det kontoførende pengeinstitut dokumentere sine bopæls- og skatteforhold via en skatteblanket (blanket 02.009), der skal attesteres af de udenlandske skattemyndigheder.*

Det er dermed de kontoførende pengeinstitutter, som foretager en vurdering og godkendelse af de dokumenter, som udbyttemodtageren fremsender. SKAT følger ikke op på, om disse kontroller er effektive.

SKAT har fået oplyst, at de udbyttemodtagere, som er omfattet af ordningen, vil modtage udbyttenotaer, hvoraf det fremgår, at der er tilbageholdt den korrekte udbytteskat i helhold til DBO'en. De enkelte udbyttemodtagere skal derfor ikke selvstændigt anmode om udbytterefusion hos SKAT.

4.1.2 SKAT bragte den 12. november 2015 ordningen til ophør, idet det var SKATs vurdering, at ordningen ikke havde haft fornøden lovhjemmel.

4.2 Betydning for vores undersøgelse

Som anført i afsnit 2.2 ovenfor vedrører de tre anmeldelser, som SKAT har foretaget til Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet, og som er genstand for den igangværende efterforskning, formodet svindel ved misbrug af blanketordningen. VP-ordningen har således ikke haft direkte betydning for vores undersøgelse. Vi bemærker dog, at princippet i ordningen, der bygger på en nettoafregning, således at der ikke opstår spørgsmål om senere refusion, indgår i grundlaget for den model, som regeringen ifølge lovprogrammet 2017-18 vil fremsætte lovforslag om i folketingssamlingen 2017-18, jf. kapitel 13, afsnit 12, nedenfor.

5. Tilladelsesordningen

5.1 Indhold

Tilladelsesordningen er betegnelsen for den ordning, hvorefter hovedaktionærer i ikke-børsnoterede selskaber på grundlag af en særlig tilladelse fra SKAT anvender en reduceret sats ved indeholdelse af udbytteskat. SIR beskriver og kommenterer i sin rapport af 24. september 2015 pkt. 9.3.4 ordningen således:

Derudover har hovedaktionærer i ikke noterede selskaber mulighed for at få en særlig tilladelse fra SKAT til at anvende en reduceret sats ved indeholdelse af udbytteskat. Tilladelsen kan gives for skattepligtige personer, der er omfattet af en dobbeltbeskatningsoverenskomst. Disse aktionærer vil således få indeholdt den relevante udbytteskat (nettoafregning) efter dobbeltbeskatningsoverenskomsten. Det udloddende selskab indberetter udbyttemodtageren med den reducerede sats i NTSE under hen- visning til den særlige tilladelse fra SKAT.

5.2 Betydning for vores undersøgelse

Som anført i afsnit 2.2 ovenfor vedrører de tre anmeldelser, som SKAT har foretaget til Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet, og som er genstand for den igangværende efterforskning, formodet svindel ved misbrug af blanketordningen. Tilladelsesordningen har således ikke haft direkte betydning for vores undersøgelse. Vi omtaler den dog enkelte steder i vores redegørelse, jf. således kapitel 10, afsnit 9, 33.1.2 og 36, nedenfor.

Kapitel 7 Det regnskabsretlige grundlag – De månedlige indtægtslister – Oplysninger om refunderet udbytteskat

I dette kapitel har vi i afsnit 1-5 samlet en fremstilling af en række regnskabsretlige regler, som regulerer SKATs og Skatteministeriets arbejde med dokumentation af deres virksomhed.

Kapitlet indeholder endvidere en samlet illustration af udviklingen i henholdsvis statens indtægter fra udbytteskat, jf. afsnit 6 nedenfor, og refusionen af udbytteskat, jf. afsnit 7 nedenfor, i den periode, som vores undersøgelse omfatter. Disse oplysninger er endvidere medtaget i kapitel 10 og 12 nedenfor, hvor de er indsat med som udgangspunkt kvartalsvise intervaller. I afsnit 8 nedenfor beskrives rapporteringen af SKATs regnskabsgodkendelser.

1. Det regnskabsretlige grundlag

1.1 Ministerieinstrukser

Statens regnskab er beskrevet i Finansministeriets bekendtgørelse om Statens regnskabsvæsen m.v., som er udstedt med hjemmel i lov nr. 131 af 28. marts 1984 om statens regnskabsvæsen § 3. Den gældende bekendtgørelse har nr. 70 af 27. januar 2011, men de bestemmelser, der gengives i det følgende, er uændrede fra den tidligere bekendtgørelse, nr. 1693 af 19. december 2006.

Bekendtgørelsens § 7, stk. 5, har dette indhold:

> *§ 7. …*
> *Stk. 5. Departementerne skal udarbejde en ministerieinstruks, jf. §§ 13-15.*

§§ 13-15 indeholder følgende regler:

> *§ 13. Hvert ministerium skal udarbejde og ajourføre en ministerieinstruks, der beskriver ministerområdets forretningsområde og opdeling på virksomheder, herunder hvilke hovedkonti incl. bevillingslovenes fællesparagraffer, der henhører under de enkelte virksomheder.*
>
> *§ 14. Ministerieinstruksen skal herudover indeholde:*
>
> *1) En beskrivelse af tilrettelæggelsen af ministerområdets overordnede regnskabsforvaltning.*

2) En beskrivelse af hvornår der i årets løb skal godkendes perioderegnskaber samt en beskrivelse af procedurerne omkring regnskabsgodkendelsen, jf. § 36, herunder en angivelse af eventuelle formaliserede procedurer for udførelsen af departementets tilsyns- og kontrolfunktioner.

§ 15. Den af departementets ledelse godkendte ministerieinstruks sendes til Rigsrevisionen og virksomhederne på ministerområdet.

§ 36 indeholder følgende regler for årsregnskabet (stk. 5 her udeladt):

§ 36. De regnskabsførende institutioner skal godkende deres årlige regnskab over for virksomhederne. Virksomhederne fastsætter i virksomhedsinstruksen de nærmere retningslinjer for godkendelsen af perioderegnskaber i årets løb samt det nærmere indhold af denne godkendelse, jf. § 17.

Stk. 2. Virksomhederne godkender deres årlige regnskab over for departementerne. Departementerne fastsætter i ministerieinstruksen de nærmere retningslinjer for godkendelsen af perioderegnskaber i årets løb samt det nærmere indhold af denne godkendelse, jf. § 14.

Stk. 3. Departementerne godkender ministerområdets årlige regnskab over for Økonomistyrelsen og Rigsrevisionen. Økonomistyrelsen fastsætter de nærmere retningslinjer for godkendelsen af perioderegnskaber i årets løb samt det nærmere indhold af denne godkendelse.

Stk. 4. Departementernes godkendelse af deres årlige regnskab sker via en regnskabserklæring, hvori det oplyses:

1) om der er ændringer i regnskabsprincipperne, der har betydning for vurderingen af regnskabet for det pågældende finansår,
2) om regnskabet indeholder alle de bogføringskredse og delregnskaber, som ministerområdet er ansvarlig for,
3) om forbruget af bevillinger er opgjort korrekt,
4) om aktiver og passiver er opgjort korrekt, og
5) om der inden for ministerområdet er etableret forretningsgange og interne kontroller, som i videst muligt omfang sikrer, at de dispositioner, som er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

Der ses ikke bestemmelser om, med hvilke intervaller der skal udfærdiges perioderegnskaber, men af § 34, stk. 2, fremgår, at der skal ske månedlig afstemning:

§ 34. ...

Stk. 2. De regnskabsførende institutioner, hvorunder bogføringskredsen henhører, skal månedligt bekræfte, at registreringerne i koncernsystemet er i overensstemmelse med registreringerne i det lokale økonomisystem.

For de enkelte virksomheder under de enkelte ministerier gælder, jf. instruksens § 8:

§ 8. Virksomhederne optages i det af Økonomistyrelsen administrerede koncernsystem.

Stk. 2. Virksomhederne tilrettelægger regnskabsvæsenet indenfor deres område, herunder områdets opdeling på regnskabsførende institutioner.

Stk. 3. Virksomhederne skal udarbejde en virksomhedsinstruks, jf. §§ 16-19.

1.2 Virksomhedsinstrukser

§§ 16-19 bestemmer under overskriften Virksomhedsinstrukser:

§ 16. Hver virksomhed skal udarbejde og ajourføre en virksomhedsinstruks, der beskriver virksomhedens forretningsområde og opdeling på regnskabsførende institutioner, herunder hvilke hovedkonti virksomheden har ansvaret for.

§ 17. Består virksomheden af flere regnskabsførende institutioner, skal virksomhedsinstruksen herudover indeholde:

1) En beskrivelse af hvorledes virksomhedens regnskabsansvar er fordelt på de enkelte regnskabsførende institutioner under virksomheden.
2) En beskrivelse af proceduren for virksomhedens bevillingsudmelding og bevillingsafregning i forhold til de regnskabsførende institutioner.
3) En beskrivelse af hvornår der i årets løb skal godkendes perioderegnskaber samt proceduren for de regnskabsførende institutioners godkendelse af perioderegnskaber over for virksomheden.
4) En beskrivelse af øvrige relevante regnskabsprocedurer mellem virksomheden og de regnskabsførende institutioner.

§ 18. Virksomhedsinstruksen kan endvidere indeholde virksomhedsspecifikke retningslinier til de regnskabsførende institutioner om udarbejdelsen af regnskabsinstruksen.

§ 19. Virksomhedsinstruksen skal godkendes af departementet.

Stk. 2. Den af departementet godkendte virksomhedsinstruks skal sendes til Rigsrevisionen og de under virksomheden hørende regnskabsførende institutioner.

1.3 Regnskabsinstrukser

§§ 20-23 bestemmer under overskriften Regnskabsinstrukser:

§ 20. Hver regnskabsførende institution skal udarbejde og ajourføre en regnskabsinstruks.

§ 21. Regnskabsinstruksen skal som minimum indeholde:
1) En beskrivelse af institutionens opgaver og regnskabsmæssige organisation, herunder hvilke bogføringskredse institutionen administrerer.
2) En beskrivelse af institutionens regnskabsopgaver herunder institutionens konkrete tilrettelæggelse og udmøntning af kompetencefordeling i relation til udgifts- og indtægtsforvaltningen, betalingsforvaltningen, den regnskabsmæssige registrering herunder registrering af dispositioner, regnskabsaflæggelsen, opbevaring af regnskabsmateriale og forvaltningen af aktiver og passiver m.v.
3) En beskrivelse af institutionens IT-anvendelse i forbindelse med regnskabsføringen omfattende en beskrivelse af registreringen af transaktioner herunder hvorledes materialets nøjagtighed er sikret, hvorledes en fuldstændig og nøjagtig registrering er sikret, samt hvorledes automatisk genererede registreringer foretages og en beskrivelse af opbevaringen af regnskabsmaterialet, herunder de metoder, der benyttes til opbevaring, og hvordan regnskabsmaterialet fremfindes. Endvidere beskrives de generelle kontroller vedr. IT-anvendelsen.

Stk. 2. Medarbejdere, der er beskæftiget med systemudvikling, programmering, driftsafvikling og kontrol hermed må ikke varetage funktioner i forbindelse med den regnskabsmæssige registrering og betalingsforretninger.

§ 22. Det skal af et bilag til regnskabsinstruksen fremgå hvilke medarbejdere, der har ansvaret for hvilke regnskabsmæssige opgaver i institutionen.

Stk. 2. Bilaget opbevares lokalt i institutionen og er ikke omfattet af fremsendelsespligten i henhold til § 23.

§ 23. Den af institutionens ledelse godkendte regnskabsinstruks sendes til virksomheden og til Rigsrevisionen til orientering.

2. Ministerieinstruksen

Den 21. juni 2013 har departementschef Jens Brøchner påtegnet ministerieinstruksen for Skatteministeriet gældende fra januar 2013. Det hedder heri blandt andet:

1. Indledning
Denne ministerieinstruks er gældende for Skatteministeriet samt tilhørende fællesparagraffer på finansloven. Ministeransvarsområdet omfatter følgende paragraffer:

- *§ 9. Skatteministeriet*

- *§ 38. Skatter og afgifter*

Ministerieinstruksen er udarbejdet i henhold til Finansministeriets bekendtgørelse m. 70 af 27. januar 2011 om statens regnskabsvæsen mv., jf. §§ 13-15, og Moderniseringsstyrelsens vejledning om udarbejdelse af ministerieinstrukser fra april 2010.

Denne vejledning foreskriver, at følgende forhold beskrives i ministerieinstruksen:

- *Ministerområdets forretningsområde og opdeling på virksomheder*
- *Ministerområdets tilrettelæggelse af den overordnede regnskabsforvaltning*
- *Tilrettelæggelsen af regnskabsgodkendelsen indenfor ministerområdet og formaliserede tilsyns- og kontrolfunktioner i forbindelse hermed*

I vejledningen beskrives, at departementerne selv bestemmer, hvor ofte de ønsker at få perioderegnskab, og at aflæggelsen af perioderegnskab bør tilrettelægges efter konkret behov for opfølgning. Den månedlige afstemning nævnt i § 34 skal således ikke nødvendigvis være ledsaget af et perioderegnskab.

Ministerieinstruksen beskriver herefter overordnet forretningsområdet opdelt på virksomheder og tilrettelæggelsen af den overordnede regnskabsforvaltning. Ministerieinstruksen oplyser, at SIR har ansvaret for den samlede revision af SKAT, hvor departementet dog revideres af Rigsrevisionen. Herefter henviser ministerieinstruksen til virksomhedsinstrukserne og regnskabsinstrukserne.

Ministerieinstruksen ses ikke at give specifikke retningslinjer, og vi har derfor ikke fundet det nødvendigt at gennemgå den afløste ministerieinstruks.

3. Virksomhedsinstrukser for SKAT, Skatter og afgifter og § 38

De virksomhedsinstrukser på Skatteministeriets område, som har betydning for vores undersøgelse, er instrukserne for SKAT, Skatter og afgifter og § 38-virksomhed.

3.1 SKAT

3.1.1 I instruksen beskrives SKATs virksomhedsområde således:

SKATs opgaver omfatter opkrævningen af skat, herunder arbejdsmarkedsbidrag, told, forbrugs- og miljøafgifter samt forvaltningen af lovgivningen i forhold til borgere og virksomheder. Endvidere varetager SKAT opgaverne vedrørende restanceinddrivelse, herunder for andre ministerier og offentlige myndigheder. Endvidere

varetages en række opgaver vedrørende udarbejdelse af cirkulærer og vejledninger mv. indenfor rammelovgivning, koordinering, it-udvikling og -drift samt intern administration.

3.2 Skatter og afgifter

3.2.1 Skatter og afgifters virksomhedsområde beskrives således:

Skatter og afgifter omfatter skatter på indkomst og formue, told- og forbrugsafgifter, lønsumsafgift, renteindtægter mv., samt overførsler til andre paragraffer. Opgaverne omfatter provenuskøn, analyser og løbende overvågning af indbetalinger af skatter og afgifter samt af udviklingen i skatteudgifter i skattelovgivningen.

3.3 § 38-virksomhed

Virksomhedsinstruksen for § 38-virksomhed, som blev udarbejdet i forbindelse med udskilningen af SKAT som en selvstændig styrelse pr. 1. januar 2013, omfatter finanslovens § 38 om skatter og afgifter, hvor skat på aktieindkomst ses at indgå under kode 38.11.01.10 som delmængde af personskatter. Af instruksen fremgår, at godkendelse af månedsregnskaber skal omfatte:

- *at der er overensstemmelse mellem data i de lokale økonomisystemer og SKS og at der i SKS foreligger godkendelse af de underliggende regnskaber.*
- *at regnskabet omfatter alle de hoved- og underkonti, bogføringskredse og delregnskaber, som området er ansvarlig for*
- *at betegnelsen på de anvendte hoved- og underkonti er korrekte*
- *en vurdering af om indtægter og udgifter forekommer rimelige i den forløbne periode under iagttagelse af indtægter og udgifter de seneste to regnskabsår med udgangspunkt i udviklingen i de enkelte perioder samt år-til-dato (sandsynlighedskontrol). For afvigelser, der undersøges i forbindelse med sandsynlighedskontrollen skal forklaringerne dokumenteres eller vedlægges som bilag.*
- *en kontrol af sammenhængen med underliggende systemer*
- *en kontrol med at aktiver og passiver er korrekt opgjort og har en rimelig størrelse*
- *en kontrol med at beholdningskonti er regnskabsmæssigt afstemt.*

Om månedsindtægtslister bestemmer virksomhedsinstruksen, at:

I forbindelse med udarbejdelsen af indtægtslisten sker der en vurdering af månedens indtægt på hver enkelt konto i forhold til den senest budgetterede indtægt på årsbasis. I omfang, der er særlige forhold som tilsiger det, udarbejdes der kommentarer hertil på indtægtslisten. Indtægtslisterne godkendes af formanden for Den

samfundsøkonomiske matrice. Indtægtslisterne oversendes til Folketingets Finansudvalg og Skatteudvalget efter godkendelse i departementets ledelse.

Denne bestemmelse må opfattes som supplement til regnskabsinstruksens krav om, at indtægter og udgifter skal vurderes i forhold til indtægter og udgifter de seneste to regnskabsår.

4. Regnskabsinstruksen for Skatteministeriet, § 38

4.1.1

Beskrivelsen i det følgende bygger til dels på den gennemgang, som Borger- og retssikkerhedschefen har foretaget. Af betydning for vores undersøgelse har regnskabsinstruksen (der i en periode havde titlen *Regnskabsinstruks for Skatteministeriets Koncern, § 38*) foreligget i tre versioner:

1. januar 2010-31. december 2012 (med justeringer undervejs)
1. januar 2013-12. marts 2014
12. marts 2014-

4.2 Ansvar for vedligeholdelse

2010- og 2013-instrukserne er begge underskrevet af koncerndirektøren og direktøren for Region Midtjylland og fastsætter, at ansvaret for, at instruksen løbende vedligeholdes, ligger hos skattedirektøren for SKAT Regnskab.

4.2.1 2014-instruksen er underskrevet af direktøren for SKAT og direktøren for Inddrivelse og fastsætter, at ansvaret for, at instruksen løbende vedligeholdes, ligger hos underdirektøren for Betaling og Regnskab.

4.3 Det overordnede regnskabsmæssige ansvar

2010-instruksen fastsætter, at SKAT Regnskab varetager den overordnede planlægning og styring af regnskabsopgaven.

2013-instruksen fastsætter, at det overordnede regnskabsmæssige ansvar er placeret i Regnskab, SKAT Midtjylland, mens selve bogføringsopgaven er placeret i henholdsvis Regnskab og Betalingscentret.

Efter 2014-instruksen er det overordnede regnskabsmæssige ansvar og bogføringsopgaven er placeret i SKAT, Inddrivelse, Betaling og Regnskab.

4.4 Ansvar for de regnskabsmæssige opgaver

Af regnskabsvejledningernes pkt. 2.1 Ansvars- og kompetencefordeling fremgår herom:

4.4.1 2010-11

Direktøren for regionen har det overordnede ansvar for regionens beholdninger.

4.4.2 2011-14

Direktøren for regionen har det overordnede ansvar for de regnskabsmæssige opgaver i egen region og for regionens beholdninger.

Skattedirektøren er ansvarlig for de regnskabsmæssige opgaver inden for egen enhed

Afdelingslederen er ansvarlig for de regnskabsmæssige opgaver inden for eget organisationsområde

4.4.3 2014-15

Direktøren for forretningsområdet har det overordnede ansvar for de regnskabsmæssige opgaver i eget forretningsområde og for forretningsområdets beholdninger.

Underdirektøren er ansvarlig for de regnskabsmæssige opgaver indenfor egen afdeling.

Kontorchefen/funktionslederen er ansvarlig for de regnskabsmæssige opgaver inden for egen kontor/enhed.

4.5 Kontrol og undersøgelse af bilag og automatiske registreringer

Af instruksen (2014-udgaven) fremgår blandt andet:

Kapitel 1. Indledning og ikrafttrædelse

Indledning

Regnskabsinstruksen er via intranettet tilgængelig for alle medarbejdere i Skatteministeriet.
Alle medarbejdere i SKAT, som har ansvar for eller er beskæftiget med opgaver af regnskabsmæssig betydning skal være bekendt med reglerne i denne instruks.

Underdirektøren for Betaling og Regnskab har ansvaret for, at regnskabsinstruksen løbende vedligeholdes. Regnskabsinstruksen sendes til orientering til Skatteministeriets interne revision, Rigsrevisionen samt SKAT, Økonomi, Økonomisk koordinering.

Afgørelse om, i konkrete sager at afvige fra bestemmelser i denne instruks skal træffes af underdirektøren for afdelingen, direktøren for forretningsområdet eller af SKATs direktør og kan kun foretages efter forudgående godkendelse af SKAT, Inddrivelse, Betaling og Regnskab. Den konkrete afvigelse beskrives med konsekvens, hvad der er foretaget til sikring af, at der ikke sker fejl samt henvisning til afsnit i denne instruks. Rigsrevisionen og Skatteministeriets interne revision skal orienteres herom, ligesom forholdet skal indberettes via førstkommende interne kvalitetssikring.

1.1. Opgaver og organisering

SKATs opgaver

SKAT sikrer det offentliges indtægter ved at opkræve skatter og afgifter, og inddriver gæld til det offentlige.

SKATs forretningsmodel tager udgangspunkt i 4 overordnede processer:

Vejledning
Her får kunderne generel information og vejledning om SKATs produkter og ydelser, hvad enten de ringer, går på TastSelv eller får information via kampagner og pjecer. Hvis problemet fanges her, og kunderne selv kan gå direkte til afregning, kommer 'pengene kommer ind ad fordøren'.

Afregning
Her sikrer vi, at borgere og virksomheder afregner, som de skal. Her ligger også de administrative afgørelser. Hvis alle afregnede korrekt, kunne processen stoppe her.

Indsats
Her sikrer vi, at flest mulige af SKATs kunder angiver og betaler korrekt og rettidigt. I Indsats gennemføres aktiviteter, som på baggrund af risiko og adfærd udvælger de tiltag, der sikrer den bedste indsats rettet mod udvalgte segmenter.

Inddrivelse

…

2.1.1. Regnskabsmæssig struktur

SKAT, Inddrivelse, Betaling og Regnskab er ansvarlig for regnskabsaflæggelsen som er opdelt i firmakoder:

Firmakode	*Anvendelse*	*Fødesystemer*	*Ansvarlig enhed/kontor*
…	*…*	*…*	*…*
6112t	*Udbytteskat*		*SAP 38-kontoret*
…	*…*	*…*	*…*

…

2.1.5 Funktionsadskillelse

Det påhviler direktøren for forretningsområdet at sikre en hensigtsmæssig forretningsgang og en sådan adskillelse af regnskabsfunktionerne, at ingen medarbejder får mulighed for, i en og samme ekspedition, at varetage to eller flere funktioner, der gensidigt kontrollerer hinanden.

Sikring af funktionsadskillelse:

- *Hvis der i et IT-system skal 2 personer til at gennemføre den enkelte transaktion, foretages ikke yderligere kontrol.*
- *Hvis der i et IT-system er indbygget roller og det ikke er muligt at tildele roller der medfører konflikt i forhold til funktionsadskillelse, foretages ikke yderligere kontrol.*
- *Hvis der i et IT-system er indbygget roller og rollerne kan tildeles i konflikt med funktionsadskillelse, skal funktionslederen/kontorchefen foretage løbende kontrol af de adgangsrettigheder der kan være i konflikt. Denne kontrol udføres tillige ved tilgang af nye medarbejdere.*
- *Hvis funktionsadskillelse er indarbejdet i en procesbeskrivelse, skal funktionslederen/kontorchefen foretage løbende kontrol, til sikring af, at processen følges.*

Regnskabsinstruksen indeholder herefter en række krav til underskriftsprocedure, afstemningskontroller m.m. med oplysning om, at der kvartalsvis skal foretages indberetning til SKAT over åbenstående poster, der er mere end 1 år gamle, med årsag til, hvorfor posten er åben, og hvornår problemet forventes løst.

Endvidere beskrives, at en registrerende person ikke må have adgang til at kunne frigive egne ekspeditioner til udbetaling.

Regnskabsinstruksen indeholder ikke yderligere beskrivelser af særskilt betydning for udbytteområdet.

2.2.2. Kontrol og undersøgelse af bilag og automatiske registreringer

For edb-systemer, som modtager betalinger og oplysninger på edb-medier, herunder oplysninger modtaget online, skal der fastlægges retningslinjer for maskinel og/eller manuel kontrol og godkendelse af modtagne oplysninger. Disse retningslinjer skal som minimum omfatte kontrol af identiteten af den enkelte skatteyder/virksomhed, afstemning af oplysninger om totalbeløb på det modtagne til summen af enkelttransaktioner og afstemning af de modtagne til de registrerede data.

For data, som modtages fra skatteydere eller virksomheder i form af blanketter, dokumenter der træder i stedet for blanketter, eller som følge af SKATs indsatsarbejde, skal der foretages kontroller, der sikrer, at konvertering sker korrekt.

Underskrevne bilag, der indenfor SKAT indskannes, sendes via mail og udskrives af modtager, accepteres som et originalt dokument. Dog skal enheden, hvor underskriver er tilknyttet, opbevare det originale dokument så længe det er gældende.

For data, som modtages fra skatteydere eller virksomheder, skal der fastlægges retningslinjer for maskinel kontrol af de modtagne oplysninger. Disse retningslinjer skal som minimum omfatte kontrol af identiteten af den enkelte skatteyder.

4.6 Risiko- og kvalitetsstyring

Det overordnede ansvar for, at der gennemføres risiko- og kvalitetsstyring i overensstemmelse med gældende regler, påhviler i perioden 2010-14 direktøren for regionen, i perioden 2014-15 direktøren for forretningsområdet.

4.7 Formel og materiel kontrol

Af de gennemgåede regnskabsinstruksers afsnit 2.2.2.1 fremgår:

De dokumenterede skatte-, told- og afgiftskrav skal underkastes en formel kontrol, herunder efterregning, og en materiel kontrol.

Formel kontrol

Den formelle kontrol foregår i stort omfang automatisk, som følge af den øgede digitalisering. Borgere og virksomheder har kun adgang til at indberette i eget navn og for de krav, de er registreret for. Der er ligeledes indbygget en række kontrolforanstaltninger i systemerne til at undgå fejltastninger, samt til at afstemme indtastede beløb.

For så vidt angår manuelle bilag/angivelser/deklarationer er den formelle kontrol obligatorisk og skal sikre angivelsers og dokumenters ægthed og gyldighed. Det skal kontrolleres, at der foreligger de nødvendige oplysninger samt foreskrevne underbilag og dokumentationer, og der skal ske kontrol af satser og beregninger.

Materiel kontrol

Den materielle kontrol skal indeholde en vurdering af oplysningerne, således at det konstateres, at oplysningerne svarer til de faktiske forhold. Kontrollen kan gennemføres løbende eller som efterfølgende kontrolfunktion som led i SKATs indsatsarbejde.

Den materielle kontrol skal indeholde en vurdering af, om oplysningerne er sandsynlige i forhold til f.eks. oplysninger fra virksomheden/borgeren og SKATs viden.

Den materielle kontrol skal dokumenteres.

4.8 Den centrale regnskabsaflæggelse

4.8.1 Af regnskabsinstruksens afsnit 2.6.1 fremgår om Den centrale regnskabsaflæggelse:

Den centrale regnskabsaflæggelse til Statens Koncern System (SKS) sker på grundlag af et samlet regnskab for de i SAP38-regnskabsenheder (alle firmakoder), registrerede regnskabsoplysninger.

4.8.2 I forbindelse med regnskabsaflæggelsen foretages

- *en vurdering af om indtægter og udgifter forekommer rimelige i den forløbne periode under iagttagelse af indtægter og udgifter de seneste to regnskabsår med udgangspunkt i udviklingen i de enkelte perioder samt år-til-dato (sandsynlighedskontrol). For afvigelser, der undersøges i forbindelse med sandsynlighedskontrollen skal forklaringerne dokumenteres eller vedlægges som bilag.*
- *en kontrol af sammenhængen med underliggende systemer*

- *en kontrol med at aktiver og passiver er korrekt opgjort*
- *en kontrol med at beholdningskonti er regnskabsmæssigt afstemt*
- *en kontrol med at registreringerne i statens centrale økonomisystem er i overensstemmelse med registreringerne i SAP38-bogholderiet*

4.9 Godkendelse og indsendelse af § 38-regnskabet

4.9.1 For perioden 2010-2014 fremgår:

> *Skattedirektøren for Regnskab, skal hver måned, inden udløbet af den efter regnskabsperiodens udløb følgende måned, godkende og indsende SAP38-regnskabet til Skatteministeriet, Koncerncenteret.*

4.9.2 For perioden 2014-2015 fremgår:

> *Underdirektøren for Betaling og Regnskab og kontorchefen for § 38 kontoret skal hver måned, inden udløbet af den efter regnskabsperiodens følgende måned, godkende og indsende SAP38-regnskabet til Skatteministeriets departement, Intern Regnskab 1, Rigsrevisionen og Skatteministeriets Interne Revision.*

I forbindelse med sin undersøgelse fik Borger- og retssikkerhedschefen oplyst, jf. Borger- og retssikkerhedschefens faktuelle redegørelse s. 40, at SAP 38-regn-skabet også inden 2014 blev sendt til Rigsrevisionen og SIR, samtidig med at det blev sendt til Skatteministeriets departement.

5. Beskrivelse af interne kontroller

Det materiale, som er indgået i vores undersøgelse, indeholder så vidt ses ikke specifikke beskrivelser af interne kontroller på de områder, der er relevante for vores undersøgelse. Det følgende er derfor en beskrivelse af, hvordan SKATs interne kontrol ses at have været opbygget i den periode, som er omfattet af vores undersøgelse.

Blandt andet SIR har tidligere beskrevet SKATs interne kontroller, der beskrives som opdelt i tre niveauer, der kan sammenfattes således:

1. Strategisk kontrol ved forebyggende foranstaltninger i form af, at SKAT analyserer og vurderer risikoen for fejl og mangler, såvel bevidste som ubevidste, og vedtager, hvilket kontrolmiljø SKAT ønsker at implementere for at imødegå de risici, som SKAT har vurderet skal søges helt undgået eller så vidt muligt minimeret. Dette gøres ved blandt andet at udstikke

regler for kontrol fra ledelsens side, forretningsgange og interne kontroller.
2. Operative kontroller for at søge hindre, at der sker fejl, såvel bevidste som ubevidste, i den praktiske hverdag. Dette gøres ved at fastsætte, hvem der kontrollerer udført arbejde, hvilke regler der skal efterleves og hvilken information der skal rapporteres, for at potentielle problemområder periodevis kan beskues fra et helikopterniveau, der kan være svært at opnå i det daglige, hvor datamængderne kan være omfattende.
3. Efterfølgende kontrol af, at de interne kontroller følges og fungerer, samt analyser og vurderinger af trends, årsagsforklaringer mv. Herunder vil sædvanligvis også indgå eventuel information fra whistleblowers og tilsvarende. SIR er et element i 3. niveau af kontrolmiljøet.

Disse tre niveauer bør i vidt omfang udgøre en simultan proces med løbende overvågning, revurdering af risiko og tilpasning af ønskede interne kontroller ved observation af utilsigtede hændelser, opfølgning på igangsatte forbedringsforslag m.m., således at det interne kontrolmiljø virker proaktivt og ikke reaktivt.

5.1 1. kontrolniveau – ledelseskontrol

5.1.1 1. niveau af kontroller ses blandt andet i ministerieinstruksen, der henviser til virksomhedsinstruksen og regnskabsinstruksen.

Om 1. kontrolniveau anfører SIR:

Generelt om første forsvarslinje
Direktionen fastlægger retningslinjerne for den operationelle ledelse i første forsvarslinje gennem en række politikker, procedurer og instrukser, og rammerne for organisering af opgaverne.

Første forsvarslinje omfatter endvidere de interne kontroller, der er indbygget i de enkelte forretningsgange. Den interne kontrol skal designes og implementeres således, at de risici, som ledelsen har vurderet som væsentlige, herunder

- *at regnskaber ikke aflægges korrekt*
- *at lovgrundlaget ikke overholdes og*
- *at forvaltningen ikke sker på en økonomisk forsvarlig måde,*

reduceres i størst mulig omfang. I tilrettelæggelsen skal der endvidere indgå sandsynligheden for, at en uønsket hændelse indtræffer.

SIR peger i sin rapport af 24. september 2015 s. 33, på, at ledelseskontrollerne ikke er optimale, idet:

> *Der er ikke implementeret procesrettede ledelseskontroller til kontrol af, at opgaverne løses i overensstemmelse med de vedtagne forretningsgange. En af årsagerne til fraværet af procesrettede ledelseskontroller er, at ejerskabet og ansvaret for en proces ikke er placeret hos en ansvarlig. En proces er i stedet ansvarsplaceret hos flere ansvarlige for hver sin række af delprocesser, uden at der er etableret en samlet procesansvarlig.*

SIR sammenfatter sin vurdering af 1. kontrolniveau således:

> *Det er vores vurdering, at kontrolforanstaltningerne i første forsvarslinje generelt er svage.*
>
> *Den interne kontrol i første forsvarslinje er påvirket af, at der ikke er et "end-to-end" procesansvar, og at der ikke er implementeret ansvar for processer på tværs af organisationen. Det medfører, at de ledelseskontroller, som udføres, ikke kontrollerer processerne på tværs af organisationen efter ensartede begreber og normer. Ledelseskontrollen omfatter kun isolerede enkeltaktiviteter i de respektive forretningsområder.*
>
> *Desuden vanskeliggøres identifikation og håndtering af risici af, at forretningsgangene og de heri tilhørende IT-systemer ikke er dokumenterede. …*

SIR peger på, at dette tillige påvirker regnskabsprocessen.

En årsag til, at vi ikke har kunnet identificere en specifik beskrivelse af interne kontroller, kan naturligt ligge i følgende konstatering fra SIR, jf. rapport af 24. september 2015 s. 34:

> *Hovedparten af SKATs processer er ikke dokumenterede, således at der er skabt et overblik over forretningsgangene, aktiviteterne og dataflowet i processerne.*

5.1.2 Vi bemærker, at når 1. kontrolniveau er vurderet som mangelfuldt, vil 2. og 3. kontrolniveau ikke kunne forventes at fungere optimalt, idet fundamentet for den interne kontrol ikke er solidt forankret.

5.2 2. kontrolniveau – operativ kontrol

5.2.1 Om 2. niveau af kontroller anfører SIR:

> ***Generelt om anden forsvarslinje***
> *Funktionerne i anden forsvarslinje har til formål at overvåge og analysere kontrollerne i første forsvarslinje, samt at udarbejde risikostyringsværktøjer, sørge for guidance og uddannelse relateret til risikostyring og intern kontrol. Arbejdet omfatter tillige eskalering af kritiske hændelser, således der foretages de nødvendige justeringer af processen.*
>
> Overvågning, controlling & kvalitetssikring i SKAT
> *Der er i SKAT ikke implementeret en samlet løbende overvågning af de udførte kontroller i første forsvarslinje, herunder de udførte ledelseskontroller.*

5.2.2 SIR sammenfatter sin vurdering af 2. kontrolniveau således:

> *Det er vores vurdering, at kontrolforanstaltningerne i anden forsvarslinje generelt er svage.*
>
> *Vurderingen skyldes primært, at de ledelseskontroller, som udføres, hverken kontrollerer processerne på tværs af organisationen efter ensartede begreber og normer, eller kontrollerer processen som helhed, men kun kontrollerer isolerede enkeltaktiviteter i de enkelte forretningsområder.*
>
> *Der er ligeledes ikke etableret en struktureret, systematisk og samlet overvågningsfunktion, som har til opgave at udføre de ovennævnte funktioner og de tilhørende aktiviteter. Den overvågning, som controllerfunktionerne udfører, omfatter kun de ledelseskontroller, som er etableret i regi af det interne kvalitetsstyringssystem og er ikke procesorienteret.*

5.3 3. kontrolniveau

5.3.1 Om 3. kontrolniveau anfører SIR:

> *Generelt om tredje forsvarslinje*
>
> *Skatteministeriets uafhængige interne revision, har til formål at bidrage med objektive vurderinger og rådgivning om effektiviteten og pålideligheden af den interne styring og kontrol og derigennem skabe værdi og medvirke til at forbedre organisationens interne kontrol.*

5.3.2 SIR vurderer herefter 3. kontrolniveau således:

> *Det er Intern Revisions vurdering, at 1. og 2. forsvarslinje samlet set ikke udgør et effektivt værn mod utilsigtede finansielle hændelser i SKAT. Dette medfører, at Intern Revision på en lang række områder ikke kan udføre en kontrolbaseret revision, der er baseret på en løbende vurdering af SKATs kontrolaktiviteter og opfølgning på samme. Den samlede effekt af de 3 forsvarslinjer bliver herved reduceret.*

6. De månedlige indtægtslister

Skatteministeriet udarbejder på månedsbais en oversigt over statens bogførte indtægter fra skatter og afgifter, de såkaldte indtægtslister. Indtægtslisterne sendes til Folketingets Finansudvalg og Skatteudvalg samt til Rigsrevisionen og offentliggøres på Skatteministeriets hjemmeside.

6.1 Udarbejdelse og kommunikation af indtægtslisterne

Af Skatteministeriets notat af 30. oktober 2015 udarbejdet til brug for Rigsrevisionens undersøgelse, jf. kapitel 3, afsnit 3.1, ovenfor, fremgår:

> ***Beskrivelse af dataudtræk og proces i forbindelse med udarbejdelse af indtægtslisten***
>
> *Indtægtslisten indeholder månedlige bogførte indtægter fra skatter og afgifter, som opkræves af staten og indgår på § 38. Indtægtslisten udarbejdes af Skatteministeriet, og som regel ligger indtægtslisten klar på Skatteministeriets hjemmeside ca. 45 dage efter den pågældende måneds udløb.*
>
> *Tallene til indtægtslisten hentes fra SAP-regnskabet i regnearksformat. …*
>
> *De fleste indtægtsposter til indtægtslisten hentes direkte fra SAP-regnskabet, herunder selskabskatten. Enkelte poster bliver dog manuelt udspecificeret på underposter. Dette gælder fx for:*
>
> - *Indkomstskat mv. af personer (38.11.01.10).*
> - *Manuel opdeling svarende til specifikationen i anmærkningerne til finansloven.*
>
> *…*
>
> *Opdelingen af indkomstskatterne baseres på de faktiske regnskabstal fra SAP-regnskabet. Her fordeles de enkelte underkonti ud fra regnskabsmæssig specifikation*

på underposterne under indkomstskatterne, jf. tabel 1. Udviklingen i nettoindtægterne for de enkelte underposter sammenholdes med indtægterne i indeværende og forrige indkomstår.

Tabel 1. Specifikation af indkomstskat mv. af personer § 38.11.01.10. på underposter

1000 kr.	***2014***
A-skat	***357.533.359***
Arbejdsmarkedsbidrag løn	***72.272.455***
Arbejdsmarkedsbidrag, pensionsindb.	***8.900.087***
Udbytteskat	***5.492.834***
§55-beløb	***335.224***
B-skat m.v.	***21.726.674***
Frivillige indbetalinger	***16.232.787***
Restskat	***7.512.772***
Overskydende skat	***-24.780.912***
Grøn check overf.	***5.622.453***
Pensionsbeskatning	***72.099.680***
Andre skatter mv.	***896.646***

Kilde: Skatteministeriet.

…

I det omfang SKATs månedlige regnskabsgodkendelser indeholder oplysninger om fejlposteringer, udeladte beløb mv. af betydning, korrigeres indtægtslisten herfor.
…

Indtægtslisten sammenholdes med månedens bogførte indtægter på statsregnskabet i Moderniseringsstyrelsens SKS-system, ligesom indtægtslisten tjekkes igennem af relevante medarbejdere. Når listen er godkendt af samtlige relevante medarbejdere lægges den til chefrådgiveren, der godkender listen og forelægger den for afdelingschefen og departementschefen. Efter departementschefens godkendelse sendes indtægtslisten til forkontoret, der står for oversendelse til FIU og SAU.

…

6.2 Indtægtslisternes indhold

Konsolideres de oplysninger, som fremgår af Skatteministeriets hjemmeside, fås disse opstillinger om statens indtægter fra udbytteskat måned for måned og summeret år til dato:
2010:

Mio. kr.	Året 2009	Året 2010	År til dato 2009	År til dato 2010
Januar	426	220	426	220
Februar	257	314	683	534
Marts	255	354	938	889
April	196	124	1.134	1.013
Maj	1.179	-1.401	2.913	-388
Juni	2.303	145	5.216	-243
Juli	331	2.017	5.547	1.774
August	522	936	6.070	2.711
September	321	1.073	6.391	3.784
Oktober	214	288	6.605	4.072
November	-1.609	-3	4.996	4.068
December	205	789	5.201	4.858

2011:

Mio. kr.	Året 2010	Året 2011	År til dato 2010	År til dato 2011
Januar	220	422	220	422
Februar	314	704	534	1.126
Marts	354	290	889	1.416
April	124	1.299	1.013	2.715
Maj	-1.401	2.617	-388	5.333
Juni	145	331	-243	5.663
Juli	2.017	402	1.774	6.065
August	936	597	2.711	6.662
September	1.073	625	3.784	7.288
Oktober	288	249	4.072	7.537
November	-3	77	4.068	7.613
December	789	282	4.858	7.896

2012:

Mio. kr.	Året 2011	Året 2012	År til dato 2011	År til dato 2012
Januar	422	314	422	314
Februar	704	296	1.126	610
Marts	290	427	1.416	1.037
April	1.299	396	2.715	1.433
Maj	2.617	2.236	5.333	3.668
Juni	331	1.433	5.663	5.101
Juli	402	161	6.065	5.263
August	597	801	6.662	6.064
September	625	521	7.288	6.585
Oktober	249	256	7.537	6.841
November	77	-530	7.613	6.311
December	282	52	7.896	6.363

2013:

Mio. kr.	Året 2012	Året 2013	År til dato 2012	År til dato 2013
Januar	314	631	314	631
Februar	296	346	610	977
Marts	427	340	1.037	1.317
April	396	1.161	1.433	2.479
Maj	2.236	3.264	3.668	5.742
Juni	1.433	590	5.101	6.333
Juli	161	971	5.263	7.304
August	801	85	6.064	7.389
September	521	580	6.585	7.969
Oktober	256	224	6.841	8.193
November	-530	-818	6.311	7.375
December	52	447	6.363	7.822

2014:

Mio. kr.	Året 2013	Året 2014	År til dato 2013	År til dato 2014
Januar	631	923	631	923
Februar	346	377	977	1.299
Marts	340	1.079	1.317	2.379
April	1.161	3.992	2.479	6.371
Maj	3.264	906	5.742	7.276
Juni	590	-749	6.333	6.527
Juli	971	-342	7.304	6.185
August	85	-181	7.389	6.004
September	580	57	7.969	6.061
Oktober	224	119	8.193	6.181
November	-818	-1.123	7.375	5.058
December	447	435	7.822	5.493

2015 til og med juli måned:

Mio. kr.	Året 2014	Året 2015	År til dato 2014	År til dato 2015
Januar	923	745	923	745
Februar	377	111	1.299	857
Marts	1.079	1.143	2.379	2.000
April	3.992	9.242	6.371	11.242
Maj	906	-28	7.276	11.214
Juni	-749	306	6.527	11.519
Juli	-342	-1.786	6.185	9.733

6.3 Godkendelse af indtægtslister

6.3.1 I det materiale, der er indgået i vores undersøgelse, findes materiale vedrørende godkendelse af indtægtslisterne for månederne maj og november i de år, der er omfattet af vores undersøgelse. For hver måned består materialet af en forside med en forelæggelse, hvoraf fremgår:

Anledning: Indtægtslisten for maj 2012

Sagen kort: *Indtægtslisten for maj 2012 er vedlagt. Kommentarer til indtægtslisten er opdateret.*

Presseinitiativ m.v.: *Oversendes til FIU og SAU og lægges på hjemmesiden.*

(Procedure: Indtægtslisten afleveres af … til …, der forelægger den for … Efter …s godkendelse sender … indtægtslisten i Wordformat til forkontoret, med besked om at den er godkendt og kan oversendes, og til …, der tillige får listen i regnearksformat.

Forkontoret står for oversendelsen til FIU og SAU og koordinerer oversendelsen med offentliggørelse på Skatteministeriets hjemmeside med …)

Sagsbehandler: *…*

Godkendt af: *…*

Efter forsiden følger indtægtslisten, som indledes med nogle siders tekst. Den første side er en standardtekst, der indeholder generelle oplysninger om indtægtslisten, og herefter kommenteres over 1-3 sider særlige forhold vedrørende listen for den pågældende måned. Herefter følger over seks sider opstillinger, som indeholder de tal opstillet i det format, hvori listen offentliggøres på Skatteministeriets hjemmeside og sendes til Folketingets Finansudvalg og Skatteudvalg. Der er, som det fremgår af afsnit 2.2 ovenfor, tale om nettotal, således at det vedrørende udbytteskat – ligesom vedrørende øvrige indtægtsarter – ikke fremgår, hvor store bruttoindtægter, henholdsvis refusioner der er tale om.

6.3.2 Som eksempel på den sagsbehandling, som fandt sted i Skatteministeriet i forbindelse med godkendelsesproceduren, kan nævnes denne e-mail, som stud. polit. Kasper Skærlund Werlauff den 16. september 2015 sendte til 14 kolleger, og hvoraf fremgår:

Emne: *Indtægtsliste 07/15*

Her kommer indtægtslisten og det relevante regneark for juli 2015. I må meget gerne sende jeres kommentarer og (eventuelle) rettelser inden den 23. september. I må meget gerne lige være ekstra opmærksomme på om pct-tallene for året stemmer med jeres maj-skøn.

Til Trine: Provenuet for 24.01.70 er lidt over 100 mio. kr. højere i år end sidste år. Jeg har skrevet til Jakob Hauge for en forklaring på dette.

Vi har ikke søgt efter opfølgningen på denne mail.

6.3.3 De dokumenter, som vi har gennemgået, indeholder ikke spor af, at der er enkeltområder, der i forbindelse med sagens forelæggelse op gennem Skatteministeriets system har givet anledning til yderligere spørgsmål eller behandling.

6.4 Omtale af udbytteskat i indtægtslisterne

Udbytteskat har i den periode, som vores undersøgelse har omfattet, været omtalt således i de månedlige indtægtslister:

6.4.1 Af indtægtslisten for maj 2010 fremgår:

> *Særlige forhold maj 2010:*
> *...*
> 2. Udbytteskat.
> *Grundet stærk stigning i mængden af manuelle angivelser udestår ultimo maj 2010 registrering af godt 13000 angivelser. På grundlag af bogførte indbetalinger, vurderes den manglende indtægtsregistrering at udgøre ca. 4,1 mia. kr. Herudover bemærkes at den negative indtægt maj 2010 skyldes tilbageførsel af beløb på ca. 1.5 mia. kr.*

6.4.2 Af indtægtslisten for juni 2010 fremgår:

> *Særlige forhold juni 2010:*
>
> *...*
> 2. Udbytteskat.
> *Grundet stærk stigning i mængden af manuelle angivelser udestår ultimo juni 2010 registrering af ca. 22.500 angivelser. På grundlag af bogførte indbetalinger, vurderes den manglende indtægtsregistrering at udgøre ca. 3,3 mia. kr.*
> *...*

6.4.3 Af indtægtslisten for juli 2010 fremgår:

> *Særlige forhold juli 2010:*
>
> *...*
> 2. Udbytteskat.
> *Grundet stærk stigning i mængden af manuelle angivelser udestår ultimo juli 2010 registrering af ca. 22.500 angivelser. På grundlag af bogførte indbetalinger, vurderes den manglende indtægtsregistrering at udgøre ca. 1,7 mia. kr. Det samlede provenu ultimo juli 2010 er herudover markant mindre end på samme tidspunkt sidste*

år som følge af en tilbageførsel i maj 2010, jf. kommentaren til indtægtslisten for maj 2010.

6.4.4 Af indtægtslisten for august 2010 fremgår:

Særlige forhold august 2010:

...
2. Udbytteskat.
Grundet stærk stigning i mængden af manuelle angivelser udestår ultimo august 2010 registrering af ca. 5.700 angivelser. På grundlag af bogførte indbetalinger, vurderes den manglende indtægtsregistrering at udgøre ca. 0,8 mia. kr. Det samlede provenu ultimo august 2010 er herudover markant mindre end på samme tidspunkt sidste år blandt andet som følge af en tilbageførsel i maj 2010, jf. kommentaren til indtægtslisten for maj 2010.

6.4.5 Oplysningen i indtægtslisten for august 2010 er – med justering af tidsangivelsen – gentaget i indtægtslisten for september 2010.

6.4.6 Af indtægtslisten for maj 2013 fremgår:

Særlige forhold maj 2013:

1. Udbytteskat (Underpost vedr. personskatter)
I provenuet for maj 2013 indgår et beløb på 1,3 mia. kr. fra ca. 4.500 modtagne, men ej indtægtsførte angivelser.
2. ...

6.4.7 Som det ses, vedrører oplysningerne om udbytteskat alene registrering af indtægter på området. Vi bemærker, at tilbageførsel ikke anses for at være en indtægt.

7. Refusionsanmodninger og refunderede beløb

7.1 Indledning

Som det er fremgået af kapitel 6 ovenfor, foregår beskatningen af udenlandske ejere af aktier i danske selskaber som udgangspunkt på den måde, at der i forbindelse med udbetalingen af udbytte fra selskabet indeholdes udbytteskat med den danske udbytteskattesats, hvorefter den udenlandske aktionær kan anmode om at få refunderet den del af den indeholdte skat, som vedkommende ikke endeligt skal

betale som følge af en dobbeltbeskatningsoverenskomst, som vedkommendes hjemland har indgået med Danmark.

Den formodede svindel, som er anledningen til vores undersøgelse, antages foregået ved misbrug af dette system, navnlig fra engang i 2012, og et tema for vores undersøgelse er, om SKAT eller andre burde have reageret over for modtagne anmodninger, før det faktisk skete i sommeren 2015. I grundlaget for denne vurdering indgår oplysninger om udviklingen i antallet af anmodninger samt størrelsen af de beløb, som blev tilbagesøgt ved de enkelte anmodninger, og størrelsen af de beløb, der samlet blev refunderet.

For at få et overblik over udvikling i refusioner har vi i nedenstående tabeller opstillet de månedlige refusioner for perioden 2012-juli 2015 (august 2015 udeholdt, idet tallene herfor alene gælder en del af måneden), ligesom vi i oversigtsform efterfølgende har vist, hvilke måneder der gav anledning til kommentarer i den centrale regnskabsgodkendelse.

På årsbasis ses stigninger i 2013 i forhold til 2012, 2014 i forhold til 2013 og i perioden januar-juli 2015 i forhold til den tilsvarende periode i 2014 på henholdsvis 93 %, 117 % og 80 %.

7.2 2013 i forhold til 2012

Mio. kr.	Året 2012	Året 2013	Ændring i forhold til året før	Ændring målt i procent
Januar	44	66	22	50%
Februar	36	27	-9	-25%
Marts	27	57	30	111%
April	22	373	351	1595%
Maj	348	434	86	25%
Juni	252	738	486	193%
Juli	191	327	136	71%
August	111	126	15	14%
September	165	50	-115	-70%
Oktober	64	141	77	120%
November	24	344	320	1333%
December	166	110	-56	-34%
I alt	1.450	2.793	1.343	93%

Den procentvise stigning er opgjort som - her eksempelvis - tallet for året 2013 divideret med tallet for året 2012 minus 1 (2.793/1.450-1), hvilket giver 93 % stigning, hvor man skal gange tallet for 2012 lig 1.450 med 1,93 for at nå frem til tallet for 2013, lig 2.793.

Der blev i 2012 indleveret 30.765 refusionsanmodninger for et beløb på 1,45 mia. kr. svarende til et beløb på (afrundet) 47.000 kr. pr. refusionsansøgning i gennemsnit. I 2013 blev der indleveret 33.861 refusionsansøgninger for et beløb på 2,79 mia. kr. svarende til et beløb på (afrundet) 82.000 kr. pr. refusionsansøgning i gennemsnit.

7.3 2014 i forhold til 2013

De månedlige ændringer fremgår således for 2014 i forhold til 2013:

Mio. kr.	Året 2013	Året 2014	Ændring i forhold til året før	Ændring målt i procent
Januar	66	119	53	80%
Februar	27	66	39	144%
Marts	57	83	26	46%
April	373	612	239	64%
Maj	434	1.385	951	219%
Juni	738	1.842	1.104	150%
Juli	327	729	402	123%
August	126	614	488	387%
September	50	135	85	170%
Oktober	141	260	119	84%
November	344	130	-214	-62%
December	110	87	-23	-21%
I alt	2.793	6.062	3.269	117%

Der blev i 2014 indleveret 41.764 refusionsansøgninger for et beløb på 6,06 mia. kr. svarende til et beløb på (afrundet) 145.000 kr. i gennemsnit.

7.4 2015 i forhold til 2014

De månedlige ændringer fremgår således for perioden januar til juli 2015 i forhold til den tilsvarende periode i 2014:

Mio. kr.	Året 2014	Året 2015	Ændring i forhold til året før	Ændring målt i procent
Januar	119	93	-26	-22%
Februar	66	0	-66	-100%
Marts	83	78	-5	-6%
April	612	1.109	497	81%
Maj	1.385	4.227	2.842	205%
Juni	1.842	1.072	-770	-42%
Juli	729	2.149	1.420	195%
I alt	4.836	8.728	3.892	80%

Der blev i perioden januar-juli 2015 indleveret 34.850 refusionsansøgninger for et beløb på 8,73 mia. kr. svarende til et beløb på (afrundet) 250.000 kr. i gennemsnit.

7.5 Undersøgernes bemærkning

Som det fremgår ovenfor, er den udbytteskat, der gennemsnitligt søges refunderet pr. anmodning, i 2012 ca. 47.000 kr., i 2013 ca. 82.000 kr., i 2014 ca. 145.000 kr. og i perioden til juli 2015 ca. 250.000. Det svarer til en stigning i det tilbagesøgte refusionsbeløb fra 2012 til 2014 på mere end 200 pct., mens antallet af anmodninger er steget væsentligt mindre, under 40 pct. Vi har ikke foretaget nogen beregning på grundlag af 2015, da der kun indgår tal for en del af året, og en fremskrivning vil være forbundet med usikkerhed. Det kan dog ses, at udviklingen i de beløb, der gennemsnitligt søges refunderet, er forstærket.

Det forhold, at en forholdsvis begrænset stigning i antallet af refusionsanmodninger kan medføre en meget stor stigning i det beløb, der søges refunderet pr. anmodning, er udtryk for, at de anmodninger, der indgår i den strafferetlige efterforskning, gennemsnitligt vedrører beløb, der meget betydeligt overstiger dem, der søges refunderet i overensstemmelse med reglerne.

7.6 Regnskabsgodkendelsernes bemærkning om stigningen

7.6.1 Som det fremgår overfor, er der enkeltmåneder, der udviser procentvis store stigninger, hvor der i den centrale regnskabsgodkendelse er anført en kommentar som umiddelbar forklaring for følgende måneder:

	Året 2013	Året 2014	Året 2015
Januar			
Februar			
Marts			
April			
Maj		2 udenlandske banker	Udenl. pensionskasser
Juni	Vedrører 2 virksomheder	Udenl. pensionskasser	Udenl. pensionskasser
Juli		Udenl. pensionskasser	Formodet svindel
August		Udenl. pensionskasser	
September			
Oktober			
November			
December			

Til den skematiske angivelse ovenfor af, at "Udenl. pensionskasser" figurerer i de indsendte regnskabsgodkendelser, bemærker vi, at den oplysning, der fremgår af regnskabsgodkendelserne, er denne (citeret fra regnskabsgodkendelsen for august 2014):

> *Refunderet udbytteskat udviser en udgift på 613,9 mio. kr., hvilket er en stigning på 487,7 mio. kr. i forhold til samme periode sidste år, der udgjorde 126,2 mio. kr. Den væsentlige stigning, der her været i 2014 i forhold til sidste år, skyldes, at flere amerikanske pensionskasser foretager opkøb i danske virksomheder. Da disse ikke skal betale dansk skat, medfører disse opkøb meget store tilbagebetalinger.*

7.6.2 Bemærkningen om de amerikanske pensionskassers opkøb blev også anført i de månedlige sandsynlighedskontroller for perioden juni 2014-juli 2015, i de seneste måneder med en tilføjelse om, at dette næppe er forklaring på den fulde konstaterede stigning.

7.6.3 Som tidligere omtalt er der krav om i forbindelse med regnskabsaflæggelse, at der sker:

> *en vurdering af om indtægter og udgifter forekommer rimelige i den forløbne periode under iagttagelse af indtægter og udgifter de seneste to regnskabsår med udgangspunkt i udviklingen i de enkelte perioder samt år-til-dato (sandsynlighedskontrol). For afvigelser, der undersøges i forbindelse med sandsynlighedskontrollen skal forklaringerne dokumenteres eller vedlægges som bilag.*

Når der henses til de akkumulerende store stigninger, såvel måned for måned målt over 2 år, som for året opsamlet, forekommer det tvivlsomt, om bemærkningerne i den centrale regnskabsgodkendelse lever op til regnskabsinstruksens krav.

En oversigt over tallene akkumuleret samt sammenholdt over 2 år giver dette billede for 2013 (hvor 2 års oversigt ikke indgår, idet vi ikke har de månedlige refusionstal for 2011, men alene årets total, der var 1.123 mio. kr.):

Mio. kr.	Året 2012	Akk. Året 2012	Året 2013	Akk. Året 2013	Ændring i forhold til året før, akk.	Ændring målt i procent
Januar	44	44	66	66	22	50%
Februar	36	80	27	93	13	16%
Marts	27	107	57	150	43	40%
April	22	129	373	523	394	305%
Maj	348	477	434	957	480	101%
Juni	252	729	738	1.695	966	133%
Juli	191	920	327	2.022	1.102	120%
August	111	1.031	126	2.148	1.117	108%
September	165	1.196	50	2.198	1.002	84%
Oktober	64	1.260	141	2.339	1.079	86%
November	24	1.284	344	2.683	1.399	109%
December	166	1.450	110	2.793	1.343	93%
I alt	1.450	1.450	2.793	2.793	1.343	93%

For 2014 fås dette billede:

Mio. kr.	Året 2013	Akk. Året 2013	Året 2014	Akk. Året 2014	Ændring i.f.t. året før, akk.	Ændring målt i procent	Ændring i.f.t. 2012 akk.	Ændring målt i procent
Januar	66	66	119	119	53	80%	75	170%
Februar	27	93	66	185	92	99%	105	131%
Marts	57	150	83	268	118	79%	161	150%
April	373	523	612	880	357	68%	751	582%
Maj	434	957	1.385	2.265	1.308	137%	1.788	375%
Juni	738	1.695	1.842	4.107	2.412	142%	3.378	463%
Juli	327	2.022	729	4.836	2.814	139%	3.916	426%
August	126	2.148	614	5.450	3.302	154%	4.419	429%
Septem-ber	50	2.198	135	5.585	3.387	154%	4.389	367%
Oktober	141	2.339	260	5.845	3.506	150%	4.585	364%
November	344	2.683	130	5.975	3.292	123%	4.691	365%
December	110	2.793	87	6.062	3.269	117%	4.612	318%
I alt	2.793	2.793	6.062	6.062	3.269	117%	4.612	318%

Og for 2015 fås dette billede:

Mio. kr.	Året 2014	Akk. Året 2014	Året 2015	Akk. Året 2015	Ændring i.f.t. året før, akk.	Ændring målt i procent	Ændring i.f.t. 2013 akk.	Ændring målt i procent
Januar	119	119	93	93	-26	-22%	27	41%
Februar	66	185	0	93	-92	-50%	0	0%
Marts	83	268	78	171	-97	-36%	21	14%
April	612	880	1.109	1.280	400	45%	757	145%
Maj	1.385	2.265	4.227	5.507	3.242	143%	4.550	475%
Juni	1.842	4.107	1.072	6.579	2.472	60%	4.884	288%
Juli	729	4.836	2.149	8.728	3.892	80%	6.706	332%
I alt	4.836	4.836	8.728	8.728	3.892	80%	6.706	332%

Sammenholdes de gennemsnitlige refusionsansøgninger over perioden, fås følgende billede:

Året	Gennemsnitlig refusion	Ændring i.f.t. året før	Ændring målt i procent	Ændring i.f.t. året før, akk.	Ændring målt i procent
2012	47.000				
2013	82.000	35.000	74%	35.000	74%
2014	145.000	63.000	77%	98.000	209%
2015	250.000	105.000	72%	203.000	432%

På grundlag af disse opstillinger er det vores vurdering, at en regnskabsrapportering, som lever op til den sandsynlighedskontrol, som foreskrives i regnskabsinstruksens punkt 2.6.1, måtte formodes at kunne give anledning til bemærkninger og undersøgelser fra april 2013 og resten af perioden, alene med januar-marts 2015 som mulige undtagelser.

8. Rapportering af regnskabsgodkendelser

Som det fremgår af afsnit 4.9 ovenfor, blev månedsregnskaberne sendt fra SKATs regnskabsafdeling til Skatteministeriet, Rigsrevisionen og SIR. Månedsregnskaberne blev således ikke sendt til SKATs øverste ledelse.

Del III

Kapitel 8 Forløbet forud for SIRs rapport af 10. maj 2010

Dette kapitel beskriver i det væsentlige forhold, der ligger forud for den periode, som er omfattet af kommissoriet for vores undersøgelse. Vi har imidlertid fundet det naturligt at medtage oplysninger fra perioden for at beskrive den viden, som Skatteministeriet ved indgangen til undersøgelsesperioden havde om problemstillinger knyttet til håndteringen af refusionen af udbytteskat.

Det fremgår af pkt. 7.6 i SKATs Intern Revisions revisionsrapport af 10. maj 2010, som er gengivet i kapitel 9, afsnit 1, nedenfor, at udbytteskatteområdet blev undersøgt i tre tilfælde i perioden 2000-2005. Spørgsmål vedrørende udbytteskat er endvidere omtalt i de årlige revisionsrapporter, i hvert fald for årene 2000, 2001, 2002 og 2006.

Vi bemærker, at Skatteministeriet i hovedparten af den periode, som dette kapitel beskriver, var organiseret i en traditionel departementsmodel med Skatteministeriets departement som en særskilt myndighed og SKAT som en underliggende styrelse. De begivenheder, der omtales i afsnit 9-11 nedenfor, udspillede sig dog, efter at Skatteministeriets departement og SKAT pr. 1. januar 2010 var lagt sammen til en enhedsorganisation.

1. Revisionsrapporter mv.

De beskrivelser, der fremgår af afsnit 1.2-1.5 nedenfor, er alle hentet fra Borger- og retssikkerhedschefens faktuelle redegørelse af februar 2016.

1.1 Rapport om reduceret udbytteskat for udenlandske investorer

Told- og Skatteregion København udarbejdede i sommeren 2000 en rapport (j.nr. 99-5129-354) om den dokumentation, som de kontoførende institutter havde liggende vedrørende kontohavere, som var omfattet af VP-ordningen. Undersøgelsen omfattede to danske banker. Regionen konkluderede, at der kun i 37 % af tilfældene var den korrekte dokumentation til stede i bankerne. Regionen anbefalede, at SKAT fulgte op på undersøgelsen, samt at der skete en undersøgelse af andre banker.

1.2 Revisionsrapport 2000

Revisionen fandt sted den 29.-30. august 2000, og er gennemført ud fra en risiko- og væsentlighedsbetragtning, og har primært omfattet en efterprøvelse af kvaliteten af de gennemførte og afrapporterede interne kontroller for april kvartal 2000.

Rapporten er dateret den 29. november 2000 og stilet til Told- og Skattedirektøren. Om udbytteskat skriver Intern Revision:

- *Ved sidste revisionsbesøg primo oktober 1999 havde regionen i perioder været op til 4 måneder bagud med indrapportering af attester, hvilket bl.a. havde medført at der var udbetalt 33.000 kr. i rentegodtgørelse. Forholdt omkring afvikling af arbejdsopgaven var i 2000 blevet forværret.*
- *Regionen var bagud med indrapportering af attester, hvilket har medført udbetaling af rentegodtgørelse.*
- *Man var bagud med bødesager iht. kildeskattelovens § 74 og § 79*
- *Regionen har i løbet af året gennemført et stort analysearbejde med henblik på at hæve produktiviteten og finde permanente løsninger på udbytteskattens problemer. Der er udarbejdet en handlingsplan og iværksat en række rationaliseringsinitiativer.*

1.3 Revisionsrapport 2001

Revisionen var en finansiel revision i august-september 2001. Rapporten er dateret 27. september 2001 og stilet til Told- og skattedirektøren, som foreslår, at revisionsrapporten tages med ved kontraktsforhandlingerne med regionen, og at der følges op på revisionen om et halvt år. Revisionens resultat:

- *der er en utilfredsstillende behandling af udbytteskat.*
- *den nuværende arbejdstilrettelæggelse, ud fra de systemmæssige rammer kan ikke optimeres yderligere.*
- *…*
- *udbyttekontrol foretages ikke løbende, hvilket indebærer risiko for at ToldSkat ikke får den fulde udbytteskat ind.*
- *gennemgang af liste fra Værdipapircentralen foretages ikke løbende, hvilket indebærer risiko for at ToldSkat ikke får den fulde udbytteskat ind.*
- *uklarhed mht hvordan sager vedrørende liste fra Værdipapircentralen skal behandles.*
- *udbetaling af anmodning om tilbagebetaling foretages ikke altid inden en måned efter anmodning, hvilket betyder udbetaling af unødvendige rentegodtgørelser.*
- *indbetalinger registreres manuelt i SAP, det bør undersøges om der er mulighed for effektivisering.*
- *meget dobbeltarbejde, da store dele af de oplysninger, der tastes i SAP allerede er indtastet i CUR.*
- *…*
- *frustreret personale som følge af det store arbejdspres.*

Regionen forklarer at der er stærkt stigende arbejdsmængde, som følge af flere og flere anmodninger om tilbagebetaling.

Revisionen anbefaler:

- *at det undersøges om det kan betale sig at scanne og overføre indbetalinger maskinelt til SAP fra BG-bank*
- *…*
- *at det overvejes om området har behov for tilførsel af flere ressourcer*
- *…*
- *i forbindelse med deltagelse i arbejdsgruppen vedr. udbytteskat har regionen foreslået en lovændring, så det undgås at udbetale udbytteskat under 50 kr.*

1.4 Revisionsrapport 2002

Revisionen var en finansiel opfølgningsrevision i perioden juli-september 2002, og er en opfølgning på rapport af 27. september 2001. Rapporten er dateret 8. november 2002 og stilet til Told- og Skattedirektøren. Revisionens resultat:

- *…*
- *Regionen har genoptaget behandling af udbyttekontrol.*
- *Sager vedrørende udbetaling behandles inden for en måned, hvorfor unødvendige rentegodtgørelser er faldet væsentligt.*
- *Revisionen har konstateret meget dobbeltarbejde, da store dele af de oplysninger, der tastes i SAP, allerede er indtastet i CUR. Dette er der taget højde for i det nye system 3S*

Revisionens indstillinger:

- *…*

Revisionens anbefalinger:

- *Der indføres interne kontroller der rapporteres i ToldSkats risikostyringssystem, og som bl.a. kan være med til at sikre at rentegodtgørelser undgås …*
- *Udbytteskattebogholderiet anvender funktionen: opløs afregning ved bogføring.*
- *…*
- *Ved fejlbogføring bør funktionen: annuller udligning og tilbagefør bogføring anvendes*

- *Regionen bør overveje at give medarbejderne forespørgselsadgang til SAP38*
- *Bilagsdato mv holdes fast ved flytning af beløb mellem konti*

1.5 Revisionsrapport 2006

Revisionen vedrørte perioden oktober-november 2005. Rapporten er dateret 30. januar 2006 og var stilet til Told- og Skattedirektøren. Intern Revision indstillede, at rapporten blev behandlet i Fagligt koordineringsudvalg. Revisionens resultat:

- *Intern Revision vurderer, at Skattecenter Ballerups varetagelse af opgaven udbytteskat mv. er tæt på at være på et tilfredsstillende niveau.*
- *Udbytteskatteadministrationen har ydet en stor indsats med at gøre opmærksom på de problemer, der er/har været. Problemerne er beskrevet i notat af 16. marts 2005 fra en arbejdsgruppe, som har set på problemerne.*
- *Registreringer og bogføringer foretages på en veldokumenteret og tilfredsstillende måde*
- *De interne kontroller foretages på en tilfredsstillende måde.*
- *…*
- *Der er korrekt funktionsadskillelse og kun autoriserede personer har adgang til udbetalinger mv.*
- *De manuelle ekspeditionsgange er korrekte, herunder afstemning omkring udbytteskat*
- *Udbyttekontrol har ikke kunnet gennemføres på tilfredsstillende måde som følge af, at der ikke har været tilfredsstillende systemunderstøttelse – forventes løst med beslutningen om at indføre 3S pr 1. januar 2006*
- *I det hele foretages der en tilfredsstillende sagsbehandling på området.*
- *Der er ikke foretaget systematisk journalisering af sagerne – journaliseringen foretages under Nærum selvom udbytteadministrationen er flyttet til Ballerup.*
- *…*
- *Det er ikke tilfredsstillende, at det i visse situationer er muligt for modtagere af udbytte at få udbetalt udbytteskat, selvom der ikke til SKAT er indbetalt den indeholdte udbytteskat af det udbyttebetalende selskab. Det fremgår af Udbytteadministrationens notat af 16. marts 2005, at ændring heraf kræver lovændring.*

1.6 Lisbeth Rømers notat af 28. januar 2013 om blandt andet et pilotprojekt i 2008

Den 28. januar 2013 udarbejdede Lisbeth Rømer et notat med overskriften Udbytteskat. Notatet angiver ingen adressat. Lisbeth Rømer sendte den 6. februar 2013 notatet til René Frahm Jørgensen. Af notatet fremgår blandt andet:

> ...
>
> *Påstanden om at administrationen af udbytteskat ikke var optimal, blev bekræftet i et indsats pilotprojekt i Indsats Kbh, Erhverv 1. For indkomståret 2008 udsøgte man 68.000 selskaber, hvoraf der for 20.000 var konstateret fejl i afstemningen angivelse og indberetning. Nogle fejl skyldes vanskeligheder med TastSelv, hvor selskabet kun indberetter udbyttemodtager og tror, at det har angivet.*
> *Projektet undersøgte 1500 selskaber, hvoraf 160 selskaber endte i forhøjelser på i alt 58 mill. Forhøjelsen for enkelte selskaber dækkede flere år.*

2. 2006-arbejdsgruppen

2.1 Udbytteadministrationens notat af 16. marts 2005

Den 16. marts 2005 udarbejdede den daværende udbytteadministration v/Lisbeth Rømer og kontrolkontor v/ Jette Zester et notat til SKATs direktion vedrørende udbytteadministrationen og de problemer, der knyttede sig dertil. På grundlag af dette notat blev der i sommeren 2006 nedsat en arbejdsgruppe, som fik til opgave at arbejde videre med de problemstillinger, som notatet beskrev.

2.2 Arbejdsgruppens notat

I maj 2007 udarbejdede arbejdsgruppen et notat, hvori der oplistes fordele og ulemper i forbindelse med en fremrykning af den obligatoriske indberetningspligt. Herudover anbefalede arbejdsgruppen, at der blev igangsat et nærmere analysearbejde vedrørende konsekvenserne ved en sådan fremrykning af indberetningspligten. Notatet var en del af et problemkatalog vedrørende udbytteskat.

Af SIRs rapport af 10. maj 2010, pkt. 7.6.2, jf. kapitel 9, afsnit 1, nedenfor, fremgår, at arbejdsgruppens rapport blev starten til projekt "Fremrykket ligning" og efterfølgende "Projekt e-kapital", for så vidt angår indberetningsdelen af udbytte (ikke angivelse), men at manglende fokus og organisationsændringer bevirkede, at der på angivelsesdelen ikke kom noget ud af arbejdsgruppens problemkatalog.

3. SKAT Hovedcentret, Indsats' notat af 5. september 2007 og opfølgning herpå

3.1 Indsats' notat af 5. september 2007

I et notat af 5. september 2007 stilet til Faglig følgegruppe Adm. påpegede SKAT Hovedcentret, Indsats nogle problemer med kontrollen af refusion af indeholdt udbytteskat til udenlandske aktionærer. I notatet hedder det:

> *1. Problemformulering*
>
> *SC Ballerup er administrativt center for modtagelse af udbytteskat og tilbagebetaling af for meget indbetalt udbytte til selskaber herunder refusion af indeholdt udbytteskat til ikke skattepligtige aktionærer i henhold til dobbeltbeskatnings- overenskomster.*
>
> *Selv om der er forskel på processen for unoterede selskaber (o. 145.000 selskaber med relativt få aktionærer pr. selskab) og børsnoterede selskaber og investeringsforeninger (ca. 170 selskaber og ca. 800 foreninger med mange aktionærer), er der det samme principielle problem:*
>
> *Angivelse af udloddet udbytte og indbetaling af indeholdt udbytteskat sker normalt i måneden efter vedtagelsen i selskabet med anførelse af udbyttets størrelse, udbytteskattens størrelse og aktiens identitet mv. (kildeskatteloven og opkrævningsloven). Pligten i skattekontrolloven til at indberette udbyttemodtagerens identitet, udbyttets størrelse og hvilken aktie, der er tale om mv., sker med frist til den 20/1 i året efter udlodningen. Mange unoterede selskaber indberetter dog af rationelle grunde begge sæt oplysninger i samme arbejdsgang.*
>
> *Da indberetning af udbyttemodtagere fra børsnoterede selskaber varetages af Værdipapircentralen og dette sker på fristdatoen, og da udlændinge normalt investerer i børsnoterede danske selskaber, er problemet størst med de børsnoterede.*
>
> *Problemet er derfor, at SKAT, da anmodning om refusion skal effektueres inden 30 dage, hvis ikke der skal påløbe renter, kan være nødt til at tilbagebetale udbytteskat uden at have oplysning om udbyttemodtageren, hvorved der opstår en betydelig risiko for, at der tilbagebetales indeholdt udbytteskat til aktionærer, der ikke reelt er ikke-skattepligtige til Danmark.*

2. Problemets beløbsmæssige størrelse

Udbytteadministrationen omfatter ca. 200 mia. kr. årligt. I 2005 blev der refunderet ca. 1,2 mia. kr. til udlandet og i 2006 ca. 2 mia. kr. Alene i …- [Udeladt i vores redegørelse]*sagen blev der anmodet om refusion af indeholdt udbytteskat på 574 mio. kr. Anmodningen blev fremsat af … med hjemsted i Frankrig på vegne af nogle os på det tidspunkt ukendte aktionærer. Altså en meget vanskeligt kontrollerbar anmodning, som imidlertid ikke er den eneste mulighed for at forsøge at sløre aktionærernes identitet, idet der eksempelvis også benyttes såkaldte nominee-depoter.*

3. Problemløsning

For at reducere risikoen for at påføre statskassen tab som følge af den oven for beskrevne tidsmæssigt uhensigtsmæssige forskel i indberetningsfristen for henholdsvis udbetalt udbytte og fristen for at honorere anmodning om refusion af samme vil det være nødvendigt at ændre indberetningsfristen den 20/1 i skattekontrollens § 9 B. En obligatorisk indberetning af alle relevante data på det tidspunkt, hvor udbyttet i henhold til kildeskattelovens § 66 skal angives – og sådan som mange selskaber allerede gør i praksis, må anses for en relativt ubetydelig administrativ byrde, selv om ordningen naturligvis skal forhandles med den finansielle sektor, der forestår indberetningen sammen med VP for de børsnoterede papirer.

3.2 Skatteministeriets notat af 17. september 2007

Som opfølgning herpå udarbejdede Skatteministeriet den 17. september 2007 et notat, hvoraf blandt andet fremgår:

Notat om forceret tilbagebetaling af indeholdt dansk udbytteskat til begrænset skattepligtige personer pga. et uheldigt samspil mellem reglerne for angivelse og for indberetning af udbytte, for betaling af udbytteskat og for forrentning ved tilbagebetaling af udbytteskat

Problemstilling ifølge rapport af maj 2007 fra KoncernArbejdsgruppen Fremrykket ligning og notat af 5. september 2007 fra udbytteadministrationen hos Skattecenter Ballerup

Afsnit 3.3.2.3, side 57ff, i rapport af maj 2007 fra KoncernArbejdsgruppen Fremrykket ligning, samt notat af 5. september 2007 fra udbytteadministrationen hos Skat-

tecenter Ballerup gør rede for et uheldigt samspil mellem reglerne for udbytteadministrationens tilbagebetaling af indeholdt dansk udbytteskat til fysiske og juridiske personer, der er begrænset skattepligtige til Danmark.

Udbytteadministrationen har karakter og omfang af masseadministration, der årligt håndterer et samlet beløb på ca. 200 mia. kr. I 2005 blev der tilbagebetalt ca. 1,2 mia. kr. indeholdt dansk udbytteskat til udlandet og i 2006 ca. 1,8-2 mia. kr. Tilbagebetalingen af udbytteskat i 2006 skete på grundlag af ca. 9.000 individuelle ansøgninger og ca. 10.000 individuelle ansøgninger gennem regneark fra banker. I rapporten skønnes sagsbehandlingen af en individuel ansøgning gennemsnitligt at tage ca. 30 minutter og en regnearkssag ca. 10 minutter.

Problemerne er bl.a. opstået på baggrund af de administrativt fastsatte regler i afsnit J.3, punkt 8, i Vejledning om processuelle regler på SKATs område, hvorefter der ved tilbagebetaling af beløb, som ikke er indbetalt efter påkrav fra en myndighed, skal ske forrentning, når der er gået 30 dage efter myndighedens modtagelse af anmodning om tilbagebetaling. Forrentning af krav på tilbagebetaling af indeholdt dansk udbytteskat anses for omfattet af dette punkt.

Alene som følge af ovennævnte rentefrist på 30 dage har SKATs udbytteadministration set sig presset eller tvunget til at tilbagebetale indeholdt dansk udbytteskat, inden angivelse og indbetaling af den udbytteskat, der søges tilbagebetalt, er foretaget.

Endvidere har SKAT ved en sådan forceret tilbagebetaling ofte ikke det fornødne kendskab til, om den person, der ansøger om tilbagebetaling af indeholdt dansk udbytteskat, er berettiget hertil som civilretlig og skatteretlig retmæssig ejer af udbyttet, som begrænset skattepligtig til Danmark og som hjemmehørende i en fremmed stat, hvormed Danmark har en dobbeltbeskatningsoverenskomst, der forpligter Danmark til at nedsætte eller frafalde kildeskat af udbytte.

Der foreligger dog ikke oplysninger om konkrete tilfælde af uretmæssig skatteunddragelse på baggrund af udbytteadministrationens hidtidige håndtering af tilbagebetaling af indeholdt dansk udbytteskat. Også selv om tilsynet med udbytteadministrationen kunne konstatere mangler og differencer mellem de udbytteangivne og de selvangivne beløb på henholdsvis minimum 50 og 30 mia. kr. for indkomstårene 2001 og 2002.

Dertil oplyser rapporten af maj 2007 fra KoncernArbejdsgruppen Fremrykket ligning, at der sjældent skal betales renter pga. overskridelse af 30-dages-fristen ved behandling af tilbagebetaling af udbytteskat. Således har der været et par store

enkeltsager, som det gennemsnitligt har taget 3 arbejdsdage at få ekspederet, men der har ikke siden 2004 været sager, hvor der har været udbetalt renter.

Tidligere løsningsforslag

Ifølge rapport af maj 2007 fra KoncernArbejdsgruppen Fremrykket ligning

Rapporten af maj 2007 fra KoncernArbejdsgruppen Fremrykket ligning har drøftet muligheden for at rykke tidspunktet for indberetning af udbyttemodtagerne af aktier mv. frem til det tidspunkt, hvor selskabets angivelse af udbytte skal indsendes, og den indeholdte udbytteskat skal indbetales.

Målsætningen er at sikre, at den indeholdte udbytteskat er angivet, indberettet og betalt, inden de enkelte aktionærer kan få tilbagebetalt den indeholdte udbytteskat helt eller delvist.

Af hensyn til de administrative byrder, gør arbejdsgruppen sig også tanker om alternativt at etablere en ordning med en frivillig og løbende indberetning. For de ikke børsnoterede selskaber vil en fremrykket løbende indberetning endog kunne medføre en lettelse af de administrative byrder, idet tidspunktet for angivelse og indberetning af udbytte vil kunne slås sammen

For at sikre en samordning mellem angivelse, afregning, udlodning og indberetning, og for at sikre at tilbagebetaling af indeholdt dansk udbytteskat ikke sker inden indberetning og indbetaling, overvejer rapporten enten som supplement eller som alternativ at ændre de administrativt fastsatte regler om forrentning af krav på tilbagebetaling af indeholdt dansk udbytteskat i afsnit J.3, punkt 8, i Vejledning om processuelle regler på SKATs område. En ændring skulle sikre, at der ikke ville skulle ske forrentning i perioden forud for udløbet af fristerne for angivelse og indberetning af udbytte samt for indbetaling af udbytteskat.

Endelig foreslår rapporten at udvide ordningen med Værdipapircentralen ifølge bekendtgørelse nr. 1.442 af 20. december 2005. Herefter bortfalder og nedsættes dansk kildeskat af udbytte i overensstemmelse med de af Danmark indgåede dobbeltbeskatningsoverenskomster. I dag gælder ordningen alene udbyttemodtagere i form af fysiske personer i USA, Canada og i 10 europæiske stater. Bekendtgørelsen giver mulighed for at udvide ordningen til at omfatte alle fysiske og juridiske personer, der er begrænset skattepligtige af udbytte fra Danmark.

Ifølge notat af 5. september 2007 fra udbytteadministrationen hos SC Ballerup

I notatet af 5. september 2007 fra udbytteadministrationen hos Skattecenter Ballerup gøres det gældende, at det uheldige samspil mellem forskellige frister for angivelse og indberetning af udbytte, for betaling af udbytteskat samt for forrentning af krav på tilbagebetaling af indeholdt dansk udbytteskat, indebærer betydelig risici for tab af skatteprovenu.

For at reducere risikoen herfor, vil indberetningsfristen efter skattekontrollovens § 9A, jævnfør §§ 9B og 10A, skulle ændres. En obligatorisk indberetning af alle relevante data på tidspunktet, hvor udbyttet skal angives efter kildeskattelovens § 66, stk. 2, vurderes til at komme til at udgøre en relativt ubetydelig administrativ byrde. I praksis er der i øvrigt mange selskaber, der allerede i dag indberetter og angiver udbytte på samme tid. En ny obligatorisk ordning for samtidig indberetning og angivelse af udbytte vil dog selvsagt skulle forhandles med Værdipapircentralen og den finansielle sektor.

De gældende regler

Den grundlæggende pligt til at indeholde danske kildeskat af udbytte

Efter kildeskattelovens § 65, stk. 1 skal der i forbindelse med enhver vedtagelse eller beslutning om udbetaling eller godskrivning af udbytte af aktier eller andele af selskaber mv., der er omfattet af selskabsskattelovens § 1, nr. 1, 2, 2e og 4, indeholdes 28 pct. af det samlede udbytte som udbytteskat.

Nedsættelse eller bortfald af dansk kildeskat af udbytte til begrænset skattepligtige personer ifølge de af Danmark indgåede dobbeltbeskatningsoverenskomster

Danmark har indgået dobbeltbeskatningsoverenskomster med en lang række fremmede stater, hvori Danmark har forpligtet sig til helt at frafalde kildeskat af udbytte eller til at nedsætte kildeskat af udbytte til en lavere sats end 28 pct.

Dertil bygger mange af Danmarks dobbeltbeskatningsoverenskomster på OECD's modeloverenskomst, hvis udbyttebestemmelse findes i artikel 10. Herunder indeholder OECD-modellens artikel 10 en formulering om, at det alene er i forhold til den "retmæssige ejer" (beneficial owner) af udbytte, at kildestaten er forpligtet til at give afkald på eller lempe kildebeskatningen af udbytte.

Et vægtigt bidrag til fortolkning af OECD-modellen, og dermed til fortolkning af de af Danmarks overenskomster, der bygger på OECD-modellen, er kommentarerne til OECD-modellen. Således fremgår det af kommentarerne pkt. 12ff til artikel 10, at udtrykket "retmæssig ejer" indebærer, at kildestaten ikke er forpligtet til at give afkald på beskatning af udbytte, blot fordi udbyttet er betalt til en person, der er

hjemmehørende i en stat, hvormed kildestaten har en overenskomst. Udtrykket retmæssig ejer er ikke anvendt i en snæver teknisk betydning, men skal ses i sammenhæng med overenskomstens hensigt og formål, herunder at undgå dobbeltbeskatning og forhindre skatteunddragelse og skatteundgåelse.

Nedsættelse eller bortfald af dansk kildeskat af udbytte til begrænset skattepligtige personer ifølge intern dansk ret

Efter intern dansk ret kan Skatteministeren efter kildeskattelovens § 65, stk. 4, 1. pkt. fastsætte regler om, der ikke skal indeholdes udbytteskat af udbytter, der ikke skal medregnes ved opgørelsen af modtagerens skattepligtige indkomst.

Denne hjemmel er udmøntet i § 1 i bekendtgørelse nr. 1.442 af 20. december 2005 om indeholdelse af udbytteskat og royaltyskat. Herefter bliver indeholdelsesprocenten nedsat, eller indeholdelsen af udbytteskat bortfalder, for fysiske og juridiske personer, der er begrænset skattepligtige af udbytte fra Danmark, hvis de pågældende personer dokumenterer at være hjemmehørende i fremmed stat, Færøerne eller Grønland, hvormed Danmark har en dobbeltbeskatningsoverenskomst. Dette gælder dog kun, såfremt dokumentationen afgives i overensstemmelse med en af SKAT indgået ordning med Værdipapircentralen eller det udbyttebetalende selskab.

Således fremgår det af rapporten fra KoncernArbejdsgruppen Fremrykket ligning at SKAT har indgået aftale med de kontoførende institutter og Værdipapircentralen, hvorefter danske aktier mv. i depot i Danmark, der ejes af skattepligtige personer i 12 fremmede stater (USA, Canada og 10 europæiske stater) kan få indeholdt den efter dobbeltbeskatningsoverenskomst med Danmarks relevante udbytteskat. Disse aktionærer skal således ikke igennem en procedure med at tilbagesøge en indeholdt dansk udbytteskat på 28 pct. Ordningen gælder dog kun for fysiske personer i ovennævnte 12 fremmede stater.

Punkt 3 i specifikationen af udbytte på SKATs blanket 06.016 for udbytteangivelse, jævnfør nedenfor, angår ifølge vejledningen til blanketten udelukkende udbytte, der er omfattet af denne ordning.

Oplysninger, der skal afgives ved angivelse af udbytte

Efter kildeskattelovens § 66, stk. 2 skal selskaber, der vedtager eller beslutter udbetaling eller godskrivning af udbytte, meddele oplysning om (angive) vedtagelsen "i en af Skatteministeren foreskrevet form".

Via TastSelv eller i papirform med SKATs blanket 06.016 for udbytteangivelse skal der således afgives oplysninger om udlodders CVR-nr. eller SE-nr., navn og adresse, dato for vedtaget udbytte: dato-måned-år, og udlodders indkomstår.
Dernæst skal udbyttet specificeres således:

1. *28 pct. udbytteskat*
2. *18,48/16,50 pct. udbytteskat*
3. *Udbytteskat efter dobbeltbeskatningsoverenskomster (kræver tilladelse af SKAT)*
4. *15 pct. udbytteskat investeringsforeninger (kræver tilladelse af SKAT)*
5. *(udbytte af) Egne aktier*
6. *Dispensation for udbetalt udbytte med O i skattetræk efter ligningslovens § 16 A, stk. 2-3 eller § 16 B, stk. 2*
7. *Anden udbytte uden udbytteskat (herunder mellem mor- og datterselskab)*
8. *Samlet udbytteskat*

<u>Oplysninger, der skal afgives ved betaling af udbytteskat</u>

Efter kildeskattelovens § 66, stk. 1 forfalder udbytteskatten til betaling, når vedtagelse eller beslutning om udbetaling eller godskrivning af udbyttet er truffet.

Uanset om udbytteskat betales med fællesindbetalingskort i pengeinstitut, via netbank eller på postkontor, skal der ifølge vejledningen til udfyldelse af SKATs blanket 06.016 for udbytteangivelse afgives oplysninger om udlodders CVR-nr. eller SE-nr., vedtagelsesdato og det indkomstår, som udlodningen vedrører.

<u>Frister for angivelse af udbytte og for betaling af udbytteskat</u>

Efter kildeskattelovens § 66, stk. 1-2 med henvisning til opkrævningslovens § 2 er fristerne for angivelse af udbytte og for betaling af udbytteskat sammenfaldende, men den sammenfaldende frist er til gengæld forskellig alt efter, om der er tale om små eller store selskaber.

Efter opkrævningslovens § 2, stk. 6 er der således tale om et stort selskab, hvis selskabets tilsvar af arbejdsmarkedsbidrag og særlig pensionsopsparing overstiger 250.000 kr. i en forudgående 12 måneders periode, selskabets tilsvar af A-skat overstiger 1 million kr. i en forudgående 12 måneders periode, eller selskabet som moder- og administrationsselskab er delregistreret med flere datterselskaber, samt angiver og afregner A-skat m.v. særskilt for hver datterselskab.

For små selskaber er fristen for angivelse af udbytte og betaling af udbytteskat herefter den 10. i måneden efter den måned, hvor udlodningen er vedtaget eller besluttet. I januar er fristen dog den 17. Er sidste rettidige fristdag en lørdag, søndag eller helligdag rykkes fristen til nærmest følgende hverdag. Jævnfør opkrævningslovens § 2, stk. 5 med henvisning til § 2, stk. 2, 3. pkt. og § 2, stk. 3.

For store selskaber er fristen for angivelse af udbytte og betaling af udbytteskat den sidste hverdag (bankdag) i måneden efter vedtagelsen eller beslutningen om udlodning af udbyttet. Jævnfør opkrævningslovens § 2, stk. 6, 1. og 3. pkt.

Ifølge vejledningen til udfyldelse af SKATs blanket 06.016 for udbytteangivelse anses betaling af udbytteskat for rettidig, når:

- *Beløbet er indbetalt til posthus, pengeinstitut eller direkte til SKAT med kvittering for indbetaling senest, sidste rettidige betalingsdag*
- *Anmodning om betalingsoverførsel via PBS er afgivet således, at over- førsel fra selskabets konto til SKATs konto kan ske senest på sidste rettidige betalingsdag*
- *Betalingsordre via netbank er afgivet således, at betalingen kan effektueres ved træk på indbetalerens konto på sidste rettidige betalingsdag*

<u>Oplysninger, der skal afgives ved indberetning af udbytte af aktier</u>

Efter skattekontrollovens § 9B, stk. 1 skal det kontoførende institut/banken, der har børsnoterede aktier i depot, indberette det foregående års udbytte af aktierne.

Efter skattekontrollovens § 9B, stk. 2 skal ikke børsnoterede selskaber mv. tilsvarende indberette det foregående års udlodning.

Uanset, om der er tale om udbytte af børsnoterede aktier eller ikke børsnoterede aktier, skal indberetningen for hver udbyttemodtager omfatte følgende oplysninger efter skattekontrollovens § 9B, stk. 3:

1. *Identifikation af den, der foretager indberetningen*
2. *Identifikation af udbyttemodtageren, i det omfang denne oplysning er kendt*
3. *Størrelsen af det udloddede udbytte i årets løb*
4. *Hvilket land den udbyttegivende aktie er udstedt i, når aktien er børsnoteret*

Omfanget og karakteren af de oplysninger, der skal afgives ved indberetningen efter skattekontrollovens § 9B, er yderligere specificeret i § 39 i bekendtgørelse nr. 1.522 af 14. december 2006 om indberetningspligter mv. efter skattekontrolloven.

For udbytte af børsnoterede aktier drejer det sig om følgende oplysninger:

1. *Depositarens identitet*
2. *Identiteten af den, for hvem deponeringen er foretaget*
3. *Depotets identitet*
4. *Størrelsen af det udloddede udbytte med angivelse af aktiens identitet*
5. *Oplysning om, hvilket land aktien er udstedt i, når aktien er børsnoteret*

For udbytte af ikke børsnoterede aktier drejer det sig om følgende oplysninger:

1. *Den indberetningspligtiges identitet*
2. *Udbyttemodtagerens identitet, i det omfang denne oplysning er kendt*
3. *Størrelsen af det udloddede udbytte med angivelse af aktiens identitet*

Notat af 5. september 2007 fra udbytteadministrationen oplyser, at Værdipapircentralen varetager indberetningen af udbyttemodtagere af børsnoterede aktier. Jævnfør § 26, stk. 2, nr. 3 i bekendtgørelse nr. 1.168 af 1. december 2004 om registrering mv. af fondsaktiver i en værdipapircentral.

Indberetning af udbytte af ikke børsnoterede aktier kan ske via TastSelv eller via papirform i form af SKATs blanket 06.023 for udbytte til fuldt skattepligtige fysiske personer i Danmark og blanket 06.024 for udbytte til selskaber samt til udlændinge og personer, hvor der mangler oplysninger om modtagers cpr.nr.

Med hensyn til udbyttemodtagere, der ikke er hjemmehørende i Danmark, skal der således anføres følgende oplysninger på SKATs blanket 06.024:

- *CVR-nr./SE-nr./cpr.nr. samt navn og adresse på udbyttemodtageren*
- *Hjemland eller landekode*
- *Ejerstatus, sæt kryds alt efter, om der er tale om en ejer eller flere ejere*
- *Udloddet udbytte før indeholdelse af udbytteskat, i hele kr.*
- *Indeholdelsespct., sæt kryds alt efter, om der er tale om 0 % eller 28 %*

<u>Oplysninger, der skal afgives ved indberetning af udbytte af investeringsbeviser:</u>

Idet der i det følgende generelt ses bort fra kontoførende investeringsforeninger, skal (certifikatudstedende) investeringsforeninger efter skattekontrollovens § 10 A, stk. 1, 2. pkt., jævnfør 1. pkt., indberette indfrielse af udbyttekuponer vedrørende

investeringsbeviser det foregående år samt investeringsbevisernes betegnelse, herunder art og virke.

Selve indberetningspligten, samt omfanget og karakteren af de oplysninger, der skal afgives ved indberetningen, efter skattekontrollovens § 10 A er yderligere specificeret i § 42 samt § 43, stk. 1 og 3 i bekendtgørelse nr. 1.522 af 14. december 2006 om indberetningspligter mv. efter skattekontrolloven.

Efter bekendtgørelsens § 42, stk. 1 påhviler indberetningspligten som udgangspunkt depositaren. Hvis investeringsbeviset ikke er deponeret i et dansk depot, og udbyttekravet indløses af et pengeinstitut eller anden indløser, påhviler indberetningspligten denne ("skrankeindløseren"). Hvis udbytte fra en investeringsforening udbetales direkte fra foreningen til ejeren, vil indberetningspligten dog altid påhvile foreningen. Jævnfør bekendtgørelsens § 42, stk. 2.

Efter bekendtgørelsens § 43, stk. 1 skal der indberettes følgende oplysninger i relation til udbytte af investeringsbeviser:

1. *Den indberetningspligtiges identitet*
2. *Ejerens identitet*
3. *Depotets henholdsvis værdipapirets identitet*
4. *Størrelsen af årets udbytte før skat*

Efter bekendtgørelsens § 43, stk. 3 skal der vedrørende beviser i indenlandske investeringsforeninger dertil indberettes følgende oplysninger:

1. *Angivelse af afdelingens art, og hvad den investerer i efter nærmere anvisning fra SKAT (dvs. spørgsmålet, om investeringsafdelingen er ude- lukkende aktiebaseret, udelukkende obligationsbaseret eller blandet aktie- og obligationsbaseret)*
2. *ISIN-fondskoden, hvis en sådan er tildelt. I andre tilfælde anvendes anden lignende entydig identifikation*
3. *Størrelsen af udbytte før skat, der er skattepligtigt efter personskattelovens § 4 (kapitalindkomst)*
4. *Størrelsen af udbytte før skat, der er skattepligtigt efter personskattelovens § 4a (aktieindkomst)*
5. *Størrelsen af skattefrit udbytte før eventuelt indeholdt udbytteskat*

<u>Frist for indberetning af aktieudbytte og udbytte af investeringsbeviser</u>

Efter skattekontrollovens §§ 9B og 10A, jævnfør § 9A, stk. 1, er fristen for at indberette udbytte af aktier og udbytte af investeringsbeviser den 20. januar i året efter udlodningen.

Notat af 5. september 2007 fra udbytteadministrationen oplyser, at Værdipapircentralen varetager indberetningen af modtagere af udbytte af ikke børsnoterede aktier.

Efter § 26, stk. 2, nr. 3, jævnfør stk. 1, i bekendtgørelse nr. 1.168 af 1. december 2004 om registrering mv. af fondsaktiver i en værdipapircentral, registrerer Værdipapircentralen således de børsnoterede selskabers indberetning af udbytte til Værdipapircentralen på den civilretlige fristdag eller retsvirkningstidspunkt efter værdipapirhandelsloven. I direkte forlængelse heraf indberetter Værdipapircentralen udbyttet til SKAT.

Udbytteadministrationens notat oplyser tillige, at mange, ikke børsnoterede selskaber vælger at angive og indberette udbytte samt at betale udbytteskatten i samme arbejdsgang.

<u>Forrentning af krav om tilbagebetaling af indeholdt dansk udbytteskat</u>

Lov om renter ved forsinket betaling, renteloven, gælder som udgangspunkt alene på formuerettens område, jævnfør lovens § 1, stk. 1. Efter rentelovens § 1, stk. 1, med henvisning til lovens § 8, stk. 2, finder visse af rentelovens bestemmelser også anvendelse for renter af f.eks. offentlige pengekrav. Disse bestemmelser har dog ikke betydning for det her omhandlede spørgsmål.

Der er ikke i kildeskattelovens udbyttebestemmelser i §§ 65-67 fastsat regler om frister for behandling af anmodning om tilbagebetaling af indeholdt dansk ud- bytteskat og/eller frister for forrentning af kravet på tilbagebetaling.

I udbytteadministrationens praksis anses forrentning af krav på tilbagebetaling af indeholdt dansk udbytteskat at skulle ske efter de administrativt fastsatte regler i Vejledning om processuelle regler på SKATs område, afsnit J.3, punkt 8. Disse administrative renteregler har afløst det tidligere rentecirkulære, senest Told- og Skattestyrelsens cirkulære nr. 7 af 26. februar 2004, der blev ophævet ved SKAT-meddelelse SKM 2007.3.

Med en uændret nummerering og formulering i forhold til det tidligere rentecirkulære, Told- og Skattestyrelsens cirkulære nr. 2004-7, angår punkt 8 i Vejledning om processuelle regler på SKATs område, afsnit J.3, forrentning ved tilbagebetaling af beløb, som ikke er indbetalt efter påkrav fra en myndighed.

I disse situationer forrentes beløbet fra 30 dage efter myndighedens modtagelse af borgerens anmodning om tilbagebetaling af et allerede indbetalt beløb og indtil udbetalingsdagen. Der skal således først betales renter, når der er gået 30 dage efter den dag, hvor myndigheden har modtaget anmodning om tilbagebetaling.

Dette gælder også, hvis der indbetales beløb udover, hvad der følger af et evt. påkrav fra myndighederne om indbetaling. Det overskydende beløb forrentes først fra 30 dage efter myndighedens modtagelse af anmodningen om tilbagebetaling.

Hvis myndigheden oprindeligt har stillet krav om indbetaling på grundlag af indbetalerens oplysninger om de faktiske forhold, og disse senere viser sig at være urigtige, skal et evt. tilbagebetalingskrav ikke forrentes fra indbetalingsdagen, men tilsvarende først fra 30 dage efter modtagelsen af indbetalerens anmodning om tilbagebetaling.

Som overordnet princip er det i punkt 10 i Vejledningen om processuelle regler på SKATs område, afsnit J.3, fastsat, at forrentning af krav efter punkt 7-9 skal finde sted, uanset om indbetaleren har et retskrav på tilbagebetaling, eller om tilbagebetalingen beror på en bevillingsmæssig afgørelse. Det er således unødvendigt at sondre mellem, om tilbagebetaling sker, fordi indbetaleren har et krav herpå, eller fordi tilbagebetaling sker efter myndighedens egen beslutning.

Den i Vejledningen om processuelle regler på SKATs område, afsnit J.3, punkt 8, fastsatte regel om forrentning efter 30 dage fra modtagelsen af en anmodning om tilbagebetaling, svarer i indhold til den ellers civilretligt gældende rentelovs § 3, stk. 2, 1. pkt.

Derimod indeholder Vejledningen om processuelle regler på SKATs område, afsnit J.3, ikke en bestemmelse svarende til rentelovens § 3, stk. 3, hvorefter rentepåløb tidligst skal ske 30 dage efter den dag, hvor skyldneren var i stand til at indhente de oplysninger, som må anses nødvendige for at bedømme kravets berettigelse og størrelse. Efter rentelovens § 8, stk. 2, jævnfør § 1, stk. 1, hører § 3, stk. 3 i øvrigt ikke til de af lovens bestemmelser, der finder anvendelse på det offentlige område.

Skatteministeriets bemærkninger

<u>Evt. lovændringer som løsning på problemerne hos udbytteadministrationen</u>

Spørgsmålet er, om det på sigt kunne være hensigtsmæssigt med ændringer af skattekontrollovens §§ 9A, 9B og 10A og kildeskattelovens § 66, stk. 1-2. Ændringer, der i givet fald skulle gå ud på at harmonisere fristerne og kravene til oplysninger

ved angivelse af udbytte efter kildeskattelovens § 66, stk. 2, for indbetaling af udbytteskat efter kildeskattelovens § 66, stk. 1 og for indberetning af udbytte efter af skattekontrollovens § 9A, jævnfør §§ 9B og 10A.

KoncernArbejdsgruppen Fremrykket ligning har i deres rapport af maj 2007 således indstillet, at der træffes principbeslutning om, at analysearbejdet med henblik på evt. ændring af følgende regler og ordninger fortsættes og fremmes i regi af projektet "Fremrykket ligning":

- *Fremrykning af frist for indberetning af udbyttemodtagere.*
- *Rentereglerne i forbindelse med tilbagebetaling af udbytteskat.*
- *Udvidelse af ordningen med Værdipapircentralen, jævnfør bekendtgørelse nr. 1.442 af 20. december 2005.*

Der er dog næppe udsigt til snarlige ændringer af kildeskattelovens og skattekontrollovens bestemmelser om angivelse og indberetning af udbytte og betaling af udbytteskat og/eller udsigt til en snarlig udvidelse af ordningen med Værdipapircentralen i bekendtgørelse nr. 1.442 af 20. december 2005.

<u>Anvendelse af de gældende regler og ændringer af de administrative regler</u>

Udbytteadministrationens notat af 5. september 2007 antyder, at de omhandlede problemer ved tilbagebetaling af indeholdt dansk udbytteskat til begrænset skattepligtige, fysiske og juridiske personer anses at have antaget et sådant omfang og karakter, at en løsning efterhånden anses for påtrængende.

Skatteministeriet finder, at det må vurderes, om udbytteadministrationen har mulighed for at justere arbejdsgangen på området ved at anvende og fortolke det allerede gældende regelsæt:

De administrativt fastsatte regler om forrentning i Vejledning om processuelle regler på SKATs område, afsnit J.3, punkt 8, angår efter ordlyden forrentning af krav på tilbagebetaling af allerede indbetalte skatter.

Det kan således anføres, at der forudsætningsvis aldrig kan betales indeholdt udbytteskat tilbage, før skatten har været indbetalt efter kildeskattelovens § 66, stk. 1 og opkrævningslovens § 2, stk. 5 og 6.

Ved behandling af en anmodning om tilbagebetaling af indeholdt dansk udbytteskat, må udbytteadministrationen således kunne sikre sig, at den pågældende udbytteskat er indbetalt. Evt. må udbytteadministrationen kunne anmode ansøgeren

om dokumentation for den oprindelige indbetaling af den pågældende udbytteskat, der søges tilbagebetalt, hvis det ikke allerede fremgår af udbytteadministrationens systemer.

Endvidere må den, der anmoder om tilbagebetaling af indeholdt dansk udbytteskat, i sagens natur kunne godtgøre sit krav. Således må det anses for at være konsistent med de af Danmark indgåede dobbeltbeskatningsoverenskomster og SKATs generelle forvaltningsbeføjelser efter skatteforvaltningslovens § 1, hvis udbytteadministrationen stiller krav om, at en anmodning om tilbagebetaling af udbytteskat er vedlagt dokumentation samt identifikationsoplysninger, der viser, at den eller de individuelle modtagere af den tilbagebetalte udbytteskat er:

- *civilretlig og skatteretlig retmæssig ejer/"beneficial owner" af udbyttet, jævnfør formuleringen i OECD-modeloverenskomstens artikel 10, som går igen i flere af udbyttebestemmelserne i Danmarks dobbeltbeskatningsoverenskomster, samt kommentarerne pkt. 12.-12.2. til artikel 10,*
- *begrænset skattepligtig til Danmark af udbyttet, og*
- *hjemmehørende i Færøerne, Grønland eller en fremmed stat, hvormed Danmark har indgået en dobbeltbeskatningsoverenskomst, der forpligter Danmark til at nedsætte eller frafalde kildeskat af udbytte.*

På den anden side skal man selvfølgelig være opmærksom på hensynet til, at SKATs udbytteadministration kan foretage en rimelig hurtig og smidig sagsbehandling af ansøgningerne om tilbagebetaling af indeholdt udbytteskat. Med udbytteadministrationens omfang og karakter af masseadministration med ca. 19.000 ansøgninger om tilbagebetaling i 2006, er der grænser for, hvor langvarige og dybtgående undersøgelser, udbytteadministrationen kan forventes at foretage af grundlaget for den enkelte ansøgning.

Sagsgangen i udbytteadministrationens behandling af anmodninger om tilbagebetaling af udbytteskat er yderligere belyst i rapporten af maj 2007 om Fremrykket Ligning: I de seneste par år kun har været et par store enkeltsager om tilbagebetaling af indeholdt dansk udbytteskat, som det gennemsnitligt har taget udbytteadministrationen 3 dage at ekspedere. Dertil tilbagebetaler udbytteadministration stort set indeholdt dansk udbytteskat i henhold til dobbeltbeskatningsoverenskomster uden (mulighed for) at kontrollere andet, end at den begrænsede skattepligt er attesteret.

Udbytteadministrationen har efter det oplyste hidtil fortolket og praktiseret rentereglen i Vejledning om processuelle regler på SKATs område, afsnit J.3, punkt 8, således, at 30-dages-fristen for forrentning løber fra det tidspunkt, hvor udbyttead-

ministrationen modtager en anmodning om tilbagebetaling af indeholdt dansk udbytteskat, der alene og knap nok attesterer udbyttemodtagerens begrænsede skattepligt til Danmark.

På baggrund af en sådan faktisk praksis er det tvivlsomt, om udbytteadministration kan ændre fortolkningen af den nuværende ordlyd af rentereglen i Vejledning om processuelle regler på SKATs område, afsnit J.3, punkt 8, således, at 30-dages-fristen for forrentning først anses at løbe, når en anmodning om tilbagebetaling af udbytteskat opfylder supplerende, specifikke krav til identifikation af udbyttemodtageren og anmodningens berettigelse. Uanset, at de af Danmark indgåede dobbeltbeskatningsoverenskomster giver de danske skattemyndigheder adgang til at stille sådanne krav.

Dette hænger sammen med, at Vejledning om processuelle regler på SKATs område indgår i sættet af SKATs juridiske vejledninger. Som udgangspunkt udgør disse juridiske vejledninger interne regler, der alene retter sig til SKATs forvaltningsenheder. Men det er et almindeligt anerkendt princip, at hvis en af SKAT udstedt juridisk vejledning giver en borger eller virksomhed en bedre retsstilling end den, der umiddelbart følger af lovgivningen, kan borgeren eller virksomheden påberåbe sig den juridiske vejledning.

Dog udkommer SKATs juridiske vejledninger i en årlig papirudgave og i en elektronisk udgave fire gange i løbet af et år med ændringer og justeringer i forhold til den foregående udgave. Den nuværende renteregel i afsnit J.3, punkt 8, i Vejledning om processuelle regler på SKATs område må således hurtigt kunne ændres, evt. suppleres med et helt nyt punkt, der specifikt angår forrentning af krav på tilbagebetaling af indeholdt dansk udbytteskat for begrænset skattepligtige personer.

En skærpelse kunne gå ud på, at der ikke vil skulle ske forrentning af krav på tilbagebetaling af indeholdt dansk udbytteskat i perioden forud for udløbet af fristerne for angivelse og indberetning af udbytte samt for indbetaling af udbytteskat.

Og/eller således, at fristen for forrentning først løber fra det tidspunkt, hvor SKAT har fået attesteret ansøgerens berettigelse som civilretlig og skatteretlig "retmæssig ejer", som begrænset skattepligtig til Danmark og som hjemmehørende i en fremmed stat, med hvilken Danmark har en dobbeltbeskatningsoverenskomst, hvorefter Danmark er forpligtet til at nedsætte eller frafalde kildeskat af udbytte.

Det er tidligere omtalt, at reglen i Vejledning om processuelle regler på SKATs område, afsnit J.3, punkt 8, om rentepåløb 30 dage efter SKATs modtagelse om anmodningen om tilbagebetaling af skatter, i sit indhold svarer til den ellers civilretligt gældende rentelovs § 3, stk. 2.

Ved ændring eller supplering af pkt. 8 med hensyn til en evt. udskydelse af rentefristen ved tilbagebetaling af indeholdt dansk udbytteskat for at sikre de fornødne oplysninger og det fornødne grundlag for en tilbagebetaling, kan der evt. henses til rentelovens § 3, stk. 3 som udfyldende regel. Herefter er der tidligst rentepåløb 30 dage efter den dag, hvor skyldneren var i stand til at indhente de oplysninger, der må anses for nødvendige for at bedømme kravets berigtigelse og størrelse.

De principper og hensyn, der ligger til grund for rentelovens § 3, stk. 3, ville herved gælde for SKAT, således at tidspunktet for forrentning ved anmodning om tilbagebetaling af indeholdt dansk udbytteskat udskydes for at sikre de fornødne oplysninger og det fornødne grundlag for tilbagebetalingen

Uden for spørgsmålet om evt. ændringer af de administrativt fastsatte regler, må udbytteadministrationen også tænkes at kunne udvikle en mere hensigtsmæssig praksis inden for rammerne af SKATs indsatsstrategi.

Udbytteadministrationen kunne således forhåndsannoncere og vejlede om, at en anmodning om tilbagebetaling af indeholdt dansk udbytteskat, der fra starten af er vedlagt de fornødne oplysninger til identifikation af udbyttemodtageren og anmodningens berettigelse, kan forventes at få en hurtig behandling inden for 1 uge til 14 dage. Underforstået, at en anmodning, der ikke fra starten af er vedlagt de fornødne oplysninger, omvendt kan risikere at måtte vente på færdigekspedition i indtil 30 dage.

En løsning af det omhandlede problem med en forceret tilbagebetaling af indeholdt dansk udbytteskat pga. uheldigt samspil af regler anses således at kunne ske ved en skærpelse af de administrative regler og de administrative procedurer.

Det synes at fremgå (jf. indholdet af Skatteministeriets mail af 26. august 2008, jf. afsnit 4.2 nedenfor), at notatet er sendt til den gruppe medarbejdere, der beskæftigede sig med problemstillingen.

3.3 Skatteministeriets notat af 14. november 2007

Det notat, der er gengivet i afsnit 3.2 ovenfor, er til dels videreført i et notat af 14. november 2007 (påført "Udkast 1"). I dette notat hedder det:

Notat om tilbagebetaling af dansk udbytteskat til begrænset skattepligtige

Problemstilling og forslag til løsning ifølge SKAT

SKATs udbytteadministration peger på et uheldigt samspil mellem reglerne for udbytteadministrationens tilbagebetaling af indeholdt dansk udbytteskat til fysiske og juridiske personer, der er begrænset skattepligtige til Danmark.

Udbytteadministrationen håndterer årligt et beløb på i alt ca. 200 mia. kr. I 2005 tilbagebetaltes ca. 1,2 mia. kr. i dansk udbytteskat til udlandet og i 2006 ca. 1,8-2 mia. kr. Tilbagebetalingen i 2006 skete på grundlag af ca. 9.000 individuelle ansøgninger og ca. 10.000 individuelle ansøgninger via regneark fra banker.

Problemerne er bl.a. opstået på baggrund af de administrativt fastsatte regler i Vejledning om processuelle regler på SKATs område, hvorefter der ved tilbagebetaling af beløb, som ikke er indbetalt efter SKATs påkrav, skal ske forrentning, når der er gået 30 dage efter modtagelse af anmodning om tilbagebetaling.

Alene som følge af ovennævnte rentefrist på 30 dage har udbytteadministrationen set sig presset til at tilbagebetale indeholdt dansk udbytteskat, inden angivelse og indbetaling af den udbytteskat, der søges tilbagebetalt, er foretaget.

Det hænger endvidere sammen med, at frister og oplysningskrav ved indberetning af udbytte efter skattekontrolloven er uens i forhold til frister og oplysningskrav ved angivelse og indbetaling af udbytteskat efter kildeskatteloven. Således har udbytteadministrationen ofte ikke det fulde kendskab til, om modtageren af den tilbagebetalte, danske udbytteskat er berettiget hertil. Dvs., at modtageren er civilretlig og skatteretlig retmæssig ejer af udbyttet, er begrænset skattepligtig til Danmark og er hjemmehørende i en fremmed stat, hvormed Danmark har en dobbeltbeskatningsoverenskomst, der forpligter Danmark til at nedsætte eller frafalde kildeskat af udbytte.

Der foreligger dog ikke oplysninger om konkrete tilfælde af uretmæssig skatteunddragelse på baggrund af udbytteadministrationens hidtidige håndtering af tilbagebetaling af indeholdt dansk udbytteskat.

SKAT foreslår at harmonisere frister og oplysningskrav ved indberetning af udbytte efter skattekontrolloven til samme frister og oplysningskrav, som gælder ved betaling og angivelse af udbytteskat efter kildeskatteloven. Det skulle sikre, at udbytteskatten er angivet, indberettet og betalt, inden de enkelte aktionærer kan få tilbagebetalt udbytteskatten helt eller delvist.

Desuden foreslås det at ændre de administrativt fastsatte regler om forrentning af krav på tilbagebetaling af indeholdt dansk udbytteskat i Vejledning om processuelle regler på SKATs område. Herefter skulle krav på tilbagebetaling af udbytteskat ikke forrentes forud for udløbet af fristerne for angivelse og indberetning af udbytte samt for indbetaling af udbytteskat.

Skatteministeriets bemærkninger

SKAT antyder, at problemerne ved tilbagebetaling af indeholdt dansk udbytteskat til begrænset skattepligtige, fysiske og juridiske personer har antaget et sådant omfang og karakter, at en løsning efterhånden anses for påtrængende.

En harmonisering af fristerne og oplysningskravene ved indberetning, angivelse og betaling af udbytteskat efter skattekontrolloven og kildeskatteloven vil rejse spørgsmålet om administrative byrder for borgere og virksomheder. Det vil kræve yderligere analyse af forslagene.

Alternativt kunne det vurderes, om udbytteadministrationen har mulighed for at justere arbejdsgangen på området ved at anvende – og evt. ændre – de allerede gældende, administrativt fastsatte regler:

De administrativt fastsatte regler om forrentning i Vejledning om processuelle regler på SKATs område angår efter ordlyden forrentning af krav på tilbagebetaling af allerede indbetalte skatter. Forudsætningsvis skulle der således ikke kunne ske tilbagebetaling af udbytteskat, før skatten har været indbetalt.

Ved behandling af en anmodning om tilbagebetaling af indeholdt dansk udbytteskat, må udbytteadministrationen herefter kunne sikre sig, at den pågældende udbytteskat er indbetalt. Evt. må udbytteadministrationen kunne anmode ansøgeren om dokumentation for den oprindelige indbetaling af den udbytteskat, der søges tilbagebetalt, hvis dette ikke allerede fremgår af SKATs edb-systemer.

Endvidere må den, der anmoder om tilbagebetaling af indeholdt dansk udbytteskat, kunne godtgøre sit krav. Efter de af Danmark indgåede dobbeltbeskatningsoverenskomster samt SKATs beføjelser efter skatteforvaltningslovens § 1, må udbytteadministrationen kunne stille krav om, at en anmodning om tilbagebetaling af udbytteskat er vedlagt dokumentation og oplysninger, der viser, at modtageren af den tilbagebetalte danske udbytteskat er berettiget hertil.

På den anden side er der selvfølgelig hensynet til, at SKATs udbytteadministration kan foretage en rimelig hurtig og smidig sagsbehandling af ansøgningerne om til-

bagebetaling af indeholdt udbytteskat. Med ca. 19.000 ansøgninger om tilbagebetaling af udbytteskat i 2006, er der grænser for, hvor langvarige og dybtgående undersøgelser, udbytteadministrationen kan forventes at foretage af grundlaget for den enkelte ansøgning.

Udbytteadministrationen har efter det oplyste hidtil fortolket og praktiseret rentereglen i Vejledning om processuelle regler på SKATs område således, at 30-dagesfristen for forrentning løber fra det tidspunkt, hvor udbytteadministrationen modtager en anmodning om tilbagebetaling af indeholdt dansk udbytteskat. Uanset om anmodningen knap nok attesterer udbyttemodtagerens begrænsede skattepligt til Danmark.

På baggrund af en sådan faktisk, begunstigende praksis er det spørgsmålet, om SKAT kan ændre fortolkningen af den nuværende ordlyd af renteregle. Som en administrativt fastsat regel, må reglen dog hurtigt kunne ændres, evt. suppleres med et helt nyt punkt, der specifikt angår forrentning af krav på tilbagebetaling af indeholdt dansk udbytteskat for begrænset skattepligtige personer.

En skærpelse kunne gå ud på, at krav på tilbagebetaling af indeholdt dansk udbytteskat ikke forrentes for perioden forud for udløbet af fristerne for angivelse og indberetning af udbytte samt for indbetaling af udbytteskat.

Og/eller således, at fristen for forrentning først løber fra det tidspunkt, hvor SKAT har fået attesteret ansøgerens berettigelse som civilretlig og skatteretlig retmæssig ejer af udbyttet, som begrænset skattepligtig til Danmark og som hjemmehørende i en fremmed stat, med hvilken Danmark har en dobbeltbeskatningsoverenskomst, hvorefter Danmark er forpligtet til at nedsætte eller frafalde kildeskat af udbytte.

4. Lisbeth Rømers notat af 11. august 2008 og opfølgning herpå

4.1 Lisbeth Rømers notat

I et notat dateret den 11. august 2008 og udarbejdet af Lisbeth Rømer, Regnskab 2, Midtjylland, Udbytteadministrationen, hedder det:

Manglende afstemning mellem udbytteangivelse og indberetning af udbyttemodtagere.

Historik

Fra 1. januar 2004 blev en ny udbytteskatteadministration indført. Udbytteangivelser skulle tastes i SAP og udbytteindberetninger skulle tastes i RKO. I 2002 var et særligt modul i 3 S udviklet til formålet og dette skulle ikke bruges mere.

Frist for angivelse og betaling var som før 1.1.2004 den 10. eller den sidste bankdag i den efterfølgende måned afhængig af A-skattebetalingsfristen.

Frist for indberetning af udbyttemodtagere blev den samme som for andre RKO indberetninger den 20. januar det efterfølgende år. Da der normalt kun udloddes 1 gang om året, er der ingen grund til at udskyde indberetninger af udbyttemodtagere.

Nugældende administration

Fra 1. januar 2006 blev 3 S atter taget i brug som system for alle udbytteangivelser og indberetning af udbyttemodtagere i unoterede selskaber. Fristerne blev ikke ændret.

I 3 S tastes alle angivelser og indberetninger fra unoterede selskaber, mens indberetning fra børsnoterede selskaber går direkte i RKO. Udlodning til skattebegunstigede depoter indberettes ikke. Udenlandske aktionærer indgår ikke i kendte systemer, men rekvireres til brug for udveksling af oplysninger.

Problem

Der er ingen sammenhæng mellem angivelse og betaling og de beløb udbyttemodtagere godskrives. Personer, der modtager udbytte, godskrives 28 % af det indberettede beløb, ligesom det sker i med A-skat. Angivelserne tastes i 3 S, som overfører udbytteskattekrav til SAP, hvorfra betaling og opkrævning styres. Indberetninger af udbyttemodtagere overføres som fortrykte oplysninger på selvangivelser. Personer godskrives udbytteskatten af det indberettede beløb uanset om det er angivet og/eller betalt.

Der er ingen automatisk afstemning mellem angivelse og indberetning, selvom udbyttemodtager godskrives skatten af det indberettede udbytte.

Eksempel:

Et APS udlodder i april udbytte til et moderselskab, dvs uden indeholdelse af udbytteskat. Udbyttet er på 1.000.000 kr. Januar det efterfølgende år indberetter selskabet udlodningen, som foretaget til en person, dvs, personen godskrives 28 % af 1.000.000 kr, uagtet der ikke er indeholdt udbytteskat og derfor heller ikke betalt noget. Skatten på 280.000 kr godskrives således på baggrund af en ikke eksisterende indbetaling af udbytteskat.

Anbefaling

For at undgå sådanne situationer anbefales det, at angivelses-, betalings- og indberetningsfristen gøres identisk og at samtlige udbyttemodtagere indberettes, således at angivelse og indberetning kan afstemmes. Det vil muliggøre, at overførsel af data til den fortrykte selvangivelse bliver mere korrekte.

De unoterede selskaber angiver og indberetter som regel samtidigt, da dette er enklere administrativt.

For de børsnoterede selskaber kan VP samtidig med udlodningen indberette udbyttemodtagerne, da disses skatteforhold er grundlag for angivelsen og den differentierede udbytteskatteberegning. 3 S kan løbende modtage indberetningerne, hvilket allerede sker for udlodninger til aktionærer omfattet af VP ordningen (...).

Det kræver lovændring (Skattekontrolloven).

Dette er hovedproblemet, men Kompetencecenter vedr. Udbytte- og Royaltyskat har forslag til yderligere justeringer vedr. indberetning af udbyttemodtagere, f.eks. VP's mulighed for at indberette for unoterede selskaber, hvis udlodninger håndteres af VP.

4.2 Skatteministeriets svar

Ved en e-mail af 26. august 2008 besvarede Skatteministeriet v/ Carl Helman Lisbeth Rømers notat. Mailen, der var vedhæftet notatet, blev sendt til Politik-Juridisk Kontor, SKAT Hovedcentret, Lisbeth Rømer og Mogens Rasmussen og med kopi til Kaj-Henrik Ludolph og Preben Underbjerg Poulsen.

E-mailen har dette indhold:

Emne: *Departementets svar på henvendelse fra Center for Store Selskaber og Udbytteadministrationen om ens angivelses-, betalings- og indberetningsfrister for udbytteskat*

Vedhæftede filer: Notat af 05-07-2007 om udbytteadministrationen fra SKATs Hovedcenter til Faglig følgegruppe Adm.doc; Hovedcentrets udaterede notat om forrentning af tilbagebetaling af dansk udbytteskat til begrænset skattepligtige.pdf; Udbytteadministrationens notat af 11-08-2008 om ens angivelses-, betalings- og indberetningsfrister for udbytteskat.pdf; Departementets notat af 14- 11-2007 om tilbagebetaling af dansk udbytteskat til begrænset skattepligtige.DOC

Til Politisk-Juridisk Kontor, SKAT, Hovedcentret

Att.: Lisbeth Rømer, Udbytteadministrationen, og Mogens Rasmussen, Center for Store Selskaber

I har rejst spørgsmålet om lovændringer om ens angivelses-, betalings- og indberetningsfrister for udbytteskat.

KoncernArbejdsgruppen Fremrykket Ligning har i sin tid beskæftiget sig med den omhandlede problemstilling, og fra efteråret 2007 foreligger flere notater fra SKAT og departementet om samme emne. Til orientering er disse notater vedhæftet denne mail.

Umiddelbart finder vi ikke, at der er noget afgørende nyt i forhold til de problemstillinger, som rapporten om Fremrykket Ligning og notaterne fra 2007 allerede har berørt.

Vores konklusion i notat af 14. november 2007 var:

"En harmonisering af fristerne og oplysningskravene ved indberetning, angivelse og betaling af udbytteskat efter skattekontrollovens §§ 9A, 9B og 10A og kildeskattelovens § 66, stk. 1-2 samt en udvidelse af ordningen med Værdipapircentralen i bekendtgørelse nr. 1442 af 20. december 2005 kan formentlig alene komme på tale, hvis der er tale om en (netto)lettelse af de administrative byrder for borgere og virksomheder."

Vi vurderer fortsat, at vi kan justere arbejdsgangen på området ved at anvende – og evt. ændre – de allerede gældende, administrativt fastsatte regler, herunder renteregIen i Vejledning om processuelle regler på SKATs område, afsnit J.3, pkt. 8. Endvidere antager vi, at det ligger i selve udtrykket "tilbagebetaling", at SKAT ikke er

forpligtet til at tilbagebetale eller godskrive udbytteskat, som ikke er indbetalt fra først af.

I bemærker, at der har været holdt en række møder med forskellige afdelinger i SKAT, uden at der er kommet noget resultat. Vi har heller ikke fået nogen bemærkninger til vores notat af 14. november 2007.

Departementet medvirker gerne i møder med Jer, hvis der er behov for at afklare problemstillingen.

Forslaget om at ensrette fristerne for angivelse og indberetning blev gennemført ved lov nr. 462 af 12. juni 2009, jf. afsnit 5 nedenfor.

5. Forløbet frem til lov nr. 462 af 12. juni 2009

5.1 Forelæggelse for skatteministeren

Efter at den daværende regering (Venstre og Det Konservative Folkeparti) den 1. marts 2009 indgik en aftale med Dansk Folkeparti om Forårspakke 2.0, fik skatteminister Kristian Jensen senere samme måned forelagt et udkast til lovforslag om ændring af en række skattelove, der under overskriften *Enkel og effektiv kontrol samt mindre skatteplanlægning* skulle udmønte dele af den indgåede aftale. Et af elementerne i udkastet var betegnet *Ændret indberetning om udbytter*. Af den skematiske oversigt i indledningen af forelæggelsen fremgik:

	Børsnoterede	Unoterede	
		Optaget til handel på et reguleret marked	Ikke optaget til handel på et reguleret marked
Ændret indberetning om udbytter	Uændret	Indberetningspligten om udbytte af unoterede aktier m.v. registreret i en værdipapircentral pålægges depotføreren frem for – som i dag – selskabet.	Såfremt selskabet ikke kender aktionærens identitet. Skal det fremover indberettes hvem, der udbetales til

De påtænkte ændringer vedrørte reglerne om omfanget af oplysningspligten efter skattekontrollovens §§ 9 B og 10. Forelæggelsen omtaler ikke konkrete problemer med kontrol af udbytteskat.

5.2 Fornyet forelæggelse for skatteministeren

Efter at udkastet havde været i ekstern høring, blev det justeret på visse punkter. Af betydning for udbytteskat hedder det i den fornyede forelæggelse:

> *Endvidere er lovforslaget rettet til i overensstemmelse med den tidligere forelæggelse om harmonisering af indberetningsfristerne for udbytte med fristerne for angivelse.*

Tilretningen bestod i, at der i skattekontrollovens § 9 A blev indsat et nyt stk. 5 med dette indhold:

> *Stk. 5. Skatteministeren kan fastsætte frister for de indberetninger, som er nævnt i stk. 1, der afviger fra de frister, der følger af stk. 1. Skatteministeren kan i forbindelse hermed fastsætte regler om, at told- og skatteforvaltningen kan pålægge den, der indberetter efter den fastsatte frist eller en frist fastsat efter stk. 3, at underrette den, som de indberettede oplysninger vedrører, om det indberettede inden for en nærmere angivet frist.*

5.3 Lovforslagets fremsættelse og vedtagelse

Lovforslaget blev den 22. april 2009 fremsat som L 201 FT 2009-10.

Det hedder i lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 3.1.2.2:

> *...*
>
> *Det foreslås endvidere, at i de tilfælde, hvor indberetteren ikke har kendskab til identiteten af den aktieejer, der modtager udbyttet, skal identiteten af den, der udbetales til, indberettes. Dette svarer til det, som skal indberettes i andre situationer, hvor der skal indberettes en indkomst m.v., og indberetteren ikke kender identiteten af den endelige modtager. Indberetningen skal være med til at sikre, at udbytterne kommer til beskatning, og forbedre SKATs administration af udbytte-skatten*
>
> *...*
>
> *For så vidt angår fristerne for indberetning fra såvel depotførere som det udloddende selskab af udbytter, foreslås det, at denne frist harmoniseres med fristen for*

angivelse og indbetaling af udbytteskatten. Konkret gøres dette ved at indsætte en hjemmel til skatteministeren til at fastsætte indberetningsfrister, der afviger fra de normale frister.

De nuværende forskellige frister for henholdsvis angivelse og indberetning hindrer en afstemning mellem angivelserne og indberetningerne.

Tankegangen bag indberetningsfristen den 20. januar er, at beløbene skal bruges til årsopgørelsen. Hvert år tilbagebetaler SKAT imidlertid indeholdte udbytteskatter på ca. 1-2 mia. kr. til udlandet som følge af nedslag i udbytteskatten efter dobbeltbeskatningsoverenskomster (i 2008 var beløbet dog kun ca. 750 mio. kr.) For at undgå forrentning af tilbagebetalingsbeløbene sker tilbagebetalingen som udgangspunkt inden 30 dage efter, at SKAT har modtaget anmodningen om tilbagebetaling. Ændringen vil sikre, at der ved disse tilbagebetalingssager vil kunne foretage afstemning af anmodningen med henholdsvis angivelserne og indberetningerne.

En sammenlægning af fristerne for indberetning og angivelse vil herudover føre til færre fejl i indeholdelserne af udbytteskat, indberetningerne og angivelserne, da det udloddende selskab efter forslaget vil skulle håndtere udlodningen, indeholdelsen, angivelsen, afregningen og indberetningen samtidig. Med en indberetning i måneden efter udlodningen vil der desuden blive skabt bedre mulighed for at korrigere fejl i registreringen af selskabet, fejl i klassifikationen af udloddende investeringsforeninger og fejl i udbytteindeholdelsen inden dannelse af udbyttemodtagerens årsopgørelse og servicebrev for de skatteydere, der ikke modtager en fortrykt årsopgørelse.

Lovforslaget blev vedtaget ved 3. behandling den 28. maj 2009. Loven blev bekendtgjort som lov nr. 462 af 12. juni 2009.

5.4 Udmøntning af bemyndigelsen i loven

Den bemyndigelse for ministeren til at fastsætte indberetningsfrister, der afviger fra dem, der blev indsat i skattekontrolloven som § 9 A, stk. 5, blev udnyttet for unoterede selskaber ved bekendtgørelse nr. 1315 af 15. december 2011, jf. herom kapitel 10, afsnit 29, nedenfor, og for noterede selskaber ved bekendtgørelse nr. 1123 af 30. november 2012, jf. herom kapitel 10, afsnit 40, nedenfor.

6. Lisbeth Rømers notat af 29. september 2009

6.1 Lisbeth Rømers notat

Den 29. september 2009 udarbejdede Lisbeth Rømer i fortsættelse af sit notat af 11. august 2008, som er gengivet i afsnit 4.1 ovenfor, et yderligere notat om manglende afstemning mellem angivelse af udloddet udbytte og indberetning af udbyttemodtagere.

Det hedder i notatet:

> ***Manglende afstemning mellem udbytteangivelse og indberetning af udbyttemodtagere.***
>
> ***Historik***
> *Fra 1. januar 2004 blev en ny udbytteskatteadministration indført. Udbytteangivelser skulle tastes i system SAP og udbytteindberetninger skulle tastes i RKO. I 2002 var et særligt modul i system 3 S udviklet til at håndtere udbytteangivelser og udbytteskat. Opkrævningen overføres fra 3 S til system SAP og håndteres derigennem.*
>
> *Frist for angivelse og betaling var som før 1.1.2004 den 10. eller den sidste bankdag i den efterfølgende måned afhængig af A-skattebetalingsfristen.*
>
> *Frist for indberetning af udbyttemodtagere blev den samme som for andre RKO indberetninger den 20. januar det efterfølgende år. Da der normalt kun udloddes 1 gang om året, er der ingen grund til at udskyde indberetninger af udbyttemodtagere og især ikke, da det ikke er muligt at indsende en angivelse uden at kende udbyttemodtagerne, da de forskellige udbytteskattesatser afgør udbytteskatten.*
>
> ***Nugældende administration***
> *Fra 1. januar 2006 blev system 3 S atter taget i brug som system for alle udbytteangivelser og indberetning af udbyttemodtagere i unoterede selskaber. Fristerne blev ikke ændret.*
>
> *I 3 S tastes angivelser fra alle udloddende selskaber og indberetninger af udbyttemodtagere fra unoterede selskaber, mens indberetning fra børsnoterede selskaber går direkte i RKO. Udlodning til skattebegunstigede depoter indberettes ikke. Udenlandske aktionærer indgår før 2009 ikke i kendte systemer, men kan rekvireres til brug for udveksling af oplysninger. Fra 2008 er der åbnet Business Object adgang til disse data.*

Til orientering kan det oplyses, at der er udloddet op til ca 300 milliarder i hver af de seneste år før finanskrisen.

Problem
Der er ingen sammenhæng mellem angivelse og betaling overfor de beløb udbyttemodtagere godskrives.

Personer, der indberettes som udbyttemodtagere, godskrives 28 % af det indberettede beløb, ligesom det sker med A-skat. Angivelserne tastes i 3 S, som overfører udbytteskattekrav til SAP, hvorfra betaling og opkrævning styres. Indberetninger af udbyttemodtagere overføres som fortrykte oplysninger på selvangivelsen. Personer godskrives udbytteskatten af det indberettede beløb uanset om det er angivet og/eller betalt.

Der er ingen automatisk afstemning mellem angivelse og indberetning, selvom udbyttemodtager godskrives skatten af det indberettede udbytte.
...

Anbefaling
For at undgå sådanne situationer anbefales det, at angivelses-, betalings- og indberetningsfristen gøres identisk og at samtlige udbyttemodtagere indberettes, således at angivelse og indberetning bliver afstemt. Det vil muliggøre, at overførsel af data til den fortrykte selvangivelse bliver mere korrekte.

...

Refusion
For udenlandske aktionærer, der bor i et land, som Danmark har dobbeltbeskatningsoverenskomst med, vil der – afhængig af dobbeltbeskatningsoverenskomsten – være mulighed for at få refunderet en del af udbytteskatten eller hele udbytteskatten.

...

Når det udloddende selskab har udenlandske aktionærer – både fysiske og juridiske personer – skal disse aktionærer indberettes som udbyttemodtagere ligesom danske. Ved omnibusdepoter står ejer af omnibusdepotet registreret som aktieejer, selvom der i virkeligheden er andre ejere.

Systemmæssig behandling af refusioner

…

Bogholderimæssigt registreres refusioner på udbetalingstidspunktet, mens det udbytte, refusionen vedrører, tilbageføres til udbytteangivelsen. Det er derfor ikke muligt at sammenholde de enkelte års refusioner i SAP og de enkelte udlodninger i 3 S.

Børsnoterede selskaber (Selskaber optaget til handel på et registreret marked)

Imidlertid besluttede man, da ordningen i 2004 skulle etableres, at også sådanne indberetninger fra børsnoterede selskabers udlodninger skulle i RKO. Da oplysningerne ikke går videre til en selvangivelse, er der først sent i 2008 åbnet op for adgang til disse oplysninger, som kan udsøges via Business Object. Det har således ikke i forbindelse med refusionerne været muligt at kontrollere, om den udenlandske aktionær, som nu tilbagesøgte udbytteskat, reelt var aktionær. Da der skal indberettes – og det skal ske via Værdipapircentralen (VP) – den 20. januar året efter udlodningen, vil refusioner oftest være søgt, inden der overhovedet er indberettet udbyttemodtagere.

…

Udbytteangivelse

Udbytteangivelsen, som indsendes af det udloddende selskab, består af 7 linier, som vedrører forskellige forhold og udbytteskatteprocenter. Der ikke har været en afstemningsmulighed før Business Object blev etableret, og selv med dette redskab er det vanskeligt. …

Konklusion

Den måde hvorpå udbytteangivelser registreres – på indkomståret, som er baggrund for udlodningen – gør en sammenligning mellem angivet og refunderet udbytteskat umulig. …

Den manglende sammenkørsel af oplysningerne på udbytteangivelserne og indberetningerne af udbyttemodtagere har medført, at det er muligt at angive et og indberette noget andet. Der mangler konsekvens i systemerne. Det burde f. eks. være sådan, at 0 udbytteskat på udbytteangivelsen automatisk medfører, at der kun kan indberettes udbytte med 0 skat. Når der bliver fælles frist for udbytteangivelsen og indberetning af udbyttemodtagere, vil problemet delvist kunne løses:

6.2 SKATs notat om Provenuet fra kildebeskatningen af udlændinge

På grundlag af dette notat udarbejdede SKAT i slutningen af september/begyndelsen af oktober 2009 et notat om Provenuet fra kildebeskatningen af udlændinge. I

notatet, der er markeret med Regnskab 2, Midtjylland, og Jette Zester, Personafregning, Proces og digitalisering, som forfattere, hedder det:

> ***Provenuet fra kildebeskatningen af udlændinge***
> *I forbindelse med et forsøg på at opgøre provenuet fra kildebeskatningen af valutariske udlændinges udbytter fra danske investeringsforeninger og aktieselskaber er SkatErhverv stødt på forhold, der bør undersøges nærmere:*
> 1) *Det kan ikke udelukkes, at der refunderes for meget kildeskat via den såkaldte refusionsordning, jf. nedenfor.*
> 2) *Provenuet fra den såkaldte VP-ordning, jf. nedenfor, synes også at være meget lavt.*
>
> *Der kunne sættes ind på to fronter:*
>
> 1) *Det bør sikres, at indberetningerne, angivelserne og opdateringen af SKATs computerprogram Business Objects afspejler de faktiske forhold, således at der ikke er den ovennævnte usikkerhed.*
> 2) *Systemerne kunne dermed videreudvikles til automatisk kontrol af de såkaldte VP- og refusionsordninger. Eksempelvis burde en automatisk funktion sikre, at det ikke var muligt – uden særlig dokumentation – at få reduceret kildeskat ned under niveauet for den aftalte sats for investorer hjemmehørende i det relevante land (DBOsatsen).*
>
> *Med Forårspakke 2.0 bliver dette i højere grad muligt. Forårspakke 2.0 indebærer, at skatteministeren kan ændre fristerne for indberetning af udbyttemodtagere, således at en afstemning af virksomhedernes angivelser om udbytteudbetalinger med virksomhedernes indberetninger om investorernes udbyttemodtagelse bliver mulig. Det er tanken, at dette skal ske fra 2011.*
>
> *...*
>
> ***Baggrund***
> *I dag betales dansk kildeskat af udbytter fra danske selskaber og danske investeringsforeninger til udenlandske porteføljeinvestorer.*
>
> *Den konkrete sats afhænger af dobbeltbeskatningsoverenskomsten med det relevante land: Som hovedregel er satsen 15 pct. for lande, som Danmark har indgået DBO med, og 28 pct. for andre. For Frankrig, Schweiz og Malaysia har DBO'en imidlertid historisk set fastsat satsen til nul. Dette er for Frankrig og Schweiz ændret fra hhv. 2009 og 2011. Således vil kildeskatten for de to lande være 15 pct. fremadrettet.*

...

Som udgangspunkt foregår indeholdelsen af kildeskatten efter et bruttoprincip med efterfølgende refusion: Dvs. selskabet/investeringsforeningen indeholder 28 pct. i kildeskat – derefter kan investor ansøge om at få refunderet skatten ned til "DBOsatsen". Denne ordning benævnes refusionsordningen i det følgende.

...

1. Refusionsordningen

Ved hjælp af det såkaldte RKO-univers i Business Objects kan der indhentes oplysninger om bruttoprovenu, som kan medføre refusion. Det anslås, at der er indeholdt 3,96 mia. kr. fra 2006 til 2008, jf. tabel 1.

...

Samtidig er der ifølge regnskabet refunderet for 3,61 mia. kr. i samme periode. Dvs. netto har kildebeskatningen af udbytter til udlændinge bidraget med knap 0,35 mia. kr. til den offentlige saldo over tre år. Dette dækker dog over et negativt beløb i 2006, næsten nul i 2007 samt et positivt beløb i 2008.

Det kan dog ikke udelukkes, at datagrundlaget er mangelfuldt. Eksempelvis oplyser Regnskab 2, Midtjylland, at fænomenet med omnibusdepoter medfører, at det ikke er muligt med sikkerhed at identificere indeholdt kildeskat i forhold til udlændinge.

At nettoprovenuet fra kildeskatterne direkte kan blive negativt i enkelte år, skyldes, at udlændinge – ifølge Regnskab 2, Midtjylland – kan få refunderet kildeskat i op til 20 år efter indeholdelsen af kildeskatten. ...-

Således har kontoret oplyst, at godt 0,5 mia. kr. af den refusion, der er udbetalt fra 2006 til 2008, ikke kan henføres til udbytter udloddet til udlændinge i året.

Regnskab 2, Midtjylland angiver, at forholdet skyldes, at investorerne ofte udskyder refusionsansøgningen til senere år. ...

At udenlandske investorer over en treårig periode har ønsket at lade 0,5 mia. kr. ligge uforrentet i den danske statskasse i – i hvert fald – et år, giver imidlertid anledning til undren.

I relation til dette, kan det vække bekymring, når Regnskab 2, Midtjylland oplyser, at de reelt set ikke har været i stand til at kontrollere, at skatteydere, der ansøger om refusion, ikke allerede en gang har modtaget refusion, jf. notatet fra Regnskab 2, Midtjylland. Således kan der principielt set refunderes ned til "skattefrihed" på trods af, at investor burde have betalt 15 pct. i nettokildeskat. Regnskabssystemet

3 S sikrer dog, at der ikke refunderes mere kildeskat, end der indeholdes af det enkelte selskab.

3. Provenuet i alt
Alt i alt vurderes kildebeskatningen af udlændinge netto at bidrage med et relativt lille beløb til den offentlige saldo. Fra 2006 til 2008 har kildebeskatningen således netto bidraget med godt 0,5 mia. kr. til den danske statskasse – det er godt 170 mio. kr. pr år. Beløbet dækker dog over store udsving. Beløbet skyldes primært et ekstraordinær højt kildeskatteprovenu i 2008 fra unoterede aktier. Således var bidraget til den offentlige saldo direkte negativt i 2006,

7. Iværksættelsen af SIRs undersøgelse

7.1 Forelæggelse for departementschefen

SkatErhverv forelagde herefter omkring den 10. oktober 2009 sagen for departementschef Peter Loft.

Det hedder i forelæggelsen:

…
Det kan ikke udelukkes, at der refunderes for meget kildeskat. Sammenholdes data fra Business Objects med regnskabsoplysningerne om udbetalingen af refusion, overstiger refusionen indeholdelsen af "28 pct.-kildeskatten i 2006, … [med 100 mio. kr., vores tilføjelse]

At nettoprovenuet fra kildeskatterne direkte kan blive negativt i enkelte år, skyldes, at udlændinge – ifølge Regnskab 2, Midtjylland – kan få refunderet kildeskat i op til 20 år efter indeholdelsen af kildeskatten. … Ifølge Regnskab 12, Midtjylland vedrører knap 38 pct. eller 0,27 mia. kr. af den udbetalte refusion i 2008 eksempelvis – refusion for udbytter før 2008.

At udenlandske investorer skulle ønske at lade beløb ligge uforrentet i den danske statskasse, giver imidlertid anledning til undren.

I relation til dette, kan det vække bekymring, når Regnskab 2, Midtjylland oplyser, at de reelt set ikke har været i stand til at kontrollere, at skatteydere, der ansøger om refusion, ikke allerede én gang har modtaget refusion, …

***Indstilling:** Det indstilles, at problemet vedrørende administrationen af refusionsordningen tages op af Intern revision. …*

Forelæggelsen bærer denne håndskrevne påtegning af Otto Brøns-Petersen, dateret 9. oktober 2009:

> *Det er stærkt bekymrende, at Skat ikke selv efter en meget lang periode har gjort tilstrækkeligt ved problemet eller kontrollen. Jeg har flere gange opfordret Steffen N. til at få set på sagen, men han spiller ping-pong med Thomas F. om ansvaret."*

Under påtegningen fremgår Peter Lofts signatur og datoen 9. oktober 2009.

Forelæggelsen var vedlagt det notat, der er gengivet i afsnit 6.2 ovenfor.

7.2 Departementschefens resolution

Departementschef Peter Loft bad herefter SIR om at gennemgå området. Resultatet af denne gennemgang blev meddelt ved en Revisionsrapport af 10. maj 2010, jf. kapitel 9, afsnit 1, nedenfor.

8. Early warnings om kildeskat af koncerninterne rentebetalinger

8.1 Forelæggelse for direktionen

Den 16. og 29. oktober 2009 modtog Skatteministeriet fra SKAT to early warnings vedrørende kildeskat på renter i koncernforhold og muligheden for at inddrive sådanne.

De sager, som de to early warnings vedrørte, blev overdraget til Kammeradvokaten, da de havde sammenhæng med et sagskompleks, som Kammeradvokaten i forvejen varetog for Skatteministeriet.

De to early warnings blev i overensstemmelse med de dagældende retningslinjer for behandling af early warning-sager sendt til Koncerngruppen Lov og Proces, som udarbejdede et notat af 1. december 2009, hvori det blandt andet hedder:

> ***1. Problemstilling/baggrund***
> *I begge tilfælde er der tale om konkrete sager, hvor problemstillingen er:*
>
> - *Administrationsselskabet i en dansk koncern betaler renter til sit moderselskab i et "skattelyland"(Cayman Island og Jersey) gennem to svenske*

selskaber. Administrationsselskabet indeholder ikke kildeskat af rentebetalingen, selv om det er moderselskabet på Cayman Island/Jersey, der – efter SKATs opfattelse – er beneficial owner.

- *Underskud som følge af fradrag for renter i det betalende danske selskab er helt eller delvist udnyttet af de andre danske selskaber i koncernen gennem sambeskatning.*
- *Administrationsselskabet afstår efter nogle år aktierne i de danske datterselskaber koncerninternt, hvorefter den modtagne betaling udloddes/bruges til at tilbagebetale lånet.*
- *Selskabet er herefter tømt for værdier og placeret "på et sidespor" i koncernen, men indgår stadig i sambeskatningen med koncernens øvrige danske selskaber. Det vil sige, at selskabets resterende underskud kan anvendes af de øvrige selskaber.*
- *Selskabet kan sandsynligvis ikke betale den kildeskat, som skulle være indeholdt.*

Begge sager verserer i øjeblikket ved Landsskatteretten. Sagerne koordineres af hensyn til ensartetheden med Kammeradvokaten, da de vedrører samme problemstilling

2. Nedbringelse af skattepligtig indkomst via indskudt holdingselskab

...

3. Mulighederne for at inddrive kildeskat

...

4. Samlet vurdering

...

Selv om sagerne endnu ikke er nået gennem Landsskatteretten og der ikke på nuværende tidspunkt kan siges noget om, i hvilket omfang det rent faktisk er muligt at inddrive kildeskatten, bør det allerede nu overvejes at "forbedre" inddrivelsesmulighederne.

Den mest effektive løsning er sandsynligvis at genindføre generel solidarisk hæftelse i sambeskatningsforhold – udvidet med hæftelse for kildeskatter på udbytter og renter. Det er imidlertid vanskeligt at begrunde et så vidtgående indgreb, når der endnu ikke "er lig på bordet" og der er mulighed for at gennemføre mere målrettede – om end ikke helt så effektive – ændringer.

8.2 Det videre forløb

Om opfølgningen på de problemstillinger, som de to early warnings vedrørte, henvises til kapitel 10, afsnit 38, nedenfor.

9. OECD's TRACE-projekt

9.1 Ivar Nordlands notat

Den 5. februar 2010 fik departementschef Peter Loft forelagt et notat udarbejdet af fagdirektør for International skat Ivar Nordland.

Det hedder i forelæggelsen:

> ***Forelæggelse for Departementschefen/direktionen***
> ***Anledning:*** *EU, OECD og procedure for indeholdelse af nettokildeskat på udbytter.*
>
> ***Sagen kort:***
> *På CFA mødet (og det forudgående Bureaumøde) støttede den internationale direktør at OECD prioriterede det såkaldte TRACE projekt (Treaty Relief And Compliance Enhancement).*
>
> *Projektet går kort og godt ud på at fastslå designet på et system, hvor modtagere af aktieudbytter fra andre lande kan slippe for at søge refusion af kildeskat efter dobbeltbeskatningsaftalerne til gengæld for, at deres bank påtager sig på automatisk basis en gang om året at levere oplysninger om skatteyderen og de modtagne beløb til såvel kildestaten som bopælsstaten. Projektet bygger oven på et andet projekt oprindeligt finansieret af erhvervslivet, hvor en pilotgruppe allerede er kommet langt med hvorledes et sådant system kunne se ud – herunder aftale udkast til brug mellem myndigheder, banker og skatteydere. Papirerne sendes i offentlig høring med henblik på at arbejdet fortsættes. Deltagelsen i arbejdsgrupperne forudsættes primært kun at omfatte interesserede lande.*
>
> *Et parallelt arbejde er startet i EU kommissionens regi på foranledning af en anbefaling udsendt i oktober 2009 fra Kommissionen om kildebeskatning med aftalesats. Umiddelbart indeholdt anbefalingen ikke noget om hvorledes provenuet kunne beskyttes mod snyd, og skatteadministrationerne var derfor stort set ikke interesseret. Kommissionen har nu taget bestik af udviklingen i OECD arbejdet og åbnet op for, at systemet kombineres med automatisk udveksling af oplysninger. Medlemsstaterne giver nu udtryk for større interesse, hvis man på en og samme*

gang både kan skabe en administrativ forenkling samtidig med, at kontrollen forbedres (kernen i indsatsstrategien).

En anledning til særlig dansk interesse for projektet må være, at den danske ordning for refusion af kildeskat – herunder den særlige ordning for indeholdelse af nettokildeskat i forhold til visse udvalgt lande – ikke lader til at fungere tilfredsstillende, jf tidligere forelæggelse fra Skaterhverv af 9/10 2009. Det fremgår, at i perioden 2006-8 blev stort hele den opkrævede kildeskat på 4 milliarder kroner refunderet på trods af, at den fremherskende aftalesats er 15%, mens indeholdelsessatsen er 28%. Endvidere fremgår, at den såkaldte nettokildeskatteordning (regnearksordningen) er udformet på en sådan måde, at der ikke forlanges bopælsattester for, hvor skatteyderen er hjemmehørende, og at administrationen af danske operatører til dels er udliciteret til amerikanske storbanker, der opbevarer aktierne i omnibusdepoter uden mulighed for kontrol. Set over perioden 2006-8 var 60% af udbetalingerne via "regnearksordningen" helt skattefri. Problemstillingen er nu overladt til intern revision.

Særlige USA er ivrig efter om der kan udvikles vandtæt, grænseoverskridende system. Dette kan ses på baggrund af Finanskrisen samt det forhold, at UBS skandalen udsprang af at UBS ikke overholdt sine oplysnings- og indeholdelseforpligtelser over for USA efter de gældende regler om "Qualified Intermediaries (QI). Tilsvarende er Kommissionen stærkt interesseret i at være på banen af hensyn til det indre marked, dels pga af det verserende slagsmål med Luxembourg, Østrig og UK om mulighederne for automatisk udveksling af oplysninger. Lokkemaden over for bankerne til at afholde omkostningerne til udveksling af information vil være, at de kan tilbyde deres kunder nettokildeskat ved grænseoverskridende udbytter.

Der er således en lang række forhold, der taler for, at resultatet af projektet til sin tid vil kunne anvendes til at skabe en bedre håndtering af kildebeskatningen af udbytter i samarbejde med andre lande.

<u>Spørgsmålet er nu, om Danmark har ressourcer til at gå aktivt ind i det fortsatte arbejde først og fremmest i OECD, formentlig i en eller to særlige grupper under WP8, men med direkte reference til CFA.</u>

Der er en lang række udestående spørgsmål både af legal og administrativ natur. Hvorledes sikres betryggende grænseoverskridende kontrol og håndhævelse af hæftelse for fejl eller svig? Hvorledes skal IT systemerne se ud, og hvorledes lettes samkøring med de nationale systemer. Er der nogen lande, der vil gå forrest for at teste systemet af? Øvelsen har en vis lighed med implementeringen af rentebeskatningsdirektivet, men bliver dog mere kompliceret fordi oplysningerne går flere veje, og der i alle situationer både skal indeholdes kildeskat og udveksles informationer.

Samtidigt vil Kommissionen forlange, at muligheden for at kunne melde sig som økonomisk operatør skal omfatte alle banker m.v. i EU. Dette er dog ikke fremmed for os i og med at vi tillader udenlandske pensionsudbydere at administrere efter danske regler i forbindelse med grænseoverskridende pensionsordninger (hvor spørgsmålet om kontrol muligvis kan trænge sig på).

Spørgsmålet om aktiv deltagelse og i særdeleshed den eventuelle bemanding fortjener drøftelse i direktionen. Viden om IT og skatteadministrative forhold vil være i centrum.

10. Direktionens møde den 11. februar 2010

10.1 Forberedelse af mødet

I den foreløbige dagsorden for mødet er punktet sat på som nr. 11: *Nettokildeskat på udbytter*, og det er angivet, at det medfølgende materiale udgøres af *1. Forelæggelse for departementschefen*.

10.2 Mødet

10.2.1 Det materiale, som er indgået i vores undersøgelse, indeholder så vidt ses ikke noget møderefferat, hvoraf det fremgår, hvem der deltog i mødet. I forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse oplyste Skatteministeriet, at det af direktionssekretariatets noter fra mødet fremgår, at deltagerne i mødet var Peter Loft, Jesper Skovhus, Birte Deleuran, Otto Brøns-Petersen, Karsten Juncher, Steffen Normann Hansen og Preben Kristiansen.

10.2.2 Af beslutningsprotokollen fremgår:

Pkt 11 Nettokildeskat

Oplægget skal drøftes i juridisk forum. Der skal laves oplæg om, hvad vi i givet fald får ud af det.

Vi lægger til grund, at det oplæg, som omtales i beslutningsprotokollen, er den forelæggelse for departementschef Peter loft, der er omtalt i afsnit ovenfor.

Se om Juridisk Forums møde afsnit 11 straks nedenfor.

11. Juridisk Forums møde den 2. marts 2010

11.1 Forberedelse af mødet

Pkt. 5 på dagsordenen til det møde, der den 2. marts 2010 skulle holdes i Juridisk Forum var *EU, OECD og procedure for indeholdelse af nettokildeskat på udbytter*. Med indkaldelsen fulgte til dette punkt Ivar Nordlands notat, jf. afsnit 9.1 ovenfor.
Af den kommenterede dagsorden, som Eva Damm den 1. marts 2010 udarbejdede til afdelingschef Birgitte Christensen, fremgår:

> *5. EU, OECD og procedure for indeholdelse af nettokildeskat på udbytter Notat er sendt ud med materialet. Ivar har meldt tilbage, at han deltager i mødet. Jeg går ud fra, at han gennemgår problemstillingen.*

11.2 Mødet

I mødet deltog Birgitte Christensen, Otto Brøns-Petersen, Jens Drejer, Preben Underbjerg Poulsen, Ivar Nordland, Winnie Jensen, Jan Lund, Richard Hanlov, Jan Muff og Eva Damm.

11.2.1 Af beslutningsprotokollen fra mødet fremgår:

> *Notat var udsendt til mødet. Ivar omdelte nogle eksemplarer af rapport og summary. OECD ser gerne at de nordiske lande går foran – eventuelt som foregangslande indfører et system for indberetning af oplysninger til både kildestat og bopælsstat, så modtagere af aktieudbytter kan slippe for at søge refusion af kildeskat efter dobbeltbeskatningsoverenskomsterne. Borger og Virksomhed kigger på det og vender tilbage med et bud på IT-folk – gerne med erfaring fra lignende områder f.eks. rentebeskatningsdirektivet. Derudover findes folk fra Jura og Samfundsøkonomi.*

Som ansvarlige for opfølgning var angivet Birgitte Christensen og Ivar Nordland.

11.2.2 Af opfølgningskolonnen i beslutningsprotokollen fremgår:

> *100412 Ivar har bedt Jan og Richard om tilbagemelding inden den 19. april 2010. Richard har meldt tilbage, at de ikke kan stille med nogen IT-folk. På Birgitte og Ivars opfordring vil Jan Lund vende det igen og vende tilbage senest fredag den 16. april.*
> *100504 Troels Holst Larsen deltager fra Borger og Virksomhed og Søren Aslak og Andreas Bo Larsen deltager fra Jura og Samfundsøkonomi*

11.2.3 Om den senere udvikling i TRACE-projektet henvises til kapitel 10, afsnit 37, nedenfor.

Kapitel 9 SIRs revisionsrapport af 10. maj 2010

Den gennemgang af udbytteskatteadministrationen, som departementschef Peter Loft i oktober 2009 havde bedt SIR om, blev foretaget i perioden november 2009 til april 2010. Rapporten blev afgivet til departementschefen den 10. maj 2010. Rapporten er gengivet i afsnit 1 nedenfor. Inden afgivelsen havde et udkast været sendt i intern høring i Skatteministeriet. De modtagne høringssvar, der er optaget som bilag til den endelige revisionsrapport, er gengivet i afsnit 2 nedenfor.

1. Intern Revisions revisionsrapport

Undersøgelse af Provenuet fra kildebeskatningen af udlændinge – udbytteskat

1. Indledning

Baggrunden for undersøgelsen

Skatteministeriet har i forbindelse med et forsøg på at opgøre provenuet fra kildebeskatningen af valutariske udlændinges udbytter fra danske aktieselskaber og investeringsforeninger stødt på den problemstilling, at det ikke kan udelukkes, at der refunderes for meget kildeskat via den såkaldte refusionsordning.

Ca. 75.000 danske selskaber udlodder hvert år udbytte, og den årlige udlodning har været op til ca. 300 milliarder ifølge modtagne angivelser.

Intern Revision har den 21. oktober 2009 fået en henvendelse fra Departementschefen om en revisionsmæssig undersøgelse vedrørende refusionsordningen.

Kort om udbytteskat

Når et selskab udlodder udbytte, skal udbytteskat behandles efter reglerne i Kildeskattelovens §§ 65-67.

Efter kildeskattelovens § 66, stk. 2 skal selskaber, der vedtager udbetaling af udbytte meddele oplysning om vedtagelsen (angivelse). Meddelelsen skal indgives senest i den følgende måned efter nævnte vedtagelse af udbytteudlodning samtidig med udløbet af selskabets frist for indberetning til indkomstregisteret af indeholdt A-skat og arbejdsmarkedsbidrag.

Efter skattekontrolloven § 9B, stk. 1 og 2 og § 10A skal selskaber og foreninger m.v., som har pligt til at indeholde udbytteskat i henhold til kildeskattelovens § 65, hvert år foretage indberetning af udbyttemodtagere, hvortil der er udloddet udbytte i det forudgående kalenderår.

I de tilfælde, hvor et dansk børsnoteret selskab udlodder udbytte til aktionærerne, administreres udbytteskatten og reduktion af Værdipapircentralen (VP). Selskabet angiver på baggrund af modtagne oplysninger fra VP. VP fremsender elekronisk indberetning til SKAT den 20. i januar året efter udlodningsåret.

Unoterede selskaber angiver og indberetter selv udloddet udbytte til SKAT. Angivelse af udbytte skal ske senest den 10. i den efterfølgende måned efter vedtagelsen af udbyttet og indberetning til SKAT den 20. januar året efter udlodningsåret.

Hvor modtageren af udbyttet er omfattet af kildeskattelovens § 2, stk. 1 (begrænset skattepligt) kan der ansøges om at få refunderet skatten ned til satsen i dobbeltbeskatningsoverenskomsten.

2. Revisionsområde

Undersøgelsen har omfattet en gennemgang af hvordan opgørelsen af nettoprovenuet fra Kildebeskatningen af udlændinge understøttes af relevante love, systemer samt data- og statistisk materiale.

Undersøgelsen blev gennemført i perioden oktober 2009 til april 2010.

3. Afgrænsning

Undersøgelsen har omfattet udbytter udloddet af selskaber og investeringsforeninger i Danmark, som omfattet af Ligningslovens s 16A.

Indeholdelsesfri udlodninger til udenlandske moderselskaber indgår ikke i denne undersøgelse.

Undersøgelse har ligeledes ikke omfattet maskeret udbytte eksempelvis i forbindelse med goder/bolig mv.

4. Revisionsmål

Målet med den revisionsmæssige undersøgelse har været, at undersøge om:

- *Der kan opgøres et korrekt nettoprovenu fra refusionsordningen ud fra de indberetninger, der indsendes til SKAT om udbytter,*
- *SKAT mangler indberetninger/oplysninger til at kunne opgøre et korrekt nettoprovenu fra refusionsordningen,*
- *Forretningsprocesserne til opkrævning af udbytteskat er dokumenteret og kendte,*
- *Regnskab og IT-systemer i tilstrækkelig grad understøtter en korrekt opgørelse af nettoprovenu fra refusionsordningen.*

5. Vurderingskriterier

Undersøgelsen omfattede følgende vurderingskriterier:

- *Lovbekendtgørelse 2009-03-11 nr. 176 om påligningen af indkomstskat til staten (ligningsloven),*
- *Lovbekendtgørelse 2005-11-14 nr. 1086 om Kildeskatteloven, Bekendtgørelse 2009-12-11 nr. 1247 om kildeskat (kildeskattebekendtgørelsen)*
- *Lovbekendtgørelse 2009-10-26 nr. 1001 om indkomstbeskatning af aktieselskaber mv. (selskabsskatteloven),*
- *Lovbekendtgørelse 2005-11-24 nr. 1126 om Skattekontrolloven, Dobbeltbeskatningsoverenskomsterne,*
- *Cirkulære nr. 63 af 1993-04-28 om reduktion af udbytteskat i henhold til dobbeltbeskatningsoverenskomster (VP-ordningen).*

6. Revisionsmetode

Revisionen er foretaget ved hjælp af møder og interviews med Skatteministeriet Jura og Samfundsøkonomi, det daværende Hovedcenter, Proces & Digitalisering - nu Borger og Virksomhed samt Midtjylland, Regnskab.

Endvidere er der foretaget indsamling, gennemgang og vurdering af relevant materiale i form af interne beskrivelser, vejledninger og forretningsgange.

Undersøgelsen er gennemført af Jens Lundgaard, Tina Laustsen, Linda Severinsen og Bo Daugaard.

7. Iagttagelser

7.1. Organisering og ansvarsplacering af opgaven

Ansvaret for SKATs proces til håndtering af udbyttebeskatning deles af flere procesejere. Der er ikke defineret et overordnet ansvar for hele processen.

Pr. 1. oktober 2006 blev der i Skattecenter Ballerup oprettet et kompetencecenter vedrørende udbytte- og royaltyskat. Pr. 1. januar 2009 blev kompetencecentret organisatorisk flyttet til Midtjylland, Regnskab, i en afdeling benævnt Regnskab 2.

Ifølge intern meddelelse af 21. november 2006 (gældende til 2. november 2009) er det kompetencecentrets arbejdsopgaver, at taste blanketter vedrørende indberetning og angivelse, foretage rykkerprocedure vedrørende manglende indberetninger og angivelse, behandling af ansøgninger om refusion, attestation af skattepligt for danskere med udenlandske aktier, bogholderiopgaven vedrørende udbytte samt kontrol og afstemning af betaling og angivelse mv.

Regnskab 2 har oplyst, at det ikke ligger indenfor deres arbejdsområde at udføre egentlig kontrol omkring udbytteindberetningerne. Regnskab 2 udfører kun kontrol med, at der er angivet det udbytte, som er vedtaget i det enkelte selskab. Al anden form for kontrol omkring udbyttebeskatning ligger i Indsats.

Intern Revision har modtaget en procesbeskrivelse for udbytteskat. Intern Revision har i samarbejde med Regnskab 2 opdateret denne (se bilag 1).

Borger og Virksomhed er procesejer for udbytteangivelserne og de obligatoriske indberetninger om udbyttemodtagere. For udbytteangivelserne har der været en navngiven procesejer, men det er først ultimo 2009, at der er udpeget en navngiven procesejer for indberetningerne af udbytteskat. Årsagen hertil er, at der ikke har været fokus på området tidligere.

7.2 Indberetning og angivelse af udbytteskat

Der modtages årligt op til 150.000 blanketter, der tastes manuelt ind i systemerne. Tast Selv blev indført 1. januar 2004 og brugen heraf er kun langsomt blevet forøget. Der er p.t. ca. 20 % af selskaberne, som anvender TastSelv.

Det udloddende selskab skal angive og betale udbytteskat i måneden efter vedtagelsen af udbytte, mens indberetning af udbyttemodtagere skal ske senest den 20. januar det efterfølgende år, jf. skattekontrollovens § 9.

7.2.1 Børsnoterede selskaber

Børsnoterede selskaber/investeringsforeninger angiver udbytte på baggrund af afstemningslister fra VP. Indberetning af udbyttemodtagere foretages elektronisk af VP på vegne af det kontoførende pengeinstitut.

SKAT har en aftale med VP og de kontoførende pengeinstitutter om at danske børsnoterede aktier i depot i Danmark, som ejes af skattepligtige personer i 12 lande, kan få indeholdt den efter dobbeltbeskatningen relevante udbytteskat (nettoafregning). Denne ordning kaldes VP-ordningen.

Ordningen sikrer, at der af udbytte til udlændinge alene indeholdes udbytteskat med den sats, udbyttet kan beskattes med i Danmark efter den relevante dobbeltbeskatningsoverenskomst. Dermed opstår der ikke en refusionssag.

Forudsætninger for at deltage i VP-ordningen er, at såvel aktionær som depotfører har valgt at gå med i ordningen, at de udbyttegivende aktier er indlagt i et depot i et dansk pengeinstitut i ejerens eget navn, ejeren afgiver dokumentation til pengeinstituttet om sine bopæls- og skatteforhold, og at dokumentationen skal fornys hver 5. år eller ved flytning til et andet land.

Udenlandske pengeinstitutter uden selvstændig konto i VP samarbejder med et (dansk) pengeinstitut, der har konto i VP for at kunne håndtere danske aktier/investeringsbeviser. Det udenlandske pengeinstitut opretter en konto med tilhørende depot i et dansk pengeinstitut, og placerer de danske aktier/investerings-beviser, som det udenlandske pengeinstituts kunder ejer, i dette depot, i det udenlandske pengeinstituts eget navn. Dette depot betegnes omnibusdepot (se bilag 2 – beskrivelse af omnibusdepoter).

Omnibusdepoter fremtræder som ejet af det udenlandske pengeinstitut og kan derfor ikke være med i VP-ordningen. Det betyder, at der skal indeholdes udbytteskat efter hovedreglen, p.t. 28 %.

En række danske investeringsforeninger og andre store investorer har desuden udlagt administrationen af danske aktier/investeringsbeviser til amerikanske og andre udenlandske banker. I dette tilfælde er der ikke tale om et ægte omnibusdepot, men et nominee-depot, som efter det oplyste kun indeholder værdipapirer tilhørende en investor, hvis danske skattestatus er kendt. Men da depotet fremtræder som ejet af det udenlandske pengeinstitut, kan det ikke være med i VP-ordningen. Der skal derfor indeholdes 28 % udbytteskat, som investorerne må søge refunderet.

7.2.2 Unoterede selskaber

Unoterede selskaber angiver og indberetter selv udbytte til aktionærerne ved at indsende udbytteindberetning til SKAT eller ved anvendelse af TastSelv. Indberetningen af udbyttemodtagere foretages ofte samtidig med angivelsen, selvom indberetning af udbyttemodtagere først skal ske senest den 20. januar det efterfølgende år, jf. skattekontrollovens § 9.

VP har udvidet sit forretningsområde til også at administrere unoterede selskaber. Fra 2010 skal VP også indberette udbyttemodtagere for disse selskaber.

7.2.3 Efterfølgende korrektioner

Regnskab 2 har oplysninger fra deres samarbejde med bankerne om, at de kontoførende institutter foretager korrektioner af de enkelte indberetninger af udbyttemodtagere som følge af fejl. Disse korrektioner kender det udloddende selskab ikke, idet det kontoførende institut ikke giver disse oplysninger videre. Det udloddende selskab har derfor ikke mulighed for at indsende korrigeret angivelse. Regnskab 2 har oplyst, at de ikke får viden om rettelser og ikke har modtaget korrigerede angivelser.

De kontoførende institutter retter fejlene via korrigeret indberetning. Regnskab 2 har oplyst, at hvis et kontoførende institut efter udlodning retter grundlaget for udlodningen får SKAT oftest ikke oplysning herom og afregningen ændres ikke. Det betyder, at der i disse situationer er forskel på det angivne og det indberettede. Såfremt det kontoførende institut opdager og retter fejl, er det uden økonomisk betydning for det udloddende selskab og SKAT.

Når det kontoførende institut retter fejl afregnes for lidt indeholdt eller for meget indeholdt udbytteskat. Dette beløb debiteres/krediteres bankkundens konto og afregnes til SKAT via regnearksordningen. Som følge heraf vil det økonomiske mellemværende mellem kunde og SKAT være korrekt opgjort.

Det udloddende selskab, som har afregnet udbytteskat på baggrund af oplysninger fra VP har ikke modtaget information om foretagne rettelse i det kontoførende pengeinstitut. Regulering af udbytteskat investor og SKAT imellem sker udenom det udloddende selskab. Det udloddende selskabs afregning af udbytte og indeholdt udbytteskat påvirkes derfor ikke, idet det udloddende selskabs udbytte før afregning af udbytteskat fortsat er uændret. Resultatet er udelukkende, at det udloddende selskabs angivelse ikke stemmer overens med indberetningen.

7.2.4 Afstemninger mellem angivelse og indberetning

Der er ingen automatiske afstemninger i SKATs systemer mellem angivelser og indberetninger. Der foretages heller ikke manuelle afstemninger.

Årligt gennemføres der en rykning på baggrund af en samkøring mellem det udloddende selskabs selvangivelses felt 37 (udloddet udbytte ifølge regnskabet) og de

indgivne udbytteangivelser. Regnskab 2 har oplyst, at mangler selskabets udbytteangivelse rykkes selskabet. Såfremt der er difference foretages intet.

For 2008 udbyttekørslen var startdifferencen 34 milliarder, hvor størstedelen ifølge Regnskab 2 formentlig er udlodninger datter/moderselskaber og fejlagtigt indkomstår i TastSelv.

Regnskab 2 har oplyst, at der udsendes rykkerskrivelser til de selskaber, som ikke har angivet udbytte.

Det udloddende selskab angiver udbytteskat i måneden efter vedtagelsen af udbytte, mens indberetning af udbyttemodtagere skal ske senest den 20. januar det efterfølgende år (se bilag 3 – tidslinie over udbytteskat). Dette betyder, at der er en stor tidsforskel på, hvornår de forskellige oplysninger er SKAT i hænde, hvilket gør at en eventuel afstemning mellem det angivne og det indberettede først kan ske op til et år efter angivelse er modtaget. Den udarbejde tidslinie er konfereret og godkendt både af Regnskab 2 samt Borger og Virksomhed.

Regnskab 2 har i april 2010 foretaget en afstemning mellem VPs oplysninger til de udloddende selskaber og indberetningen til Skat vedrørende C20-indexets oplysning om udloddet udbytte udloddet i 2009 (de 20 mest omsatte aktier på Københavns Fondsbørs). 9 af C20-indexets selskaber har udloddet og indgår i afstemningen.

Afstemningen er foretaget på grundlag af de i 3S angivne udbytter med reduceret udbytteskat ifølge dobbeltbeskatningsoverenskomst og de løbende indberetninger fra VP.

Afstemningen for de 9 C20-selskaber viser, at 1 selskab stemmer, og at 8 selskaber ikke stemmer.

3 selskaber fremstår uden indberetning af udbyttemodtager omfattet af VP-ordningen uagtet de 3 selskaber har oplyst udlodninger til aktionærer i VP-ordningen på kr. 5.202.583.

Regnskab 2 har oplyst, at de øvrige 5 selskaber udviser mindre differencer, som må tilskrives, at der er ændret i tallene i tiden mellem udarbejdelse af afstemningsliste og indberetning af de aktionærer, som indgår i tallet.

Samlet set er det ikke muligt, at efterforske differencerne, da der mangler revisionsspor om hvilket kontoførende pengeinstitut aktien er i depot.

Borger og Virksomhed er af den opfattelse, at det på tværs af systemerne er muligt at lave udsøgninger, således at en tilnærmelsesvis afstemning kan finde sted.

Det er Regnskab 2's opfattelse, at afstemning mellem angivelse og indberetning skal ske ved at "vende processen om", således at angivelse og indberetning skal ske samtidig (fremrykning af indberetningspligten). Dermed kan der indføres automatisk afstemning. Endvidere skal VP/pengeinstitutterne afstå fra, at rette når optælling (afstemningslister) er udarbejdet. Eventuelle efterfølgende rettelser skal foretages i samarbejde med SKAT.

En fremrykning af indberetningspligten kræver, at Skatteministeren benytter sin bemyndigelse i Skattekontrollovens § 9 A, stk. 5 til ændring af fristerne for indberetning af udbyttemodtagere.

7.3 Refusion af indeholdt skat

Refusioner knytter sig primært til ejere af børsnoterede aktier og investeringsbeviser, der ikke er omfattet af VP-ordningen.

Er aktieejer ikke fuldt skattepligtig til Danmark, kan der, hvis der er en dobbeltbeskatningsoverenskomst (DBO) med det land, hvori der er skattepligt, søges om refusion efter den gældende DBO. Refusion er en tilbagesøgning af for meget indeholdt udbytteskat, og dermed en ændring af det først angivne og indberettede.

7.3.1 Anmodning om refusion

Udbyttenota sendes til aktionæren få dage efter, det er vedtaget, at der skal udloddes udbytte. Når aktionæren har modtaget udbyttenotaen, kan der anmodes om refusion. Refusioner sker ved fremsendelse af blanket (06.003) og kopi af udbyttenota. Blanketten skal være stemplet af den udenlandske skattemyndighed i det land, aktionæren er skattepligtig til.

Efter rentecirkulæret skal SKAT tilbagebetale refusionen inden 1 måned efter kravets fremsættelse for at undgå rentebetaling. Imidlertid kan angivelses- og betalingsfristen medføre, at der kan gå op til henholdsvis 40 og 60 dage fra generalforsamlingen til betalingen skal ske. Derfor kan en hurtig anmodning om refusion bevirke tilbagebetaling af udbytteskat til aktionærer, inden den indeholdte udbytteskat er angivet og betalt. Regnskab 2 berosætter dog ofte refusionssagerne indtil, der er sket angivelse og/eller en betaling fra selskabet Regnskab 2 har oplyst, at problemet kan løses ved at angivelse og indberetning foretages samtidig (fremrykning af indberetningspligten).

Regnskab 2 udfører ikke kontrol af, om den pågældende investor reelt er aktionær i det pågældende selskab, eller om den pågældende investor reelt er skattepligtig til det pågældende udland. Blanketten gennemses af Regnskab 2 for at kontrollere, om alle oplysninger er med. Herefter udbetales refusionen.

Anvendelsen af Omnibusdepoter betyder, at der udskrives flere udbyttenotaer (swift-meddelelser) for den enkelte aktie. Det er Regnskab 2s opfattelse, at denne problemstilling besværliggør en kontrol af, hvorvidt der tilbagesøges udbytteskat mere end en gang pr. aktie.

Omnibusdepoter og nominee depoter (depot hvor de deponerede aktier ejes af andre end den registrerede depotindehaver) medfører desuden, at der ikke er kendskab til de reelle ejere af aktierne, hvorfor refusion udbetales uden dokumentation for ejerskabet og den faktiske udlodning.

Regnskab 2 har oplyst, at refusioner indtastes i 3S, med oplysning om navn, adresse/bankkonto, beløb, udloddende selskab (CVR), bundtnr. (systemjournal og revisionsspor). Bundnummeret gør det muligt at følge sporet fra SAP38 tilbage til 3S og de(n) fysiske blanket(ter) i Regnskab 2's arkiv.

Blanketter arkiveres fysisk i Regnskab 2's arkiv i de tastede bundter. Der oprettes ingen journalsager.

7.3.2 Regnearksordningen

For at reducere SKATs ressourceforbrug i forbindelse med anmodning om refusion, er der indgået en aftale mellem SKAT, Danske Bank, Nordea, SEB og Amagerbanken om en regnearksordning. Ved denne ordning indsender bankerne regneark udvisende hvilke udenlandske kunder, der har fået indeholdt udbytteskat med for høj sats i forhold til dobbeltbeskatningsaftalen mellem Danmark og det pågældende udland. For hver kunde oplyses identitet, aktie, udbyttes størrelse og den ønskede reduktion i udbytteskatten. Der sker ingen registrering af refusion i 3S.

Regnearket arkiveres elektronisk på H-drevet på det udloddende selskab samt udskrives og arkiveres fysisk med bilag i Regnskab 2.

7.3.3 Bogføring og udbetaling af refusion

Ved modtagelse hos Regnskab 2 tastes blanketten i 3S på de relevante år. På grundlag heraf dannes i 3S en udbetalingsrapport.

Udbetalingsrapporten redigeres efter den enkelte indsenders ønsker eller SKATs valg af bundtning af flere refusionsanmodninger.

Alle refusioner bogføres manuelt i SAP 38.

Hvis der er flere udbetalinger til samme investor eller pengeinstitut bogføres refusionerne som et beløb til udbetaling via SAP 38. Vurdering af hensigtsmæssigheden i at slå beløb sammen og underretningen til pengeinstituttet foretages af den, som behandler refusionsanmodningen.

Anmodning om refusion kan vedrøre udbytte for flere år, og vil i dette tilfælde blive bogført samlet i SAP38 på udbetalingsåret. Udbytte kan refunderes i op til 20 år efter indeholdelse af kildeskatten. Fra og med 2011 ændres dette til 3 år.

7.4 IT-understøttelse af opgaven

Til brug for udbytteskatteadministrationen benyttes et specielt modul i selskabsskattesystemet 3S. I 3S tastes angivelse for alle selskaber, indberetning for unoterede selskaber og refusion for alle selskaber på de relevante år. 3S modtager også indberetning fra VP-ordningen om danske modtagere af udbytte fra børsnoterede og unoterede selskaber. For udenlandske modtagere modtages kun oplysning fra børsnoterede selskaber.

Borger og Virksomhed har oplyst, at 3S fungerer, som et indberetningsmodul i lighed med øvrig manuel indberetning til eKapitaldelsystemerne på andre områder. Det vil sige, at 3S videresender de indtastede oplysninger til delsystemet UDBY under eKapital (det tidligere RKO), hvor alle oplysninger om udbyttemodtagere samles for både unoterede og børsnoterede aktier samt alle investeringsbeviser/ aktier i investeringsforeninger/selskaber. Dette sker uanset om de er børsnoterede/unoterede eller opdelt i personer og selskaber.

Udbetaling af refusion nedskriver den angivne udbytteskat i 3S og udbetales gennem SAP38. Der er en indbygget kontrol i 3S, der gør opmærksom på, såfremt der anmodes om mere i refusion end der er angivet i udbytteskat. Regnskab 2 har kun 1 gang været udsat for, at denne situation opstod.

Indberetninger om udbyttemodtagere, hvor der er indeholdt udbytteskat fra børsnoterede selskaber, sker elektronisk via VP til RKO/eKapital.

I 2008 er oplysninger fra 3S om udbytter og udbytteskat blevet tilgængelige via Business Object. Oplysninger modtaget i RKO/eKapital er også tilgængelige i Business Objects.

7.5 Opgørelse af nettoprovenu fra refusionsordningen

Provenuet fra kildebeskatningen af valutariske udlændinge kan ikke opgøres på baggrund af tallene i bogholderisystemet (SAP 38), da beløbene ikke splittes op på det år, refusionen reelt vedrører. Det betyder f.eks., at beløb bogført i 2009 reelt kan vedrøre et eller flere tidligere indkomstår.

En opgørelse vil kræve, at tal til brug for opgørelse af nettoprovenuet skal udsøges, sammenstilles og beregnes ud fra SAP38, 3S, RKO/eKapital og BO. Hertil kommer usikkerheder i datamaterialet i form af, at refusioner fra regnearksordningen ikke tastes i 3S, samt at bogføring af refusioner sker på udbetalingsåret.

Departementet har i samarbejde med Borger og Virksomhed samt Regnskab 2 udarbejdet en opgørelse over nettoprovenuet. Det er samstemmende oplyst, at de foretagne udsøgninger er behæftet med stor usikkerhed. Der er dog i enhederne ikke enighed om, dels hvordan nettoprovenuet bør opgøres, dels om det kan blive negativt, og dels om det overhovedet kan opgøres.

7.6 Tidligere undersøgelser

Intern Revision har erfaret, at området udbytteskat tidligere har været undersøgt ved 3 tilfælde. Det ses ikke umiddelbart, at der er sket en opfølgning på de nedenstående undersøgelser.

7.6.1 Rapport om reduceret udbytteskat for udenlandske investorer

Told- og Skatteregion København har i sommeren 2000 udarbejdet en rapport (j.nr. 99-5129-354) om den dokumentation, som de kontoførende institutter har liggende vedrørende kontohavere, som er omfattet af VP-ordningen. Undersøgelsen omfattede 2 danske banker. Regionen konkluderede, at der kun i 37 % af tilfældene var den korrekte dokumentation til stede i bankerne. Regionen anbefalede, at SKAT følger op på denne undersøgelse, samt at der sker en undersøgelse af andre banker.

7.6.2 Notat om udbytteadministrationen

På baggrund af et notat udarbejdet af den daværende udbytteadministration og kontrolkontor den 16. marts 2005 til SKATs direktion omhandlende udbytteadministrationen og de problemer, der knytter sig hertil, blev der nedsat en arbejdsgruppe i sommeren 2006. Arbejdsgruppen havde til hensigt at arbejde videre med problemstillingerne fra nævnte notat.

I maj 2007 har arbejdsgruppen udarbejdet et notat, hvori der oplistes fordele og ulemper i forbindelse med en fremrykning af den obligatoriske indberetningspligt. Herudover har arbejdsgruppen anbefalet, at der igangsættes et nærmere analysearbejde vedrørende konsekvenserne ved en sådan fremrykning af indberetningspligten. Notatet var en del af et problemkatalog vedrørende udbytteskat.

Borger og Virksomhed har oplyst, at rapporten fra denne gruppe blev opstarten til projekt "fremrykket ligning" og efterfølgende "Projekt e-kapital", for så vidt angår indberetningsdelen af udbytte (ikke angivelse).

Regnskab 2 har oplyst, at manglende fokus og organisationsændringer gjorde, at der på angivelsesdelen ikke kom noget ud af arbejdsgruppens problemkatalog.

7.6.3 Revision af udbytteadministrationen ved Skattecenter Ballerup

Intern Revision har i 2005 foretaget revision af udbytteadministrationen ved Skattecenter Ballerup (J.nr. 05-0721-006524). Intern Revision konkluderede bl.a. i denne forbindelse, at det ikke var tilfredsstillende, at det i visse situationer er muligt for modtagere af udbytte at få udbetalt udbytteskat, selvom der ikke til SKAT er indbetalt den indeholdte udbytteskat. Intern Revision bemærkede desuden, at udbytteadministrationen har ydet en stor indsats med at gøre opmærksom på de problemer der er/har været, bl.a. ved udarbejdelse af et problemkatalog (som er udarbejdet til brug for ovenstående arbejdsgruppe).

8. Konklusion

Formålet med undersøgelsen har været at undersøge refusionsordningen i forbindelse med for meget betalt kildeskat af udbytte, herunder opgørelse af SKATs provenu fra kildebeskatningen af udlændinge.

Intern Revision konstaterer på baggrund heraf, at

- *der kun med stor usikkerhed kan opgøres et tilnærmelsesvist korrekt nettoprovenu fra refusionsordningen ud fra de oplysninger, der er i SKATs systemer om udbytte og refusioner, idet en opgørelse af provenuet fra kildebeskatningen af valutarisk udlændinge vil kræve, at tal skal udsøges, sammenstilles og beregnes ud fra SAP38, 3S, RKO og BO. Hertil kommer usikkerheder i datamaterialet,*
- *SKAT mangler indberetninger/oplysninger til at kunne opgøre et korrekt nettoprovenu fra refusionsordningen, idet refusion via regnearksordningen ikke tastes i 3S, hvilket gør datamaterialet ufuldstændigt,*
- *forretningsprocesserne til registrering, opkrævning og sagsbehandling af udbytteskat er dokumenteret, men har ikke været fuldt opdateret,*
- *regnskabs- og IT-systemer ikke i tilstrækkelig grad understøtter en korrekt opgørelse af nettoprovenu fra refusionsordningen. Baggrunden herfor er, at refusioner kan tilbagesøges i op til 20 år, og bogføring i SAP38 af refusioner sker på udbetalingsåret. Indberetning af udbyttemodtagere lagres i RKO/eKapital eller 3S afhængigt af aktien/papirets art og aktionærens skattestatus.*

Intern Revision konstaterer yderligere, at

- *SKAT ikke har etableret en egentlig proces til styring af de samlede indberetninger, der skal benyttes ved opgørelse af nettoprovenuet, da der afhængigt af aktien/papirets art indberettes enten til 3S eller RKO/eKa-pital,*
- *der foretages ingen afstemninger mellem de udbytter, som selskaberne angiver, og de udbytter, som indberettes for udbyttemodtagere. Der gennemføres ligeledes ikke kontrol af, om den udbytteskat, som selskaberne indbetaler, også stemmer med den af udbyttemodtagere selvangivne udbytteskat. Afstemningsproblematikken er desuden påvirket af den tidsmæssige forskydning på næsten 1 år mellem angivelse og indberetning.*
- *der kan refunderes udbytteskat før, skatten er indbetalt/indberettet til SKAT,*
- *anvendelsen af Omnibusdepoter betyder, at der udskrives flere udbyttenotaer (swift-meddelelser) for den enkelte aktie. Der foretages ingen kontrol af, hvorvidt der tilbagesøges udbytteskat mere end en gang pr. aktie,*
- *der føres ingen kontrol i forbindelse med refusionsanmodninger med om investor reelt er aktieejer og om investor reelt er skattepligtig til Danmark eller ej,*
- *der ses ikke, at være fulgt op på de undersøgelser, som tidligere har været igangsat af SKAT på området.*

9. Anbefaling

- *Intern Revision skal på basis af ovenstående konklusion anbefale, at der etableres et overordnet ansvar for hele processen til håndtering af udbyttebeskatningen.*
- *der etableres et kontrolmiljø, som sikrer at der er overensstemmelse mellem angivelse og indberetning,*
- *der foretages en fornyet vurdering af den tidligere etablerede arbejdsgruppes problemkatalog for udbytteskat,*

10. Høring hos de reviderede enheder

Udkast til rapport har været til udtalelse hos de reviderede enheder.

Intern Revision har efter en gennemgang af de modtagne høringssvar taget en af konklusionerne ud.

2. Intern høring over udkast til rapport

Med en e-mail af 20. april 2010 sendte SIR inden afgivelsen af sin rapport et udkast i høring. Høringssvarene er for en dels vedkommende medtaget som bilag til den endelige rapport.

2.1 Regnskab 2 Midtjylland

Regnskab 2 Midtjylland afgav til udkastet et høringssvar, der er medtaget i bilag 4 til den endelige rapport. Høringssvaret har dette indhold:

Høringssvar

Regnskab 2 har følgende bemærkninger til rapporten:

Bemærkning til rapporten
Til afsnit 7.2.4 anfører Regnskab 2, at der ikke foretages afstemning mellem angivelse og indberetning. Derfor opdages en manglende angivelse (og betaling) ikke, hvis der kun er indsendt indberetning af udbyttemodtagere. Og indberetningen medfører godskrivning af udbytteskatten.

For de ca 2 millioner aktionærer i børsnoterede selskaber giver indberetningen af udbyttemodtagere ingen afstemningsmulighed overfor det udloddende selskabs angivelse.

Til afsnit 8, Konklusion anfører Regnskab 2 vedrørende den manglende afstemning af refusioner, at da udlændinge typisk får indeholdt udbytteskat med 28%. som er hovedreglen, er det ikke muligt at udskille udlændinges udbytte før refusion i 3S.

Ønsker til løsning af uhensigtsmæssighederne
Med forårspakken 2010 er der åbnet mulighed for, at fristen for indberetning af udbyttemodtagerne kan blive sammenfaldende med fristen for at angive og betale udbytteskat. Det må forventes, at denne mulighed udnyttes. Kombineres denne mulighed for fristsammenfald med en elektronisk indberetningsordning af udbytteangivelse/indberetning af udbyttemodtagere opnås en optimal løsning på området. Der kan herved spares en blanket baseret forretningsgang, ligesom den pt manglende afstemningsmulighed opnås.

VP ordningen udvides til at omfatte alle lande, som Danmark har en dobbeltbeskatningsoverenskomst med og til alle aktionærer, såvel fysiske som juridiske personer. Derved vil problemet med afstemning af refusioner og indeholdt udbytteskat blive løst. Samtidig sikres det, at der pr aktie kun gives reduktion 1 gang, hvor refusion i princippet kan ske for samme aktie i flere led.

Det må kræves for at være med i VP ordningen, at udenlandske aktieejere indberettes som aktieejere. Pengeinstitutterne, som står for depoterne, indestår for rigtigheden af den særlige skattestatus, som er markeret på depoterne.

Opfølgning på udbytteadministrationen
Som bemærkning til revisionens konklusion om opfølgning på tidligere undersøgelser samt bemærkningen i afsnit 7.6.2 om manglende fokus skal det oplyses, at siden 2003 har udbytteskatteadministrationen/Regnskab 2 haft adskillige tiltag overfor og sammen med HC og andre.

Summarisk oversigt:

2003
Udvidelse af VP ordningen

2004
Nedsættelse af arbejdsgruppe for at finde ansvarligt kontor i HC
Nedsættelse af arbejdsgruppe til genoptagelse af brug af 3 S

2005
Fortsat arbejde med brug af 3 S
Nedsættelse af arbejdsgruppe om fristændring for indberetning af udbyttemodtagere

2006
Henvendelse til HC om manglende afstemning mellem angivelse og godskrivning af udbyttemodtagere.

I forbindelse med etablering af kompetencecenter Udbytte- og Royaltyskal blev udsendt en Intern meddelelse 30.11.2006, som i bilag 3 havde en opregning af udbytteskat og de udfordringer som pressede på at blive løst.

2007
Refusioner og fristerne herfor
Udvidelse af VP ordningen sammen med Finansrådet

2008
Med i Projekt Fremrykket Ligning – fremrykket indberetning af udbyttemodtagere
Møde med Departementet
(som har resulteret i lovændringer)

Foreslået hurtig digitalisering af udbytteadministrationen

2009
Vedtaget nyt lovgrundlag for indberetningsfristen, bemyndigelse til ministeren

2010
Fremsat ovenanførte forslag om hamonisering af angivelse/indberetningsfrister og digitaliseret indberetningsordning af udbytteangivelse/indberetning

Borger og Virksomhed har følgende bemærkninger til rapporten:

Bemærkninger til rapporten

Udlodninger fra investeringsforeninger indberettes ikke gennem 3S, selvom de er unoterede. Dette gælder, fra og med 2010 også de unoterede investeringsselskaber.

Tasteopgaven gennem 3S omfatter (efter ændringen i L201) alene unoterede danske aktier som ikke er indskrevet i Værdipapircentralen. De ikke indskrevne unoterede selskaber kan dog indberette elektronisk (TP- indberetning eller bånd, kassette mv.) udenom 3S og direkte til delsystem UDBY.

Der indberettes om udenlandske udbyttemodtagere uanset om udlodningen stammer fra børsnoterede eller unoterede aktier/beviser

BO er en kopiregistrering af oplysninger indberettet efter de obligatoriske indberetningspligter og er derfor ikke noget selvstændigt register.

Afsnit 7.2.3 efterfølgende korrektioner omhandler alene indberetningen foretaget af de kontoførende. Retter selskabet selv, som har indberetningspligt vil de jo også kunne rette angivelsen, da de selv står for begge dele.

Afsnit 7.2.4 omtales i 6 afsnit en undersøgelse der siger, at 3 børsnoterede selskaber fremstår uden indberetning om udbyttemodtagerne. Borger og Virksomhed har vanskelig ved at tro at det er sandt, da indberetningen kommer fra de kontoførende og ikke fra selskabet selv. Det skulle være et sammentræf, såfremt der ikke er flere udbyttemodtagere og at de alle skulle have samme kontoførende institut.

Hvis den omtalte undersøgelse alene omfatter den administrative indberetning om VP-ordningen, hvilket Borger og Virksomhed formoder, så kan undersøgelsen virke misvisende, idet indberetningerne om udbyttemodtagerne (uanset VP-ord-ning eller ej) vil indgå i e-Kapitalindkomstregistret UDBY eller IFPA.

I afsnit 7.2.4, tredjesidste afsnit anføres, at Borger og virksomhed er af den opfattelse at det på tværs af systemerne er muligt at lave udsøgninger, således at en tilnærmelsesvis afstemning kan finde sted. Dette er korrekt for de unoterede, idet der er sammenfald mellem angivelsen og indberetningspligt om udbyttemodtagerne og, som I selv og udbytteadministrationen anfører, at både angivelse og indberetning for de unoterede i de fleste tilfælde indsendes samtidig. Det mener Borger og Virksomhed fortsat.

For de børsnoterede er det først muligt når ændringen (L201) slår igennem fra og med 2010. Dog vil den optimale afstemning tørst kunne etableres når den løbende indberetning forhåbentlig indføres fra og med 2011. Ovenstående har Borger og Virksomhed sagt flere gange på vores møder, og det vil være unfair at skrive den tekst der står.

...

Borger og Virksomhed har oplyst at der er sket en række tiltag på området, her kan nævnes:

2009:
Indberetningen vedrørende indkomståret 2009 (udbyttemodtagerens)
Der indføres obligatorisk indberetningspligt af CVR/SE nr. og navn på den udloddende investeringsforening mv. (før frivillig)

Gennem e-Kapital projektet sættes fokus på, at alle opfylder den pålagte indberetningspligt

Der indføres obligatorisk indberetningspligt om depotkoden (investeringsforeninger mv.). Dvs. aktier/beviser i pensionsdepoter er ikke længere undtaget fra indberetningspligt.

2010:
Indberetningen vedrørende indkomståret 2010 (udbyttemodtagerens) Generelt ændres definitionen af børsnoterede og unoterede til - optaget til handel på et reguleret marked, eller ikke optaget til handel på et reguleret marked.

Den ændrede definition betyder, at flere af de tidligere unoterede aktier vil blive indberettet elektronisk via de kontoførende institutter. Det betyder, at indberetningerne fra selskaberne selv indskrænkes og der sikres en bedre og fyldestgørende indberetning.

Der indføres obligatorisk indberetningspligt af CVR/SE nr. på det udloddende selskab (børsnoterede) mv.

Der indføres obligatorisk indberetningspligt om depotkoden (aktier mv.). Dvs. aktier i pensionsdepoter er ikke længere undtaget fra indberetningspligt.

5 % reglen om undtagelse fra indberetningspligt ophæves og der skal indhentes om den hvortil udlodningen er foretaget.

Åbningstiderne udvides for IT-indberetning til 1. juli indkomståret + 2

2011:
Der indføres løbende indberetningspligt om udloddede udbytter til både personer og selskaber

Konklusionens sidste afsnit synes unfair ud fra de ændringer. som SKAT har gennemført med L201. Der kan gøres mere, men der er med disse ændringer, samt en indberetningsmæssig afstemning gennem 3S og UDBY, så er der gjort et stort gennembrud på området.

Det er desuden Borger & Virksomheds opfattelse, at der med de løbende korrektioner af indberetningssystemerne og lovgrundlaget for indberetningerne 2009-2011 er gjort væsentlige tiltag til understøttelse af afstemningen og indberetningen, men mener dog, at følgende løsningsforslag kunne være relevante:

- *Afstemninger – f.eks vil en styrket indberetningskontrol på kildegrundlaget (selskab/depotregistrering) være en god løsning.*
- *Indførsel af en hjemmel, som gør de forskellige kontoførende institutter ansvarlige for korrekt administration/indberetning af udbytteskat. En hjemmel som svarer til hjemlen i Kildeskattelovens § 65 omkring hæftelse ved anvendelse/administration af frikort.*
- *Indberetning af råderet (fuldmagtsforhold) over de enkelte depoter, idet man herved vil få at vide, hvem der har det reelle ejerskab over aktierne (Gennemsigtighed i deponeringen).*
- *Ændret kunderegistrering og indberetning af ejerforhold, således at et par enkelte af de eksisterende ejerstatuskoder splittes yderligere op. Fx i ejerforhold der på udlandssiden gælder eneejer person, eneejer selskab, flere end 2 ejere og administrator.*
- *IT-understøttelse af hele frikortproceduren (udstedelse, registrering) og udstilling i lighed med Forespørgsel på udbytteindeholdelsesprocent*
- *En indberetningsmarkering for at personen er med i den såkaldte "'VP ordning"*

Med skattereformen blev det muligt at foretage forskellige systemtiltag der vil kunne forbedre indberetningen om udbyttemodtagerne, og som ligeledes kan bane vejen for at foretage en bedre afstemning af udlodninger fra både børsnoterede, unoterede og investeringsforeningsbeviser mv.

2.2 Øvrigt materiale vedrørende høringen

Det materiale, som vi har gennemgået, indeholder nogle e-mails om udkastet, som ikke blev medtaget i den endelige rapport. Der er tale om en e-mailveksling internt i Skatteministeriet.

2.2.1 Med en e-mail af 21. april 2010 videresendte Ivar Nordland udkastet til Intern Revisions rapport til Andreas Bo Larsen og Søren Aslak med disse bemærkninger:

T:O. Rapporten giver et godt billede at de praktiske problemer vi har, og som under alle omstændigheder skal løses. Kan OECD projektet give input til dette vil det kun være godt. I øvrigt spændende læsning

2.2.2 I en e-mail af 26. april 2010 til Lise Bo Nielsen, c.c. Ivar Nordland, begge Koncerncentret, Jura og Samfundsøkonomi, meddelte chefkonsulent SkatErhverv Hanne Kathrine Lange:

> *Jeg har ingen kommentarer, og jeg er enig i anbefalingerne*

3. Påtegning på rapporten

Der foreligger i det materiale, som er indgået i vores undersøgelse, et eksemplar af notatet, der er påført en håndskrevet påtegning:

> *Læst*
> *18.5.10*
> *[signatur]*

I materialet findes en e-mail dateret den 19. maj 2010 og skrevet af Peter B. Krontoft, SIR. Af e-mailen fremgår:

> *Vedlagt fremsendes revisionsrapport vedrørende*
>
> - *Undersøgelse af Provenuet fra kildebeskatningen af udlændinge – udbytteskat.*
>
> *Revisionsrapporten er dags dato sendt til departementschef Peter Loft med revisionschefens påtegning.*

Efter indholdet af denne mail lægger vi til grund, at påtegningen hidrører fra daværende chef for SIR Kjeld Rasmussen.

Vi bemærker, at underskriften fremtræder som identisk med den, der er påført SIRs rapport af 30. maj 2013, jf. herom kapitel 11, afsnit 3.2, nedenfor.

Kapitel 10 Forløbet efter SIRs rapport af 10. maj 2010

1. Forelæggelse for departementschefen – maj 2010

1.1 Forelæggelsen

SIRs rapport af 10. maj 2010 blev den 31. maj 2010 forelagt for departementschef Peter Loft. Af forelæggelsen, der er udarbejdet af Bente Lindberg og godkendt og påtegnet af Jens Madsen den 1. juni 2010 og af Karsten Juncher den 2. juni 2010, fremgår:

> ***Anledning:*** *Intern revisions kritiske revisionsrapporter. Månedsrapport for april-maj samt opfølgningsprotokollen.*
>
> ***Sagen kort:*** *Skatteministeriet følger op på Intern revisions rapporter, jf. procedurebeskrivelse af 17. august 2009. l de tilfælde, hvor Intern revision konkluderer, at et område er "ikke tilfredsstillende" forelægges rapporten for dig hurtigst muligt i en særligt hastende proces. Ligeledes orienteres du månedsvist om status for øvrige rapporter og du godkender revisionsprotokollen, der herefter sendes til Rigsrevisionen.*
>
> *Intern revision har sendt i alt 16 rapporter og lign. i perioden 25. marts-27. maj. De senest ankomne rapporter har en høj kritikhøjde,* ***alle rapporter er vedlagt som bilag****.*
>
> *...*
> *Pga. den store mængde rapporter er der nedenfor kun opsummeret ganske kort om de kritiske rapporter. Det bemærkes samtidigt, at intern revision med den nye revisionschef har valgt at også at sende rapporterne direkte til de ansvarlige direktører på området. Denne praksis er ny og er ikke omfattet af procedurebeskrivelsen.*
>
> *...*
> *Bilag 3.*
> *Kritisk revisionsrapport, jf. din anmodning om særlig undersøgelse af: "Undersøgelse af provenuet fra kildebeskatningen af udlændinge – udbytteskat, jf. revisionsrapport nr. 09-203, modtaget af Økonomi 19. maj 2010.*
>
> *Revisionen er udført på baggrund af ønske fra dig. Baggrunden var, at forsøg på at opgøre provenuet fra kildebeskatningen af valutariske udlændinges udbytter fra danske aktieselskaber og investeringsforeninger viste, at der muligvis var risiko for, at der refunderes for meget kildeskat via refusionsordningen.*
>
> *<u>IR's kritik:</u>*
> *Der er ikke anført en samlet kritikhøjde, men IR vurderer bl.a., at:*

1. *der kun med stor usikkerhed kan opgøres et tilnærmelsesvist korrekt nettoprovenu fra refusionsordningen ud fra de oplysninger der er i SKATs systemer om udbytte og refusioner*
2. *at SKAT mangler indberetninger/oplysninger til at kunne opgøre korrekt nettoprovenu*
3. *forretningsprocesserne til registrering mv. ikke har været fuldt opdaterede*
4. *regnskabs og it-systemer ikke i tilstrækkelig grad har understøttet en korrekt opgørelse af nettoprovenu fra refusionsordninger*

Yderligere peges på en række mangler og usikkerheder, jf. revisionsrapportens side 12, bl.a.

1. *SKAT ikke har etableret en egentlig proces til styring af de samlede indbetalinger, der skal benyttes til opgørelse af nettoprovenuet*
2. *Der ikke foretages afstemninger mellem de udbytter, som selskaberne angiver og de udbytter som indberettes for udbyttemodtagere mv. Endvidere foretages ikke kontrol af, om den udbytteskat, som selskaberne indbetaler også stemmer med den udbytteskat som udbyttemodtagerne har selvangivet*
3. *Der kan refunderes udbytteskat før skatten er indbetalt/indberettet til SKAT*
4. *Anvendelse af Omnibusdepoter betyder, at der udskrives flere udbyttenotater for den enkelte aktie. Der foretages ikke kontrol af om den udbytteskat, som selskaberne indbetaler mv.*

<u>Intern revisions anbefalinger:</u>

1. *At der etableres et overordnet ansvar for hele processen til håndtering af udbyttebeskatningen*
2. *At der etableres et kontrolmiljø, som sikre, at der er overensstemmelse mellem angivelse og indbetaling*
3. *Der foretages en fornyet vurdering af den tidligere etablerede arbejdsgruppes problemkatalog for udbytteskat*

<u>Økonomis indstilling til placering af organisatorisk opfølgning:</u>
Ansvaret for SKATs proces til håndtering af udbyttebeskatning deles af flere procesejere. Der er ikke defineret overordnet ansvar for hele processen. Økonomi indhenter udtalelse fra Produktionsforum og Juridisk forum og sagen forelægges herefter samlet for departementschefen.

Forelæggelsen er påtegnet af Peter Loft den 4. juni 2010.

1.2 Opfølgningsprotokollen april-maj 2010

I opfølgningsprotokollen for april-maj 2010 vedrørende regnskabsåret 2009 er anført de udestående revisionsrapporter med tilhørende kommentarer. Ud for 09-203: Departementschefens anmodning: *Undersøgelse af provenuet fra kildebeskatningen af udlændinge – udbytteskat* er efter en angivelse af indholdet af revisionens kritik og dens anbefalinger i kolonnen *Væsentlighed* anført:

> *Ja, udlodning af udbytte kan medføre refusion af for meget kildeskat. Beløbsmæssig omfang ikke kendt.*

2. Produktionsforums møde den 21. juni 2010

2.1 Forberedelse af mødet

Til mødet forelå en dagsorden, hvis punkt 11 var *Behandling af revisionsrapporter*.

Som materiale til dette punkt var anført:

- *Oplæg til drøftelse.*
- *Oversigt over rapporterne.*
- *Forslag til kommissorium til arbejdsgruppe vedr. alm. sagsbehandlingsprincipper.*
- *10 revisionsrapporter.*

2.2 Mødet

I mødet deltog Steffen Normann Hansen, Karsten Juncher, Preben Kristiansen, Richard Hanlov, Jan Lund, Lars Tjærby Rasmussen, Kirsten Otbo, Erling Andersen, Kim Bak, Karin Bergen, Jens Sørensen, Lars Møller Madsen, Cecilie Fernstrøm og Kent Sørensen.

2.3 Nedsættelse af en arbejdsgruppe

2.3.1 Af beslutningsprotokollen fremgår:

> *Pkt. 11. Revisionsrapport vedr. provenuet fra kildebeskatning af udlændinge – udbytteskat*:

Produktionsforum besluttede at nedsætte en arbejdsgruppe under Borger og Virksomhed med repræsentanter fra Jura og Samfundsøkonomi og Regnskab, som skal komme med helt konkrete forslag til, hvorledes området kan håndteres fremover.

Som ansvarlig er anført Jens Sørensen.

2.3.2 Arbejdsgruppens kommissorium er gengivet i afsnit 4.3 nedenfor.

2.3.3 Arbejdsgruppens medlemmer var Andreas Bo Larsen Jura og Samfundsøkonomi, Skatteadministration, Jette Zester og Karina Tangaa Jul Andersen, begge Borger og Virksomhed, Afregning Person, Pia Kolind Nielsen, Pia Eder, Vibeke Varnes Hoffmann og Troels Holst Larsen, alle Borger og Virksomhed, Afregning Erhverv, samt Bente Klein Fridberg, Sven Nielsen, Laurits Cramer og Lisbeth Rømer, alle Regnskab 2.

2.3.4 Arbejdsgruppen, hvis arbejde undervejs blev rapporteret til Produktionsforum, afgav sin rapport den 8. juni 2011, jf. afsnit 22 nedenfor. Det materiale, som vi har gennemgået, indeholder en række e-mails mv., der belyser arbejdet i gruppen. Da gruppens arbejde ikke i sig selv giver anledning til bemærkninger, er dette materiale ikke gengivet.

3. Indtægtslisterne, 1. og 2. kvartal 2010

Mio. kr.	2009	2010	År til dato 2009	År til dato 2010
Januar	426	220	426	220
Februar	257	314	683	534
Marts	255	354	938	889
April	196	124	1.134	1.013
Maj	1.179	-1.401	2.913	-388
Juni	2.303	145	5.216	-243

4. Juridisk Forums møde den 7. september 2010

SIRs rapport af 10. maj 2010 blev behandlet på et møde i Juridisk Forum den 7. september 2010.

4.1 Forberedelse af mødet

4.1.1 Til brug for mødet var der i Skatteministeriet udarbejdet en forelæggelse af dette indhold:

Anledning: *Kritisk revisionsrapport fra Intern Revision om provenuet fra udbytte-kildebeskatning af udlændinge*

Sagen kort: *Økonomi har den 11. juni 2010 sendt månedsrapport for april/maj, opfølgningsrapport og en kritisk rapport fra Intern Revision "Undersøgelse af provenuet fra kildebeskatning af udlændinge – udbytteskat" til behandling i Juridisk Forum.*

Rapporten er også sendt til Produktionsforum, og efter indhentelse af udtalelse fra de to fora forelægges sagen samlet for departementschefen (igen). Produktionsforum har på sit møde den 21. juni 2010 besluttet at nedsætte en arbejdsgruppe under Borger og virksomhed med repræsentanter fra Jura og Samfundsøkonomi og Regnskab, som skal komme med helt konkrete forslag til, hvordan opgaven kan håndteres fremover. Der er lagt op til, at arbejdsgruppen skal give en status til Produktionsforum på sit arbejde i oktober 2010. Jens Sørensen, som stod som ansvarlig for punktet i Produktionsforum, har oplyst, at ...

Revisionen er udført på baggrund af et ønske fra departementschefen. Baggrunden var, at forsøg på at opgøre provenuet fra kildebeskatningen af valutariske udlændinges udbytter fra danske aktieselskaber og investeringsforeninger viste, at der muligvis var risiko for, at der refunderes for meget kildeskat via refusionsordningen jf. nærmere nedenfor.

Revisionen vurderer bl.a., at der kun med stor usikkerhed kan opgøres et tilnærmelsesvis korrekt nettoprovenu fra refusionsordningen, at der ikke er etableret en egentlig proces til styring af de samlede indbetalinger, at der ikke foretages afstemning mellem angivne og selvangivne udbytter og kontrol af om den af selskabet betalte udbytteskat stemmer med den af modtageren selvangivne udbytteskat. Endvidere henvises der til, at der kan refunderes udbytteskat før skatten er indbetalt/indberettet til SKAT.

Intern Revision anbefaler,

1. *at der etableres et overordnet ansvar for hele processen til håndtering af udbyttebeskatningen,*
2. *at der etableres et kontrolmiljø, som sikrer, at der er overensstemmelse mellem angivelse og indberetning og*
3. *at der foretages en fornyet vurdering af den tidligere etablerede arbejdsgruppes problemkatalog for udbytteskat.*

Den under pkt. 3 nævnte arbejdsgruppe har i et i maj 2007 udarbejdet notat oplistet fordele og ulemper i forbindelse med en fremrykning af den obligatoriske indberetningspligt og anbefalet, at der igangsættes et nærmere analysearbejde ved en fremrykning af indberetningspligten. [Jf. om denne arbejdsgruppe i kapitel 8, afsnit 2.2, ovenfor]

Der er siden indført en bemyndigelsesbestemmelse i Skattekontrollovens § 9 A, stk. 5, så Skatteministeren kan ændre bl.a. fristerne for indberetning af udbyttemodtagere. [Ved lov nr. 462 af 12. juni 2009, jf. herom i kapitel 8, afsnit 5, ovenfor]

Bemyndigelsesbestemmelsen er ved at blive udmøntet i en bekendtgørelse, men der er visse problemer med at få angivelsesfristerne og indberetningsfristerne til at passe sammen, idet der er forskellige angivelsesfrister for forskellige selskaber – og det ikke altid vil være muligt for dem, der skal indberette for et depot, at vide, hvilken angivelsesfrist de enkelte selskaber har. Så måske skal angivelsesfristerne ensartes i samme forbindelse, hvilket vil give statskassen et rentetab – selv om den samlede øvelse vil give bedre afstemningsmuligheder og dermed et provenu.

Juridisk Forum behandlede på sit møde den 2. marts 2010 et notat fra Ivar (vedlagt som bilag 2) om at melde deltagere ind til et såkaldt TRACE-projekt i OECD-regi, som skal designe et system, hvor modtagere af aktieudbytter fra andre lande kan slippe for at søge refusion af kildeskat efter dobbeltbeskatningsoverenskomsterne til gengæld for, at deres bank påtager sig på automatisk basis en gang om året at levere oplysninger om skatteyderen og de modtagne beløb til såvel kildestaten som bopælsstaten. Ivar orienterede om, at de nordiske lande er opfordret til gå foran – og eventuelt som foregangslande indfører et system for indberetning af oplysninger til både kildestat og bopælsstat, så modtagere af aktieudbytter kan slippe for at søge refusion af kildeskat efter dobbeltbeskatningsoverenskomsterne. Der er efterfølgende meldt en medarbejder fra Borger og Virksomhed og to medarbejdere fra Jura og Samfundsøkonomi ind til projektet.[Ivar Nordlands notat er gengivet i kapitel 8, afsnit 9.1]

Det fremgår af notatet, at en anledning til særlig dansk interesse for projektet må være, at den danske ordning for refusion af kildeskat – herunder den særlige danske ordning for indeholdelse af nettokildeskat i forhold til visse udvalgte lande – ikke lader til at fungere tilfredsstillende, jf. en tidligere forelæggelse for departementschefen af 9/10 2009 (vedlagt som bilag 1). Det fremgår, at i perioden 2006-8 blev stort set hele den opkrævede kildeskat på 4 milliarder kroner refunderet på trods af, at den fremherskende aftalesats er 15%, mens indeholdelsessatsen er 28%. Endvidere fremgår, at den såkaldte nettokildeskatteordning (regnearksordningen) er udformet på en sådan måde, at der ikke forlanges bopælsattester for,

hvor skatteyderen er hjemmehørende, og at administrationen af danske operatører til dels er udliciteret til amerikanske storbanker, der opbevarer aktierne i omnibusdepoter uden mulighed for kontrol. Set over perioden 2006-8 var 60% af udbetalingerne via "regnearksordningen" helt skattefri. Problemstillingen er herefter overladt til Intern Revision.

Der ser således ud til, at revisionen er gennemført på baggrund af denne tidligere forelæggelse.

***Indstilling:** Det indstilles, at Juridisk Forum melder tilbage til Økonomi, at opfølgning på/udtalelse til Intern Revisions anbefalinger først og fremmest findes at henhøre under Produktionsforums ressortområde.*

Det kan dog oplyses til Økonomi, at Jura og Samfundsøkonomi deltager i den af Produktionsforum nedsatte arbejdsgruppe og i TRACE-projektet. TRACE-projektet afholder sit første møde i oktober 2010, men en eventuel ændring af de danske regler som følge af projektet ligger flere år ude i fremtiden.

Endvidere er Jura og Samfundsøkonomi i samarbejde med Regnskab 2 ved at få udmøntet bemyndigelsesbestemmelsen i Skattekontrollovens § 9 A, stk. 5, så der bliver bedre mulighed for at afstemme tilbagesøgerens oplysninger med indberettede oplysninger.

4.1.2 Pkt. 10 på dagsordenen var *Revisionsprotokol og revisionsrapport*. Til dette punkt forelå ifølge indkaldelsen følgende materiale: Revisionsprotokol for april/maj, opfølgningsprotokol, revisionsrapport om kildebeskatningen af udbytte for udlændinge og forelæggelse herom. Af mødeindkaldelsen, som blev sendt pr. e-mail den 2. september 2010, fremgår:

Dagsorden og bilag er på 262 sider – og fylder så meget, at jeg ikke kan sende det samlet ud via mailen. Jeg vil derfor printe det ud og lægge det til jer.

4.1.3 Af den kommenterede dagsorden til mødet fremgår vedrørende punkt 10:

<u>10. Revisionsprotokol og revisionsrapport</u>
Der er sendt en revisionsprotokol (månedslisten) ud for april/maj, opfølgningsprotokol, revisionsrapport om kildebeskatningen af udbytte for udlændinge og forelæggelse herom ud til mødet.

På månedslisten for april/maj er der kun en enkelt rapport, hvor Juridisk Forum (og Produktionsforum) er bedt om en udtalelse: "Undersøgelse af provenuet fra kildebeskatningen af udlændinge – udbytteskat". Denne revisionsrapport er udsendt til mødet sammen med en forelæggelse.

Som det fremgår af forelæggelsen har rapporten været behandlet i Produktionsforum i juni. Produktionsforum har besluttet at nedsætte en arbejdsgruppe under Borger og Virksomhed med repræsentanter fra Jura og Samfundsøkonomi og Regnskab, som skal komme med helt konkrete forslag til, hvordan opgaven kan håndteres fremover. Jeg har i forelæggelsen lagt op til at få status for arbejdsgruppen fra Jens Sørensen, men det har ikke nået at komme med i selve forelæggelsen. Jens Sørensen har i dag fredag den 3. september oplyst, at han vil sende et udkast til kommissorium til mig på mandag – jeg tager kopier af kommissoriet med til mødet med henblik på at vurdere, hvad Jura og Samfundsøkonomi eventuelt kan bidrage med og hvem der kan deltage. Se i øvrigt indstillingen i forelæggelsen.

4.2 Mødet

Det materiale, som vi har gennemgået, viser ikke, hvem der deltog i mødet. Det fremgår imidlertid af den kommenterede dagsorden, der blev udsendt kort før mødet, at der ikke var indkommet afbud.

I beslutningsprotokollen er det om punktet anført:

Revisionsprotokollen blev taget til efterretning. …

For så vidt angår den udsendt revisionsrapport om kildebeskatning af udbytte for udlændinge, var der enighed om at bakke op om Intern Revisions anbefalinger og at det er en opgave, der bør fremmes. Produktionsforum har besluttet at nedsætte en styre-/arbejdsgruppe til at følge op på rapporten, hvor også Jura og Samfundsøkonomi indbydes til at deltage, og der blev omdelt et udkast til kommissorium. Ivar deltager i styregruppen. Eva udarbejder et udkast til svar til Økonomi.

4.3 Udkast til kommissorium for arbejdsgruppe og styregruppe

4.3.1 Det udkast til kommissorium for den arbejdsgruppe og styregruppe, som er omtalt i afsnit 4.1 ovenfor, havde dette indhold:

Udkast til kommissorium for styregruppe/arbejdsgruppe, der skal følge op revisionsundersøgelsen omkring provenuet fra kildebeskatning af udlændinge – udbytteskat.

Skatteministeriet har i forbindelse med et forsøg på at opgøre provenuet fra kildebeskatningen af valutariske udlændinges udbytter fra danske aktieselskaber og investeringsforeninger stødt på den problemstilling, at det ikke kan udelukkes, at der refunderes for meget kildeskat via den såkaldte refusionsordning.

På den baggrund har Intern revision foretaget en undersøgelse af provenuet fra kildebeskatning af udlændinge – udbytteskat. Revisionsrapporten er dateret d. 10. maj 2010, og af konklusionen fremgår bl.a. følgende:

- *at der kun med stor usikkerhed kan opgøres et tilnærmelsesvist korrekt nettoprovenu fra refusionsordningen ud fra de oplysninger, der er i SKAT's systemer om udbytte og refusioner.*
- *at SKAT mangler indberetninger/oplysninger for til at kunne opgøre et korrekt nettoprovenu fra refusionsordningen*
- *at forretningsprocesserne ikke er fuldt opdaterede*
- *at regnskabs- og IT-systemerne ikke i tilstrækkelig grad understøtter en korrekt opgørelse af nettoprovenuet fra refusionsordningen,*
- *at der ikke er etableret en egentlig proces til styring af de samlede indberetninger,*
- *at der ikke foretages afstemninger mellem de udbytter, som selskaberne angiver, og de udbytter, som indberettes for udbyttemodtager,*
- *at der kan refunderes udbytteskat før skatten er indberettet til SKAT,*
- *at anvendelsen af Omnibusdepoter betyder, at der udskrives flere udbyttenotaer for den enkelte aktie,*
- *at der ikke føres kontrol med, om investor reelt er aktieejer og reelt er skattepligtig til Danmark,*
- *at der ikke ses at være fulgt op på de undersøgelser, som tidligere har været igangsat af SKAT på området.*

På den baggrund har produktionsforum d. 21. juni 2010 besluttet, at der skal nedsættes en arbejdsgruppe under Borger og Virksomheder med repræsentanter fra Jura og Samfundsøkonomi og Regnskab, der skal analysere opgaven og komme med forslag til nye processer.

Arbejdsgruppens opgaver omfatter to områder:

1. *Analysere og kommer med forslag til forbedring af processen angivelse/indberetning og betaling af udbytteskat.*

2. *Analysere og komme med forslag til forbedring af processen til sikring af udbytteskatteprovenu af udenlandske aktionærer*

Deltagerne i arbejdsgruppen kan efter behov arbejde med et eller begge områder.

1.: Forslag til forbedring af processen angivelse/indberetning og betaling af udbytteskat.
Arbejdsgruppen skal komme med forslag en proces, hvorved der kommer overensstemmelse mellem aktionærernes godskrivning og de udloddende selskabers angivelse og betaling.

Arbejdsgruppen skal foreslå en proces, så oplysninger om udlodning af udbytter kan kræves afgivet digitalt.

Arbejdsgruppen skal foreslå processer til optimering af automatiske/maskinelle kontroller.

2.: Forslag til forbedring af processen til sikring af udbytteskatteprovenu af udenlandske aktionærer
Arbejdsgruppen skal komme med forslag til en proces til sikring af udbytteskatteprovenu fra udlændinge.

Det er et krav til processer og forretningsgange, at administrationen af udbytteskat i størst muligt omfang reducerer refusioner ved at indføre nettoafregning.

Arbejdsgruppen skal foreslå en proces til kvalitetssikring af oplysninger, som skal udveksles med udlandet.

Deltagere:
Borger og Virksomheder (Afregning Erhverv og Afregning Person)
Jura og Samfundsøkonomi (Selskab og aktionærer og Skatteadministration)
Regnskab 2
Evt Koncern IT (Vejledning og Afregning Erhverv)

Antal deltagere fra de enkelte enheder aftales i arbejdsgruppen.

Styregruppen
Arbejdsgruppen refererer til en styregruppe, der skal sikre

- *at der etableres et overordnet ansvar for hele processen til håndtering af udbyttebeskatningen*
- *at der etableres et kontrolmiljø, som sikrer at der er overensstemmelse mellem angivelse og indberetning,*
- *at der foretages en fornyet vurdering af den tidligere etablerede arbejdsgruppes problemkatalog for udbytteskat.*

Styregruppen har ansvaret for fremdrift i arbejdsgruppens arbejde samt for at fremlægger det endelige forslag for Produktionsforum.

Deltagere:
Fagdirektør Richard Hanlov, Borger og Erhverv
Direktør Jens Sørensen, Midtjylland
Xxx,xxx, Jura og Samfundsøkonomi
Skattedirektør Lars Nørding, Regnskab

4.3.2 Ifølge opfølgningslisten fra mødet skulle punktet følges op på Juridisk Forums møde den 28. september 2010. Se om dette møde afsnit 5 nedenfor.

5. Juridisk Forums møde den 28. september 2010

5.1 Forberedelse af mødet

5.1.1 Af en forelæggelse for afdelingschef Birgitte Christensen til brug for dette møde fremgår et udkast til Juridisk Forums tilbagemelding til Økonomi. Det hedder i udkastet:

Anledning: *Udkast til Juridisk Forums tilbagemelding til Økonomi i anledning af månedsrapporten for april/maj, opfølgningsrapport og kritisk revisionsrapport fra Intern Revision om provenuet fra udbyttekildebeskatning af udlændinge*

Sagen kort: *Økonomi har den 11. juni 2010 sendt månedsrapport for april/maj, opfølgningsrapport og en kritisk rapport fra Intern Revision "Undersøgelse af provenuet fra kildebeskatning af udlændinge – udbytteskat" til behandling i Juridisk Forum. Månedsrapporten, opfølgningslisten og den konkrete revisionsrapport blev behandlet på Juridisk Forums møde den 7. september 2010.*

…

Rapporten om udbyttekildebeskatning af udlændinge er både sendt til opfølgning i Produktionsforum og Juridisk Forum, og efter indhentelse af udtalelse fra de to

fora forelægges sagen samlet for Peter. Produktionsforum har på sit møde den 21. juni 2010 besluttet at nedsætte en arbejdsgruppe under Borger og Virksomhed med repræsentanter fra Jura og Samfundsøkonomi og Regnskab, som skal komme med helt konkrete forslag til, hvordan opgaven kan håndteres fremover.

En tilbagemelding blev drøftet på Juridisk Forums møde, hvor revisionsrapporten og en forelæggelse herom med bilag var vedlagt.

På mødet blev der også omdelt et udkast til kommissorium for den styre-/arbejdsgruppe, som Produktionsforum har besluttet at nedsætte. Juridisk Forum besluttede, at Ivar deltager i en styregruppe, idet det forudsættes, at der også bliver nedsat en arbejdsgruppe.

Der var i Juridisk Forum enighed om at bakke op om Intern Revisions anbefalinger og om, at situationen er kritisk, og at det er en opgave, der bør fremmes mest muligt – og at dette skal fremgår af tilbagemeldingen til Økonomi.

...
***Indstilling:** Det indstilles at melde tilbage til Økonomi, at Juridisk Forum bakker op om Intern Revisions anbefalinger i revisionsrapporten vedrørende udbyttekildebeskatning af udlændinge, og at Juridisk Forum finder, at situationen er kritisk, og at det er en opgave, der bør fremmes mest muligt.*

Jura og Samfundsøkonomi deltager i den af Produktionsforum nedsatte arbejds-/styregruppe. Endvidere deltager Jura og Samfundsøkonomi og Borger og Virksomhed i TRACE-projektet, som i OECD-regi skal designe et system, hvor modtagere af aktieudbytter fra andre lande kan slippe for at søge refusion af kildeskat efter dobbeltbeskatningsoverenskomsterne til gengæld for, at deres bank påtager sig på automatisk basis en gang om året at levere oplysninger om skatteyderen og de modtagne beløb til såvel kildestaten som bopælsstaten. TRACE-projektet afholder sit første møde i oktober 2010, men en eventuel ændring af de danske regler som følge af projektet ligger flere år ude i fremtiden.

Endelig er Jura og Samfundsøkonomi i samarbejde med Regnskab 2 ved at få udmøntet bemyndigelsesbestemmelsen i Skattekontrollovens § 9 A, stk. 5, så der bliver bedre mulighed for at afstemme tilbagesøgerens oplysninger med indberettede oplysninger.

...

Forelæggelsen var ifølge en påtegning af 15. september 2010 godkendt af Jan Muff Hansen og blev sendt til dem, der var indkaldt til mødet.

5.1.2 I forbindelse med forberedelse til mødet skrev Jan Lund en e-mail til Birgitte Christensen og Eva Damm med Richard Hanlov c.c. Mailen (som Birgitte Christensen med en e-mail af 18. august 2015 videresendte til sig selv) har dette indhold:

> *Kære Birgitte og Eva*
>
> *Formuleringen vedrørende revisionsrapporten om udbyttekildebeskatning af udlændinge i beslutningsprotokollen bør justeres, så der tages højde for, at jeg (og Richard) også er medlem af Produktionsforum. Så jeg har været med til at træffe beslutningen i Produktionsforum. Jeg vurderede vores beslutning som, at vi bakkede op om at følge op på problemstillingen herunder den arbejdsgruppe, som planlægges nedsat.*
>
> *Vi kan vende formuleringen, når vi ses på tirsdag.*

5.1.3 Punkt 9 på dagsordenen til mødet i Juridisk Forum var *Revisionsprotokol m.v.* Til punktet forelå dette materiale: Orientering om opfølgning på revisionsprotokol for april/maj, opfølgningsprotokol, revisionsrapport og kildebeskatningen af udbytte for udlændinge.

5.1.4 I den kommenterede dagsorden, der blev udsendt forud for mødet, hedder det om punktet:

> *Den af dig godkendte forelæggelse om tilbagemelding til Økonomi i anledning af månedsrapporten for april/maj, opfølgningsprotokol, revisionsrapport om kildebeskatningen af udbytte for udlændinge er sendt ud til mødet.*
>
> *Der foreligger endnu ikke nyere månedslister.*
>
> *Vi kan orientere fra statusmødet med Intern Revision den 23. september, hvor de bl.a. orienterede om deres holdninger og arbejdsmetoder, herunder at de vil gerne være mere proaktive og forebyggende. De vil sende deres Plan 2010 (og også offentliggøre den). Vi drøftede muligheden for, at Intern Revision i forbindelse med nye revisioner kan kontakte Jura og Samfundsøkonomi tidligt i processen med henblik på at få afklaret tvivlsspørgsmål og få skåret opgaven til. Det er aftalt at holde 3 årlige statusmøder mellem Intern Revision og Jura og Samfundsøkonomi – det næste i januar 2011.*

5.2 Mødet

5.2.1 Navnene på deltagerne i mødet fremgår så vidt ses ikke af det materiale, som er indgået i vores undersøgelse.

5.2.2 I beslutningsprotokollen er anført:

Der var udsendt orientering om opfølgning på revisionsprotokol for april/maj, opfølgningsprotokol og revisionsrapport om kildebeskatningen af udbytte for udlændinge til mødet. Orienteringen er sendt til Økonomi. Der er ikke kommet nyere månedslister fra Økonomi.

Der er ikke angivet nogen dato for opfølgning på punktet.

6. Indtægtslisterne, 3. kvartal 2010

Mio. kr.	2009	2010	År til dato 2009	År til dato 2010
Juli	331	2.017	5.547	1.774
August	522	936	6.070	2.711
September	321	1.073	6.391	3.784

7. Produktionsforums møde den 25. oktober 2010

7.1 Forberedelse af mødet

På mødet skulle som pkt. 1 behandles:

Ledelsesrapport 1.1.2010-30.9.2010 samt tiltag for målopfyldelse for 2010.

Udbytteskat var omfattet af underpunkt

h. Åbentstående poster

7.2 Mødet

7.2.1 I mødet deltog Steffen Normann Hansen, Preben Kristiansen, Karsten Juncher, Jan Lund, Lars Tjærby Rasmussen, Kirsten Otbo, Erling Andersen, Kim Bak, Jens Sørensen, Lars Møller Madsen, Karin Bergen, Cecilie Fernstrøm og Kent Sørensen.

7.2.2 Af Beslutningsprotokollen fremgår under pkt. *1 h. Åbentstående poster*:

Beslutning/drøftelse

pt. i rødt men forventes at ende i grønt, når TURS-poster og udbytteskatter mv. falder på plads i december.

Opfølgning og deadlines

Produktionsstyringskontoret sender en bestilling til regionerne over de succeskriterier, der skal uddybes nærmere:

- Midtjylland: ..., h ...

8. Forelæggelse for departementschefen – november 2010

I november 2010 fik departementschefen forelagt en opfølgning på SIRs rapporter for 2009 og 2010. Af forelæggelsen fremgår:

...
2009
Kritisk revisionsrapport, jf. din anmodning om særlig undersøgelse af: "Undersøgelse af provenuet fra kildebeskatningen af udlændige – udbytteskat"*, jf. revisionsrapport nr. 09-203 modtaget af Økonomi 19. maj 2010.*

Kritik:
Der er ikke anført kritik højde, men IR vurderer: 1) der kun med stor usikkerhed kan opgøres et tilnærmelsesvist korrekt nettoprovenu fra refusionsordningen mv. 2) at SKAT mangler indberetninger/-oplysninger til at kunne opgøre korrekt nettoprovenu 3) foretningsprocesserne til registrering mv. ikke har været fuldt opdaterede 4) regnskabs og it-systemer ikke i tilstrækkelig grad har understøttet en korrekt opgørelse af nettoprovenu fra refusionsordninger

Status efter behandling i Produktionsforum den 21/ 6 2010:
Produktionsforum besluttede at nedsætte en arbejdsgruppe under Borger og Virksomhed med repræsentanter fra Jura og Samfundsøkonomi og Regnskab, som skal komme med forslag til hvorledes området skal håndteres fremover.

Indstilling: *Der foreligger endnu ikke nogen afklaring, men Produktionsforum vil modtage en status fra arbejdsgruppen inden udgangen af 2010. Status afventes.*

Til højre for indstillingen er med håndskrift skrevet "NB" og i venstre margin "Dette vil jeg gerne drøfte nærmere". Sådanne håndskrevne anmodninger om nærmere drøftelse findes ved flere af de øvrige punkter i forelæggelsen. Der er ikke initialer

ud for disse påtegninger, men departementschef Peter Loft har påtegnet forelæggelsen med datoen den 10. december 2010. Forelæggelsen er endvidere underskrevet af Karsten Juncher den 24. november 2010.

9. Skatteministeriets Eksterne Kontaktudvalgs møde den 1. december 2010

Den 1. december 2010 blev der holdt møde i Skatteministeriets Eksterne Kontaktudvalg.

9.1 Forberedelse af mødet

9.1.1 Forud for mødet havde Finansrådet efterspurgt "en status og tidsplan for OECD-arbejdet, da de gerne ser ordningen med nettoindeholdelse af kildeskatter for udbytter fra aktier udvidet til omnibusdepoter".

9.1.2 Af et briefingnotat til mødet (sag nr. 2010-701-0058) fremgår blandt andet:

> SKAT's arbejdsgruppe
> *For så vidt angår SKAT's arbejdsgruppe, er man i gang med fremadrettet at optimere de nuværende processer omkring indeholdelsen af kildeskatter, men der vil ikke i den forbindelse blive foretaget yderligere med henblik på en nettoindeholdelse af kildeskatter for udbytter fra aktier i omnibusdepoter – det arbejde er som nævnt indstillet fuldstændigt.*

9.2 Mødet

9.2.1 I mødet deltog 19 repræsentanter for Skatteministeriet og 19 repræsentanter for en række eksterne samarbejdspartnere, herunder Finansrådet, samt udvalgets sekretariat med to medarbejdere (ligeledes fra Skatteministeriet).

9.2.2 Af referatet fra mødet fremgår:

> *Jens Drejer redegjorde for, at samarbejdet mellem SKAT og pengeinstitutterne jo blev indstillet, da det blev overhalet af OECD-projektet TRACE. Det forventes, at der vil finde en foreløbig afrapportering til CFA ("OECD's Committee on Fiscal Affairs") medio 2011. Der er et nordisk pilotprojekt på vej. Det kan også oplyses, at en arbejdsgruppe i SKAT er i gang med at se på en optimering af de nuværende processer i forbindelse med indeholdelse af kildeskatter.*

10. SKATs kvalitetssikringsprojekt – december 2010

Den 9. december 2010 blev der holdt møde i SKATs Produktionsplanudvalg. På mødet behandlede udvalget blandt andet et notat af 30. november 2010, udarbejdet af SKATs regionale risikokoordinatorer som led i den løbende procesoptimering i SKAT.

10.1 SKATs regionale risikokoordinatorers notat af 30. november 2010

Af notatet, hvori risikokoordinatorerne slår til lyd for en højnelse af SKATs interne kvalitetssikring, fremgår blandt andet:

> ***Effektivisering og revision af SKATs interne kvalitetssikring***
>
> *SKAT's interne kvalitetssikring har siden primo 2009 været gennem en proces, hvor der er sat fokus på mulighederne for at anvende den opsamlede viden fremadrettet og mere procesoptimerende end tidligere. Kvalitetssikringen er dermed et af vore redskaber til løbende at højne kvaliteten i vort arbejde.*
>
> *Det er vigtigt at bemærke, at udviklingen i tilknytning til kvalitetssikringen, er sket i kraft af tiltag, der bygger ovenpå eller supplerer de allerede etablerede processer og systemer.*
>
> *På trods af de allerede foretagne justeringer, er der på flere områder behov for en mere gennemgribende revision, idet mange processer ikke er tidssvarende i forhold til SKATs nuværende organisation og øvrige arbejdsprocesser.*
>
> *Kvalitetssikringen bør derfor tilrettes, således at der skabes bedre sammenhæng over til det kvalitetssikringen skal understøtte. Samtidig er der et forbedringspotentiale i kvalitetsniveauet i kvalitetssikringen, og dermed ledelsens beslutningsgrundlag, hvis der på visse områder effektiviseres og opnås større ensartethed.*
>
> *Nedenfor beskrives områder og tiltag, der vurderes at ville kunne bidrage til en bedre sammenhæng mellem kvalitetssikringen, SKATs organisation og de øvrige arbejdsprocesser, samt tiltag der vil kunne effektivisere og højne kvaliteten på alle niveauer i kvalitetssikringen.*
>
> *Oplægget består af følgende "delprojekter":*
>
> *1 Effektiviserings- og kvalitetstiltag*
> *1.1 Centralisering af udsøgninger*
> *1.2 Samling af udførelsen af kontrolpunkter*

1.3 Stikprøveudtagelsen

2 Evaluering af kontrolpunkter samt beskrivelse af processer og roller

3 Organisering i IRS – det tekniske afrapporteringssystem

Proces:

…

Indhold og køreplan for de enkelte tiltag koordineres indbyrdes, således at indre sammenhænge tilgodeses

1 Effektiviserings- og kvalitetstiltag

Det er af afgørende betydning, at afrapportering og konklusioner i kvalitetssikringen udarbejdes på et pålideligt grundlag. I arbejdet med at højne kvalitet og ensartethed heri er det løbende konstateret, at der er stor forskellighed i udførelsen af kontrollerne. …

Der bliver brugt mange ressourcer på kvalitetssikringen, idet selve udførelsen af kontrollerne er spredt. Der ligger derfor et effektiviseringspotentiale i at samle og centralisere dele af opgaverne i relation til kvalitetssikring.

Det er vigtigt at holde fast i, at kvalitetssikringen er en vigtig ledelsesopgave på afdelingsniveau. Der ses dog at være elementer i udførelsen af kontrollerne, der med fordel vil kunne samles eller centraliseres. …

Et tredje område, hvor en nytænkning af metoderne vurderes at kunne bidrage med yderligere kvalitet er metoderne ved udvælgelse af stikprøvernes samt størrelsen heraf. I dag er f. eks. stikprøvernes størrelse uden sammenhæng med populationens mængde, væsentlighed eller risiko på området.

1.1 Centralisering af udsøgninger

Det vurderes, at der vil være både ressourcebesparelser samt kvalitetsforbedringer at hente ved at centralisere udsøgninger. …

1.2 Samling af udførelsen af kontrolpunkter

En samling af udførelsen afkontroller forventes at medføre en højere og mere ensartet kvalitet i udførelsen af kontrollerne. Samtidig bør potentialet for effektiviseringer analyseres. Det er dog centralt i denne vurdering, at det holdes for øje, at ansvaret for kvalitetssikringen er forankret som en vigtig ledelsesopgave på afdelingsniveau. …

Sammenholdt med princippet om den ledelsesmæssige forankring, bør kriterierne for en samling/centralisering af udførelsen for kontrolpunkter være at, samlingen for ikke faglige kontrolpunkter skal medføre en væsentlig kvalitetsforbedring eller ressourcebesparelse af kontrolområdet….

1.3 Stikprøveudtagelsen

Der er som beskrevet ovenfor ingen sammenhæng mellem populationen, stikprøvens størrelse, væsentlighed og risici på området. På baggrund heraf og i sammenhæng med ovenstående tiltag omkring samling af kontroller samt centralisering af udsøgninger, er det nødvendigt at revurdere metoden til stikprøveudvælgelsen. I fremtiden bør stikprøver udvælges efter kriterier, der sikrer repræsentative stikprøver således at datavaliditeten er ensartet uanset antallet af kontrolemner i de enkelte kontrolgrupper. Dette vil desuden kunne håndtere situationer, hvor udførelsen af kontrolpunkter er samlet.

Det anbefales derfor, at der udarbejdes et oplæg til

1. *Anvendelse af statistiske metoder til udtagelse af stikprøvestørrelsen i en teoretisk kontekst. Principperne skal kunne håndtere, at de enkelte kontrolpunkters væsentlighed og risiko er differentierede.*
2. *Implementeringsplan*

…

2 Evaluering af kontrolpunkter samt beskrivelse af processer og roller

Der eksisterer ikke en formaliseret proces, der sikrer at eksisterende kontrolpunkters relevans vurderes og at behovet for nye kontrolpunkter analyseres. Såfremt kvalitetssikringen fortsat skal levere et relevant beslutningsgrundlag, der afdækker risici på det operationelle niveau i hele forretningen SKAT, skal det sikres, at kontrolpunkterne i kvalitetssikringen også i fremtiden afspejler risikoområderne for processer og forretningsgange indenfor SKATs kerneområder.

Det anbefales derfor, at der etableres en systematisk formaliseret proces, der løbende evaluerer dels de konkrete kontrolpunkters indhold samt sammensætningen af kontrolpunkterne i kvalitetssikringen.

...

3 Organisering i IRS – det tekniske afrapporteringssystem

Data som ligger til grund for den ledelsesmæssige afrapportering af den interne kvalitetssikring i SKAT, bygger på de indrapporteringer til IRS (Interne Risikostyrings System) som personalelederne har ansvaret for.

I takt med, at SKAT i dag har udviklet sig væsentlig fra dengang IRS første gang blev implementeret som indrapporteringsværktøj (dengang Interne Kontroller) til den organisering og måden opgaveløsningen finder sted på i dag, vurderes der at være et behov for også, at få revurderet hele organiseringen af kontrolpunkter i IRS. Specielt set i forhold til SKATs organisatoriske opbygning og opgavernes "centralisering" i landsdækkende- og basisenheder, således som det har udviklet sig til i dag, samt hensynet til retningen og måden den interne kvalitetssikring udvikler sig.

Der vurderes derfor ikke alene et behov for revurdering i forhold til den tekniske løsning men også den struktur i IRS som kontrolemnerne er organiseret efter, samt principperne – herunder detaljeringsgrad – indrapporteringerne til IRS fremadrettet skal foretages efter. (Et spørgsmål kunne eksempelvis være hvorvidt det ville være relevant, at få indrapporteringerne specificeret hen til ydelserne i forretningsmodellen?).

...

10.2 Produktionsplanudvalgets møde den 9. december 2010

10.2.1 Det fremgår så vidt ses ikke af det materiale, som er indgået i vores undersøgelse, hvem der deltog i mødet.

10.2.2 På mødet besluttede Produktionsplanudvalget at gå videre med projektet, og der blev som opfølgning herpå udarbejdet en procesbeskrivelse dateret den 15. februar 2011, som beskriver baggrund for, formål med og indhold af et projekt til højnelse af kvalitet og effektivitet i SKATs interne kvalitetssikring.

10.3 Betydning for undersøgelsen

Som det fremgår, var projektet ikke målrettet udbytteskatteområdet. Vi har omtalt projektet navnlig for at illustrere det arbejde, der løbende pågik med henblik på at optimere den interne kvalitetssikring og risikostyring i SKAT. Det materiale, som er indgået i vores undersøgelse, indeholder så vidt ses ikke oplysning om, hvorvidt og i givet fald hvornår og i hvilket omfang de tiltag, som notatet omtaler, og som SKAT arbejdede videre med, blev implementeret.

11. Skatteministeriets Revisionsudvalgs møde den 17. december 2010

Revisionsudvalget, jf. herom kapitel 5, afsnit 2.6, ovenfor, holdt sit første møde, benævnt sættemøde, den 17. december 2010. I mødet deltog Peter Loft, Jesper Skovhus Poulsen, Steffen Normann Hansen, Karsten Juncher, Erling Andersen, Jens Sørensen, Ole Kjær, Kjeld Rasmussen og Jens Madsen.

Af referatet fra mødet fremgår:

> ***Ad. 1. Drøftelse af fremtidige rammer for udvalgets arbejde.***
> *Der var enighed om, at udvalget overordnet set har to opgaver. Den ene opgave relaterer sig til det tilsyn, der tidligere lå i Departementet, men som på grund af det manglende over-/underordnelsesforhold i dag skal varetages på en anden måde. Den anden opgave relaterer sig til at sikre, at opfølgningsarbejdet i relation til revisionsrapporter også finder sted, og at der findes løsninger på de konstaterede problemer.*
>
> *Endvidere var der enighed om, at det er vigtigt, at de etablerede fora og også retssikkerhedschefen føder ind til drøftelserne i Revisionsudvalget.*
>
> *Økonomi varetager sekretariatsfunktionen for Revisionsudvalget, og der afholdes kvartalsvise møder.*
>
> ***Ad. 2. Afklaring af snitflade mellem direktionens og udvalgets behandling af emner.***
> *Der var enighed om, at direktionen primært skal beskæftige sig med det fremadrettede, mens udvalget skal beskæftige sig med, om der rent faktisk bliver fulgt op på revisionsarbejdet og med kvalitetssikring af opfølgningsarbejdet.*
>
> *Udvalget skal have fokus på tilsynet frem for den daglige drift.*
>
> ***Ad. 3. Afklaring af procedure omkring udpegning af emner til drøftelse i udvalget.***

Der var enighed om, at opfølgningsprotokollen var et godt redskab som grund- lag for drøftelse i Revisionsudvalget. Opfølgningsprotokollen baserer sig på drøftelserne i de enkelte fora, som dermed også spiller ind til drøftelserne i udvalget.

Sekretariatet skal være opsøgende i forhold til at indhente emner fra udvalgets medlemmer og selv foreslå emner på baggrund af opfølgningsarbejdet i forhold til Rigsrevisionen og Intern Revision.

Sekretariatet indkalder forslag til dagsordenen i god tid forud for møderne.

Ad. 4. Udmøntning af udvalgets ulovbestemte tilsyn.
Der var enighed om, at udvalget skal kompensere for det manglende over/underordnelsesforhold som følge af sammenlægningen af Departementet og Hovedcenteret.

Udvalget træder således ikke i stedet for de øvrige tilsynsaktiviteter, der foregår og fortsat vil foregå.

Ad 5. Drøftelse af seneste statusrapport om opfølgningen på revisionsrapporter fra 2009.
Steffen Normann Hansen gennemgik status for de kritiske rapporter, der fremgik af Økonomis statusrapport om opfølgningen på revisionsrapporter for 2009.

Sekretariatet sikrer, at de kommer en opdateret status på det kommende møde i udvalget.

12. Mødet mellem SIR og Regnskab den 20. december 2010

12.1 Mødets forberedelse

Den 20. december 2010 blev der afholdt møde mellem repræsentanter fra SIR og Regnskab. Dagsordenen for mødet havde dette indhold:

Dagsorden

1. *Status for organiseringen af Regnskab*
2. *Status vedrørende sandsynlighedskontrol*
3. *Status vedrørende SKATs interne kvalitetssikring*
4. *Status på forum/arbejdsgruppe vedrørende udbytteskat*
5. *Status på forum for SAP sikkerhed*
6. *Status på planerne om at fjerne de lokale regnskabsinstrukser*

7. *Elrev – status vedrørende overdragelse af opgaven*
8. *Drøftelse af samspillet mellem Intern Revision og Regnskab*
9. *Igangværende og fremtidige revisioner*
10. *Kvalitetssikring af regnskabsaflæggelse for DMO/DMI herunder konvertering og lukning af gamle systemer*
11. *Dokumentation vedr. samspillet mellem DIR-systemet og SAP*
12. *Ny overordnet regnskabsinstruks*
13. *Eventuelt*

12.2 Mødet

12.2.1 I mødet deltog som repræsentanter for SIR Kjeld Rasmussen, Anette Engmose, Egon Skindhøj, Tina Laustsen, Lars Brinch (alene vedrørende et andet punkt på dagsordenen) og Kim Andersen som referent og for SKAT Regnskab direktør Lars Nørding, vicedirektør Frank Høj Jensen og kontorchef Orla Kristensen.

12.2.2 Af referatet fra mødet fremgår:

1. Status vedrørende sandsynlighedskontrol
Regnskab har indført nyt koncept for sandsynlighedskontrol. Der er udsendt intern vejledning om de nye sandsynlighedskontroller. Seneste udgave af vejledningen er udsendt den 2. december 2010.

Der er udpeget kvalificerede medarbejdere i Regnskab til at foretage sandsynlighedskontrollerne. Endvidere gennemgår Regnskabs skattedirektør og viceskattedirektør sandsynlighedskontrollerne hver måned.

Det er Regnskabs opfattelse, at de nye sandsynlighedskontroller giver større sikkerhed for at regnskabet er korrekt. Sandsynlighedskontrollerne forventes at udvikle sig til at blive mere dynamiske end de tidligere.

I Sandsynlighedskontrollerne tages der generelt stilling til udsving på de forskellige konti. Konstaterede udsving, f eks. fald af indtægter på en bestemt konto, skal kommenteres af chefen for området.

Regnskab oplyste, at det kniber med at få ordentlige årsagsforklaringer fra systemejerne på konstaterede afvigelser i sandsynlighedskontrollerne. Regnskab håber at dette ændrer sig med indførelsen af DMO/DMI.

...

4. Status på forum/arbejdsgruppe vedrørende udbytteskat

SIR har foretaget en undersøgelse af provenuet fra kildebeskatning af udlændinge (udbytteskat). Notatet er afgivet den 10. maj 2010.
På baggrund af notatets konklusioner har Produktionsforum den 21. juni 2010 besluttet at nedsætte en arbejdsgruppe under Borger og Virksomhed med repræsentanter fra Jura og samfundsøkonomi og Regnskab.

…

Regnskab udleverede en kopi af kommissoriet for arbejdsgruppen. Første møde i arbejdsgruppen afholdes i januar 2011.

8. Drøftelse af samspillet mellem Intern Revision og Regnskab
Det blev aftalt, at mødefrekvensen for møderne mellem Regnskab og SIR fremover bliver halvårlig …

13. Indtægtslisterne, 4. kvartal 2010 og hele 2010

13.1 Indtægtslisterne

Mio. kr.	Året 2009	Året 2010	År til dato 2009	År til dato 2010
Oktober	214	288	6.605	4.072
November	-1.609	-3	4.996	4.068
December	205	789	5.201	4.858

13.2 Refunderede beløb og modtagne anmodninger

De samlede refusioner udgjorde ca. 680 mio. kr., og SKAT modtog i alt 21.451 refusionsanmodninger.

14. To notater af februar 2011 om opfølgning på SIRs rapport af 10. maj 2010

14.1 Lisbeth Rømers notat af 15. februar 2011

14.1.1 Lisbeth Rømers notat af 15. februar 2011, der er udarbejdet som led i opfølgningen på SIRs rapport af 10. maj 2010, har dette indhold:

Manglende afstemning mellem udbytteangivelse og indberetning af udbyttemodtagere.

Liste med forklaringer

- *3 S: modul i selskabsskattesystemet udviklet til håndtering af udbytteskat*
- *RKO: Rentekontrolordningen. Et system, som 20. januar modtager oplysninger om renter og andre indtægter og udgifter for det foregående år. Hedder nu også ekapital.*
- *VP: Værdipapircentralen som administrerer aktier i børsnoterede selskaber, investeringsforeninger og enkelte andre selskaber. Indberetter udbyttemodtagere årligt, bortset fra VP ordningen, som indberettes ugentligt.*
- *VP ordningen: nettoafregning til udenlandske aktionærer, som ejer børsnoterede aktier i danske selskaber, aktierne skal ligge i depot i Danmark og aktieejerne er skattepligtige i et af følgende 12 lande: Schweiz, Tyskland, Holland, Belgien, Luxembourg, Sverige, Norge, Storbritannien, Irland, Grækenland, USA og Canada. Der skal ikke søges om refusion i henhold til en dobbeltbeskatningsoverenskomst. Der er i udbytteskatteindeholdelsen taget højde for den aftalte skatteprocent.*
- *VP administrerede selskaber: der er ca 2000 selskaber, som administreres i VP. Antallet af aktier i disse 2000 selskaber er i millionvis. Disse millioner af aktionærer indberettes elektronisk af VP til SKAT den 20. januar året efter udlodningen.*
- *Unoterede selskaber: de mange selskaber med få aktionærer. I 2010 angav små 60.000 selskaber at have udloddet udbytte.*

Indledning

Efteråret 2009 anmodede departementchef Peter Loft SKATS Interne Revision om at foretage en undersøgelse af udbytteskatteadministrationen. Baggrunden var en undersøgelse af provenuet af udbytteskat til udenlandske aktionærer, som det ikke er muligt at afstemme år for år mod den indeholdte udbytteskat.

Den 10. maj 2010 udgav Intern Revision en rapport, som i punkt 8 opsumerer en række konklusioner på to kærneområder:

1. *Den manglende afstemning af den udbytteskat som aktionærer godskrives over mod angivelse og betaling*
2. *Refusioner til udenlandske aktionærer og den tekniske behandling heraf.*

Punkt 9 munder ud i 3 anbefalinger:

der etableres et overordnet ansvar for hele processen til håndtering af udbyttebeskatningen

der etableres et kontrolmiljø, som sikrer at der er overensstemmelse mellem angivelse og indberetning
der foretages fornyet vurdering af den tidligere etablerede arbejdsgruppes problemkatalog fra 2006 for udbytteskat.

Kort om udbytteskat
Når et selskab udlodder udbytte, skal udbytteskat behandles efter reglerne i Kildeskattelovens §§ 65-67.

Efter kildeskattelovens § 66, stk. 2 skal selskaber, der vedtager udbetaling af udbytte meddele oplysning om vedtagelsen (angivelse). Meddelelsen skal indgives senest i den følgende måned efter nævnte vedtagelse af udbytteudlodning samtidig med udløbet af selskabets frist for indberetning til indkomstregisteret af indeholdt A-skat og arbejdsmarkedsbidrag.

Efter skattekontrolloven § 9B, stk. 1 og 2 og § 10 A skal selskaber og foreninger m.v., som har pligt til at indeholde udbytteskat i henhold til kildeskattelovens§ 65, hvert år foretage indberetning af udbyttemodtagere, hvortil der er udloddet udbytte i det forudgående kalenderår.

I de tilfælde, hvor et dansk børsnoteret selskab udlodder udbytte til aktionærerne, administreres udbytteskatten og reduktion af Værdipapircentralen (VP). Selskabet angiver på baggrund af modtagne oplysninger fra VP. VP fremsender elektronisk indberetning til SKAT den 20 januar året efter udlodningsåret.

Unoterede selskaber angiver og indberetter selv udloddet udbytte til SKAT. Angivelse af udbytte skal ske senest den 10. i den efterfølgende måned efter vedtagelsen af udbyttet og indberetning til SKAT den 20. januar året efter udlodningsåret.

Historik
Fra 1. januar 2004 blev en ny udbytteskatteadministration indført. Udbytteangivelser skulle tastes i SAP. RKO skulle modtage indberetninger om udbyttemodtagere og udbyttet og udbytteskatten.

Frist for angivelse og betaling var som før 1.1.2004 den 10. eller den sidste bankdag i den efterfølgende måned afhængig af A-skattebetalingsfristen.

Frist for indberetning af udbyttemodtagere blev den samme som for andre RKO indberetninger den 20. januar det efterfølgende år. Da der normalt kun udloddes 1 gang om året, er der ingen grund til af tekniske årsager at udskyde indberetninger af udbyttemodtagere.

Registrering af udbytteangivelser i SAP viste sig overordentlig uhensigtsmæssig.

I 2005 startede en arbejdsgruppe med deltagelse af mere end 12 kontorer i Styrelsen, som udbytteskat alle var forankret i. Derefter nedsattes en mindre arbejdsgruppe, hvis arbejde resulterede i, at system 3 S igen blev anvendt til udbytteskatteadministration. De foreslåede fristændringer i udbytteskatteadministrationen blev ikke gennemført, da andre opgaver var højere prioriteret.

Nuværende brug af 3 S og ekapital
Fra 1. januar 2006 blev 3 S atter taget i brug som system for alle udbytteangivelser og indberetning af udbyttemodtagere i unoterede selskaber. Fristerne blev som tidligere nævnt ikke ændret.

I 3 S tastes angivelser fra alle selskaber og indberetninger om udbyttemodtagere fra unoterede selskaber. Indberetning fra selskaber som administreres af VP går direkte i ekapital (RKO). Selskaberne kan også anvende TastSelv, hvilket ca 20 % gør. TastSelv overføres til 3 S, hvorfra samtlige indberetninger overføres til ekapital.

Udenlandske aktionærer får normalt indeholdt samme udbytteskat som danske personlige aktionærer og kan søge om refusion i henhold til en dobbeltbeskatningsoverenskomst. Kun aktionærer under VP ordningen får nettoafregning og skal ikke søge om refusion.

Problem formulering
Der er ingen automatisk afstemning mellem angivelse og indberetning, selvom udbyttemodtager godskrives skatten af det indberettede udbytte.

Udbytteangivelserne tastes i 3 S, hvorfra udbytteskattekrav overføres til SAP, hvor betaling og opkrævning styres. Indberetninger af personlige udbyttemodtagere overføres som fortrykte oplysninger på selvangivelsen. Personer godskrives udbytteskatten af det indberettede beløb uanset om det er angivet og/eller betalt. Der er ingen kontrol mellem beløb på angivelsen og det indberettede beløb.

Selskaber, der modtager udbytte, hvori der er indeholdt udbytteskat, godskrives også den indeholdte udbytteskat.

Eksempel:
Et APS udlodder i april udbytte til et moderselskab, dvs uden indeholdelse af udbytteskat. Udbyttet er på 1.000.000 kr. Januar det efterfølgende år indberetter selskabet udlodningen, som om den er foretaget til en person, som ejer selskabet. Personen godskrives 28 % af 1.000.000 kr, uagtet der ikke er indeholdt udbytteskat og derfor heller ikke betalt noget. Skatten på 280.000 kr godskrives således på baggrund af en ikke eksisterende indbetaling af udbytteskat.

Nuværende forretningsgang
Angivelse
Udbytteangivelsen (blanket 06.016) skal indsendes måneden efter selskabets generalforsamling og samtidig skal en eventuel udbytteskat betales. Fristen er den 10. for små Askattebetalere og den sidste bankdag for store Askattebetalere.

På blanket 06.016 er der 7 forskellige felter med forskellige udbytteskatteprocenter afhængig af udbyttemodtagers forhold. For at kunne udfylde udbytteangivelsen korrekt skal det udloddende selskab kende udbyttemodtager (hvilket selvfølgelig også er nødvendigt for at udbyttet kan udbetales til aktionæren). …

Da det for udfylde udbytteangivelsen er nødvendigt at kende den enkelte aktionær, kan indberetning af udbyttemodtager ske på angivelsestidspunktet.

Alle angivelser, både papir og TastSelv er i system 3 S.

Indberetning af udbyttemodtagere
Indberetning af udbyttemodtager (blanket 06.023 for danske og 06.024 for udenlandske aktionærer) har frist senest den 20. januar året efter udlodningen.

Udbyttemodtagere, som indberettes af VP, overføres elektronisk til ekapital, mens udbyttemodtagere, som indberettes af de andre udloddende selskaber, indberettes på en blanket, som tastes i Regnskab 2 eller ved selskabets brug af TastSelv. Disse indberetninger går først i 3 S og overføres efterfølgende til ekapital.

Der er ingen grund til at afvente 20. januar det efterfølgende år, for at oplyse om udbyttemodtagerne.

Udbyttekontrol
System 3 S har indbygget en række indgangskontroller, f. eks. af selskabets eksistens i en given regnskabsperiode, ret til udlodning, og en særlig kontrol i forbindelse med refusion af udbytteskat. Der sker automatisk sammentælling af angivelsens udbytte og -skattebeløb.

Eneste egentlige kontrol af udbytter sker ved at selskabers oplysning i selvangivelsens felt 37 (selvangivet udbytte) køres op mod udbytteangivelsens total for udbytte. Kontrollen køres 1 gang om året. Mangler udbytteangivelsen udsendes rykker.

For selskabernes indkomstår 2009 er der rykket ca 7500 selskaber i november 2010.

Er der differencer, har der de seneste år ikke været reaktionsmulighed, da den etablerede advisfunktion i 3 S var blevet undertrykt. Den er nu retableret, således at ligningsmyndigheden har mulighed for at undersøge differencer.

Er der en angivelse men ingen indberetning, rykkes ikke herfor. Medfører angivelsen udbytteskat må det formodes, at udbyttemodtager selv sørger for at blive godskrevet skatten.

Er der indberetning men ingen angivelse, fanges det kun, såfremt selskabsselvangivelsens felt 37 er udfyldt.

Retter en udbyttemodtager sin fortrykte selvangivelse er der heller ingen automatisk kontrol i udbytteskattesystemet. Kun såfremt ændringen er omfattet af en ligningsmæssig kontrol, fanges rettelsen, som vil være helt uden relation til en udbytteangivelse.

Forslag til løsning

Udbytteskat er en foreløbig skat, som giver statskassen et løbende beløb, som årligt svinger mellem 10 og 15 milliarder. Danske aktionærer godskrives den indeholdte udbytteskat, som i mange tilfælde er den endelige skat. Udbytteskat udgør en del af aktieindkomstbeskatningen.

For at bevare det aktuelle provenu til statskassen og sikre at der er overensstemmelse mellem angivelse, betaling og godskrivning hos udbyttemodtageren, anbefales det, at angivelses-, betalings- og indberetningsfristen gøres identisk. Angivelsen foreslås dannet som en sammentælling af indberetningen af udbyttemodtagere. Det vil muliggøre, at overførsel af data til den fortrykte selvangivelse bliver mere korrekte og at godskrivning ikke kan ske uden udbyttet er angivet.

De unoterede selskaber (som er de mange) angiver og indberetter som regel samtidigt, da dette er enklere administrativt. Der vil således ikke være nogen egentlig ændring for denne gruppe.

For de børsnoterede selskaber og andre VP administrerede selskaber, kunne VP samtidig med udlodningen indberette udbyttemodtagerne, da disses skatteforhold er grundlag for angivelsen og den differentierede udbytteskatteberegning. 3 S kan løbende modtage indberetningerne, hvilket allerede sker for udlodninger til aktionærer omfattet af VP ordningen. (udlodninger med nettoafregning til udenlandske aktionærer). For de VP administrerede selskaber er der ingen egentlig ændring, da deres angivelse er baseret på VPs optællinger af de skattemæssigt forskellige udbyttemodtagere.

Eneste ændring er at ikke skal gemme oplysningerne om udbyttemodtagerne til 20. januar det efterfølgende år.

I forbindelse med forårspakke 2.0 har ministeren fået bemyndigelse til at ændre indberetningsfristen for udbyttemodtagere. I et møde i departementet har bankverdenen udtalt, at bankerne har rettelser til de depoter, som styrer udlodningerne, således at de ikke inden for den nuværende angivelsesfrist kan indberette udbyttemodtagerne. Rettelser og ændringer i ejerforholdet til aktier i depot burde kun være et problem i forbindelse med salg og køb.

Rettelser efter modtagelsen af udbytteangivelsen bør kun kunne ske i samråd med SKAT.

De fleste VP administrerede selskaber har angivelses- og betalingsfrist den sidste bankdag i måneden efter vedtagelsen af udbytte på generalforsamlingen, mens investeringsforeninger har frist den 10. i måneden.

14.1.2 Med en e-mail af 16. februar 2011 sendte Jørn Madsen, Regnskab 1, Lisbeth Rømers notat til Jens Sørensen med kopi til Lars Nørding og Frank Høj Jensen.

14.2 Lars Nørding og Frank Høj Jensens notat af 25. februar 2011

14.2.1 Notatet har dette indhold:

Udbytteskat

Revisionsrapport af 10. maj 2010:

- *revisions konklusion udmøntes i en række anbefalinger*

Produktionsforum – beslutningsprotokol 20. juni 2010:

- *nedsættelse af arbejdsgruppe under Borger og Virksomheder med repræsentanter fra Jura og Samfundsøkonomi og Regnskab der skal analysere opgaver og komme med forslag til nye processer*

Mail af 18. august (efter aftale mellem Jens og Richard):

- *Regnskab bedes formulere kommissorium*

Primo september:

- *udarbejdes oplæg til kommissorium for styre- og arbejdsgruppe*
- *udkastet sammenskrives senere til et kommissorium i Borger og Virksomheder*

September – oktober – november:

- *bemanding af arbejds- og styregruppe søges afklaret (afventer udmelding af deltager til arbejdsgruppen). Er stadig åbenstående? (Er du enig Jens?)*

December – januar:

- *Regnskab 2 udarbejder en forkortet problemformulering*
- *godkendes i mail af 20.2.2011 fra Jens*

<u>Hvad er der sket undervejs:</u>
Regnskab 2 sendte brev til Finansrådet i december/januar vedr. frikortmarkering.

Opgaven vedr. refusioner til udenlandske aktionærer indgår i et OECD projekt (OECD Tracegroup, med deltagelse af bla. Regnskab 2).

Der er løbende holdt møde mellem Regnskab 2 og større pengeinstitutter hvor gældende regler er blevet indskærpet.

Problemstillingen er derfor nu centreret og konkretiseret om et forslag til udarbejdelse af en ny og digitaliseret udbytteskatteadministration i SKAT (jf. seneste notat fra Lisbeth).

<u>Til din egen orientering:</u>
Vi er usikre på om andre i Koncerncentret arbejde med processer og problemstillingerne omkring udbytteskatteadministrationen, fordi det af forskellig mail korrespondance fremgår, at Regnskab kun nævnes og indtænkes perifert når emnet behandles fx i OECD sammenhæng.

Den tvivl gør selvfølgelig også, at vi dermed tvivler på hvor central en rolle Regnskab skal have i det videre arbejde, eller om det videre arbejde i større grad skal initieres af procesejer. Men det er vel netop noget du kan få afklaret via Produktionsforum?

14.2.2 Notatet angiver ingen adressat, men efter dets indhold og en dokumentoversigt udarbejdet af SKAT til brug for Kammeradvokatens undersøgelse lægger vi til grund, at notatet var stilet til Jens Sørensen.

15. Produktionsforums møde den 28. februar 2011

15.1 Forberedelse af mødet

Som pkt. 5 på dagsordenen for mødet var optaget

Opfølgning på kritiske revisionsrapporter

15.2 Mødet

15.2.1 I mødet deltog Steffen Normann Hansen, Preben Kristiansen, Karsten Juncher, Richard Hanlov, Jan Lund, Lars Tjærby Rasmussen, Kirsten Otbo, Erling Andersen, Kim Bak, Jens Sørensen, Lars Møller Madsen, Karin Bergen, Cecilie Fernstrøm og Kent Sørensen.

15.2.2 Af beslutningsprotokollen fremgår ad pkt. 5 Opfølgning på kritiske revisionsrapporter i 2009/10:

Beslutning/drøftelse
Produktionsforum gennemgik opfølgningen på følgende revisionsrapporter:

a. Provenuet fra kildebeskatningen af udlændinge – udbytteskat
b. …

Produktionsforums bemærkninger indgår i en samlet opfølgning til brug for kvartalsrapportering til departementschefen og det kommende møde i Revisionsudvalget ultimo marts 2011.

Opfølgning og deadlines
Jens Sørensen udarbejder opfølgningsnotat vedr. a), …

16. SIRs notat om risikobilledet – marts 2011

16.1 Risikobilledet

Den 10. marts 2011 udarbejdede SIR til Skatteministeriets direktion et notat med titlen *Intern revisions risikobillede for 2011*. Notatet har dette indhold:

> *Intern Revision er i gang med planlægningen af revisionsaktiviteterne for 2011. Revisionsarbejdet for finansåret 2011 påbegyndes omkring 1. juni 2011 og skal være afsluttet med beretning og erklæring inden udgangen af maj 2012.*
>
> *Målet med dette planlægningsarbejde er at designe revisionsaktiviteter, der med færrest mulige revisionshandlinger gør det muligt for Intern Revision – og i sidste ende Rigsrevisionen – at opnå et revisionsbevis, der giver grundlag for at konkludere i forhold til den samlede revisionsopgave.*
>
> *En forudsætning for tilrettelæggelse af sådanne effektive revisionsaktiviteter er, at Intern Revision besidder et indgående kendskab til virksomheden – Skatteministeriet/SKAT – og de vilkår virksomheden drives under.*
>
> *I tilknytning hertil skal Intern Revision, ifølge Rigsrevisionens revisionsstandard for årsrevision, opnå forståelse af, hvordan virksomhedens ledelse identificerer risici i forhold til regnskabsaflæggelsen, årsrapporten, dispositionernes lovlighed og varetagelsen af skyldige økonomiske hensyn, samt hvordan ledelsen vurderer sandsynligheden for, at risiciene vil indtræffe, og hvordan ledelsen i givet fald vil håndtere dem.*
>
> *...*
>
> ***Udgangspunkt og disposition***
>
> *Udgangspunktet for Intern Revisions risikobillede er, at Skatteministeriet/SKAT dels skal leve op til de love og regler, der gælder for administrationsområdet – herunder sikre regnskabets rigtighed – og dels indfri de mål, som er opstillet i Finansloven for 2011.*
>
> *Finanslovens mål – der vedrører skattegab, borgertilfredshed, virksomhedstilfredshed samt restanceinddrivelse – har været uændret gennem flere år og må forventes også at være uændret de kommende år – dog bortset fra restancemålene.*

Set ud fra Intern Revisions synsvinkel er den overordnede udfordring for SKATs ledelse at leve op til de nævnte mål i Finansloven år efter år med sikker og lovmedholdelig drift på trods af, at personalestyrken må forudses reduceret yderligere i størrelsesordenen 1.200 årsværk.

Selvom fokus overordnet retter sig mod produktionen, eftersom det er her målene er opstillet, ligger udfordringen primært på udviklingssiden, idet det er her løsningerne til at kunne spare de mange årsværk ligger.
Risikobilledet er opdelt i følgende afsnit

1. *Produktion*
2. *Udvikling*
3. *Særligt vedrørende overtallighed*
4. *Andre forhold*

Ad 1 – Produktionen

I dette afsnit beskrives forhold, som selvstændigt indebærer risici vedrørende produktionen, dvs. uafhængigt af de forhold, som følger af risici vedrørende eventuel for lav udviklingshastighed.

Restancemåltal – kurven skal knækkes i 2011
Det højst prioriterede produktionsområde i 2011 er at "knække kurven" på restanceområdet. …

Med hensyn til den del af det restancereducerende arbejde, som tænkes gennemført som fordringshaveropgaver i Kundeservice – bl.a. i form af fordringshaveraftaler – ser Intern Revision en række risici, dels som følge af, at disse opgaver overføres fra Inddrivelse til Kundeservice uden, at der samtidig følger relevante kompetencer med, og dels fordi snitfladerne mellem fordringshaverdelen og Inddrivelse kan skabe uhensigtsmæssigheder. Fordringshaverdelen understøttes ikke systemmæssigt, men foregår hovedsageligt fra et inddrivelsessystem.

Skattegabet
I en tid, hvor statens indtægter vanskeligt slår til til dækning af statens udgifter, vil der sandsynligvis være øget politisk fokus på, at SKAT magter at indrette sin strategi og ressourceanvendelse, således at skattegabet for borgere og virksomheder holdes på et acceptabelt niveau. Tilsvarende udtrykker oppositionen ofte skepsis med hensyn til, om SKAT magter at sikre statens indtægter med det faldende personaleantal. Denne skepsis forstærkes i en periode med lavkonjunktur, hvor der er risiko for, at nogle borgere og virksomheder, som følge af en trængt økonomi, vælger at underdeklarere.

...

Borger- og virksomhedstilfredsheden

Borger- og virksomhedstilfredsheden har i løbet af det seneste års tid været under pres på de fleste betjeningsområder, hvilket må formodes at skyldes den trængte ressourcesituation. Emnet er nærmere omtalt nedenfor under "Kanalstrategien".

Andre forhold
Det er en løbende udfordring for regionerne at finde løsninger til at få opgaverne løst under stadigt faldende personalenormeringer. ...

Ad 2 – Udvikling
Som allerede omtalt er den knappe faktor med hensyn til at nå målene i Finansloven umiddelbart personaleressourcer. Nøglen til, at SKAT kan klare sig med stadigt færre medarbejdere, er en effektivisering og omlægning af den måde opgaverne løses på i form af udvikling på en række områder. Opgaven for SKAT er at få sig indrettet således, at det er muligt år efter år at løse opgaverne tilfredsstillende med de tildelte personaleressourcer, som i 2013 tæller ca.6.500 årsværk.

Intern Revision ser en risiko for, at SKAT ikke i tilstrækkelig grad opnår besparelser i form af reducering af årsværk på områder, hvor der er iværksat effektiviseringstiltag.

...

Direktionen har vurderet effektiviseringsområdet som strategisk kritisk, og den samlede vurdering af den strategiske målsætning er rød.

...

I det følgende omtales nogle af de igangværende initiativer til ressourcebesparelser.

Systemmoderniseringen
Den planlagte systemmodernisering skal bære en stor del af den nødvendige effektivisering. Systemmoderniseringen er endvidere en del af bevillingsforudsætningerne for reduktion af dimensioneringen i SKAT i perioden 2005-2013.

Det har vist sig, at de enkelte dele i systemmoderniseringsprogrammet har måttet udskydes flere gange, hvilket sætter produktionen under pres. Senest er EFI på ny

blevet udskudt til 2012, hvilket betyder, at den personalereducerende og opgaveeffektiviserende virkning, som EFI er tiltænkt, udebliver i 2011.

Regeringens genopretningsplan indebærer, at der ikke må være stigning i de offentlige udgifter frem mod 2013. For SKAT betyder det bl.a., at der ikke kan iværksættes yderligere systemmodernisering, da de eksisterende projekter er forsinket og der skal tilføjes ekstra ressourcer til færdiggørelse af disse projekter.

I efteråret 2011 forventes DMR og Ekko implementeret, hvilket forventes at have en vis personalereducerende virkning, som dog næppe når at komme til udtryk i væsentlig omfang i 2011. Til gengæld er der i lighed med implementeringen af øvrige systemer en risiko for produktionsnedgang i en periode, reduktion af borgertilfredsheden og risiko for manglende regeloverholdelse.

Det er uklart, i hvilket omfang systemmoderniseringen kan have betydning for SKATs opfyldelse af sine målsætninger for 2013. SKAT har tidligere tilkendegivet, at systemmoderniseringen var en af forudsætningerne for, at SKAT kunne nå målene for 2013.

Kanalstrategien
Realisering af kanalstrategien er et af de 7 fokusområder i 2011, hvor bestræbelserne skal gå på at få flere borgere og virksomheder til at betjene sig selv ved at anvende SKAT.dk – …

Kompetencer
Dels det forhold, at SKAT har flyttet en del arbejdsopgaver geografisk i løbet af de seneste par år og dels det forhold, at medarbejdere, der frigøres som følge af de forskellige udviklingstiltag, skal oplæres i andre funktioner i SKAT, medfører et stort behov for at efteruddanne et relativt stort antal medarbejdere.

…

Ad 3 – Særligt vedrørende overtallighed

…

Ad 4 – Andre forhold

Som det fremgår af det foranstående, ser Intern Revision en risiko for, at nogle arbejdsområder kan blive nødlidende på grund af ressourcemangel og at de regionale ledelser kan føle sig foranlediget til gå på kompromis med såvel kvaliteten i opgaveløsningen som overholdelsen af love og interne regler.

I den forbindelse er det efter Intern Revisions opfattelse væsentligt, at sådanne (selvbestaltede) nødløsninger kommer til direktionens kendskab, således at der kan tages de nødvendige helhedsorienterede beslutninger.

Intern Revision har i 2010 påvist tilfælde, hvor sådanne forhold ikke er bragt op i ledelseshirarkiet.

Notatet er underskrevet af Kjeld Rasmussen.

16.2 Direktionens drøftelse

Risikobilledet blev drøftet på et direktionsmøde den 16. marts 2011. Det materiale, som er indgået i vores undersøgelse, indeholder så vidt ses ikke noget referat af dette møde. Vi ved derfor ikke, hvem der deltog i drøftelsen af risikobilledet.

17. Produktionsforums møde den 28. marts 2011

17.1 Forberedelse af mødet

Til mødet forelå en dagsorden, hvis punkt 5 var *Behandling af revisionsrapporter*. Som det 4. og sidste underpunkt er anført:

d. Udbytteskat.

Som materiale til dette punkt er angivet:

- *Oversigt over rapporterne.*
- *Revisionsrapporter*
- *Opfølgningsnotater om sagsakter vedr. ejendomsvurderingen og udbytteskat.*

17.2 Mødet

17.2.1 I mødet deltog Steffen Normann Hansen, Preben Kristiansen, Karsten Juncher, Richard Hanlov, Jan Lund, Lars Tjærby Rasmussen, Kirsten Otbo, Erling Andersen, Kim Bak, Jens Sørensen, Lars Møller Madsen, Karin Bergen, Cecilie Fernstrøm og Kent Sørensen.

17.2.2 På mødet behandlede Produktionsforum Intern Revisions rapport af 10. maj 2010. Af beslutningsprotokollen fra mødet fremgår:

5. Opfølgning på revision af udbytteskat

I 2010 afgav Intern Revision en rapport om udbytteskat, der var ikke tilfredsstillende. SKAT har efterfølgende indskærpet gældende regler for udbytteskat. Frikortsmarkering over for Finansrådet, og Regnskab deltager i et IT-projekt i OECD-regi, der skal etablere et system, hvor bankerne administrerer indeholdelsen af udbytter til udlandet. Endvidere er der nedsat en arbejdsgruppe, der inden d. 30/6 2011 kommer med forslag til administrative og systemmæssige ændringer, der kan imødegå de uafklarede forhold i rapporten. Produktionsforum tog den afgivne status til efterretning.

18. Skatteministeriets direktions møde den 30. marts 2011

18.1 Forberedelse af mødet

Den 22. marts 2011 sendte Anne Katrine Salling en e-mail med dette indhold:

Kære direktionssekretærer
Hermed materiale til vores punkt på direktionsmødet den 30. marts – opfølgningsprotokol over IR rapporter. Jeg mener, jeg har meldt punktet ind for nogen tid siden? Der skal ikke afsættes meget tid, 5-10 min. bør kunne gøre det, da det er til efterretning.

18.2 Mødet

På mødet blev punktet *Opfølgningsprotokoller over Intern revisions rapporter fra perioden december 2010-marts 2011* forelagt af økonomidirektør Karsten Juncher med denne indstilling:

Sagen kort:
I henhold til den vedtagne procedure for Skatteministeriets opfølgning på intern revisions rapporter forelægges opfølgningsprotokollen for det seneste kvartals rapporter fra Intern Revision til orientering. Opfølgningsprotokollen dækker kun tilfredsstillende og meget tilfredsstillende rapporter, mens kritiske rapporter afrapporteres i den statusrapport, der behandles i Udvidet direktion.

Indstilling:
Direktionen tager opfølgningsprotokollen til efterretning.

Procedure:
Opfølgningsprotokollen bliver forelagt Revisionsudvalget på møde den 31. marts 2011.

Indstillingen blev taget til følge.

19. Skatteministeriets Revisionsudvalgs møde den 31. marts 2011

19.1 Forberedelse af mødet

På dette møde skulle blandt andet drøftes SIRs risikobillede for 2011, jf. afsnit 15.1 ovenfor, det igangværende kvalitetssikringsprojekt, jf. afsnit 10 ovenfor, og SIRs rapport af 10. maj 2010 om udbyttebeskatningen, jf. kapitel 9, afsnit 1, ovenfor.

19.1.1 Forud for mødet fik departementschef Peter Loft forelagt Kvartalsopfølgning på SIRs rapporter december 2010-marts 2011, dateret 8. marts 2011. Af forelæggelsen fremgår:

Seneste opfølgning på rapporter fra årsopfølgningen 2009/2010 og de spørgsmål, du fik besvaret mundtligt på møde i Revisionsudvalget den 17. december 2010:

Revisionsrapport nr. 09-203 Kildebeskatning af udlændingeskat (udbytteskat)
Kritik: Ingen kritikhøjde, men Intern Revision konkluderer, at

- *der kun med stor usikkerhed kan opgøres et tilnærmelsesvist korrekt nettoprovenu fra de oplysninger, der er i SKATs systemer*
- *SKAT mangler indberetninger/oplysninger til at kunne opgøre et korrekt nettoprovenu fra refusionsordningen*
- *forretningsprocesserne til registrering, opkrævning og sagsbehandling af udbytteskat er dokumenteret, men ikke fuldt opdateret*
- *regnskabs- og IT-systemer ikke i tilstrækkelig grad understøtter en korrekt opgørelse af nettoprovenu fra refusionsordningen.*

Status for opfølgning i Produktionsforum d. 28. februar 2011

Jens Sørensen udarbejder et statusnotat forud for mødet i Revisionsudvalget den 31. marts 2011.

Indstilling: *Revisionsudvalget får notatet fra Jens Sørensen tilsendt sammen med dagsordenen til drøftelse af status på mødet.*

19.1.2 Forelæggelsen for departementschefen indeholdt endvidere en omtale af SIRs rapport om SKATs overholdelse af almindelige principper for sagsbehandling, hvoraf det blandt andet fremgår:

Kritik: *Intern Revision har konstateret, at det i Koncerncentret umiddelbart har været vanskeligt at få klarlagt kompetence- og ansvarsfordeling, herunder Koncerncentrets rolle i relation til driftsenhederne. Ligeledes har Intern Revision konstateret væsentlige fejl og mangler i flere af de reviderede afdelingernes interne kontroller og sagsafgørelser. IR har endvidere bl.a. konstateret:*

- *At der i Koncerncentret ikke systematisk foretages målinger/evalueringer af driftsenhedernes overholdelse af formalia.*
- *At kvalitetssikringen er forskelligartet afhængig af opgaver, traditioner, uddannelse mv.*

Status for opfølgning i Produktionsforum d 28. februar 2011

Arbejdsgruppen færdiggjorde i december 2010 en analyserapport om problemområder i forhold til de formelle sagsbehandlingsprincipper. Analysen viste at årsagerne til problemerne på området (baseret på interviews bredt i organisationen), bl.a. er:

- *Manglende/uensartet ledelsesmæssigt fokus.*
- *Manglende kompetencer.*
- *Manglende præcision i arbejdsbeskrivelser.*
- *Manglende overblik over hjælpeværktøjer og sparringsmuligheder.*
- *Mangler i hjælpeværktøjer bl.a. standardtekst.*
- *Manglende helhedstænkning.*
- *Systemmæssige uhensigtsmæssigheder.*

På baggrund af rapporten blev der den 25. januar 2011 fremlagt nogle fremadrettede løsningsforslag for styregruppen, rettet mod ovennævnte årsager. Styregruppen gav bemærkninger til forslagene og herefter grønt lys til at arbejde videre med dem. Der arbejdes pt. på at konkretisere/udvikle disse løsningsforslag mhp. forelæggelse for styregruppen den 21. marts 2011. Herefter sendes forslagene i høring i Kundeserviceudvalg og Indsatsudvalg, inden de forelægges Produktionsforum d. 2. maj 2011.

Indstilling: *Økonomi følger op på løsningsforslagene, når de har været forelagt Produktionsforum.*

19.1.3 Til brug for drøftelsen af fremdriften i det kvalitetssikringsprojekt, som er omtalt i afsnit 10 ovenfor, sendte direktør Jens Sørensen den 17. marts 2011 en e-mail til økonomidirektør Karsten Juncher, hvoraf fremgår:

Jeg har i dag orienteret regions- og skattedirektører om projektet kvalitetssikring. Det er vigtigt, at koncerncentrets kontorchefer også informeres. Vil du sørge for at informationen også videregives hos jer?

I løbet af 2009 og 2010 har der, på flere planer, været en debat om den interne kvalitetssikring i SKAT.

Vi har i løbet af de seneste år effektiviseret rigtig mange af vores processer; men kvalitetssikringen har ikke fulgt med. Vi har bl.a. hørt, at der ikke altid er sammenhæng mellem teknik og processer, og at de værktøjer vi i dag har til rådighed, ikke nødvendigvis lever op til de krav, vi med rette skal stille, når vi vil have en optimal kvalitetssikring af SKATs arbejdsprocesser.

Emnet har flere gange været behandlet i Produktionsplanudvalget, som ultimo 2010 har afleveret et rammenotat til Produktionsforum til behandling på møde den 31. januar 2011.

På baggrund af rammenotatet, besluttede Produktionsforum at nedsætte et projekt; Kvalitetssikring.

Formålet med projektet er bl.a., at kontrolområderne løbende tilpasses ud fra en helhedsorienteret risikovurdering af SKATs processer og opgaveportefølje. Det vil også være et krav, at den fremtidige kvalitetssikring imødegår regionale/lokale processer, der søger at kompensere for de uhensigtsmæssigheder, det nuværende system er præget af. Endelig er det målet, at kvalitetssikringen fremover kan foretages med færre ressourcer, end det er tilfældet i dag. Vi vil fx analysere muligheden for centrale udsøgninger, der gerne skulle kunne lette afdelingsledernes arbejde med kvalitetssikring.

Projektets leverancer skal sikre, at vi fjerner os fra den gammeldags tankegang om interne kontroller, til at vi fremadrettet skaber kvalitet i opgaveløsningen.

Projektets bemanding vil garantere, at vi kommer hele vejen rundt. Både Koncerncentrets og de regionale controllere samt repræsentanter fra SAC får bl.a. til opgave

at udarbejde interessentanalyser, hvor både I og jeres afdelingsledere bliver vigtige medspillere.

Først i næste uge vil projektbeskrivelsen også blive sendt til de forskellige fagudvalg, således at der bliver mulighed for at drøfte formål og indhold.

Projektgruppen vil løbende involvere både jer og jeres afdelingsledere.

Mere om det senere; denne henvendelse er blot en early warning om, at vi nu går i gang.

Jeg vedhæfter både rammenotatet fra Produktionsforum og den foreløbige projektbeskrivelse.

Til punktet forelå endvidere den projektbeskrivelse, som Jens Sørensen omtaler i sin e-mail. Den er dateret den 15. februar 2011 og opridser på grundlag af blandt andet notatet af 30. november 2010 fra SKATs Risikokoordinatorer, jf. afsnit 10.1 ovenfor, baggrund for, formål med og indhold af et projekt til højnelse af kvalitet og effektivitet i SKATs interne kvalitetssikring.

19.1.4 Det statusnotat om opfølgning på SIRs rapport af 10. maj 2010, som Jens Sørensen skulle udarbejde, forelå i form af et notat dateret 17. marts 2011, hvoraf fremgår:

Statusnotat på grundlag af revisionens undersøgelse af provenuet fra kildebeskatning af udlændinge – udbytteskat.
I efteråret 2009 anmodede departementschefen Intern Revision om at foretage en undersøgelse af udbytteadministrationen. Baggrunden var en undersøgelse af provenuet af udbytteskat til udenlandske aktionærer, som det ikke er muligt at afstemme år for år mod den indeholdte udbytteskat.

Den 10. maj afgav intern revision en rapport, som i punkt 8 opsumerer en række konklusioner på to kerneområder:

1. *den manglende afstemning af den udbytteskat som aktionærer godskrives over mod angivelse og betaling*
2. *Refusioner til udenlandske aktionærer og den tekniske behandling heraf.*

Produktionsforum beslutter d. 20. juni 2010, at der nedsættes en arbejdsgruppe under Borger og Virksomheder med repræsentanter fra Jura og Samfundsøkonomi og Regnskab der skal analysere opgaven og komme med forslag til nye processer for udbytteadministrationen.
Hvad er der sket under vejs:

Frikortmarkering af depoter.
Danske pengeinstitutters outsourcing af depotadministration har medført, at den registrerede depotindehaver nødvendigvis ikke er identisk med den, der ejer aktierne. Da det er depotindehaver, som indberettes til SKAT, vil SKAT ikke få oplyst den korrekte aktieejers aktiebesiddelse eller udbytte i disse situationer. Gældende regler for frikortsmarkering indskærpes derfor over Finansrådet i skrivelse af 22. dec. 2010.

OECD's Trace IT projekt.
Danmark har ultimo 2010 besluttet at deltage i et IT-projekt under OECD, som går ud på at etablere et system, hvor bankerne administrerer indeholdelsen af udbytter til udlandet. Indeholdelse af udbytteskat vil således følge dobbeltbeskatningsoverenskomsterne. Projektet skal løse behandlingen af udenlandske aktionærer beskatningsforhold. Afdelingslederen i Regnskab 2, har netop i begyndelsen af mart 2011 deltaget i et møde i OECD i Paris omkring projektet.

Forkortet problemformulering.
Som følge af ovennævnte initiativer, har Regnskab 2 i feb. 2011 udarbejdet en ændret og forkortet problemformulering for arbejdsgruppen, hvor der særligt er fokus på den manglende afstemning mellem udbytteangivelsen og indberetning af udbyttemodtageren. Arbejdet forventes igangsat ultimo marts 2011. Arbejdsgruppen tager udgangspunkt i følgende:

> *"Udbytteskat er en foreløbig skat, som giver statskassen et løbende beløb, som årligt svinger mellem 10 og 15 milliarder. Danske aktionærer godskrives den indeholdte udbytteskat, som i mange tilfælde er den endelige skat. Udbytteskat udgør en del at aktieindkomstbeskatningen.*
>
> *For at bevare det aktuelle provenu til statskassen og sikre at der er overensstemmelse mellem angivelse, betaling og godskrivning hos udbyttemodtageren, anbefales det, at angivelses-, betalings- og indberetningsfristen gøres identisk. Angivelsen foreslås dannet som en sammentælling af indberetningen af udbyttemodtagere. Det vil muliggøre, at overførsel af data til den fortrykte selvangivelse bliver mere korrekte og at godskrivning ikke kan ske uden udbyttet er angivet.*
>
> *De unoterede selskaber (som er de mange) angiver og indberetter som regel samtidigt, da dette er enklere administrativt. Der vil således ikke være nogen egentlig ændring for denne gruppe.*

For de børsnoterede selskaber og andre VP administrerede selskaber, kunne VP samtidig med udlodningen, indberette udbyttemodtagerne, da disses skatteforhold er grundlag for angivelsen og den differentierede udbytteskatteberegning. 3 S kan løbende modtage indberetningerne, hvilket allerede sker for udlodninger til aktionærer omfattet af VP ordningen. (udlodninger med nettoafregning til udenlandske aktionærer). For de VP administrerede selskaber er der ingen egentlig ændring, da deres angivelse er baseret på VPs optællinger af de skattemæssigt forskellige udbyttemodtagere.

Eneste ændring er, at VP ikke skal gemme oplysningerne om udbyttemodtagerne til 20. januar det efterfølgende år.

I forbindelse med forårspakke 2.0 har ministeren fået bemyndigelse til at ændre indberetningsfristen for udbyttemodtagere."

Arbejdsgruppen vil på denne baggrund fremkomme med forslag til administrative- og systemmæssige ændringer, der kan imødegå de uafklarede forhold i Intern Revisions rapport.

19.1.5 Ved e-mail af 23. marts 2011 til Jens Sørensen oplyste Anne Katrine Salling, Koncernsekretariatet:

Dagsorden til næste møde i Revisionsudvalget er nu godkendt af Peter Loft og sendes ud til medlemmerne inden udgangen af denne uge.

Jeg vil lige orientere dig om, at du er sat på som ansvarlig for et punkt om "drøftelse af Interne kontroller og hvordan de får højere prioritet i organisationen". Karsten Juncher har oplyst, at Midtjylland/du har skrevet et rigtig godt papir om dette. Drøftelsen vil derfor tage udgangspunkt i papiret. Jeg håber, du selv er med på, hvilket papir det er (jeg skulle få det fra Karsten, men du er også meget velkommen til at sende det til mig!)

Jeg har modtaget dit statusnotat om udbytteskat-arbejdsgruppen via Kent, så tak for det. Opfølgning af rapporterne er også med på møde i Udvidet direktion på mandag, men de når ikke at få dit statusnotat. Men en mundtlig status på arbejdsgruppen til Udvidet direktions drøftelse vil også være ok.

Det papir, som omtales i e-mailen, er Jens Sørensens notat af 17. marts 2011, jf. afsnit 18.1.4 ovenfor.

19.1.6 Samme dag, den 23. marts 2011, sendte Anne Katrine Salling endvidere en e-mail til intern revisionschef Kjeld Rasmussen med dette indhold:

Dagsorden for næste møde i Revisionsudvalget er nu klar og bliver sendt ud inden udgangen af denne uge. Jeg vil lige orientere dig om, at du står for følgende punkter:

Pkt. 2: drøftelse af risikobillede efter din deltagelse i direktionsmøde – vil du gøre rede for, hvilke overvejelser du har gjort dig efterfølgende om risikobilleder? Vi skal ikke have noget skriftligt materiale, men blot et mundtligt oplæg fra dig.

Pkt. 4: Vurdering af risici for besvigelser mv., som du selv har meldt ind.

19.2 Mødet

19.2.1 I mødet deltog Peter Loft, Jesper Skovhus, Ole Kjær, Niels Frode-Jensen, Karsten Juncher, Steffen Normann Hansen, Jens Sørensen, Erling Andersen, Kjeld Rasmussen, Jens Madsen og Anne Katrine Salling.

19.2.2 Af protokollen for mødet fremgår:

Ad pkt. 3

Titel: Drøftelse af intern kvalitetssikring (tidligere Interne kontroller)

Udvalgsmedlem: Jens Sørensen

Sagen kort: Der har de sidste par år været en debat om den interne kvalitetssikring i SKAT.

SKAT har i løbet af de seneste år effektiviseret mange processer; men kvalitetssikringen har ikke fulgt med. Der er ikke altid sammenhæng mellem teknik og processer, og de værktøjer, der i dag er til rådighed, lever ikke nødvendigvis op til de krav, vi med rette skal stille, når vi vil have en optimal kvalitetssikring af SKATs arbejdsprocesser. På baggrund af vedlagte rammenotat har Produktionsforum nedsat et projekt; Kvalitetssikring. Projektets leverancer skal sikre, at vi fjerner os fra den gammeldags tankegang om interne kontroller, til at vi fremadrettet skaber kvalitet i opgaveløsningen.

Sideløbende har Intern Revision i forbindelse med revisioner konstateret, at der ofte ikke laves interne kontroller/intern risikostyring, fordi det nedprioriteres.

Indstilling: Udvalget drøfter, hvordan der kommer mere fokus på den interne kvalitetssikring i organisationen og området opprioriteres.

Under pkt. 5 på Revisionsudvalgets møde drøftede udvalget også den rapport fra Intern Revision om SKATs overholdelse af almindelige principper for sagsbehandling, som er gengivet i afsnit 19.1.2 ovenfor. Det hedder herom i referatet:

Kritik: Intern Revision har konstateret, at det i Koncerncentret umiddelbart har været vanskeligt at få klarlagt kompetence- og ansvarsfordeling, herunder Koncerncentrets rolle i relation til driftsenhederne. Ligeledes har Intern Revision konstateret væsentlige fejl og mangler i flere af de reviderede afdelingernes interne kontroller og sagsafgørelser. IR har endvidere bl.a. konstateret:

- *At der i Koncerncentret ikke systematisk foretages målinger/evalueringer af driftsenhedernes overholdelse af formalia.*
- *At kvalitetssikringen er forskelligartet afhængig af opgaver, traditioner, uddannelse mv.*

Status for opfølgning i Produktionsforum d. 28. februar 2011

Arbejdsgruppen færdiggjorde i december 2010 en analyserapport om problemområder i forhold til de formelle sagsbehandlingsprincipper. Analysen viste at årsagerne til problemerne på området (baseret på interviews bredt i organisationen), bl.a. er:

- *Manglende/uensartet ledelsesmæssigt fokus.*
- *Manglende kompetencer.*
- *Manglende præcision i arbejdsbeskrivelser.*
- *Manglende overblik over hjælpeværktøjer og sparringsmuligheder.*
- *Mangler i hjælpeværktøjer, bl.a. standardtekst.*
- *Manglende helhedstænkning.*
- *Systemmæssige uhensigtsmæssigheder.*

På baggrund af rapporten blev der den 25. januar 2011 fremlagt nogle fremadrettede løsningsforslag for styregruppen, rettet mod ovennævnte årsager. Styregruppen gav bemærkninger til forslagene og herefter grønt lys til at arbejde videre med dem. Der arbejdes pt. på at konkretisere/udvikle disse løsningsforslag mhp. forelæggelse for styregruppen den 21. marts 2011. Herefter sendes forslagene i høring i Kundeserviceudvalg og Indsatsudvalg, inden de forelægges Produktionsforum d. 2. maj 2011.

Indstilling: Økonomi følger op på løsningsforslagene, når de har været forelagt Produktionsforum.

I referatet fra mødet hedder det:

...

3. Intern kvalitetssikring
Ros til Midtjylland for initiativet, der sætter fokus på afdelingsledernes ansvar for, at der administreres korrekt i afdelingerne. Der er ikke risiko for, at der er problem-områder, der falder udenfor ved tilfældige stikprøver, da udsøgningen foretages centralt. Intern kvalitetssikring som dynamisk kvalitetssikringsværktøj kan tænkes sammen med risikologgen. Bemærkning om, at afdelingslederne bør klædes bedre på til at udfærdige forretningsgangsbeskrivelser.

...
5. Opfølgning på kritiske rapporter
09-203 Kildebeskatning af udbytteskat
Status på arbejdsgruppens arbejde blev givet.

Der er ikke angivet nogen opfølgning.

20. Indtægtslisterne, 1. kvartal 2011

Mio. kr.	Året 2010	Året 2011	År til dato 2010	År til dato 2011
Januar	220	422	220	422
Februar	314	704	534	1.126
Marts	354	290	889	1.416

21. Arbejdsgruppen vedrørende Udbytteskats møde den 27. april 2011

Arbejdsgruppen vedrørende Udbytteskat, jf. afsnit 3.3 ovenfor, holdt møde den 27. april 2011. I mødet deltog Andreas Bo Larsen, Pia Kolind Nielsen, Lars Nørding, Bente Fridberg, Sven Nielsen, Laurits Cramer og Lisbeth Rømer.

Af mødereferatet fremgår:

I. Indledning
Lars indledte med at fortælle, at Produktionsforum havde spurgt Jens Sørensen om opfølgning på Intern Revisions rapport af 10. maj 2010 om manglende afstemning på udbytteskattens område. Der skal ses på to kerneområder, den ene er generelt for udlodning af udbytte. Den anden er udbytte til udenlandske udbyttemodtagere og refusion af dansk udbytteskat. Den sidstnævnte arbejdes der på i OECD regi, så

denne arbejdsgruppe skal primært se på, hvad der kræves for at få styr på afstemningsproblemet.

Jens Sørensen der er formand for styregruppen har pålagt gruppen at udarbejde forslag til ændringer inden sommerferien.

Vores oplæg skal sendes via Styregruppen til Produktionsforum. Lars havde noget nyere materiale til kommissoriet, som han vil eftersende.

II. Problemstillinger

Andreas oplyste, at en indvending mod ønske om at fremrykke tidspunkt for indberetning af udbyttemodtagere primært er fremsat af storbankerne i Finansrådet på et møde i departementet for snart 1 år siden. De bemærker, at depotbanker skal bruge en del tid på fejlretning af udbyttemodtagere. SKAT er ikke enig i, at der må rettes i materialet, når udlodning har fundet sted og der er sket angivelse og betaling af udbytteskat. Vi har ikke fået en nærmere tilbagemelding af, om der reelt er et problem.

SKAT har undersøgt hvad en konsekvens af flytning af betalingsfrist – for alle VP-administrerede selskaber, der har frist den 10.ende – til den sidste bankdag i den efterfølgende måned ville være. Analysen viste, at det skulle koste 4-5 millioner i rentetab for SKAT. Som følge af skattestoppet kan fristen ikke være kortere.

Skatteministeren er bemyndiget til at ændre frist for indberetning af udbyttemodtagere.

Det vil være muligt at lave en sammensmeltning af oplysninger om udbyttemodtagere, så totaler indgår som en angivelse. Fristen for en angivelse må dog ikke være senere en frist for betaling af udbytteskatten.

Det vil kunne lade sig gøre at ændre ordlyden i kildeskattelovens § 65, så krav om indsendelse af angivelse i denne paragraf udgår.

Alle var enige i, at det skal være en forudsætning, at der skal være fuld digitalisering på udbytteskattens område.

Pia skitserede kort, at der skal igangsættes en større tvungen digitalisering på selskabsområdet i 2012. Af hensyn til DMO (DebitorMotorOpkrævning) er det nødvendigt, at SKATs krav er registreret hurtigt, da betalinger ellers bliver refunderet til kunden. Det er i dag et problem for udbytteskatten, at krav i perioder først bliver registreret flere måneder efter betaling.

Lisbeth oplyser, at vores nuværende system ikke er egnet til at give fyldestgørende svar på spørgsmål fra skatteudvalg.

Der var bred enighed om, at vi må tage kontakt med andre afdelinger som udbytteskatten er omfattet af Fx om der for pensionskasser er behov for særlige oplysninger om udloddet skattefrit udbytte

III Konklusion
Gruppen konkluderer, at vi skal beskrive de 2 forslag (så enkelt som muligt) med begrundelse af hvad formålet er.

Det er en forudsætning, at oplysninger afgives digitalt ved tvungen digitalisering.

1. Frist for angivelse og betaling bliver frist for indberetning og betaling.

2. Frist for betaling og indberetning bliver for VP-administrerede selskaber den sidste bankdag i måneden efter udlodningen.

Andreas påpeger, at det er vigtigt med gode begrundelser – herunder at der er taget stilling til afledte og kommende forhold.

22. Arbejdsgruppen vedrørende Udbytteskats møde den 30. maj 2011

Arbejdsgruppen vedrørende Udbytteskat, som er omtalt i afsnit 3.3 ovenfor, holdt møde den 30. maj 2011. I mødet deltog Andreas Bo Larsen, Pia Kolind Nielsen, Pia Eder, Lars Nørding, Karina Tangaa Juul Nielsen, Jette Zester, Bente Fridberg, Sven Nielsen, Laurits Cramer og Lisbeth Rømer.

22.1 Referat af mødet

Af referatet fra mødet fremgår:

Arbejdsgruppen kommenterede det udsendte oplæg til Produktionsforum, som ønskede at tager stilling til den videre behandling af Intern Revisions rapport af 10. maj 2010 om dansk udbytteskat og nettoafregning og refusion til udenlandske aktionærer i danske selskaber. På baggrund heraf finjusteres oplægget og sendes til Styregruppen til forelæggelse for Produktionsforum inden sommerferien.

Med mødereferatet blev der til arbejdsgruppens medlemmer udsendt et udkast til rapport fra arbejdsgruppen, som Lisbeth Rømer efter en intern mailveksling mellem medlemmerne den 10. juni 2011 sendte til Jens Sørensen. Notatet, der er dateret den 8. juni 2011, er gengivet i afsnit 23 nedenfor.

23. Skatteministeriets Eksterne Kontaktudvalgs møde den 8. juni 2011

23.1 Forberedelse af mødet – Skatteministeriets notat af 6. juni 2011

Til brug for mødet forelå et notat, dateret 6. juni 2011, hvoraf fremgår:

> ***Dagsorden punkt 8***
>
> *Fra FSR:*
>
> *Efter § 1 i bekendtgørelse nr. 1442 af 20. december 2005 nedsættes indeholdelsesprocenten på udbytteskat i overensstemmelse med den dobbeltbeskatningsoverenskomst, som Danmark har med det land, hvori den skattepligtige udbyttemodtager er hjemmehørende. Dette betyder – alt andet lige – at såfremt dobbeltbeskatningsoverenskomsten alene giver kildelandet ret til 10 % kildeskat, da nedsætter Danmark (efter anmodning) indeholdelsesprocenten til 10.*
>
> *FSR har fået oplyst af SKATs medarbejdere, at SKAT ikke længere vil efterleve bekendtgørelsen, og derfor må danske selskaber indeholde en kildeskat på 28 %, mens modtageren efterfølgende må tilbagesøge den for meget betalte kildeskat. Dette er efter FSRs opfattelse ikke hensigtsmæssigt, og såfremt det er korrekt, finder FSR det meget problematisk, hvis SKAT kan fravælge at efterleve en gældende bekendtgørelse, der giver skatteydere fordele.*
>
> *<u>Briefing</u>*
> *Af kildeskattelovens § 65 fremgår det, at danske selskaber, der udbetaler udbytte, skal indeholde 28 % kildeskat. Hvis modtageren af et udbytte i henhold til en dobbeltbeskatningsoverenskomst er berettiget til en lavere skattesats (typisk 15 %), kan den pågældende udbyttemodtager ved ansøgning tilbagesøge de 13 %.*
>
> *Bekendtgørelse nr. 142 af 20. december 2005 giver to muligheder for indeholdelse af kildeskat i overensstemmelse med overenskomsterne umiddelbart i forbindelse med udbyttets udbetaling eller godskrivning.*
>
> *<u>VP-ordningen</u>*

Den ene mulighed vedrører den såkaldte VP-ordning, hvor SKAT har indgået en aftale med Værdipapircentralen om beregning af reduceret dansk udbytteskat for visse udenlandske investorer.
VP-ordningen gælder for danske aktier, der er deponeret i et dansk pengeinstitut, hvoraf deklareret udbytte retmæssigt tilkommer fysiske personer, der er hjemmehørende i 12 udvalgte lande (primært EU, USA og Canada).

Ordningen indebærer, at udbytteskatten på 28 % reduceres til den lavere kildeskattesats som aftalt i henhold til dobbeltbeskatningsoverenskomsten, hvorefter modtageren undgår en tilbagesøgning af kildeskat.

VP-ordningen kører uændret.

<u>Individuelle tilladelser</u>
Den anden mulighed vedrører udstedelse af individuelle tilladelser til en reduceret indeholdelse af kildeskat på udbytter.

De individuelle tilladelser er hidtil givet til hovedaktionærer (fysiske personer), ud fra modtaget dokumentation for udenlandsk skattepligt, som kombineres med en kontrol af om dansk skattepligt er registreret ophørt.

Hvis den fysiske person lige er flyttet til udlandet, er tilladelsen givet med en varighed på 1 år. Ellers gælder tilladelsen i 5 år.

Ordningen har eksisteret siden 2006, og der er samlet udstedt 137 individuelle tilladelser, der over perioden har fordelt sig således:

- *2006 (4)*
- *2007 (17)*
- *2008 (98)*
- *2009 (13)*
- *2010 (5)*

Ordningen, som administreres af Regnskab 2, er på foranledning af Jura & Samfundsøkonomi (Selskab & Aktionær) blevet stillet i bero.

Begrundelsen for at stille tilladelsessystemet i bero er, at der pt. ikke eksisterer et system, der kan håndtere tilladelserne, og at der ikke er nedskrevne retningslinjer for udstedelse af tilladelser.

Det er helt afgørende, at tilladelserne registreres i et system, der kan håndtere relevante data, således at man til enhver tid kan identificere, hvem der har modtaget en tilladelse, og under hvilke vilkår.

Derudover skal der udarbejdes retningslinjer for under hvilke betingelser tilladelserne skal udstedes (f.eks. tidsbegrænsning og betryggende dokumentation) bl.a. med henblik på at undgå misbrug.

Endelig skal betingelserne for at udstede en tilladelse skabe klarhed for både SKAT og for modtageren. Dette kan alene sikres ved at udarbejde ensartet retningslinjer.

Det er vores opfattelse, at vi efterlever bekendtgørelsen. Det er endvidere vores opfattelse, at der ikke er et retskrav på at få en tilladelse efter bekendtgørelsen.

Af bekendtgørelsen fremgår det alene, at det er muligt at få en reduceret kildeskat såfremt dokumentationen afgives i overensstemmelse med en af SKAT indgået ordning og det udbyttebetalende selskab.

Det forhold, at vi har valgt at stille tilladelsessystemet i bero, er bl.a. sket med henblik på at sikre, at der betales den korrekte udbytteskat. Der er således ingen, der betaler for meget. Der kan altid ske tilbagesøgning på grundlag af indsendt dokumentation.

Tværtimod er det vores bekymring, at som ordningen har været administreret hidtil, er der gode muligheder for at betale for lidt i kildeskat, idet det ikke er muligt at kontrollere, om en hovedaktionær er flyttet fra et DBO-land til et skattelyland efter udstedelse af tilladelsen.

Oprettelsen af et system, der kan håndtere relevante data på betryggende vis samt udarbejdelse af retningslinjer for udstedelse af tilladelser skal være klar samtidig, og skal ske i samarbejde med Borger og Virksomhed, Regnskab 2 og Jura og Samfundsøkonomi.

Det er pt. ikke muligt at sige noget om, hvornår dette arbejde ligger færdigt.

Det fremgår af en e-mail af 7. juni 2011 fra Jakob Ulrik Wassard Schou, at notatet var en briefing af departementschefen. Det fremgår ikke, at Peter Loft har læst notatet.

23.2 Mødet

I mødet deltog 20 repræsentanter fra en række erhvervs- og interesseorganisationer, 2 medarbejdere fra Skatteministeriet som udvalgets sekretariat samt 14 øvrige medarbejdere fra Skatteministeriet. Den eneste deltager fra Skatteministeriet, der har nogen forbindelse til udbytteskatteområdet, var Ivar Nordland, men han deltog ifølge referatet vedrørende et andet punkt, nemlig orientering om EU-Kommissionens forslag om en fælles konsolideret selskabsskattebase (CCCTB).

Til mødet var emnet som anført sat på under pkt. 8 *Eventuelt*. Referatet fra mødet indeholder en kort omtale af et andet emne, men intet om dette punkt..

24. Rapport af 8. juni 2011 fra Arbejdsgruppen vedrørende Udbytteskat

Den 8. juni 2011 afgav Arbejdsgruppen vedrørende Udbytteskat, jf. afsnit 3.3 ovenfor, sin rapport. Det hedder heri:

> ***Håndtering af udbytteskat***
>
> *I efteråret 2009 anmodede Departementschefen Intern Revision om at foretage en undersøgelse af administrationen af udbytteskat. Baggrunden var en undersøgelse af provenuet af udbytteskat til udenlandske aktionærer, som det ikke er muligt at afstemme år for år mod den indeholdte udbytteskat.*
>
> *Den 10. maj 2010 afgav intern revision en rapport, som i punkt 8 opsummerer en række konklusioner på to kerneområder:*
>
> 1. *Der mangler afstemning af den udbytteskat som udbyttemodtagere godskrives i forhold til udbytteskatten.*
> 2. *Refusion af dansk udbytteskat til udenlandske udbyttemodtagere og den tekniske behandling heraf mangler revisionsspor.*
>
> *Produktionsforum beslutter d. 27. juni 2010, at der nedsættes en arbejdsgruppe, der skal analysere opgaven og komme med forslag til nye processer for administrationen af udbytteskat.*
>
> *Ad 1. Arbejdsgruppen har holdt møde og er enig i at fremsætte forslag til nye processer for administrationen af udbytteskat.*
>
> *Ad 2. I OECD regi er etableret en arbejdsgruppe, som arbejder på fælles nettoafregning af udbytte til udenlandske aktionærer. SKAT er med i et pilotprojekt med 7 andre lande og flere store pengeinstitutter.*

Lovgrundlag
Når et selskab udlodder udbytte, skal udbytteskat behandles efter reglerne i Kildeskattelovens §§ 65-67.
Udbytteskat er en foreløbig skat. Danske udbyttemodtagere godskrives udbytteskatten.
Efter Kildeskatteloven § 66, stk. 2 skal selskaber, som vedtager at udlodde udbytte, meddele oplysning om vedtagelsen. Meddelelsen skal indgives senest i den følgende måned efter nævnte vedtagelse af udbytteudlodning samtidig med udløbet af selskabets frist for indberetning til indkomstregisteret af indeholdt A-skat og arbejdsmarkedsbidrag. Betalingsfristen for en eventuel udbytteskat er identisk med nævnte frist, jfr. Kildeskatteloven § 66, stk. 1.
Efter Skattekontrollovens § 9 B, stk. 1 og 2 og § 10 A skal den der som led i sin virksomhed modtager aktier, investeringsforeningsbeviser i depot til forvaltning, og selskaber m.v., som har pligt til at indeholde udbytteskat i henhold til Kildeskatteloven § 65, hvert år foretage indberetning af udbyttemodtagere, hvortil der er udloddet udbytte i det forudgående kalenderår.

Udbytteangivelsen og betaling af eventuel udbytteskat
Alle selskaber og investeringsforeninger skal angive vedtagne udlodninger. Der er årligt ca. 60.000 selskaber, der udlodder.
Selskaber og investeringsforeninger, administreret af VP Securities, angiver på baggrund af oplysninger derfra. Der er ca. 2.000.
Angivelse kan ske på papir, blanket 06.016 eller ved TastSelv

For små A-skattebetalere er fristen den 10. i måneden efter vedtagelsen, for store A-skattebetalere den sidste bankdag i måneden efter vedtagelsen.
Fristen for betaling af eventuel udbytteskat er identisk med fristen for angivelse.

Indberetning af udbyttemodtager
Almindelige selskaber
De fleste selskaber og enkelte investeringsforeninger indberetter selv udbyttemodtagerne, da de kender aktionærerne.
Indberetninger sker enten ved blanket, TastSelv eller på elektronisk medie. Kun selskaber (dog ikke investeringsselskaber) kan benytte TastSelv.

Indskrevet i VP Securities
For selskaber og investeringsforeninger, indskrevet i VP Securities, indberetter denne udbyttemodtagerne på grundlag af de kontoførendes depotkunderegistreringer. Dette skyldes at det udloddende selskab ikke nødvendigvis kender sine aktionærer.
Eventuelle senere rettelser kan kun foretages af de kontoførende institutter. Indberetninger foretages primært elektronisk eller via TS-Tele.

Dok.nr. 18142586.1

Øvrige
Øvrige indberetninger om udbyttemodtagere foretages af investeringsselskabet, af investeringsforeningen selv eller af det kontoførende institut.
Indberetninger foretages primært elektronisk eller på blanket.

Fristen for alle indberetninger er senest den 20. januar året efter udlodningen. De modtagne indberetninger fra selskabet, kontoførende institut (depotføreren), investeringsselskabet, investeringsforeningen mv. bliver registreret i e-Kapital (RKO) delsystem UDBY/UDBU/IFP A.

Brug af systemer
I system 3 S er der et modul til at varetage udbytteskatteopgaven. Angivelses- og indberetningsblanketter tastes i 3S og TastSelv overføres til 3 S, som 1 gang årligt overfører indberetninger til RKO.

De elektroniske og manuelle indberetninger om både valutariske ind- og udlændinge, der går direkte i e-Kapital fra indberetterne kan foretages i perioden 1. januar året efter indkomståret frem til 1. juli indkomståret +2. Indberetninger gennem 3 S kan foretages løbende og overføres ved opstart af e-kapitals systemer og derefter med løbende overførsel. Udlodninger til udlændinge med nettoafregning overføres løbende til 3 S. Ved nettoafregninger indeholdes udbytteskatten med den skatteprocent, som er aftalt i den relevante dobbeltbeskatningsoverenskomst.

Fra 3 S overføres udbytteangivelsens krav om betaling af udbytteskat til SAP, hvor opkrævningen varetages.

Alle indberetninger om udbyttemodtagere bortset fra udlændinge, som får nettoafregning, samles i register under e-Kapital UDBY (optaget til handel), UDBU (ikke optaget til handel) og IFPA (både optaget/ikke optaget). Indberetning om valutariske udlændinge (ikke bosat/driftssted i Danmark) opsamles i et særligt univers under Business Object (BO). Er der identifikation (Pnr./CVR.nr) kommer oplysningerne ligeledes på e-Kapitalregistrene.

Eksisterende kontrol
Der foretages en udbyttekontrol, hvor selskabsselvangivelsens felt 37 – udloddet udbytte – sammenkøres med angivelserne i 3 S for samme indkomstår. Der rykkes ca. 5000 selskaber årligt ved denne kontrol. Har selskabsselvangivelsen ingen oplysninger om udloddet udbytte, sker intet.

For investeringsforeninger og investeringsselskaber er der ingen kontrol, da de ikke indsender selvangivelse.

Fra indkomståret 2010 er udbyttekontrollen delt op i 2 udsøgninger, så nogle selskaber med forskudt regnskabsår kontrolleres hurtigere end tidligere.
Region København er i færd med at foretage en BO udsøgning af indkomstår 2008, hvor angivet udbytte og indberettet udbyttet er sammenholdt.
Ca. 68.000 selskaber havde for indkomstår 2008 angivet at have udloddet udbytte, 12.000 selskaber havde indberettet udbyttemodtagere for et andet beløb end det, der var angivet. Der arbejdes videre med udsøgningen, som kompliceres af forskel i indkomstår for udlodder og for udbyttemodtager.

Problemformulering
Der er ingen automatisk afstemning mellem angivelse og indberetning, selvom udbyttemodtager godskrives skatten af det indberettede udbytte.
Har selskabet indberettet udbyttemodtagere, men ikke angivet udlodningen, er der ingen kontrol, hvis ikke felt 37 er udfyldt.

Angivet udbytteskat overføres til SAP, hvor betaling og opkrævning styres. Indberetninger af personlige udbyttemodtagere overføres til årsopgørelsen, hvor de godskrives udbytteskatten uanset om det er angivet og/eller betalt. Der er ingen kontrol med om det beløb der godskrives udbyttemodtager på årsopgørelsen er det samme, som er angivet og/eller betalt.

Selskaber, der modtager udbytte, hvori der er indeholdt udbytteskat, godskrives den indeholdte udbytteskat som betalt acontoskat, ud fra hvordan det er selvangivet.

Eksempel:
Et APS angiver i april udbytte på 1.000.000 kr. uden indeholdelse af udbytteskat. Januar det efterfølgende år indberetter selskabet udlodningen, som foretaget til en person. Personen godskrives automatisk 28 % af 1.000.000 kr., uagtet der ikke er indeholdt udbytteskat eller betalt noget. Skatten på 280.000 kr. godskrives således på baggrund af en ikke eksisterende indbetaling af udbytteskat.

Forslag til løsning
Det foreslås, at i stedet for at angive og betale måneden efter udlodningen og indberette udbyttemodtagerne den 20. januar året efter skal indberetning af udbyttemodtagere ske på angivelsestidspunktet. Derved erstatter denne angivelsen, idet totalen af indberetningen af udbyttemodtagerne bliver det samlede udbytte og skat heraf.

Det anses ikke for et problem for udlodder, da det for at angive et udloddet udbytte er nødvendigt at kende udbyttemodtagers skattestatus, da der er flere udbytteskattesatser.

Er der tale om en person eller et selskab, valutarisk ind- eller udlænding og skattebegunstiget eller skattepligtigt depot?

Almindelige selskaber
Selskaber, som ikke er optaget til handel på et reguleret marked, kan lige så godt indberette, hvem udbyttemodtager er, på samme tidspunkt, som der skal angives. Den indberetning, som skal indsendes, sammentælles og slutbeløbet bliver angivelsen med den udbytteskat, som skal betales.
Størstedelen af disse selskaber, som er de mange, indsender allerede i dag angivelse og indberetning samtidigt eller gør det samtidigt på TastSelv, da det er logisk for udlodder.

Indskrevet i VP Securities
For disse selskaber og nogle investeringsforeninger, kan indberetningerne af udbyttemodtagere efter hver udlodning ligeledes optælles og danne grundlag for betalingen af udbytteskatten og VP Securities kan i forbindelse med udlodningen elektronisk indsende oplysningerne til SKAT.
VP Securities sender i dag efter udlodningen en samleliste til det udloddende selskab, som anvender denne som grundlag for at angive og betale korrekt. Disse registreringer skal ud fra indeholdelsesreglerne også ses i forhold til, hvilken type selskab/investeringsforening der udlodder.

Øvrige
Øvrige investeringsforeninger og investeringsselskaber indberettes af det kontoførende institut, hvilket også kan ske i forbindelse med udlodningen.

Ændret lovgivning
Efter Kildeskattelovens § 66 skal selskaber angive udloddet udbytte. Denne hjemmel skal ændres så summen af indberetningen af udbytte erstatter angivelsen.

Desuden skal der hjemmel til at selskaber, som ikke udlodder udbytte, skal indsende en 0 indberetning/angivelse, da det ellers ikke er muligt at have mandtal over selskaber mv., som kan udlodde.
I dag er der ikke hjemmel til at gøre indberetter ansvarlig for manglende eller forkert indberetning af udbyttemodtagere, hvilket der bør være.

Udmøntning af løsningen
I forbindelse med Forårspakke 2.0 fik skatteministeren bemyndigelse til at ændre indberetningsfristen.

Det foreslås at fristen for angivelse og betaling fastholdes som fristen for at indberette udbyttemodtagerne.

Indberetningen om udbyttemodtagere erstatter både den tidligere angivelse af udlodning og den tidligere indberetning af udbyttemodtagere. Summen er herefter grundlaget for udbytteskatten og statistiske oplysninger.

For VP administrerede selskaber og investeringsforeninger kan der være behov for at ændre fristen for indberetningen og betaling til den sidste bankdag i måneden efter udlodningen. I dag er det kun store A-skattebetalere, som har denne frist, mens f. eks investeringsforeninger, som ikke er løntunge, har frist den 10. i måneden efter vedtagelsen.

På et møde i Skattedepartementet december 2009 har de største danske banker ønsket mere tid end til angivelsesfristen til at afgive indberetningerne om udbyttemodtagerne. Argumentet var, at der skulle være tid til rettelser. Regnskab 2 kan oplyse, at man ikke har set sådanne rettelser til angivelsen. Regnskab 2 står således uforstående overfor argumentet for at udsætte fristen for indberetninger.

Der er 3 muligheder for frister:

1. *At de nuværende frister for angivelse og betaling fastholdes*
2. *At alle angiver/indberetter og betaler den sidste bankdag i måneden efter udlodningen*
3. *At alle angiver/indberetter og betaler den 10. i måneden efter udlodningen. Dette kan dog være i strid med skattestoppet.*

Arbejdsgruppen finder at de nuværende frister bør fastholdes.
Ad 2. Det er anslået, at en udskydelse af betalingsfristen for de VP administrerede udloddere, som er små A-skattebetalere, vil medføre et rentetab på 4-5 millioner.

Fuld digitalisering
En forudsætning for at kunne håndtere udbyttemeddelelserne optimalt er at indføre tvungen TastSelv eller elektronisk indberetning. SKATs strategi er at afskaffe alle blanketløsninger og etablere TastSelv løsninger, hvor dette ikke måtte findes allerede.

Forslaget stemmer derfor godt overens med SKATs strategi på området.
Ca. 20 % af selskaberne anvender i dag TastSelv.

De mængder, som i dag modtages på papir (ca. 150.000 blanketter om året) og tastes i 3 S, medfører at tilsvar ikke altid kan være tastede på tidspunktet for betalingsfristen. Det er oplyst, at DMO, som efter planen starter 30. marts 2012, efter 5 dage skal returnere indbetalinger, såfremt der ikke findes et tilsvar på beløbet eller er restance.

Systemudvikling

I dag anvendes mange forskellige systemer, som alle vil kræve tilretning både med hensyn til, hvordan udlodder indberetter til SKAT, hvor oplysninger bliver registreret og den videre behandling ved overførsel af oplysninger til selvangivelsen/kontroloplysninger.

Fordele ved tvungen TastSelv

1. *Alle udloddere får en OCR linje og mulighed for elektronisk betaling, hvilket i dag kun er muligt for de selskaber, som bruger TastSelv. Alle andre selskabers indbetaling af udbytteskat bogføres manuelt. Til betaling af udbytteskat modtages fortsat checks.*
2. *Reduceret risiko for betaling uden der findes et tilsvar.*
3. *At 150.000 blanketter ikke skal tastes, vil medføre ressourcebesparelse i SKAT. Samtidig vil det være besparende for selskaberne kun indberette 1 gang i stedet for som nu 2 gange. Mange indberetter i dag udbyttemodtagerne og tror at de har angivet. De rykkes med udgift for dem og for SKAT.*
4. *En digitaliseret meddelelse giver mulighed for mere detaljerede oplysninger og bedre individuelt tilpasset vejledning i udfyldelsen end de mere stive blanketter.*
5. *Problemet med manglende afstemning mellem angivelse og indberetning af udbyttemodtagere er væk, da indtastningen valideres umiddelbart.*
6. *Det forudsættes at de selvangivelsesfelter, som modtager meddelelserne, låses, så yderligere indtastninger ikke kan foretages. Skal feltet ændres, skal det udelukkende ske ved SKATs mellemkomst.*

Andre udfordringer

A. *På den nuværende udbytteangivelse kræves oplysning om egne aktier og om udlodninger som er skattefri, fordi der er givet dispensation efter Ligningslovens § 16 A og B. Sådanne udlodninger er ikke almindeligt vedtagne udlodninger, og vil, hvis de findes på den fremtidige indberetning, gøre afstemning umulig.*
   Det forslås derfor, at begge udgår af den fremtidige indberetning og at sådanne udlodninger lægges under aktionæren.
   Sker tilbagesalget uden dispensation håndteres forholdet som almindeligt udbytte, men med markering af, at der er tale om tilbagekøb (gælder kun aktier/anparter der ikke er optaget til handel på et reguleret marked).
B. *I dag godskrives personer automatisk indeholdt udbytteskat af de aktier de ejer. Dette kunne udvides til også at gælde for selskaber.*
C. *Det forudsættes at de selvangivelsesfelter, som modtager meddelelserne, låses, så yderligere indtastninger ikke kan foretages. Skal feltet ændres, skal det udelukkende ske ved SKATs mellemkomst.*

D. *I forbindelse med refusioner, som kan søges straks efter udlodningen, og som skal forrentes såfremt refusionen ikke er gennemført senest 30 dage efter ansøgningens modtagelse, vil viden om udbyttemodtager sikre refusionens rigtighed.*

25. Forelæggelse for departementschefen – juni 2011

Den kvartalsvise forelæggelse for departementschefen medio juni 2011 beskrev i alt 18 sager/sagskomplekser. Af forelæggelsen fremgår blandt andet:

Anledning: *Opfølgning på Intern Revisions rapporter for finansåret 2010*

Sagen kort: *Hermed forelægges status på opfølgning på Intern Revisions rapporter samt yderligere opfølgning på rapporter fra årsopfølgningen 2009/2010.*

Vedlagt materiale til denne forelæggelse:

Revisionens erklæring og beretning for finansåret 2010.
Erklæring og beretning for Landsskatteretten 2010.
Protokol over modtagne ikke-kritiske rapporter i perioden marts til 1. juni 2011.

Udvidet direktion vil få opfølgningen på rapporterne til drøftelse på møde den 20. juni, og denne forelæggelse er derfor sendt til direktionssekretariatet også, så materialet udsendes med dagsordenen til medlemmerne af Udvidet direktion. Revisionsudvalget behandler udvalgt materiale den 23. juni.

2010 ser samlet set meget positivt ud i forhold til sidste år, hvor karaktererne fordelte sig med 25 tilfredsstillende, 8 ikke helt tilfredsstillende, og 10 ikke tilfredsstillende.

Karaktererne for året fordeler sig som følger:

Karakter	***Antal***
Meget tilfredsstillende	*7*
Tilfredsstillende	*27*
Ikke helt tilfredsstillende	*14*
Ikke tilfredsstillende	*1*
Uden karakter	*9*

De kritiske rapporter falder indenfor hovedgrupperne sagsbehandlingsprincipper. it samt inddrivelse, hvor vi altså forsat scorer lavt.

...

4) 10-011 Revisionsnotat vedrørende uanmeldte kasseeftersyn
Revisionsnotatet fik du selvstændigt forelagt den 9. maj 2011.

***Kritik** Ved to ud af fire af skattecentre er opgaveløsningen tilfredsstillende, og ved to er den ikke helt tilfredsstillende.*

- *Øreafrunding; -differencer, som efterfølgende er bogført.*
- *Kassebeholdninger stemte ikke med de regnskabsmæssige beholdninger.*
- *Døre, der ikke lukkede ordentligt. Låsene er efterfølgende udskiftet.*
- *Et pengeskab er placeret bag en publikumsskranke, hvilket medfører, at sikkerhedsforholdene mellem kassen og boksen ikke er helt optimale.*
- *Tre kassebeholdninger opbevares i hver sin løse boks med hængelås, så ansvaret for beholdningernes tilstedeværelse ikke kan henføres til den medarbejder, der har fået beholdningen betroet.*
- *Tre skattecentre opfyldte ikke sikkerhedsbestemmelserne om kassebeholdninger, da hver kassemedarbejder dagligt afleverede penge og checks i hver sin kontantpose til en fælles Loomis-pose. Poserne blev placeret i det åbne rum i pengeskabe, hvor øvrige kassemedarbejdere har adgang. Skattecentrene har efterfølgende oplyst, at procedurerne er ændret, så sikkerhedsbestemmelserne overholdes.*
- *Ved et skattecenter skiftes ikke kasse ved frokostafløsningen. Afløseren overtager kassen, uden at den tælles op eller der logges af SAP-bruger. Der foretages ingen opgørelse og afstemning af kassebeholdningen og det er ikke i overensstemmelse med den overordnede kasseinstruks. Skattecentret har oplyst, at de tager revisionens bemærkning til efterretning.*
- *Ved to skattecentre var medarbejderne ikke var bekendt med den nyeste regnskabsinstruks og tilhørende bemyndigelser. Skattecentrene har efterfølgende oplyst, at medarbejderne er bekendt med den nyeste regnskabsinstruks.*

Anbefalinger

- *Der udpeges en medarbejder, som er ansvarlig for indsamlingen samt opbevaringen af Loomis posen i egen inderboks, og at der etableres en kvitteringsordning, således at ansvaret for beholdningerne til enhver tid kan placeres.*
- *Kassemedarbejderen benytter egne SAP kassebeholdninger ifm. afløsning i frokostpausen, eller at der som minimum ved enhver overdragelse af*

kasseansvar fra en medarbejder til en anden, foretages opgørelse og afstemning af kassebeholdning samt overdragelse af kasseregistreringssystem.

Opfølgning i Produktionsforum 16. maj 2011
Produktionsforum tog notaterne til efterretning. Produktionsforum noterede, at Intern Revisions anbefalinger er gennemførte.

Indstilling: *Økonomis opfølgning på rapporten sluttes.*

...

14) Revisionsrapport nr. 09-203 Kildebeskatning af udlændingeskat (udbytteskat)
Kritik

- *der kan kun med stor usikkerhed opgøres et tilnærme!sesvist korrekt nettoprovenu fra de oplysninger, der er i SKATs systemer*
- *SKAT mangler indberetninger/oplysninger til at kunne opgøre et korrekt nettoprovenu fra refusionsordningen*
- *forretningsprocesserne til registrering, opkrævning og sagsbehandling af udbytteskat er dokumenteret, men ikke fuldt opdateret.*
- *regnskabs- og IT-systemer ikke i tilstrækkelig grad understøtter en korrekt opgørelse af nettoprovenu fra refusionsordningen.*

Behandling i Revisionsudvalget 31. marts

Revisionsudvalget fik status på arbejdsgruppen af Jens Sørensen på mødet.

Indstilling: *Opfølgning afsluttes.*

Forelæggelsen er udarbejdet af Anne Katrine Salling, forsynet med en i vores materiale ulæselig godkendelsespåtegning og påtegnet den 15. juni 2011 af departementschef Peter Loft.

26. Produktionsforums møde den 27. juni 2011

26.1 Forberedelse af mødet

Til Produktionsforums møde den 27. juni 2011 forelå det notat af 8. juni 2011, som Arbejdsgruppen vedrørende Udbytteskat havde udarbejdet, og som er gengivet i afsnit 22 ovenfor.

26.2 Mødet

26.2.1 I mødet deltog Preben Kristiansen, Karsten Juncher, Jan Lund, Winnie Jensen, Lars Tjærby Rasmussen, Kirsten Otbo, Erling Andersen, Kim Bak, Jens Sørensen, Lars Møller Madsen, Karin Bergen, Cecilie Fernstrøm og Kent Sørensen.

26.2.2 I beslutningsprotokollen fra mødet er anført:

> *En arbejdsgruppe har udarbejdet en række forslag til bedre håndtering af udbyttebeskatning. Produktionsforum var enige i arbejdsgruppens forslag om bl.a. tvungen TastSelv, ændring af kildeskattelovens § 66 vedr. angivelse af udloddet udbytte, ændringer af procesbeskrivelser og eventuelle feltlåsninger. Arbejdsgruppen arbejder sammen med B&V og Jura og Samfundsøkonomi om at udmønte notatets forslag. Endvidere blev der orienteret om, at der i OECD-regi er etableret en arbejdsgruppe, som arbejder på fælles nettoafregning af udbytte til udenlandske aktionærer. SKAT er med i et pilotprojekt med 7 andre lande og flere store pengeinstitutter.*

26.3 Det videre forløb i Produktionsforum

Det materiale, som er indgået i vores undersøgelse, indeholder så vidt ses ikke spor af, at Produktionsforum efter dette møde har drøftet problemer med udbyttebeskatning, og Skatteministeriet har over for Kammeradvokaten i forbindelse med dennes undersøgelse oplyst, at Produktionsforum behandlede SIRs rapport af 10. maj 2010 ved de tre lejligheder, der er omtalt i afsnit 3, 14 og dette afsnit.

27. Indtægtslisterne, 2. kvartal 2011

Mio. kr.	Året 2010	Året 2011	År til dato 2010	År til dato 2011
April	124	1.299	1.013	2.715
Maj	-1.401	2.617	-388	5.333
Juni	145	331	-243	5.663

28. Arbejdsgruppen om udbytteskats møde den 30. august 2011

28.1 Forberedelse

Dagen efter Produktionsforums møde, den 28. juni 2011, underrettede Pia Eder, Borger & Virksomhed, ved en e-mail Lisbeth Rømer, Aino Olsen og Jens Sørensen med kopi til Karina Tangaa Jul Andersen, Pia Kolind Nielsen og Jette Zester om, at Produktionsforum havde tiltrådt arbejdsgruppens indstilling af 8. juni 2011, jf. afsnit 22 ovenfor, og om, at arbejdsgruppen

> *nu [kan] gå i gang med at analysere opgaven og komme med forslag til nye processer for administration af udbytteskat*

og der blev udsendt en mødeindkaldelse til den 30. august 2011.

28.2 Mødet

28.2.1 I mødet deltog Andreas Bo Larsen, Pia Kolind Nielsen, Jette Zester, Bente Fridberg, Sven Nielsen, Laurits Cramer og Lisbeth Rømer.

28.2.2 Af mødereferatet fremgår:

> *Produktionsforum nikkede den 27.6.2011 til at arbejdsgruppen fortsætter arbejdet med at forbedre udbytteskatteadministrationen, og gøre noget ved de uhensigtsmæssigheder, som Intern revision havde påpeget.*
>
> *På mødet blev vi enige om, at satse på en to trins løsning:*
>
> *De selskaber, som ikke administreres af VP og som ikke indberetter på et særligt medie skal fra 1.1.2012 angive og indberette udbytte, udbytteskat og udbyttemodtagere samtidigt. Der arbejdes på tilretning af blanketter og NTSE.*

Andreas igangsætter arbejdet med at udmønte skatteministerens bemyndigelse til at fastsætte en anden indberetningsfrist af udbyttemodtagere.

Med hensyn til de VP administrerede selskaber kræver det længere tid at ændre fristen, da systemer i VP og pengeinstitutterne skal ændres. Arbejdsgruppen håber, at det er muligt at etablere tvungen TastSelv, således at det igangsættes samtidigt med, at EKKO sættes i gang, da udbytteskatteadministrationen med de mængder, der er i højsæsonen, ikke kan have angivelserne tastet inden for 5 dage og en tilbagebetaling af udbytteskatten vil blive nødvendig med efterfølgende genopkrævning, hvilket både for selskaber og SKAT vil være en ulykkelig situation.

29. Juridisk Forums møde den 30. august 2011

29.1 Forberedelse af mødet

Som pkt. 5 på mødets dagsorden var sat *Orientering om opfølgning på revisionsrapport om håndtering af udbytteskat*. Af den kommenterede dagsorden, der blev udsendt forud for mødet, fremgår:

> *5. Orientering om opfølgning på revisionsrapport om håndtering af udbytteskat*
>
> *Uddrag af Juridisk Forums beslutningsprotokol fra september 2010 og Produktionsforums beslutningsprotokol, forblad og notat fra 27. juni 2011 er udsendt til mødet. Jan Lund har lovet at give punktet et par ord med på vejen.*
>
> *Som det fremgår af uddraget fra Juridisk Forums beslutningsprotokol var der enighed om at bakke op om Intern Revisions anbefalinger og at det er en opgave, der bør fremmes. Det er derfor naturligt at følge den videre udvikling. Andreas Bo Larsen har deltaget som Jura og Samfundsøkonomis repræsentant i arbejdsgruppen, som har været nedsat af Produktionsforum. Ivar blev oprindeligt udpeget til at sidde i en styregruppe, men den har ifølge ham aldrig været indkaldt.*
>
> *Som det fremgår af uddraget fra Produktionsforum, har arbejdsgruppen udarbejdet en række forslag til bedre håndtering af udbyttebeskatning, herunder om tvungen TastSelv, ændring af kildeskattelovens § 66 vedr. angivelse af udloddet udbytte, ændringer af procesbeskrivelser og eventuelle feltlåsninger. Arbejdsgruppen vil arbejde sammen med B&V og Jura og Samfundsøkonomi om at udmønte notatets forslag.*
>
> *Juridisk Forum kan eventuelt aftale at følge den videre proces – særlig vedrørende ændring af kildeskattelovens § 66 – via opfølgningslisten.*

29.2 Mødet

29.2.1 I mødet deltog Birgitte Christensen, Otto Brøns-Petersen, Jens Drejer, Erik Blegvad, Winnie Jensen, Ivar Nordland, Preben Kristiansen, Richard Hanlov, Jan Muff Hansen, Eva Damm, Jeanette Rose Hansen (under pkt. 2) og Lis Yndal (under pkt. 4).

29.2.2 Af beslutningsprotokollen for mødet fremgår:

> *Uddrag af Juridisk Forums beslutningsprotokol for 7. september 2010, forblad og notat forelagt for Produktionsforum den 27. juni 2011 samt uddrag fra beslutningsprotokol for Produktionsforum var udsendt til mødet. Juridisk Forum bakker ligesom Produktionsforum op om notatets forslag og vil følge arbejdet med at udmønte forslagene.*

29.2.3 Opfølgning blev fastsat til den 9. oktober 2012. Af opfølgningskolonnen fremgår:

> *111214: Bekendtgørelse, hvor bl.a. indberetningsfristen for udbytte fra selskaber, der ikke er optaget til handel på et reguleret marked eller registreret i en værdipapircentral, ændres til måneden efter udlodningen er sendt i høring. Tilsvarende lovændring vedrørende de børsnoterede selskaber er ikke klar endnu.* [jf. herom afsnit 30 nedenfor]
>
> *120206: Kildeskattebekendtgørelsen er nu ændret, og tilsvarende lovændring vedrørende de noterede selskaber vil blive sat på lovproduktionslisten.*[jf. herom afsnit 32 nedenfor]

30. En konkret medarbejderligningssag – august 2011

30.1 Baggrund

SKAT foretager hvert år en stikprøvekontrol på 5 pct. af skatteansættelserne for SKATs medarbejdere med henblik på at forhindre, at medarbejdere i kraft af deres ansættelse vil kunne påvirke egne skatteforhold. Endvidere er det et vigtigt formål at beskytte SKATs integritet og omdømme udadtil samt medvirke til, at medarbejdere ikke udsættes for uberettiget mistanke om uregelmæssigheder i egne skatteforhold. Disse sager behandles i en særskilt enhed i SKAT og er omgærdet af en særlig fortrolighed.

[...]

30.2 Sagens modtagelse i SKAT

Den 4. februar 2011 sendte Preben Buchholtz Hansen, afdelingschef i SKATs daværende Økokrimafdeling, en e-mail til en medarbejder i den enhed i SKAT, som beskæftigede sig med medarbejderligningssager. Af e-mailen fremgår:

> *Jeg har bedt om, at sager hvor det er VIP personer eller SKAT ansatte IKKE distribueres fra SØK til SKAT jf. proceduren, men går direkte til mig. Så få personer som overhovedet muligt skal ind over – da det jo kun er en "kontroloplysning", og jo godt kan vise sig at være helt OK. Så skal der ikke verserer rygter om at en given person er involveret i hvidvask.*
>
> *Er det en SKAT ansat (dette er den første af den karakter), vil proceduren så være, at vi gør så lidt som muligt, men sender oplysningen til Jer.*
>
> *Så må I risikovurdere og prioritere sagen.*
>
> *Vi har heller ikke set nærmere på den person der også nævnes i brevet fra politiet. Det kunne også godt ske, at man skal det.*
>
> *I har hermed fået sagen til videre foranstaltning.*
>
> *Vi håber selvfølgelig at der er en naturlig forklaring – men er det ikke tilfældet, og der eventuelt skal rejses en skattesag/skattestraffesag, må I sige til. Så kan vi give Jer lidt sparring – og skal måske alligevel med "ind over", i.f.t. kontakt til politiet.*

30.3 Overordnet om sagens indhold

30.3.1 […]

30.3.2 […]

30.3.3 […]

30.3.4 […]

30.3.5 […]

.

30.3.6 […]

30.4 Sagens videre forløb

30.4.1 […]

30.4.2 […]

30.4.3 […]

30.5 […]

31. Indtægtslisterne, 3. kvartal 2011

Mio. kr.	Året 2010	Året 2011	År til dato 2010	År til dato 2011
Juli	2.017	402	1.774	6.065
August	936	597	2.711	6.662
September	1.073	625	3.784	7.288

32. Lisbeth Rømers notat af oktober 2011 om Lean i Regnskab 2

På en ikke nærmere angivet dato i oktober 2011 udarbejdede Lisbeth Rømer et notat om igangsætning af et LEAN-projekt på udbytteskatteområdet i Regnskab 2.

32.1 Indhold

Det hedder i notatet:

> ***Baggrund***
> *Som et led i LEAN i Regnskab er Regnskab 2 klar til at tage fat på processerne vedrørende udbytteskat.*
> *...*
>
> Krav om 8 % effektivisering
> *SKAT er generelt omfattet af et krav om 8 % årlig effektivisering, hvilket betyder, at færre hænder skal løse de samme opgaver eller, at de samme hænder skal løse flere opgaver. Det gælder som udgangspunkt også for denne opgave.*
>
> Intern Revision
> *Intern Revision har udarbejdet en rapport om udbytteskat: dels håndteringen af udenlandske aktionærer og dels lovgrundlaget i Danmark for selve udbytteskatteadministrationen. Der er påpeget væsentlige mangler i lovgrundlaget, som der arbejdes på at få udbedret.*
>
> Udfordringer
>
> 1 *...*
> 2. *Der arbejdes på at få ens frist for udbytteangivelse og indberetning af udbyttemodtagere. Håbet er, at det fra 1.1.2012 vil gælde for alle selskaber, som ikke administreres af VP Securities.*
>   *Der arbejdes ligeledes på tvungen digitalisering, så alle blanketter bortfalder.*
>   *Håbet er at tvungen digitalisering skan iværksættes fra 1.7.2012 eller 1.1.2013. Af hensyn til EKKO er det ikke muligt at have utastede angivelser, hvor betalingen er sket.*
> 3. *Refusion af udbytteskat*
>   *Der arbejdes på at før mere nettoafregning for danske og udenlandske aktionærer, som kun skal betale reduceret udbytteskat eller ingen udbytteskat.*
> 4. *...*
> 5. *Bogholderiopgaven*
>   *Tvungen digitalisering og nettoafregning vil reducere behovet for medarbejdere i bogholderiet.*
> 6. *Andre opgaver*
>   *Administrationen af royaltyskat og renteskat*

Der foretages udbyttekontrol – felt 37 på selskabsselvangivelsen køres sammen med angivelserne og ved manglende angivelse rykkes herfor.

...
Projektet vedrører processen afregning.

Når TastSelv ikke fungerer optimalt, medfører det øget telefon- og arbejdspres i afdelingen. Hurtigere respons fra de ansvarlige i organisationen ville være en hjælp.

...

Organisering

Styregruppen består af:

Lars Nørding,
Frank Høj Jensen
Susanne Knudsen
Henrik Vendelbo Danielsen

Projektleder i projektet er Lisbeth Rømer
Konsulenter i projektet er Helle Lundgaard-Madsen, Regnskab 1
Projektgruppen består af 2 medarbejdere fra udbytteskat og de 3 medarbejdere fra attestationer:

Bente Klein Fridberg – udbytteskat
Jette Knudsen – udbytteskat
Marianne Westermann – attestationer
Evy Sønderby Nielsen – attestationer
Lisbeth Mohr – attestationer

Lisbeth Rømer – afdelingsleder

Helle Lundgaard-Madsen er ansvarlig for at sikre tilstrækkelig kvalitet i analyse og løsningsudvikling. Der bidrages med den praktiske gennemførelse af projektet, herunder implementeringsværktøjer.

...
Risikofaktorer

Den overordnede risikofaktor på udbytteskattedelen er de tiltag, som er i gang, og som forventeligt senest den 1.1.2013 vil gøre den største del af udbytteskatteadministrationen overflødig. Når fristen for indberetning af udbyttemodtagere gøres identisk med angivelses- og betalingsfristen og især når der indføres tvungen digitalisering vil behovet for medarbejdere på området reduceres kraftigt og arbejdsopgaverne ændres væsentligt.

32.2 Det videre forløb

Det materiale, som er indgået i vores undersøgelse, indeholder så vidt ses ikke oplysning om, hvem der modtog Lisbeth Rømers notat. Af referatet fra et halvårsmøde den 27. marts 2012 mellem Regnskab og SIR fremgår imidlertid, at der blev igangsat et LEAN-projekt i Regnskab. Det hedder i referatet:

5. *LEAN i regnskab – status. (R)*
   IR fik udleveret en milepælsplan.
   Lean omkring kasser er knap færdig (Regnskab 7). Man er i fuld gang med punktafgifter, der havde man været i bekneb for konsulenter (Regnskab 6). Regnskab 2 er i gang med kortlægning af processer, man er pt. presset af bunker. Regnskab 3 har haft en ekstern konsulent fra Jørgen Pedersens kontor i 3 mdr. Der tages udgangspunkt i projekt fra Sagscenter Person. I morgen skal der tegnes processer på PBL, så det kører derud af. Regnskab 4; har fremskyndet Lean, man har fået en konsulent fra BC (Susanne) Regnskab 1 har presset projekt ind og fået det kørt igennem. Arbejdsbeskrivelser på det månedlige regnskab er lavet. …

33. Lisbeth Rømers notat af 4. oktober 2011

33.1 Lisbeth Rømers e-mail og notat af 4. oktober 2011 til Skatteministeriet

33.1.1 Den 4. oktober 2011 skrev Lisbeth Rømer en e-mail til kontorchef Lise Bo Nielsen, Skatteministeriet, Jura og Samfundsøkonomi. Af e-mailen fremgår:

Kære Lise

Vi har en del problemer med refusion og nettoafregning.
Jeg vil meget gerne have et møde med dig, så vi kan uddybe situationen.
Jeg har kort skitseret, som jeg ser situationen.

33.1.2 E-mailen var vedhæftet Lisbeth Rømers notat, ligeledes af 4. oktober 2011 og med dette indhold:

Udbytteskat – udenlandske udbyttemodtagere – nettoafregning eller refusion

Med den tiltagende globalisering, som særligt er øget gennem de sidste 25 år, bliver også danske aktier og investeringsforeningsbeviser erhvervet af udlændinge. Mængden af refusionsansøgninger har derfor også været stigende. Dette har medført et stort pres på efterlevelsen af de dobbeltbeskatningsoverenskomster, som Danmark har indgået.

Almindelig refusion

Aktionæren udfylder en dansk refusionsanmodning, oftest blanket 06.003, som påtegnes af det relevante skattevæsen, hvorefter blanketten med kopi af udbyttenota sender hertil til refusion.

Refusionen afskrives på det udloddende selskabs udbytte, og beløbet sendes pr check til aktionæren.

Regneark refusion

I 2000 var mængden af udbytterefusioner atter steget og der blev indgået aftale med de største danske pengeinstitutter om at de mod at indestå for eventuel manglende udbytteskat på grund af fejlregistreringer, kunne indsende et regneark, hvor flere aktionærer kunne få deres refusion hurtigere. Pengeinstitutteet skulle enten medsende dokumentation eller have den parat, hvis SKAT bad om den. Refusionsbeløbet udbetales til det danske pengeinstitut. SKAT ville på sin side fremskynde refusionen mest muligt, hvilket oftest betød en ekspeditionstid på ca 1 uge mod de 30 dage der er efter reglerne. SKAT har sparet mange ressourcer ved denne ordning, hvor der sendes et beløb, som pengeinstituttet fordeler til sine aktionærer.

Nettoafregning

*Primo 1990'erne gav Told*Skat tilladelse til nettoafregning til udenlandske aktionærer under følgende betingelser:*

Aktier i danske børsnoterede selskaber, som ligger i depot i Danmark, hvor beneficial owner er en person og skattepligtig til et af 12 nævnte lande – Sverige, Norge, Tyskland, Grækenland, Holland, Belgien, Luxembourg, Storbritannien, Irland, Schweitz, USA og Canada giver adgang til, at der kun skulle indeholdes den udbytteskat, som den relevante dobbeltbeskatningsoverenskomst giver adgang til.

Nettoafregningen kaldes VP ordningen.

Bekendtgørelse 1442 af 20.12.2005 (Kildeskatteloven).
Ovennævnte bekendtgørelse hjemler mulighed for at give tilladelse til nettoafregning. Sådanne tilladelser er ikke givet siden der fra departementet blev nedlagt forbud mod dette. Finanssektoren har vist interesse for ordningen.

Intern Revisions undersøgelse af udbytteskatteadministrationen
Den 10. maj 2010 sendte Intern Revision en rapport til Peter Loft om bl.a. refusion af udbytteskat til udenlandske aktionærer. Undersøgelsen var sat i værk fordi der i Departementet var en opfattelse af, at der blev refunderet mere udbytteskat end der blev indeholdt.

Samtidig pegede Intern Revision på den uhensigtsmæssighed, som det overordnede regelsæt for udbytteskat i almindelighed, medførte: Udbytteangivelse og betaling kører i et spor og indberetning af udbyttemodtagere som giver automatisk godskrivning af udbytteskatten i et andet spor.

En i anledning af rapporten nedsat arbejdsgruppe har fremsat et forslag til sammensmeltning af udbytteangivelse og indberetning af udbyttemodtagere, hvilket forventes gennemført for ikke VP administrerede selskaber snarest (1.1.2012). Det vil sige for de selskaber som indberetter udbyttemodtagere på papir eller TastSelv.

OECD
I OECD regi arbejdes på en nettoafregning og udveksling af oplysninger mellem en række lande. Danmark er med i et pilotprojekt – TRACE – og det går fremad. Men det vil tage mange år inden en nettoafregning i det regi vil blive indført.

Udfordringer

Refusioner
Såvel aktionæren som depotbanken kan søge om refusion. SKAT kender ikke en udenlandsk udbyttemodtager, som oftest har investeret i børsnoterede selskaber. Da modtagere af udbytteskat først skal indberettes senest den 20. januar året efter udlodningen, er det både muligt at refundere til en forkert person og at refundere samme beløb til både aktionær og pengeinstitut. SKAT ved ikke hvem udbyttet er udloddet til.

Regelsættet for refusion medfører, at udbytteskat i nogle tilfælde skal refunderes før udbytteskatten skal betales, hvilket ikke forekommer rimeligt.

Nettoafregning
Med outsourcing af administrationen af danske depoter til især amerikanske banker er det endnu vanskeligere, da det er den udenlandske administrerende bank,

som indberettes og ikke beneficial owner, uagtet de danske pengeinstitutter markerer depoterne som skattefri.

Regnskab 2 har i december 2010 meddelt Finansrådet, at pengeinstitutter ikke må anvende depotmarkeringen frikort, når depotforvaltningen er outsourcet. I april 2011 meddelte SKAT Finansrådet, at såfremt SKAT fik indberettet beneficial owner, kunne depotmarkeringerne for frikort anvendes. PT har Danske Bank og Nordea har lovet at kunne opfylde dette.

Fordele

Refusioner
I teorien er der god mulighed for at styre refusioner, men dette gælder ikke i virkeligheden. Risikoen for at udbetale flere refusioner på samme aktiepost er stor, og systemerne kan ikke styre det i tilstrækkeligt omfang, fordi aktieadministrationen i vid udstrækning anvender fælles depoter (omnibus o. lign.).

Nettoafregning

- *For aktionæren*

Modtager umiddelbart hele det udbytte han er berettiget til

Der er ingen administration eller ekstra omkostninger eller besvær med at få hele udbyttet Aktionæren skal ikke vente på at få hele udbyttet

- *For pengeinstitutter*

Selv om pengeinstitutterne tager gebyr for at tilbagesøge udbytteskat, er det en besværlig og ikke profitabel aktivitet.

Større incitament til at investere i danske aktier

- *For skattemyndigheder*

Behandling af refusionsansøgninger kan stoppes og årsværk spares. Der er nettoafregning per aktie, så gentagen refusion undgås

Mulighed for grundløs refusion (svig) reduceres.

33.2 Skatteministeriets svar

Efter en intern mailveksling i Skatteministeriet besvarede Jakob Ulrik Wassard Schou, Skatteministeriet den 10. november 2011 Lisbeth Rømers e-mail af 4. oktober 2011 således:

Hermed nogle kommentarer til din henvendelse af 4. oktober 2011.

VP-ordning
Vi mener ikke, at det på nuværende tidspunkt kan svare sig at udvide VP-ordningen, idet der pt. arbejdes intensivt på en løsning i OECD vedrørende TRACE. Sideløbende pågår der et samarbejde med de nordiske lande med henblik på at finde en model for indeholdelse.

Bekendtgørelse 1442
Vi har drøftet ordningen, hvorefter personlige hovedaktionærer efter aftale med selskabet har haft mulighed for nettoindeholdelse. SAP-folkene har oplyst, at det er muligt at lave en fornuftig elektronisk løsning med hensyn til registreringen. Andreas og Jakob sætter sig sammen inden for ganske kort tid og udarbejder nogle vilkår for at give tilladelsen. Det kan ikke med sikkerhed siges, hvornår tilladelsessystemet kan genoptages, men det burde være klar inden længe, dog afhængigt af de systemtekniske udfordringer.

Refusioner
Af procesvejledningens afsnit A.A.12.3 fremgår det, at SKAT skal forrente tilbagebetalte skatter mv. når tilbagebetaling finder sted på statens vegne. Forrentningen af tilbagebetalingsbeløbet sker efter renteloven, når der ikke findes særlige regler om forrentning i anden lovgivning.

Forrentning af tilbagebetalte skatter for begrænset skattepligtige ses hverken at være reguleret i kildeskatteloven eller selskabsskatteloven, herunder bekendtgørelser tilknyttet de to love. Dette indebærer, at det er rentelovens bestemmelser, der finder anvendelse ved behandling af sager om refusion af indeholdt kildeskat på udbytter.

Herefter gælder det, at der først skal betales renter, når der er gået 30 dage fra SKAT modtager anmodningen om tilbagebetaling. Renten er den officielle udlånsrente som Nationalbanken har fastsat den 1. januar og den 1. juli det pågældende år med tillæg på 7 %.

I henhold til rentelovens § 3, stk. 3 gælder det, at der tidligst skal betales rente, når der er gået 30 dage efter den dag, hvor skyldneren var i stand til at indhente de

*oplysninger, som må anses for nødvendige for at bedømme **kravets berettigelse og størrelse**.*

Med ovennævnte bestemmelse er det efter Skatteministeriets opfattelse muligt at udskyde/suspendere 30 dages reglen – dvs. det tidspunkt, hvor renten skal tilskrives – såfremt SKAT vurderer og begrunder, at det er nødvendigt med yderligere oplysninger for at kunne bedømme kravets berettigelse. Dette er vel særligt relevant i de situationer, hvor der findes anledning til at spørge den, der anmoder, om anmoder er den retmæssige ejer.

33.3 Lisbeth Rømers e-mail af 21. november 2011

Den 21. november 2011 besvarede Lisbeth Rømer denne e-mail således til Andreas Bo Larsen og Jakob Ulrik Wassard Schou med kopi til Lars Nørding:

Kære begge,

Jeg er meget ked af at erfare, at der ikke er opbakning til mere nettoafregning.

Vi har en meget kritisk revisionsrapport om refusioner, som der så ikke gøres noget ved, og der er før 1. oktober 2011 refunderet mere end 1 milliard, så det er ikke småpenge vi taler om. Da vi oftest refunderer 13 %, svarer beløbet til et udbytte på ca 7,5 milliarder.

Det er fortsat min opfattelse, at med krav om indberetning af benefical owner for at få nettoafregning er vi bedre hjulpet end med refusionerne, som er mere i blinde.

Ifølge mine oplysninger fra OECD kan nettoafregning ventes 2015 eller 2016, så det er der da nogen tid til og vores nettoafregning er jo for aktier i depot i Danmark og også når depotforvaltningen er outsourced – bare der indberettes. VP har talt om at finde en blivende løsning på det problem.

Denne e-mail affødte så vidt ses ikke noget direkte svar, men ordningen med nettoindeholdelse af udbytter blev taget op i januar 2012, jf. herom afsnit 36 nedenfor.

34. Ændring af indberetningsbekendtgørelsen – december 2011

34.1 Forelæggelse for departementschefen

Den 23. november 2011 blev et udkast til ny kildeskattebekendtgørelse og ny bekendtgørelse om indberetningspligter efter skattekontrolloven forelagt for departementschefen med indstilling om, at de to udkast blev forelagt skatteministeren (Thor Möger Pedersen) med henblik på at blive sendt i ekstern høring. Af forelæggelsen fremgår blandt andet:

> *Forelæggelse for skatteministeren*
>
> ***Anledning:*** *Med henblik på ekstern høring: Udkast til ny kildeskattebekendtgørelse og indberetningsbekendtgørelse. Konsekvens af finanslovsaftalen.*
>
> ***Sagen kort****: Der forelægges hermed udkast til en ny bekendtgørelse om kildeskat (kildeskattebekendtgørelsen) og en ny bekendtgørelse om indberetningspligter m.v. efter skattekontrolloven (indberetningsbekendtgørelsen) og et udkast til høringsbrev. Forelæggelsen sker med henblik på din godkendelse af, at bekendtgørelserne sendes i ekstern høring.*
>
> ***Ændringer som følge af L 31***
> *Baggrunden for, at bekendtgørelsen skal ændres, er hovedsageligt L 31, som er fremsat som led i udmøntningen af aftalen om finansloven for 2012. Lovforslaget indeholder bl.a. følgende elementer:*
>
> *...*
> ***Andre ændringer***
> *Samtidig har vi fundet lejlighed til at foretage en række mindre ændringer i indberetningsbekendtgørelsen, som ikke skyldes L 31. Det drejer sig om følgende ændringer:*
>
> *...*
>
> Månedlig indberetning af udbytter fra unoterede selskaber
> *Selskaber, som ikke er optaget til handel på et reguleret marked og ikke er registreret i en værdipapircentral, skal angive udbyttet og den indeholdte udbytteskat i måneden efter udlodningen af udbytte. Dels skal de senest den 20. januar i året efter udbyttebetalingen indberette identiteten af de enkelte udbyttemodtagere og om det udbytte, de enkelte har modtaget.*

De fleste af selskaberne ordner i dag angivelsen og indberetningerne i samme arbejdsgang. Grunden er, at når nu bogholderen alligevel har alle samlet hele dokumentationen med henblik på angivelsen, kan vedkommende lige så godt indberette med det samme. Det sparer tid.

Når indberetningen kommer samtidig med angivelsen, giver det SKAT mulighed for hurtigere at kontrollere, om der er indeholdt og afregnet den korrekte skat af udbyttet. Desuden giver det bedre mulighed for at kunne behandle anmodninger fra udlandet om refusion af indeholdt udbytteskat på grundlag af indberetninger om, hvem modtagerne er.

Med henblik på at få de sidste unoterede selskaber til at indberette samtidigt med, at de angiver, gøres det derfor i udkastet obligatorisk at indberette inden udløbet af angivelsesfristen. Dermed vil man også på sigt kunne sammensmelte indberetningen og angivelsen.

For selskaber, der er optaget til handel på regulerede markeder og/eller registreret i en værdipapircentral foretages indberetningen vedrørende de enkelte aktionærer ikke af selskabet, men af de banker, hvori aktionærerne har deres aktier i depot. Vi arbejder på en løsning, hvor også udbytter af sådanne aktier skal indberettes i måneden efter udlodningen, men dette vil kræve justering af lovgivningen og kan derfor ikke gennemføres i denne bekendtgørelse.

Ændringen var indeholdt som § 41 i udkastet til ny indberetningsbekendtgørelse.

Det materiale, der er indgået i vores undersøgelse, indeholder så vidt ses ikke forelæggelsen for skatteministeren.

34.2 Ekstern høring

De to udkast blev sendt i ekstern høring. Ingen af de myndigheder og organisationer mv., der afgav høringssvar, havde bemærkninger til den påtænkte ændring vedrørende indberetningsfristen for udbytte på unoterede aktier.

34.3 Forelæggelse for skatteministeren

34.3.1 De to udkast blev herefter forelagt for skatteministeren (Thor Möger Pedersen) med indstilling om underskrift. Af forelæggelsen fremgår:

Sagen kort: *Du har tidligere fået forelagt en ny kildeskattebekendtgørelse og en ny bekendtgørelse om indberetningspligter m.v. efter skattekontrolloven med henblik på ekstern høring.*

Høringen er nu gennemført, og bekendtgørelserne forelægges med henblik på din underskrift.

Høringen

Høringssvarene vedlægges.

...

Ændringen af reglerne om frist for indberetning af udbytter på unoterede aktier var ikke omtalt i forelæggelsen.

Den nye indberetningsbekendtgørelse fik nr. 1315 af 15. december 2011.

34.4 Undersøgernes bemærkning

Med bekendtgørelsens § 41 blev den hjemmel for skatteministeren til at fastsætte regler om fristen for indberetninger, der blev indsat i skattekontrolloven ved lov nr. 462 af 12. juni 2009, jf. kapitel 8, afsnit 5, ovenfor, udnyttet.

Af SIRs rapport af 24. september 2015 fremgår, at forklaringen på, at bemyndigelsen i lov nr. 462 af 12. juni 2009 først blev udnyttet på dette tidspunkt, formentlig er, at den it-mæssige understøttelse af ændringen skulle indarbejdes i et system, som først forventedes klar i 2011. SIR bemærker, at denne antagelse støttes på udsagn fra en medarbejder, og at det skriftlige materiale ikke indeholder oplysninger til belysning heraf.

Formålet med hjemlen var at give mulighed for at sikre samtidighed mellem angivelse og indberetning af udbytte og dermed sikre bedre mulighed for kontrol af udbytteskat. En forudsætning for, at denne mulighed blev realiseret i praksis, var, at der skete en tilretning af SKATs IT-systemer, og at der blev etableret en afstemning mellem angivelse af udbytte og indberetning af udbyttemodtagere for børsnoterede selskaber. Denne tilretning og etablering af afstemning havde ikke fundet sted, da sagen om formodet svindel med udbytteskatter kom frem i sommeren 2015, jf. herved SIRs rapport af 24. september 2015 kapitel 19.1.

35. Indtægtslisterne, 4. kvartal 2011 og hele 2011.

35.1 Indtægtslisterne

Mio. kr.	Året 2010	Året 2011	År til dato 2010	År til dato 2011
Oktober	288	249	4.072	7.537
November	-3	77	4.068	7.613
December	789	282	4.858	7.896

35.2 Refunderede beløb og modtagne anmodninger

Der blev samlet refunderet ca. 1.120 mio. kr., og SKAT modtog 24.292 refusionsanmodninger.

36. Formalisering af tilladelsesordningen – januar 2012

36.1 Baggrund

Siden 2005 havde SKAT givet mulighed for, at begrænset skattepligtige fysiske personer (hovedaktionærer) kunne opnå nettoindeholdelse i forbindelse med udbytteudlodninger, således at der ikke efterfølgende opstod spørgsmål om refusion. Skatteministeriet satte i 2011 denne ordning i bero, idet man fandt, at den i den daværende udformning ikke havde tilstrækkelig hjemmel. Denne berostillelse mødte kritik fra rådgiverside, jf. afsnit 9 ovenfor, og i begyndelsen af 2012 blev ordningen genoptaget med udsendelse af et nyt styresignal.

36.2 Udkast til styresignal

36.2.1 Den 11. januar 2012 sendte Jakob Ulrik Wassard Schou en e-mail til Richard Hanlov, Jette Zester, Lisbeth Rømer og Bente Fridberg med Lise Bo Nielsen og Andreas Bo Nielsen c.c. Af e-mailen fremgår:

> *Hermed vedlægges udkast vedrørende tilladelse til nettoindeholdelse af udbytter for begrænset skattepligtige fysiske personer (hovedaktionærer).*
>
> *Regnskab 2 har med hjemmel i Bekendtgørelse nr. 1442 af 20. december 2005 haft en praksis, hvor der er givet tilladelser til nettoindeholdelser. Denne praksis blev midlertidigt sat på stand by med det formål at lave et formaliseret tilladelsesinstitut.*

Jeg skal venligst anmode om jeres kommentarer mv. til vedlagte udkast.

Fristen for at komme med kommentarer mv. er torsdag den 19. januar. Årsagen til den forholdsvis korte frist er, at det overvejes at udlevere det formaliserede tilladelsesinstitut på mødet i det specielle eksterne skattekontaktudvalg den 25. januar. Særligt FSR har via det specielle eksterne skattekontaktudvalg kritiseret, at tilladelserne blev stoppet.

36.2.2 Det udkast til styresignal, som blev fremsendt sammen med Jakob Ulrik Wassard Schous e-mail, havde dette indhold:

Tilladelse til nettoindeholdelse af udbytteskat
For skattepligtige udbyttemodtagere, som er hjemmehørende i en fremmed stat, Færøerne eller Grønland, med hvem Danmark har indgået en dobbeltbeskatningsoverenskomst, kan det udloddende selskab efter aftale med SKAT opnå en tilladelse til nettoindeholdelse af kildeskat på udbytte, jf. § 1, stk. 1 i bekendtgørelse nr. 1442 af 20. december 2005.

Omfattet af nettoindeholdelsesordningen
Muligheden for at opnå nettoindeholdelse gælder i tilfælde, hvor udbyttemodtageren er hovedaktionær omfattet af kildeskattelovens § 2, stk. 1, nr. 6, dvs. en begrænset skattepligtig fysisk person, der ejer 25 % eller mere af aktiekapitalen eller råder over mere end 50 % af stemmeværdien i et selskab, der er omfattet af selskabsskattelovens § 1, stk. 1, nr. 1.

Hvem kan anmode om nettoindeholdelse
Det er selskaber omfattet af selskabsskattelovens § 1, stk. 1, nr. 1, der kan anmode om tilladelse til at foretage nettoindeholdelse, dvs. aktie- og anpartsselskaber.

Betingelser for tilladelsen
Følgende betingelser skal være opfyldt og dokumenteret for at selskaber kan opnå tilladelse til en nettoindeholdelse:

- *Udbyttemodtageren skal være omfattet af kildeskattelovens § 2, stk. 1, nr. 6, dvs. en begrænset skattepligtig fysisk person.*
- *Udbyttemodtageren skal eje 25 % eller mere af aktiekapitalen eller råde over mere end 50 % af stemmeværdien i et udloddende selskab, der er omfattet af selskabsskattelovens § 1, stk. 1, nr. 1.*
- *Udbyttemodtageren skal være hjemmehørende i en fremmed stat, Færøerne eller Grønland, med hvem Danmark har indgået en dobbeltbeskatningsoverenskomst.*

- *Der skal sendes dokumentation til SKAT om, hvilket selskab udbyttemodtageren er hovedaktionær i.*
- *Der skal sendes dokumentation til SKAT om, hvilket land udbyttemodtageren er hjemmehørende i (hjemstedserklæring).*

Hvis udbyttemodtageren er hovedaktionær i flere selskaber, skal der sendes en anmodning med tilhørende dokumentation for hvert enkelt selskab.

Tilladelsens modtager
Tilladelse til nettoindeholdelse, udstedes til det udloddende selskab. Det påhviler til enhver tid det udloddende selskab at sikre, at betingelserne for tilladelsen er opfyldt. Er en eller flere af betingelserne ikke længere opfyldt, skal SKAT underrettes hurtigst muligt.

Tilsidesætter det udloddende selskab sin pligt til at sikre, at betingelserne er opfyldt, finder kildeskattelovens§ 69 anvendelse.

Tilladelsens varighed
Tilladelsen gives for en periode på 5 år gældende fra tidspunktet for udstedelsen.

Ophør før udløb
En tilladelse til nettoindeholdelse kan ophøre før udløb i følgende situationer:

- *Hvis udbyttemodtageren ikke længere opfylder hovedaktionærbetingelsen.*
- *Hvis udbyttemodtageren ikke længere kan anses for hjemmehørende i det aftaleland tilladelsen knytter sig til.*
- *Hvis dobbeltbeskatningsoverenskomsten med det land, udbyttemodtageren er hjemmehørende i, opsiges.*
- *Hvis det udbyttebetalende selskab likvideres, ophører eller af andre årsager bliver skattemæssigt hjemmehørende i udlandet.*

Virkning af ophør før udløb
Såfremt en eller flere af ovenstående situationer opstår, bortfalder tilladelsen med virkning fra det tidspunkt, hvor en eller flere af betingelserne ikke længere er opfyldt.

Der kan ansøges om en ny tilladelse, såfremt der sendes en ny anmodning til SKAT, hvor samtlige betingelser er opfyldt.

36.3 Det videre forløb

36.3.1 Efter den interne høringsrunde blev udkastet sendt i ekstern høring blandt medlemmerne af Det Eksterne Kontaktudvalg. Høringssvarene var positive.

36.3.2 Udkastet blev herefter den 2. februar 2012 sendt til Retssikkerhedschefen til orientering.

36.3.3 Udkastet blev endeligt godkendt den 22. februar 2012, og styresignalet offentliggjort.

37. Den videre udvikling i OECD's TRACE-projekt – februar 2012

37.1 TRACE-projektet forsinkes

Forhandlingerne i OECD-regi om TRACE-projektet, jf. herom afsnit 9.2.2 ovenfor, skred ikke frem som oprindelig planlagt. Det skyldtes, at der i USA blev gennemført lovgivning (FATCA), der med ikrafttræden den 1. januar 2012 (hvilken dato dog undervejs blev udskudt) forpligtede udenlandske pengeinstitutter, der modtog finansiel indkomst fra USA, herunder renter og udbytter, til at give indberetning herom til de amerikanske skattemyndigheder.

37.2 Skatteministeriets statusnotat af 5. februar 2012 om FATCA

37.2.1 I et statusnotat dateret 5. februar 2012 og udarbejdet af Ivar Nordland hedder det:

> *FATCA (Foreign Account Tax Compliance Act)*
>
> *På Tax Policy Group's møde den 6. februar 2012 vil Kommissionen redegøre for dens forhandlinger med de amerikanske myndigheder om FATCA.*
>
> *1. Principperne i FATCA.*
> *USA vedtog i marts 2010 nye bestemmelser om forpligtelser for udenlandske finansielle operatører med kunder hjemmehørende i USA. Loven skulle have virkning fra 1. januar 2012, men ikrafttrædelsen er udsat.*
>
> *Kort og godt medfører loven, at alle ikke USA-baserede banker m.v. (Foreign Financial Institutions – FFI), der modtager renter, udbytter eller anden finansiel indkomst fra USA, skal indgå en omfattende aftale med IRS om at indberette oplysninger ka-*

pital og afkast af kapital (fordringer, aktier, finansielle instrumenter, mv.) vedrørende alle kunder, som er hjemmehørende i USA, eller som er selskaber eller andre enheder, hvori USA-skatteydere ejer mere end 10 pct.

Når en bank m.v. indgår aftale med IRS, skal den underlægges forpligtelse til ekstern revision af, at den opfylder aftalen (due diligence).

Hvis en bank ikke vil indgå en aftale med IRS, vil USA opkræve en kildeskat på 30 pct. af alt kapitalafkast fra kilder i USA til banken – også af kapitalgevinster. Denne mekanisme – der vil blive gennemført uanset indholdet af USA dobbeltbeskatningsaftaler – vil tvinge alle banker til at indgå aftale med IRS eller holde op med at have aktivitet i USA.

...

De nye regler gælder parallelt med de såkaldte QI regler, hvorefter udenlandske banker skal indgå aftale med IRS for at få adgang til at oppebære udbytter med amerikansk kildeskat i overensstemmelse med DBO-erne mod at få deres amerikanske kunder til at selvangive udbytterne. Det var en sådan aftale, UBS ikke levede op til, og UBS sagen må anses som en stor del af anledningen til indførelse af FATCA.

QI reglerne bygger på gulerod, mens FATCA bygger på pisk.

FATCA pålægger også amerikanske banker at indberette til IRS, når de foretager rentebetalinger til udenlandske konti.

<u>2. Kommissionens synspunkter</u>
Der er væsentlige forskelle i forhold til det gældende rentebeskatningsdirektiv. ...

Men stadig det ny direktiv vil stadig ikke omfatte aktier og udbytter, og vil ikke omfatte oplysninger om selskaber i EU, som borgere i EU ejer andele af. Den nemmeste måde at undgå direktivet er at anvende et skuffeselskab. Det ny direktiv vil heller ikke ophæve Luxembourgs og Østrigs undtagelser.
Kommissionen er bekymret over den administrative belastning, som EU's finansielle sektor bliver udsat for, hvis den skal operere på det amerikanske marked. For det andet kan det være, at det simpelthen ikke er praktisk muligt at ind- gå aftaler i så god tid, at bankerne kan undgå kildeskatten på 30 pct.

[...]

3. Kommissionens forhandlinger med USA

...

Talepunkt:

Fra dansk side er vi enige med Kommissionen i at fortsætte drøftelserne mellem EU og Kommissionen om samarbejde om udveksling af oplysninger.

I givet fald skal det naturligvis også drøftes på et kommende ECOFIN møde.

1. Danmark kan fuldt ud støtte Kommissionens synspunkter om, at udveksling af oplysninger skal foregår fra skattemyndigheder i et land til skattemyndigheder i et andet land.

Det er naturligvis positivt, hvis USA vil acceptere en gensidig usymmetrisk aftale, hvor USA videresender til EU-landene de oplysninger, som amerikanske banker indberetter efter FATCA vedrørende betalinger til konti i EU-landene, mens EU-landene videresender til IRS de oplysninger, som deres banker indberetter efter rentebeskatningsdirektivet.

2. Vi er åbne for, om informationsudvekslingen skal ske efter en ny aftale mellem EU og USA eller efter bilaterale aftaler mellem hvert EU-land og USA.

Den nuværende dobbeltbeskatningsaftale mellem Danmark og USA giver allerede mulighed for automatisk udveksling af bankoplysninger.

3. Vi har gode erfaringer med automatisk informationsudveksling mellem landene. Vi er derfor åbne for, at der på længere sigt skal udvikles en mere ambitiøs model for automatisk informationsudveksling.

37.2.2 Om den videre udvikling i FATCA-projektet henvises til kapitel 12, afsnit 20, nedenfor.

37.3 Den videre udvikling i TRACE-projektet

37.3.1 I januar 2013 godkendte OECD's Committee on Fiscal Affairs en "TRACE Implementation Package", og projektet blev så vidt ses betragtet som afsluttet. TRACE-systemet blev imidlertid ikke taget i brug. På et møde i OECD i oktober 2014 blev projektet genoplivet i forbindelse med, at et andet internationalt samarbejdssystem, Common Reporting Standard, skulle tages i brug i 2016. De opgaver, som dette ville udløse for Skatteministeriets departement og SKAT, blev drøftet på et fælles møde den 6. november 2014. På et møde i marts 2015 godkendte OECD's Committee on

Fiscal Affairs en "Revised TRACE Implementation Package". Drøftelserne om projektet fortsatte, også efter at sagen om den formodede svindel med udbytteskat var kommet frem.

37.3.2 […]

38. Lov nr. 591 af 18. juni 2012

38.1 Forberedelsen af lovforslaget

38.1.1 Der foreligger en forelæggelse for skatteministeren dateret 16. juni 2011. Af forelæggelsen fremgår blandt andet:

> ***Sagen kort:*** *Som en del af aftalerne om reformpakken 2020 indgår et element om øget kontrol med multinationale selskabers skatter. Med ovennævnte lovforslag er der tale om en udmøntning af dette delelement. Det drejer sig om indførelse af særlige revisorpåtegninger i forhold til underskudsselskaber, bøder for mangelfuld transfer pricing dokumentation og hæftelse for selskabsskatter/kildeskatter i forbindelse med sambeskatningsforhold.*

Udbytteskat er ikke omtalt i forelæggelsen.

38.1.2 Forelæggelsen er påtegnet af blandt andre Peter Loft den 21. juni 2011 og bærer en udateret påtegning, som synes at hidrøre fra daværende skatteminister Peter Christensen.

38.2 Lovforslag L 173 FT 2011-12

Lovforslaget blev med undertitlen "Styrkelse af indsatsen mod nulskatteselskaber …" fremsat den 25. april 2012 som en opfølgning på finanslovsaftalen for 2012 mellem regeringen (Socialdemokraterne, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti) og Enhedslisten vedrørende selskabsbeskatning.

Af lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 3.4.1.3 fremgår:

> *Ved betaling af udbytter, royalties, renter og visse kursgevinster, der er omfattet af begrænset skattepligt, jf. selskabsskattelovens § 2 stk. 1, litra c, d, g og h, eller kildeskattelovens § 2, stk. 1, nr. 6 og 8, skal der indeholdes kildeskat. Pligten til at indeholde kildeskat påhviler det selskab m.v., der udbetaler udbyttet m.v. Skattepligten er endeligt opfyldt ved den foretagne indeholdelse af kildeskat.*

Hvis det udbetalende selskab m.v. ikke foretager den fornødne indeholdelse af skat, er det udbetalende selskab ansvarlig over for det offentlige for betaling af det manglende beløb. …

Hvis det udbetalende selskab har indeholdt skattebeløbet, hæfter selskabet over for det offentlige for betaling af det indeholdte beløb, jf. kildeskattelovens § 69, stk. 2.
Det er alene det udbetalende selskab, der hæfter over for det offentlige. Selskaber, der er sambeskattede med det udbetalende selskab, hæfter ikke for kildeskatterne, selvom de kan have udnyttet de underskud, der er opstået som følge af fradraget for rente- og royaltybetalingerne, og selvom udbytteudlodningerne kan stamme fra overskud i de sambeskattede selskaber.

Den manglende hæftelse har givet anledning til problemer i enkelte konkrete sager.

…

og af pkt. 3.4.2:

Sambeskatningsreglerne medfører, at en koncern reelt bliver beskattet af den samlede koncernindkomst, uanset hvordan de skattepligtige indkomster og værdier i øvrigt er fordelt i koncernen. Dette sammenholdt med, at koncernens midler kan flyttes skattefrit rundt i koncernen, tilsiger, at koncernen også som udgangspunkt hæfter solidarisk for skatter m.v. af hensyn til at mindske risikoen for, at SKAT står tilbage med et udækket krav, selvom der i andre dele af koncernen ville være dækning herfor.

Det foreslås derfor, at hæftelsen for udbytteskat m.v., royaltyskat og renteskat, samt tillæg og renter ud over det selskab, der over for det offentlige er forpligtet til betaling efter reglerne i kildeskattelovens § 69, stk. 1 og 2, som udgangspunkt også skal omfatte selskaber, der er sambeskattet med det udbetalende selskab på indeholdelsestidspunktet.

38.3 Kildeskattelovens § 69 B

38.3.1 Mellem Folketingets 1. og 2. behandling af lovforslaget blev der fremsat en række ændringsforslag til det oprindeligt fremsatte lovforslag. Hovedparten af dem var af rent redaktionel karakter, men som ændringsforslag nr. 12 fremsatte skatteministeren forslag til en ny bestemmelse, § 69 B i kildeskatteloven om forrentning af krav på tilbagebetaling af kildeskat.

38.3.2 Baggrunden for ændringsforslaget var ifølge en forelæggelse for skatteminister Thor Möger Pedersen denne:

> ***Sagen kort:*** *Vedlagt ændringsforslag til L173 (Styrkelse af indsatsen mod nulskatteselskaber). Ændringsforslaget skal primært sikre det offentlige mod tab på indbetalte kildeskatter i de verserende kapitalfondskomplekser.*

Spørgsmålet om refusion af udbytteskat er ikke omtalt i forelæggelsen (det bemærkes dog, at de nævnte kapitalfondskomplekser blandt andet vedrørte spørgsmålet om, hvem der var rette modtager af refusionsbeløb).

38.3.3 Den foreslåede bestemmelse havde dette indhold:

> *§ 69 B. Har nogen, der er skattepligtig efter § 2 eller selskabsskattelovens § 2, modtaget udbytte, royalty eller renter, hvori der efter §§ 65-65 D er indeholdt kildeskat, som overstiger den endelige skat efter en dobbeltbeskatningsoverenskomst, direktiv 2011/96/EU om en fælles beskatningsordning for moder- og datterselskaber fra forskellige medlemsstater eller direktiv 2003/49/EF om en fælles ordning for beskatning af renter eller royalties, tilbagebetales beløbet inden 6 måneder fra told- og skatteforvaltningens modtagelse af anmodning om tilbagebetaling. Sker tilbagebetaling efter dette tidspunkt, tilkommer der den skattepligtige en rente svarende til renten efter opkrævningslovens § 7, stk. 2, med tillæg af 0,4 procentpoint pr. påbegyndt måned.*
> *Stk. 2. Kan told- og skatteforvaltningen på grund af modtagerens forhold ikke foretage kontrol af, om betingelserne for tilbagebetaling af kildeskat er opfyldt, afbrydes udbetalingsfristen efter stk. 1, indtil modtagerens forhold ikke længere hindrer kontrol.*
> *Stk. 3. Skønner told- og skatteforvaltningen, at udbetaling på det foreliggende grundlag vil indebære en nærliggende risiko for tab, kan forvaltningen kræve sikkerhedsstillelse af modtageren. Told- og skatteforvaltningen kan kun kræve sikkerhedsstillelse, hvis kravet om indeholdelse af kildeskat er omtvistet og ikke endeligt afgjort ved en administrativ klageinstans eller domstolene.*

38.3.4 I bemærkningerne til forslaget, som fremgår af Skatteudvalgets betænkning af 11. juni 2012 over lovforslaget, er forslaget begrundet således:

> *Den nugældende forrentning af indbetalte kildeskatter sker efter renteloven … Rentesatsen er den sats, der for den pågældende periode gælder efter rentelovens § 5. Rentetilskrivningen sker, når der er gået 30 dage, fra skattemyndighederne har modtaget anmodningen om tilbagebetaling.*
>
> *Ved ændringsforslaget foreslås en ændret forrentning af kildeskattekravet, således at renteniveauet i det væsentligste sidestilles med den forrentning, som opnås ved tilbagebetaling af overskydende skatter. Herudover foreslås det, at skattemyndighederne får mulighed for at afbryde udbetalingsfristen og dermed forrentningen, hvis modtagerens forhold hindrer kontrol af, om modtageren reelt er den udbetalingsberettigede. …*
>
> *Er der i forbindelse med udbetaling af udbytter, renter eller royalties sket indeholdelse af kildeskat, og overstiger indeholdelsen af kildeskat, hvad der endeligt kan indeholdes efter en dobbeltbeskatningsoverenskomst, direktiv 2011/96/EU om en*

fælles beskatningsordning for moder- og datterselskaber fra forskellige medlemsstater eller direktiv 2003/49/EF om en fælles ordning for beskatning af renter eller royalties, har modtageren krav på tilbagebetaling af beløbet.

Vedrørende tilbagebetalingen bemærkes, at hvis det eksempelvis følger af en dobbeltbeskatningsoverenskomst, at kildeskatten skal nedsættes, men ikke frafaldes, og medfører dette, at Danmark ikke indeholder kildeskat, vil det være det fulde beløb, der tilbagebetales til modtageren.

Skattemyndighederne skal inden for 6 måneder fra modtagelsen af anmodningen om udbetaling sørge for, at beløbet udbetales til den berettigede. Sker udbetaling senere end 6 måneder efter modtagelsen af anmodningen, foreslås det, at kravet forrentes med en rente svarende til renten efter § 7, stk. 2, i lov om opkrævning af skatter og afgifter m.v. med tillæg af 0,4 procentpoint pr. påbegyndt måned.

Hermed svarer renteniveauet for forrentning af kildeskattekrav i det væsentligste til den forrentning, som opnås ved tilbagebetaling af overskydende skatter.

Forrentningen af det overskydende beløb sker tidligst efter 6 måneder, idet skattemyndighederne gives en frist på 6 måneder til at behandle anmodningen om tilbagebetaling. Fristen er valgt under hensyntagen til, at sager om indeholdelse af kildeskat i mange tilfælde kan være komplekse at afdække. For at vurdere, om den skattepligtige, der anmoder om tilbagebetaling, reelt også er den berettigede til at modtage det overskydende beløb, skal der ofte foretages tilbundsgående undersøgelser af eksempelvis koncernstruktur og overliggende ejerforhold. Fristen på 6 måneder følger Kommissionens anbefalinger i »Henstilling om procedurer for kildeskattelettelser C(2009)7924 af 19. oktober 2009«.

Hvis modtageren vægrer sig ved at medvirke til at afklare de forhold, der skal danne grundlag for vurderingen af, om modtageren er den reelt berettigede, eller ikke afgiver tilstrækkelige oplysninger, kan skattemyndighederne afbryde fristen på 6 måneder, indtil betingelserne for udbetaling er opfyldt. Afbrydes udbetalingsfristen på 6 måneder, sker der også en udskydelse af forrentningen.

...

Skattemyndighederne vurderer konkret, hvilke oplysninger der er nødvendige for at undersøge, om betingelserne for udbetaling af indeholdt kildeskat er til stede. Det er modtagerens pligt at fremlægge dokumentation for eller sandsynliggøre disse oplysninger. Efterkommer modtageren ikke skattemyndighedernes anmodning, er skattemyndighederne berettigede til at afbryde udbetalingsfristen efter den foreslåede § 69 B, stk. 1, i kildeskatteloven.

...

Det må forventes, at skattemyndighederne fremover vil øge fokuseringen og kontrollen vedrørende tilbagebetaling af kildeskatter. Dette bør ske for at sikre, at der ikke sker uretmæssig tilbagebetaling til en udenlandsk modtager, som ikke anses for retmæssig ejer.

39. Indtægtslisterne, 1.-3. kvartal 2012

Mio. kr.	Året 2011	Året 2012	År til dato 2011	År til dato 2012
Januar	422	314	422	314
Februar	704	296	1.126	610
Marts	290	427	1.416	1.037
April	1.299	396	2.715	1.433
Maj	2.617	2.236	5.333	3.668
Juni	331	1.433	5.663	5.101
Juli	402	161	6.065	5.263
August	597	801	6.662	6.064
September	625	521	7.288	6.585

40. Ændring af indberetningsbekendtgørelsen – november 2012

40.1 Forelæggelse for skatteministeren

Den 26. september 2012 fik skatteminister Thor Möger Pedersen forelagt et udkast til ændring af bekendtgørelse om indberetningspligter efter skattekontrolloven med indstilling om, at udkastet blev sendt i ekstern høring.

Det hedder i forelæggelsen:

Sagen kort: *Du har fået forelagt et udkast til forslag til lov om ændring af skattekontrolloven, kildeskatteloven og forskellige andre love med henblik på udsendelse på ekstern høring.*

Et af lovforslagets elementer er indberetning af udbytter af aktier m.v. Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at det er tanken al ændre bekendtgørelse om indberetningspligter m.v. efter skattekontrolloven, så der indføres månedlige ind-

beretninger af alle udbytter. I tilknytning til denne bekendtgørelsesændring indeholder lovforslaget så nogle udvidelser af de oplysninger, indberetningerne skal indeholde.

Der vedlægges derfor et udkast til en bekendtgørelse, som indfører de månedlige indberetninger, der stilles i udsigt i lovforslagets bemærkninger. …

Det er tanken at udkastet sendes i høring samtidig med lovforslaget, med samme høringsfrist og til samme kreds af høringsparter.

Det bemærkes, at bekendtgørelsens indførelse af de månedlige indberetninger vil kunne gennemføres uafhængigt af lovforslagets udvidelser af de oplysninger, som skal indberettes. Efter udkastet indføres de månedlige indberetninger fra 2013, mens udvidelsen af oplysningerne med lovforslaget får virkning fra 2014. En hurtig gennemførelse af de månedlige indberetninger sikrer en hurtig forbedring af SKATs administration af udbytteskatten og betyder alene en ændring af indberetningsterminer og -frister for den finansielle sektor. Derfor kan det gennemføres hurtigere end udvidelsen af oplysningerne. Udvidelsen af oplysningerne sikrer en efterfølgende yderligere forbedring for administrationen af udbytteskatten.

***Indstilling:** At du godkender udkastet til ændringsbekendtgørelse, …*

40.2 Fornyet forelæggelse for skatteministeren

Efter at den eksterne høring var gennemført, blev udkastet på ny forelagt for skatteministeren med oplysning om, at udkastet var ændret på et enkelt punkt efter ønske fra Finansrådet, og med indstilling om, at ministeren underskrev bekendtgørelsen, hvilket han gjorde.

Bekendtgørelsen blev offentliggjort som nr. 1123 af 30. november 2012.

40.3 Undersøgernes bemærkning

Den forbedring af mulighederne for kontrol, som var formålet med ændringen, blev ikke realiseret. Vi henviser om årsagen hertil til vores bemærkning i afsnit 29.4 ovenfor.

41. Ændring af en række skattelove – november 2012

41.1 Forelæggelse af udkast til lovforslag for skatteministeren

41.1.1 I september 2012 udarbejdede Skatteministeriet en forelæggelse til skatteministeren (Holger K. Nielsen). Forelæggelsen vedrørte et udkast til lovforslag om ændringer i en række skattelove.

Det hedder i forelæggelsen:

> ***Sagen kort:*** *Lovforslaget indeholder en række primært tekniske ændringer, som tilsigter en række forenklinger, administrative lettelser, redaktionelle rettelser o.lign., som må anses for ukontroversielle.*
>
> *Forslagets direkte provenumæssige virkning er et merprovenu på 30 mio. kr. i 2014. Dette fordeler sig med 13 mio. kr. på forbedringer vedrørende årsopgørelsesprocessen, og 17 mio. kr. ved at stoppe muligheden for at få tilbagebetalt renter, der ikke er betalt.*
>
> *Et væsentligt element er forslaget om at overføre mindre selvstændigt erhvervsdrivende til årsopgørelsesordningen; …*
>
> *Et andet væsentligt element er forslaget om et nyt beregningsgrundlag for den såkaldte referencerente, der er grundlag for en række rentesatser i Skatteministeriets lovgivning. …*

41.1.2 Som det fremgår, omtaler forelæggelsen ikke spørgsmål vedrørende udbyttebeskatning. Det fremgår ikke, om skatteministeren faktisk har set denne forelæggelse.

41.2 Lovforslaget

41.2.1 Forslaget blev fremsat som L 67 FT 2012-13 den 14. november 2012.

Af lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 3.7.2 fremgår:

> *Bestemmelserne i såvel skattekontrollovens §§ 9 B som 10 A om indberetning af udbytter omtaler, at indberetningen skal ske henholdsvis hvert år og mindst en gang årligt. Endvidere har skatteministeren efter skattekontrollovens § 9 A, stk. 5, mulighed for at fastsætte indberetningsfrister, der afviger fra de normale frister (20. januar i året efter det kalenderår, indberetningen vedrører). Denne hjemmel blev indsat ved lov nr. 462 af 12. juni 2009. Det fremgår af bemærkningerne til*

lovforslaget L 201, Folketingsåret 2008/09, 1. samling, at tanken med bestemmelsen var at harmonisere indberetningsfristen med fristen for angivelse og indbetaling af udbytteskatten. Det vil sige regler om indberetninger af udbytter i måneden efter vedtagelsen af eller beslutningen om udlodningen.

Det er tanken at udnytte bemyndigelsen i skattekontrollovens § 9 A, stk. 5, i relation til alle udbytter, som udloddes fra danske selskaber m.v., og ikke som i dag blot i forhold til udbytter af aktier m.v. i danske selskaber m.v., der hverken er optaget til handel på regulerede markeder eller registreret i en værdipapircentral. Dette kan ske ved en ændring af bekendtgørelse nr. 1315 af 15. december 2011 om indberetningspligter m.v. Ved ændring af bekendtgørelsen vil der således blive fastsat regler om, at indberetningen vedrørende de udbytter fra danske selskaber m.v., som ikke allerede i dag skal indberettes i måneden efter vedtagelsen eller beslutningen om udlodningen, skal ske seneste den sidste hverdag i måneden efter vedtagelsen eller beslutningen. For de udbytter, som allerede i dag skal indberettes i måneden efter vedtagelsen eller beslutningen om udlodningen, vil indberetningsfristen ikke blive ændret. For aktier i udenlandske selskaber m.v., der er optaget til handel på regulerede markeder eller registreret i en værdipapircentral, vil der stadig kunne ske indberetning årligt. …

Det foreslås samtidig at udvide de oplysninger, der skal være omfattet af indberetningerne, med nogle oplysninger, som er knyttet til udlodningen og indeholdelsen af udbytteskat eller manglende indeholdelse af udbytteskat. …

41.2.2 I forbindelse med 1. behandling af lovforslaget blev der udarbejdet et spørgsmål/svar-papir, som om udbytteskat blandt andet indeholder følgende:

Spørgsmål
1. Hvorfor ændres til månedlige indberetninger, for så vidt angår udbytter af danske aktier?

Svar

Formålet er at forbedre SKATs administration af udbytteskatten.

Som det er i dag, angives og indbetales den indeholdte udbytteskat måneden efter, at udlodningen er vedtaget eller besluttet. Er der tale om aktier, der hverken er børsnoterede eller registreret i Værdipapircentralen, skal indberetningen om modtagerne ske inden for samme frister. For andre aktier skal indberetningen derimod først ske i januar i året efter. Det begrænser mulighederne for afstemning mellem indberetningerne og angivelserne. Desuden bevirker det, at SKAT ofte må behandle

anmodninger om refusion af indeholdt udbytteskat, før SKAT har fået indberetningen om modtageren. Det medfører en risiko for, at fejl i indeholdelsen ikke opdages af SKAT, og at der sker refusion til udbyttemodtagere, som ikke er berettigede til refusion. Gennem månedlige indberetninger øges SKATs muligheder for hurtig afstemning, og kontrolmulighederne i forbindelse med refusionssagerne øges.

...

3. Hvorfor skal indberetningerne omfatte flere oplysninger end hidtil?

Svar
De nye oplysninger er oplysninger om indeholdelsen af udbytteskat, om tidspunktet for beslutningen eller vedtagelsen af udlodningen og om den konto, udbetalingen af udbyttet sker til.

Oplysningerne om indeholdelsen af udbytteskatten og den konto, der udbetales til, skal bruges til at forbedre SKATs administration af udbytteskatten. Oplysningerne giver således bedre afstemningsmuligheder mellem indberetningerne og udbytteangivelserne. De giver desuden bedre mulighed for at kontrollere, at der er indeholdt rigtigt. Endelig giver de bedre mulighed for at sikre korrekt behandling af anmodninger om refusion af udbytteskat.

De foreslåede udvidelser af indberetningerne bevirker også, at de selskaber, som selv indberetter om udbyttemodtagerne helt kan slippe for at indgive udbytteangivelser til SKAT. ...

Papiret blev godkendt af departementschefen den 25. november 2012 og sendt til partiernes skatteordførere. Det fremgår ikke, at skatteministeren har set papiret.

41.2.3 Lovforslaget blev vedtaget ved 3. behandling den 17. december 2012 og bekendtgjort som lov nr. 1354 af 21. december 2012.

41.2.4 Om en intern e-mailveksling i SKAT om implementeringen af loven i SKATs systemer, se kapitel 12, afsnit 19, nedenfor.

42. Juridisk Forums møde den 6. december 2012

Af beslutningsprotokollen for mødet i Juridisk Forum fremgår:

Opfølgningslisten blev gennemgået, og det blev konstateret, at der ikke er behov for yderligere opfølgning af nogen af punkterne.

43. Indtægtslisterne, 4. kvartal 2012 og hele 2012

43.1 Indtægtslisterne

Mio. kr.	Året 2011	Året 2012	År til dato 2011	År til dato 2012
Oktober	249	256	7.537	6.841
November	77	-530	7.613	6.311
December	282	52	7.896	6.363

43.2 Refusioner og modtagne anmodninger

Der blev refunderet samlet 1.450 mio. kr., og SKAT modtog 30.765 refusionsanmodninger.

44. Mailveksling om tvungen TastSelv for udbytteskat – maj 2013

Den 3. maj 2013 sendte Lisbeth Rømer en e-mail til Andreas Bo Larsen, Skatteministeriets departement, hvori det blandt andet hedder:

> *Kender du til hvor langt de var nået med tvungen digitalisering af udbytteskatten?????*

Andreas Bo Larsen svarede den 13. maj 2013, at forslaget var sendt i høring med henblik på ikrafttrædelse den 1. juli 2013.

Umiddelbart herefter skrev Lisbeth Rømer denne e-mail til René Frahm Jørgensen:

> *Kære Rene,*
> *Så lysner det!!!!!!*
> *Tvungen digitalisering for udbytteskat er sendt i ekstern høring den 8. ds, ikrafttræden 1.7.2013. Men det er den gamle uhensigtsmæssige ordning, der ophøjes. Den løser ikke vores afstemningsproblem. Så det arbejder vi fortsat på for fuld kraft.*

Kapitel 11 SIRs rapport af 30. maj 2013

1. SIRs revision af royalty- og udbytteskat for 2012

Den 30. maj 2013 afgav SIR en rapport om en foretagen revision af royalty- og udbytteskatteområdet for 2012.

1.1 Rapportens indhold

Revision af udbytte- og royaltyskat for 2012

1. Indledning
Skatteministeriets Interne Revision (SIR) har gennemført en revision af udbytte- og royaltyskat for 2012.

Formålet med revisionen er at vurdere:

- *Om SKAT har tilrettelagt regnskabsfunktionen på en tilfredsstillende måde, herunder etableret forretningsgange og interne kontroller, der medvirker til at sikre en korrekt regnskabsaflæggelse.*
- *Om de initiativer som SKAT har sat i værk som følge af tidligere undersøgelser er dækkende og tilstrækkelige, jfr. SIRs revisionsrapport af området d. 10. maj 2010 jnr. 09-272022, hvori der blev givet en række anbefalinger.*

2. Forudsætninger
Revisionen har omfattet:

Udbytteskat (Forretningsområde 1156, 1157 og 1158)
Royaltyskat (Forretningsområde 1160 og 1161)

I regnskabet for 2012 er nettoindtægterne for udbytteskat på i alt 6.363,5 mio. kr., mens indtægterne for royaltyskat er på i alt 130,0 mio. kr.

SIR har holdt møder med Regnskab 2, Proces og Administration, Afregning Person eKapital, Afregning Erhverv samt Afregning Erhverv og Vejledning.

Revisionen har endvidere omfattet besøg hos Regnskab 2, hvor vi blev orienteret om arbejdstilrettelæggelsen og sammen med relevante medarbejdere gennemgik bogførings- og afstemningsrutiner samt efterprøvede forretningsgange og kontroller som sikrer regnskabets rigtighed. Ved siden af gennemgang af bogførings- og afstemningsmateriale har SIR foretaget indsamling, gennemgang og vurdering af relevant materiale i form af interne beskrivelser, vejledninger og forretningsgange.
Revisionen har ikke omfattet revision af IT-systemer.

Revisionen er gennemført af Søren Kristensen og Lars Kørvell i perioden januar til maj 2013.

3. Observationer

3.1 Debitorer

SIR har gennemgået debitorkontiene. Alle angivelser kommer i 3S, via TastSelv eller ved tastning af Regnskab 2. Angivelser, hvor der skal betales udbytteskat, overføres dagligt automatisk fra 3S til SAP38.
Det er ved tidspunktet for registrering af angivelsen, at indtægten registres i SAP38 med modpost på et debitornummer under debitorkonto 3000.

Ved indbetaling af udbytteskat, efter indsendelse af papirangivelse, foretages en automatisk registrering ...

Revisionen har vist, at Regnskab 2 rykker løbende for fordringer. Regnskab 2 rykker 2 gange inden fordringen overdrages til Inddrivelse.

...

Revisionen har vist, at der henstår få saldi af ældre dato. Ved gennemgang af de væsentligste åbentstående saldi konstaterede SIR, at de alle var retskraftige og under behandling. Heriblandt en fordring inkl. renter på 620 mio. kr. som vedrører en konkurssag som endnu ikke er afsluttet.

Under gennemgang af Regnskab 2's månedlige kontroller i forbindelse med regnskabsgodkendelsen konstaterede SIR, at Regnskab 2 undersøgte og opløste åbentstående poster på teknisk debitorer, indbetalingskonti mv.

...

Delkonklusion
Det er SIRs vurdering, at de åbentstående fordringer pr. 31.12.2012 var til stede og retskraftige.

Det er SIRs opfattelse, at Regnskab 2 løbende bør opløse de poster, hvor selskaber har betalt og indberettet oplysning om udbyttemodtagere, men mangler at angive.

3.2 Regnskabspraksis – Indregningskriteriet

Selve bogføringen af indtægt for udbytteskat sker i forbindelse med registreringen af angivelsen. Udbytteskat bliver således bogført, når den er angivet uanset

om den er betalt eller ej. …

Ved indbetalingen af udbytteskat er det ligeledes tidspunktet for registreringen der afgør, hvornår indbetalingen bliver indregnet i regnskabet. Registreringen af indbetalingen i SKATs regnskab sker samtidig med indbetalingen, idet alle indbetalinger, hver dag bliver registreret på bank med modkonto teknisk debitor.

Selskaber skal senest angive og betale udbytteskat den 10. i måneden efter, at det er vedtaget at udlodde udbytte …

Ved refusion af udbytteskat er det tidspunktet for udbetaling af refusion, der afgør, hvornår refusionsbeløbet bliver udgiftsført. Det er SIRs vurdering, at der foretages løbende udbetaling af refusion, umiddelbart efter at sagsbehandlingen om anmodning er afsluttet.

Af regnskabsgodkendelsen for firmakode 6112 december 2012 fremgår, at Regnskab 2 ultimo 2012 havde knap 1.300 angivelser som manglede at blive tastet. Ultimo 2010 og 2011 manglede henholdsvis ca. 4.000 og 2.000 angivelser at blive tastet. SIR kan således konstatere, at antallet af angivelser der mangler at blive tastet, er faldende.

SIRs har analyseret bogføringen og foretaget et skøn af de samlede indtægter for de 1.300 angivelser, som først bliver tastet og indtægtsført i 2013. Skønnet er ca. 56 mio. kr. og er forbundet med en vis usikkerhed.

Delkonklusion
SIR finder, at SKATs nuværende måde at indtægtsføre udbytteskat på (angivelser som bliver tastet af Regnskab 2) ikke ligger indenfor de retningslinjer/regler som Budgetvejledningen og Moderniseringsstyrelsen har fastsat. SIR er bekendt med, at der er nedsat en arbejdsgruppe i SKAT som pt. arbejder med at komme med anbefalinger til regnskabspraksis og indregningskriterier for indtægter i SKAT. SKAT bør sikre sig, at udbytteskat bliver indregnet indenfor de retningslinjer/regler som Budgetvejledningen og Moderniseringsstyrelsen har fastsat.

3.3 Afstemning til fødesystemer

SIR har konstateret, at SKAT ikke foretager afstemning mellem 3S og SAP38. Ved gennemgang af de månedlige regnskabsgodkendelser fremgår, at der i maj måned 2012 er tastet angivelser svarende til ca. 1,6 mia. kr. i 3S som ved en fejl ikke tømmes til SAP38. Fejlen bliver opdaget ved at Regnskab 2 har mange indbetalinger fra debitorer som ikke bliver udlignet. Fejlen er efterfølgende blevet

rettet.

SIR har fået oplyst, at SKAT ikke foretager afstemning mellem 3S og delsystemerne UDBY og IFPA under eKapital. Det er ligeledes oplyst, at der ikke foretages afstemning eller anden form for kontrol af, at relevante oplysninger i UDBY og IFPA overføres korrekt til årsopgørelserne. I 2012 har der været poster i eKapital som SLUT-systemet ikke har hentet og som dermed i første omgang ikke kom med på årsopgørelser. Fejlen skyldes at udbytteskatteprocenten var blevet ændret fra 28% til 27%. Den konkrete fejl blev opdaget og SLUT-systemet er efterfølgende blevet rettet.

Delkonklusion
Revisionen har således vist, at der i 2012 er sket fejl, hvor ikke alle data i 3S er overført til SAP38, ligesom ikke alle relevante data i eKapital blev overført korrekt til årsopgørelser for personer. Fejlene er i begge tilfælde blevet opdaget af anden vej end egentlige afstemning mellem systemer.

Det er SIRs vurdering, at de konkrete tilfælde, hvor der er sket fejl i 2012 viser, hvor vigtigt det er, at der bliver foretaget afstemning mellem systemerne. SKAT bør etablerer afstemninger eller anden form for kontrol som sikrer, at alle data leveres nøjagtigt og fuldstændigt mellem systemerne.

3.4 Refusion af udbytteskat

For udlændige indeholdes der udbytteskat ved udlodningen. Udbyttemodtagere kan søge refusion, hvis de er omfattet af en dobbeltbeskatningsoverenskomst (DBO) eller er fra et EU land. Eneste undtagelse er den såkaldte "VP-ordning", for værdipapirer indskrevet i Værdipapircentralen. VP-ordningen er en aftale mellem depotbankerne, Værdipapircentralen, SKAT og depotkunden (udbyttemodtageren). Der er for 12 lande indgået en aftale som betyder, at Værdipapircentralen for de indskrevne danske aktier/beviser sørger for, at der ved udlodning sker indeholdelse af udbytteskat med den korrekte procent/beløb, således at udbyttemodtager ikke skal søge om refusion.

Afregning Person har hertil oplyst at"den nedsatte udbytteskat kun kan ske, hvis både kunden og kundens depotbank har indgået en aftale. For at kontrollere dette har eKapital med virkning fra 1. januar 2014 i Skattekontrolloven indført en pligt for depotføreren om at indberette en markering for den såkaldte VP-ordning. En efterfølgende kontrol/afstemning bliver herved mulig".

For at opnå refusion skal udbyttemodtager indsende blanket til Regnskab 2

sammen med dokumentation for skattepligt til hjemlandet samt udbyttemeddelelse om modtaget udbytte og indeholdt udbytteskat.

For at reducere SKATs ressourceforbrug i forbindelse med anmodning om refusion, er der indgået en aftale med 3 pengeinstitutter kaldet "regnearksordningen", hvor disse pengeinstitutter sender refusionsanmodning på deres kunders vegne.
Pengeinstitutterne står inde for det refusionsbeløb, som de anmoder om på kundernes vegne.

SIR har gennemgået og efterprøvet Regnskabs 2's forretningsgange omkring behandling, bogføring og udbetaling af refusion. Revisionen viste, at der er etableret funktionsadskillelse. Derudover viste revisionen, at de modtagne refusionsanmodninger udenfor regnearksordningen vurderes før refusionsbeløbet bliver udbetalt. I de tilfælde, hvor der ikke var tilstrækkelig dokumentation blev der anmodet om yderligere materiale, ligesom anmodninger blev afslået, hvis betingelserne ikke var opfyldt.

Blanketterne tastes enkeltvis, således at der er et kontrolspor, mens refusion via regnearksordningen tastes som sumposter.

Regnearkene indeholder de samme oplysninger som fremgår af de øvrige anmodninger. Nogle regneark er vedlagt dokumentation for skattepligt og udbyttemeddelelse, mens andre ikke er. Regnskab 2 har oplyst, at de i vid udtrækning har tillid til pengeinstitutterne og bilag indkaldes sjældent. SIR har fået oplyst, at dette kun er sket 2 gange i den tid regnearksordningen har eksisteret.

Bliver der via blanket søgt refusion 2 gange for den samme aktie, er systemet sat således op, at der vil komme en advisering 2. gang. Men da refusioner via regnearksordningen tastes som sumposter, vil en udbyttemodtager kunne søge refusion mere end en gang for den samme aktie enten både via blanket og regnearksordningen eller flere gange via regnearksordningen uden at det ville blive opdaget af SKAT.
SIR har konstateret, at refunderet udbytteskat er steget fra ca. 680 mio. kr. i 2010 til ca. 1.452 mio. kr. i 2012. SKAT har overfor SIR oplyst, at stigningen kan skyldes, at danske selskaber udlodder større udbytte til udenlandske aktionærer, men ikke fremlagt dokumentation herfor.

Delkonklusion
Det er SIRs vurdering, at de tilrettelagte forretningsgange og interne kontroller sikrer en korrekt regnskabsmæssig registrering af refunderet udbytteskat til udlændige.
For refusionsanmodningerne udenfor regnearksordningen bliver grundlaget

vurderet før der sker udbetaling af refusion, mens grundlaget under regnearksordningen kun sjældent vurderes. Det er SIRs vurdering, at SKATs kontrol med refusionsanmodninger, der kommer via regnearksordningen ikke er tilstrækkelig.

Det er SIRs opfattelse, at Regnskab 2 bør beskrive, hvad der skal kontrolleres/ påses inden anmodning imødekommes og i højere grad påse grundlaget for refusion under regnearksordningen. Det er SKATs ansvar, at anmodning om refusion, under regnearksordningen, er korrekt inden der foretages udbetaling.

Det er SIRs vurdering, at SKAT bør sikre sig bedre imod, at der ikke sker uretmæssig refusion af udbytteskat. Muligheden herfor er blevet forbedret fra 1. januar 2013, hvor alle udloddende selskaber skal angive udlodningen og indberette oplysning om udbyttemodtager samtidigt.

3.5 Regnskabsgodkendelse

SIR har gennemgået de kontroller Regnskab 2 har udført i forbindelse med regnskabsgodkendelsen for regnskabet ultimo 2012. Af Vejledning regnskabsafslutning – lokale firmakoder fremgår, hvilke interne kontroller Regnskab 2 skal foretage.

Revisionen har vist, at kontrollerne bliver udført, udskrevet, dateret og underskrevet, hvorefter de bliver afleveret til afdelingslederen, som opbevarer dem på sit kontor. Materialet opbevareres også elektronisk.

Det er SIRs vurdering at der løbende bliver fulgt op på de konti, som kontrollen omfatter. Åbentstående poster bliver løbende undersøgt, ...
Af de månedlige regnskabsgodkendelser for firmakode 6112 som fremsendes til Regnskab 1 fremgår, at månedens indtægter og udgifter, samt aktiver og passiver er gennemgået. Indbetalinger samt tastede værdi både for perioden samt år til dato er oplyst, ligesom antallet af angivelser, som mangler at blive tastet er oplyst. Af regnskabsgodkendelsen ultimo 2012 fremgår, at der år til dato er indbetalt knap 12 mia. kr. og den tastede værdi er på ca. 10,8 mia. kr. De oplyste tal svarer til henholdsvis kredit og debet bevægelsen på debitorkontoen (artskonto 3000 – Forretningsområde 1156 og 1157).

Det er SIRs opfattelse, at regnskabsgodkendelsen i sin nuværende form ikke giver tilstrækkelige informationer. Eksempelvis kan indbetalinger og tastede værdi ikke aflæses som henholdsvis kredit og debetbevægelserne på debitorkontoen, idet tilbageførte indtægter bliver posteret i modsat side på debitorkontoen. Den oplyst tastede værdi indeholder således ikke de tilbageførte indtægter, ligesom

det oplyste beløb for indbetalinger også indeholder de udlignede beløb for tilbageførsler. Af regnskabet Den endelige månedsrapport 2012 fremgår, at indtægterne for udbytteskat er på i alt 8.712 mio. kr. og for royaltyskat er på i alt 130,0 mio. kr.

Af SKATs Vejledning regnskabsafslutning – lokale firmakoder fremgår, hvorledes regnskabsgodkendelsen skal opbygges og hvad den skal indeholde.

Det fremgår heraf, at der i regnskabsgodkendelsen skal oplyses antal og beløb for de angivelser, som manglede at blive tastet. Efter SIRs opfattelse burde poster hvor SKAT risikerer at få en udgift, være nævnt. …

Delkonklusion

Det er SIRs vurdering, at der løbende bliver fulgt op på relevante konti i forbindelse med den månedlige regnskabsgodkendelse. Åbentstående poster bliver løbende undersøgt, således at de kan blive opløst eller placeret de rigtige steder.

Det er SIRs vurdering, at de kontroller og afstemninger SKAT udfører i forbindelse med regnskabsgodkendelsen medvirker til at sikre regnskabets rigtighed for udbytte- og royaltyskat.

Det er dog SIRs opfattelse, at selve regnskabsgodkendelsen ikke giver tilstrækkelige informationer og dermed lever op til SKATs Vejledning regnskabsafslutning – lokale firmakoder …

3.6 Afstemninger/sandsynlighedskontrolangivelse, indberetning og selskabets regnskab

Regnskab 2 foretager 2 gange om året en udbyttekontrol, hvor felt 37 på selskabernes selvangivelse (udloddet udbytte) holdes op imod angivet udbytte tastet i 3S. Et eksternt IT-firma bistår SKAT ved udsøgningen. Ved manglende angivelse udsender Regnskab 2 op til 2 rykkere. Forinden der udsendes rykkere kontrolleres det, at der er grundlag for at rykke. I 2. rykkerskrivelse anføres oplysning om mulige dagbøder. Adskillige selskaber, som ikke har reageret på rykkerne er sendt til Indsats.

SIR har konstateret, at muligheden for at pålægge dagbøder ikke har været taget i brug, ligesom muligheden for skønsmæssigt at fastsætte udbytteskatten heller ikke anvendes af SKAT.

Ved udbyttekontrollen finder SKAT de fejl, hvor selskaber har betalt og indberettet udbytte i TastSelv, men ved en fejl mangler at angive beløbet.

eKapital rykker de indberetningspligtige såfremt de indberetter færre udbyttemodtagere end året før eller hvis indberetningspligtige ikke har foretaget indberetning i indeværende år, men i tidligere år.

SKAT foretager ingen afstemning mellem angivet udbytte og indberetning.

Region København udførte i 2011 et indsatsprojekt for indkomståret 2008, for de selskaber, hvor der er forskel på angivelse og indberetning. Af 68.000 selskaber var der i alt ca. 20.000 selskaber, hvor der var en forskel. Af disse blev 1.500 udvalgt til udvidet kontrol. Projektet medførte, at 160 af de 1.500 selskaber fik en samlet forhøjelse på 58 mio. kr. Projektet førte ligeledes til, at revisorer for nogle af selskaberne blev anmeldt til Revisornævnet, hvor flere af sagerne endte med bøder til revisorerne.

Der har tidligere været problemer med at kunne foretage afstemninger og kontroller, men det er delvis afhjulpet nu. Fra og med 2012 skulle de ikke VP-administrerede selskaber (ikke optaget til handel på reguleret marked og ikke indskrevet i VP) indberette og angive på samme tidspunkt. Fra og med 1. januar 2013 skal de depotførerne (bankerne) for de VP indskrevne selskaber/ investeringsforeninger/investeringsselskaber (optaget/ikke optaget til handel på reguleret marked) indberette senest en måned efter at de udloddende selskaber/investeringsforeninger/investeringsselskaber har indsendt deres angivelse. For 2012 kan der for de ikke indskrevne selskaber foretages afstemning mellem angivelse og indberetning.

Afregning Person har hertil oplyst, at ··"at der også vil kunne foretages afstemning mellem angivelse og indberetning for de indskrevne selskaber/investeringsforeninger mv., men først i perioden efter den 20. januar 2013. Fra og med 2013, vil der kunne foretages afstemning ved udgangen af den efterfølgende måned."

Regnskab 2 har hertil oplyst, at "afstemning skal foretages manuelt for de ca. 75.000 selskaber. som udlodder udbytte ved sammenkøring af forskellige Business Objects universer".

Delkonklusion

Det er SIRs vurdering, at SKAT nu har mulighed for en effektiv kontrol mellem det som selskaberne angiver og det der bliver indberettet om den enkelte udbyttemodtager. Et tidligere indsatsprojekt for de ikke indskrevne selskaber har

vist, at der er mange fejl og et væsentligt beløb bliver ikke angivet og betalt. Det er SIRs vurdering at SKAT bør foretage løbende afstemning af angivet udbytteskat og indberetning.

Det er SIRs opfattelse, at der ledelsesmæssigt bør tages stilling til, hvorvidt bestemmelserne for at pålægge dagbøder samt skønsmæssig fastsættelse tages i anvendelse som andre steder i organisationen.

3.7 Organisering og ansvar på udbytteområdet

Ansvaret for SKATs proces til håndtering af udbytteskat er delt på flere procesejere. Der er ikke defineret et overordnet ansvar for hele processen.

Regnskab 2 varetager bogholderifunktionen omkring udbytteskat. Kontorets arbejdsopgaver er bl.a. at taste blanketter vedrørende indberetning og angivelse, foretage rykkerprocedure vedrørende manglende indberetninger og angivelser, behandling af ansøgninger om refusion, attestation af skattepligt for danskere med udenlandske aktier, bogholderiopgaven vedrørende udbytte samt kontrol og afstemning af betaling og angivelse mv.

Afregning Person er procesejer på eKapital. Center for eKapital drifter eKapital der omfatter de obligatoriske indberetningspligter efter skattekontrolloven, som ikke er omfattet af elndkomst. Procesejer for eKapital har oplyst, at eKapital i sin opbygning er en slags "lagerhotel". Et "lagerhotel" hvor alle oplysninger til brug for fx dannelsen af årsopgørelsen, til brug for servicebilaget, til SKATs automatiske opgørelses- og beregningssystem, til kontrol, til compliance, til brug for indsatsprojekter og afstemning af indkomster, udbytte mv. er samlet. eKapital består af en række delsystemer, der har hver sit afgrænsede oplysningsområde, fx renter, udbytter, køb og salg af værdipapirer, indskud på pensionsordninger. Det er op til brugerne, at hente og anvende de indsamlede data.

SLUT-systemet har adgang til at hente oplysninger i de relevante delsystemer i eKapital i forbindelse med dannelse og udskrivning af årsopgørelse for personer.

Afregning Erhverv, som er procesejer på udbytteangivelsen, varetager opgaven omkring udvikling af forbedrede muligheder for TastSelv, der køres som et projekt i Afregning Erhverv. Formålet med forbedringerne er, at etablere et andet indberetningsflow, således at det bliver lettere at foretage en korrekt indberetning.

Delkonklusion
Det er SIRs vurdering, at der er mange aktører og procesejere for området. Der bør efter SIRs opfattelse etableres et overordnet ansvar (ledelsesmæssig fokus) for hele processen til håndtering af udbytteskat.

3.8 Opfølgning på SIRs undersøgelse af Provenuet fra Kildebeskatning af udlændinge – udbytteskat (maj 2010)

SIRs undersøgelse fra maj 2010 viste bl.a.:

- *At der ikke foretages afstemning mellem de udbytter som selskaberne angiver og de udbytter som indberettes for udbyttemodtagerne.*
- *At der kun med stor usikkerhed kunne opgøres et tilnærmelsesvist korrekt nettoprovenu fra refusionsordningen ud fra de oplysninger, der var i SKATs systemer.*
- *At SKAT mangler indberetninger/oplysninger til at kunne opgøre et korrekt nettoprovenu fra refusionsordningen.*
- *At regnskabs- og IT-systemer ikke i tilstrækkelig grad understøtter en korrekt opgørelse af nettoprovenu fra refusionsordningen.*
- *At der kan refunderes udbytteskat før skatten er indbetalt/indberettet til SKAT.*

SIR anbefalede bl.a.:

- *At der blev etableret et overordnet ansvar for hele processen til håndtering af udbyttebeskatningen.*
- *At der blev etableret et kontrolmiljø, som sikrede at der var overensstemmelse mellem angivelse og indberetning af udbyttemodtagere.*

På baggrund af revisionsrapporten besluttede Produktionsforum, at nedsætte en arbejdsgruppe, som skulle komme med forslag til administrative og systemmæssige ændringer, der kunne imødegå de uafklarede forhold i rapporten.

Arbejdsgruppen udarbejdede en række forslag til bedre håndtering af udbyttebeskatning. I arbejdsgruppens indstilling til Produktionsforum d. 27. juni 2011 er rapportens konklusioner opsummeret til 2 kerneområder:

1. *Der mangler afstemning af den udbytteskat som udbyttemodtagere godskrives i forhold til udbytteskatten.*
2. *Refusion af dansk udbytteskat til udenlandske udbyttemodtagere og den tekniske behandling heraf mangler revisionsspor.*

Ad 1) Manglende afstemning af udbytteskat
Produktionsforum behandlede arbejdsgruppens forslag den 27. juni 2011 og

besluttede, at Borger og Virksomheder samt Jura og Samfundsøkonomi arbejdede videre med forslaget om ændring af Kildeskattelovens § 66 samt de heraf følgende procesbeskrivelser og eventuelle feltlåsninger. Det blev endvidere indstillet at arbejde videre med forslaget om tvungen TastSelv.

I bekendtgørelse nr. 1315 af 15. december 2011 om indberetningspligter mv. efter skattekontrolloven er der foretaget ændring, således, at fristen for angivelse, betaling og indberetning af udbyttemodtagere er blevet den samme. For de selskaber som ikke er indskrevet i Værdipapircentralen er ændringen fortaget med virkning for 2012, mens ændringen for de selskaber/investerings-foreninger/investeringsselskaber, som er indskrevet i Værdipapircentralen er foretaget med virkning fra 2013.

Afregning Erhverv har under denne revision oplyst, at håndteringen af forbedringerne af TastSelv køres som projekt i Afregning Erhverv. Det er ønsket, at den nye løsning for indberetning af udbytte overordnet set bl.a. skal indeholde følgende nye/forbedrede funktioner:

- *Et nyt indberetnings flow som gør, at selskabet ved angivelse af udbytte samtidig skal oplyse om udbyttemodtager. Løsningen kontrollerer, at der er modtager på hele udlodningsbeløbet, således at der sker en beløbsmæssig afstemning inden indberetning kan foretages. Dvs. et samlet indberetnings flow mod den nuværende løsnings to indberetningsflows*
- *Der udvikles en kladdefunktion, hvor indtastede data kan gemmes, redigeres og indberettes senere.*
- *Tidligere indberettede udbyttemodtagere kan gemmes og hentes frem igen ved nye indberetninger.*
- *Der registreres årsag for den valgte udbytteprocent, hvis der er valgt en lavere udbytteprocent.*

Udviklingen af ny TastSelv-løsning ved angivelse af udbytteskat er i proces.
I projektet bliver der nu arbejdet på at kvalitetssikre og præcisere kravspecifikationen, med henblik på at få et mere præcist bud på prisen af fase 1. Projektet har på nuværende tidspunkt alene fokus på at færdiggøre kravspecifikation vedrørende den nye TastSelv-løsning (fase 1).
Hensigten har været, at idriftsætte den forbedrede funktionalitet inden Skattekontoen går i drift. Den nye indberetningsløsning kan imidlertid ikke nå at blive sat i drift inden Skattekontoen sættes i gang efter planen i august 2013. Det forventes, at den nuværende TastSelv-løsning, som er 2 separate spor, for angivelse af udbytte og indberetning af modtagere bliver obligatorisk at anvende

med virkning fra 1. juli 2013. Bekendtgørelser herom er i ekstern høring på nuværende tidspunkt. SKAT har oplyst, at der arbejdes hen imod at den nye TastSelv-løsning for angivelse af udbytteskat og indberetning af udbyttemodtagere kan sættes i drift omkring 1. april 2014. Der er dog ikke på nuværende tidspunkt taget endelig beslutning om gennemførelse af projektet efter den nuværende tidsplan.

Ad 2) Refusion af dansk udbytteskat til udenlandske udbyttemodtagere *Af beslutningsprotokollen for Produktionsforum den 27. juni 2011 fremgår, at Produktionsforum blev orienteret om, at der i OECD-regi er etableret en arbejdsgruppe, som arbejder på fælles nettoafregning af udbytte til udenlandske aktionærer. SKAT er med i et pilotprojekt med 7 andre lande, herunder flere store pengeinstitutter.*

SKAT har over for SIR redegjort for, at arbejdet i OECD har stået på i flere år. Der er afleveret diverse rapporter og nedsat flere arbejdsgrupper, dels arbejdes der sideløbende i andre regi. EU har et projekt FATCA aftalen med USA om gensidig udveksling af oplysninger vedrørende depoter, konti m.v., som er blevet prioriteret højest. I OECD ligger en brugbar model klar, men det er uklart hvad EU's holdning er til denne. Modellen fordrer, at udenlandske pengeinstitutter skal være med, og det vil kræve IT-udvikling. Tyskland, der har et system som minder om den danske refusionsmodel […]**.** *Det er SKATs vurdering, at det først vil være attraktivt for de udenlandske pengeinstitutter at være med, hvis flere lande eller f.eks. et stort land som Tyskland beslutter at tilslutte sig modellen. Sideløbende arbejder SKAT på at udvide nettoafregningsmodellen til flere lande.*

Delkonklusion
SKAT har oplyst, at den nye TastSelv-løsning for angivelse af udbytteskat og indberetning af udbyttemodtagere er i proces og der arbejdes hen imod en idriftsættelse omkring 1. april 2014. Når den nye TastSelv-løsning er implementeret vil angivelsen (registrering af indtægten) i højere grad følge betalingen.

Reglerne er nu blevet ændret således, at fristen for at angive udbytteskat og indberette udbytte er den samme, men at det forsat bliver foretaget i to flows.

Der er i SKAT pt. ikke truffet endelig beslutning om at udvide TastSelv løsningen til et flow, som arbejdsgruppen lagde op til i indstillingen til Produktionsforum. SIR konstaterer, at SKAT i dag ikke foretager afstemning mellem angivelse og indberetning om udbyttemodtagere. Det er SIRs opfattelse, at nye regler med samme tidsfrist for at angive og indberette, har gjort det væsentligt nemmere at foretage en sådan afstemning. SIR finder det nødvendigt at SKAT foretager

afstemning mellem angivet udbytte og indberetning om udbyttemodtagere, fordi angivelse og indberetning fortsat foretages i 2 flows.

SIR konstaterer, at SKAT sammen med andre OECD-lande arbejder på en fælles nettoafregning af udbytte til udenlandske aktionærer og at der ligger en brugbar model klar. SKAT er imidlertid afhængig af at udenlandske pengeinstitutter vil deltage samt at større lande tilslutter sig modellen. Det er SIRs opfattelse, at SKAT har gjort en tilfredsstillende indsats i forhold til at indføre en fælles nettoafregning af udbytte til udenlandske aktionærer.

I undersøgelsen af Provenuet fra Kildebeskatning af udlændige – udbytteskat (maj 2010) anbefalede SIR, at der blev etableret et overordnet ansvar for hele processen til håndtering af udbyttebeskatning. Det er fortsat SIRs opfattelse, at der bør etableres et overordnet ansvar.

SIR har herudover ingen bemærkninger i forhold til opfølgningen af undersøgelsen (maj 2010), samt de tiltag SKAT har foretaget i forhold til Produktionsforums indstilling.

4. Konklusion og bemærkninger

4.1 Konklusion

På baggrund af den gennemførte revision er det samlet SIRs vurdering, at forvaltningen på udbytte og royaltyområdet har fungeret ikke helt tilfredsstillende.

Overordnet set er det SIRs vurdering at der løbende bliver fulgt op på relevante konti i forbindelse med den månedlige regnskabsgodkendelse. Åbentstående poster bliver løbende undersøgt, således at de kan blive opløst eller placeret de rigtige steder. Det er SIRs vurdering, at de kontroller og afstemninger SKAT udfører i forbindelse med regnskabsgodkendelsen medvirker til at sikre regnskabets rigtighed. Derudover er det SIRs vurdering, at de åbentstående fordringer pr. 31.12.2012 var til stede samt var retskraftige.

Om de initiativer som SKAT har sat i værk som følge af tidligere undersøgelse konstaterer SIR, at den nye TastSelv-løsning for angivelse af udbytteskat og indberetning om udbyttemodtagere er i proces og SKR har oplyst, at der arbejdes hen imod, at løsningen kan sættes i drift omkring 1. april 2014.

Når den nye TastSelv-løsning er implementeret vil angivelsen (registrering af indtægten) i højere grad følge betalingen.

Reglerne er blevet ændret således, at fristen for at angive udbytteskat og indberette om udbyttemodtagere er den samme, men det bliver fortsat foretaget i to flows. Der er i SKAT pt. ikke truffet endelig beslutning om at udvide TastSelv-løsningen til et flow.

SIR konstaterer, at SKAT i dag ikke foretager afstemning mellem angivet udbytte og indberetning om udbyttemodtagere. Det er SIRs opfattelse, at nye regler med samme tidsfrist for at angive og indberette, har gjort det væsentligt nemmere at foretage en sådan afstemning. SIR finder det nødvendigt at SKAT foretager afstemning mellem angivet udbytte og indberetning om udbyttemodtagere, fordi angivelse og indberetning fortsat foretages i 2 flows.

Det er SIRs opfattelse, at SKAT har gjort en tilfredsstillende indsats i forhold til at indføre en fælles nettoafregning af udbytte til udenlandske aktionærer.

Ved bedømmelsen har SIR ligeledes lagt vægt på følgende:

- *SIR finder, at SKATs nuværende måde at indtægtsføre udbytteskat på (angivelser som bliver tastet af Regnskab 2) ikke ligger indenfor de retningslinjer/regler som Budgetvejledningen og Moderniseringsstyrelsen har fastsat. SKAT bør sikre sig, at udbytteskat bliver indregnet indenfor de retningslinjer/regler som Budgetvejledningen og Moderniseringsstyrelsen har fastsat.*
- *Revisionen har vist, at der i 2012 er sket fejl, hvor ikke alle data i 3S er overført til SAP38, ligesom ikke alle data i eKapital blev overført korrekt til Årsopgørelserne. Fejlene er i begge tilfælde blevet opdaget af anden vej end egentlige afstemning mellem systemer. Det er SIRs vurdering, at de konkrete tilfælde, hvor der er sket fejl i 2012 viser, hvor vigtigt det er, at der bliver foretaget afstemning mellem systemerne. SKAT bør etablerer afstemninger eller anden form for kontrol, som sikrer, at alle data leveres nøjagtigt og fuldstændigt mellem systemerne.*
- *Det er SIRs vurdering, at de tilrettelagte forretningsgange og interne kontroller sikrer en korrekt regnskabsmæssig registrering af refunderet udbytteskat til udlændige.*
- *Det er SIRs opfattelse, at for refusionsanmodningerne udenfor regnearksordningen bliver grundlaget før udbetaling af refusion vurderet, mens grundlaget under regnearksordningen kun sjældent vurderes. Det er SIRs vurdering, at SKATs kontrol med refusionsanmodninger, der kommer via regnearksordningen ikke er tilstrækkelig. Det er SIRs opfattelse, at Regnskab 2 bør beskrive, hvad der skal kontrolleres/påses inden anmodning imødekommes og i højere grad påse*

grundlaget for refusion under regnearksordningen. Det er SKATs ansvar at anmodning om refusion, under regnearksordningen, er korrekt inden der foretages udbetaling.

- *Det er SIRs vurdering, at selve regnskabsgodkendelsen ikke giver tilstrækkelige informationer og dermed lever op til SKATs Vejledning regnskabsafslutning – lokale firmakoder. Derudover er det SIRs opfattelse, at regnskabsgodkendelsen burde nævne større sager, hvor SKAT med stor sandsynlighed risikere at skulle tilbageføre tidligere indtægtsførte udbytteskatter.*
- *Det er SIRs opfattelse, at der ledelsesmæssigt bør tages stilling til hvorvidt bestemmelserne for at pålægge dagbøder samt skønsmæssig fastsættelse tages i anvendelse som andre steder i organisationen.*
- *Det er SIRs vurdering, at der er mange aktører og procesejere for udbytteområdet. Der bør efter SIRs opfattelse etableres et overordnet ansvar (ledelsesmæssig fokus) for hele processen til håndtering af udbytteskat.*

4.2 Bemærkninger

SIR har under revisionen identificeret forhold, som SIR anbefaler, at SKAT følger op på.

Bemærkningerne, som er indeholdt i rapportteksten er gengivet nedenfor med angivelse af vigtigheden for opfølgning jf. skala i Bilag A.

Afsnit	*Bemærkninger*	*Vigtighed*
3.2	*Der er behov for at få fastlagt klare regler for regnskabspraksis. Indregning af indtægter for udbytteskat bør foretages, så de bliver indregnet indenfor de retningslinjer/regler som Budgetvejledningen og Moderniseringsstyrelsen har fastsat.*	
3.7	*Der er behov for, at der bliver etableret et overordnet ansvar (ledelsesmæssig fokus) for hele processen til håndtering af udbytteskat.*	
3.3 *3.6* *3.8*	*Der er behov for, at der bliver etableret afstemning eller anden form for kontrol som sikrer. at alle data leveres nøjagtigt og fuldstændigt mellem systemerne.* *Der er behov for at foretage afstemning mellem angivelse og indberetning.*	
3.6	*Der er behov for, at der ledelsesmæssigt tages stilling til, hvorvidt bestemmelserne for at pålægge dagbøder samt skønsmæssigt fastsættelse tages i anvendelse som andre steder i organisationen.*	
3.4	*Der er behov for, at SKAT sikrer sig bedre imod, at der ikke sker uretmæssig refusion af udbytteskat.*	
3.5	*Der er behov for at justere Regnskabsgodkendelsen, således at informationsværdien øges og den lever op til SKATs vejledning Regnskabsafslutning – lokale firmakoder.*	
3.4	*Der er behov for, at der i forretningsgangene for udbetaling af refusion beskrives, hvad der skal kontrolleres/påses forinden anmodning imødekommes*	

Høring

Rapporten har været i høring i Regnskab 2, Betaling & Regnskab, Afregning Person, Afregning Erhverv samt Proces og Administration.

Der er modtaget høringssvar fra Regnskab 2, Betaling & Regnskab, Afregning Person og Afregning Erhverv. Faktuelle præciseringer og bemærkninger er så vidt mulig indarbejdet eller indsat med kursiv i rapporten.

Derudover har Regnskab 2 og Afregning Person afgivet følgende høringssvar (del af høringssvar som er af mere oplysende karakter):

Regnskab 2 har oplyst, "at når Tast Selv-løsningen, som forventes at blive indført 1. juli 2013 vil det være med de nuværende 2 flows. Der bør derfor fortsat være fokus på at få indført et nyt Tast Selv, som er i et flow …".

Afregning Person har oplyst, at Afregning Person har fokus på, at forbedre muligheder for banker og andre indberetningspligtige til at foretage deres indberetninger. Afregning Person er ved at igangsætte et projekt der skalforny de gamle TS-Tele indberetningsordninger og erstatte disse med FTP-gateway og TastSelv løsninger. Det er tanken at se på om der for hele udbytteområdet kan findes en fælles holdbar løsning der kan tilgodese begge typer af indberetningspligtige (banker og selskaber) om udbyttemodtagerne.

eKapital har løbende fokus på om der kan tages yderligere tiltag til at sikre en korrekt indeholdelse af udbytteskat (den korrekte udbytteprocent). De seneste tiltag har taget fokus på bankernes kunderegistrering af depoterne, og dermed at sikre at modtageren af udbytteskatten nu også er den type som indeholdelsesprocenten peger på, fx

- *en aktiv virksomhed/selskab mv.*
- *et investeringsselskab, en investeringsforening, et selskab osv.*
- *en person*
- *en person med et depot tilmeldt under den såkaldte VP-ordning*

Ligeledes skal den faktiske indeholdte skat indberettes fra og med 1. januar 2011. Det betyder, at SKAT nu har mulighed for over årsopgørelsen at godskrive den faktisk indeholdte skat, og ikke som nu automatisk at godskrive 27 % for en person eller en personlig erhvervsdrivende mv.

Siden sidste revisionsrapport har eKapital fået ændret skattekontrolloven således, at der er obligatorisk indberetningspligt om udbytte/udlodning til skattefrie pensionsdepoter samt at der generelt i den obligatoriske indberetning fra depotbanken om udlodning af udbytte skal indberettes CVR/SE nr. på det selskab, eller den investeringsforening/afdeling udlodningen stammer fra.

Sidstnævnte for at angivelsen fra den udlodningen stammer fra kan kobles op mod depotbankernes indberetninger om udbyttemodtagerne, og på den måde at kunne lave en afstemning af de to forskellige indberetninger.

Sidst men ikke mindst, havde eKapital budt ind med som en del af skattereform kataloget med yderligere indberetninger at kunne få indført en hjemmel til de

udstedende selskaber af aktier og beviser, at de meget tidligt i indkomstårets start havde pligt til at fortælle SKAT og depotbankerne gennem VP-indskrivningen, hvem de var af type som udloddende for på den måde at binde administrationen af udbytteopgaven udenfor SKAT sammen med udbytteadministrationen i hele SKAT (Årsopgørelsen og godskrivningen, selskabsselvangivelsen og udbytteadministrationen i Regnskab 2 sammen). ...

Konklusion

De konklusioner, som er indeholdt i rapportteksten er gengivet med angivelse af nedennævnte karakterskala, jf. Rigsrevisionens Revisions Standard for årsrevision.

[Gengivet i Koncerncenteret Økonomis notat af 19. oktober 2010, jf. kapitel 5, afsnit 5.1, ovenfor]

2. Forudgående høring over udkast til rapport

Et udkast til revisionsrapporten, dateret den 21. maj 2013, var i høring i SKAT, inden den endelige rapport blev afgivet. Lisbeth Rømer sendte med en e-mail den 24. maj 2013 sine kommentarer, indføjet i det fremsendte udkast, til Lars Kørvell og Søren Kristensen med René Frahm Jørgensen c.c.

Samme dag videresendte Lars Kørvell Lisbeth Rømers kommentarer til Iben von Hallas, som ligeledes samme dag videresendte dem til Orla H. Kristensen og Dorthe Pannerup Madsen med Frank Høj Jensen c.c.

Som det fremgår af rapporten, blev SKATs bemærkninger indsat med kursivmarkering i den endelige rapport.

3. Forelæggelse for departementschefen

3.1 Forelæggelsen

3.1.1 SIRs rapport blev sammen med et Revisionsresumé sendt til Rigsrevisionen. Skatteministeriet modtog kopi af fremsendelsen. Det hedder i resuméet:

Revision af udbytte- og royaltyskat for 2012

Indledning

Skatteministeriets Interne Revision (SIR) har gennemført en revision af udbytte- og royaltyskal for 2012.

Baggrund

I regnskabet for 2012 er nettoindtægterne for udbytteskat på i alt 6.363,5 mio. kr. og udgør således et væsentligt beløb. I udbytteadministrationen bliver der foretaget mange manuelle registreringer både ved angivelse af udbytteskat, indberetning af udbyttemodtagere samt ved udbetaling af refusion. De manuelle processer er med til at forøge risikoen for fejl på området.

SIR konkluderede i en tidligere undersøgelse af provenuet fra kildebeskatningen af udlændige – Udbytteskatten (maj 2010) bl.a., at der kun med stor usikkerhed kunne opgøres et korrekt nettoprovenu fra de oplysninger, der er i SKATs systemer, og at SKAT mangler indberetninger/oplysninger for at kunne opgøre et korrekt nettoprovenu fra refusionsordningen. Derudover manglede der afstemningsmuligheder mellem angivet udbytte og indberetning om udbyttemodtagere. SKAT nedsatte en arbejdsgruppe, som skulle komme med konkrete forslag til, hvorledes området kunne håndteres fremover.

Formål

Revisionens formål var:

- *At opnå en begrundet overbevisning om, at SKAT har tilrettelagt regnskabsfunktionen på en tilfredsstillende måde, herunder at der var etableret forretningsgange og interne kontroller, der medvirkede til at sikre en korrekt regnskabsaflæggelse.*
- *At vurdere om de initiativer som SKAT har sat i værk som følge af SIRs tidligere undersøgelse var dækkende og tilstrækkelige.*

Konklusion og bemærkninger

SIR vurderer samlet set at forvaltningen på udbytte- og royaltyområdet har fungeret ikke helt tilfredsstillende.

Overordnet set er det SIRs vurdering, at der løbende bliver fulgt op på relevante konti samt at de kontroller og afstemninger SKAT udfører i forbindelse med regnskabsgodkendelsen, medvirker til at sikre regnskabets rigtighed. Det er ligeledes SIRs vurdering, at de åbentstående fordringer pr. 31.12.2012 var til stede samt var retskraftige.

Om de initiativer som SKAT har sat i værk som følge af tidligere undersøgelse konstaterer SIR, at den nye TastSelv-løsning for angivelse af udbytteskat og indberetning om udbyttemodtagere er i proces og SKAT har oplyst, at der arbejdes hen imod, at løsningen kan sættes i drift omkring 1. april 2014. Når den nye Tastselvløsning er implementeret, vil angivelsen (registrering af indtægten) i højere grad følge betalingen.

Reglerne er blevet ændret således, at fristen for at angive udbytte og indberette om udbyttemodtagere er den samme, men det bliver fortsat foretaget i to flows. Der er i SKAT pt. ikke truffet endelig beslutning om at udvide TastSelv løsningen til et flow.

SIR konstaterer, at SKAT i dag ikke foretager afstemning mellem angivet udbytte og indberetning om udbyttemodtagere. SIR finder det nødvendigt at SKAT foretager afstemning mellem angivet udbytte og indberetning om udbyttemodtagere, fordi angivelse og indberetning fortsat foretages i 2 flows.

Det er SIRs opfattelse. at SKAT har gjort en tilfredsstillende indsats i forhold til at indføre en fælles nettoafregning af udbytte til udenlandske aktionærer.

Ved bedømmelsen lagde SIR bl.a. også vægt på følgende:

- *SIR finder, at SKATs nuværende måde at indtægtsføre udbytteskat på ikke ligger indenfor de retningslinjer/regler som Budgetvejledningen og Moderniseringsstyrelsen har fastsat. SKAT bør sikre sig, at udbytteskat bliver indregnet indenfor disse retningslinjer/regler.*
- *Revisionen har vist, at der i 2012 er sket fejl, hvor ikke alle data i 3S er overført til SAP38, ligesom ikke alle data i eKapital blev overført korrekt til årsopgørelserne. SKAT bør etablere afstemninger eller anden form for kontrol, som sikrer, at alle data leveres nøjagtigt og fuldstændigt mellem systemerne.*
- *Det er SIR vurdering, at de tilrettelagte forretningsgange og interne kontroller sikrer en korrekt regnskabsmæssig registrering af refunderet udbytteskat til udlændige.*
- *Det er SIRs vurdering, at SKATs kontrol med refusionsanmodninger, der kommer via regnearksordningen ikke er tilstrækkelig. Det er SIRs opfattelse, at Regnskab 2 bør beskrive, hvad der skal kontrolleres/påses inden anmodning imødekommes og i højere grad påse grundlaget for refusion under regnearksordningen.*
- *Det er SIRs vurdering, at selve regnskabsgodkendelsen ikke giver tilstrækkelige informationer og dermed lever op til SKATs Vejledning regnskabsafslutning – lokale firmakoder.*
- *…*

- *Det er SIRs vurdering, at der er mange aktører og procesejere for udbytteområdet. Der bør efter SIRs opfattelse etableres et overordnet ansvar (Iedelsesmæssig fokus) for hele processen til håndtering af udbytteskat.*

SIR har under revisionen identificeret forhold, som SIR anbefaler, at SKAT følger op på.

Bemærkningerne, som er indeholdt i rapportteksten er gengivet nedenfor med angivelse af vigtigheden for opfølgning jf. skala i Bilag A.

Forvaltningens reaktion
Afregning Erhverv har oplyst, at der arbejdes hen imod at den nye TastSelv-løsning for angivelse af udbytteskat og indberetning af udbyttemodtagere kan sættes i drift 1. april 2014. Der er dog ikke på nuværende tidspunkt taget endelig beslutning om gennemførelse af projektet efter den nuværende tidsplan, ligesom der ikke er truffet endelig beslutning om at ændre TastSelv-løsningen til ét flow.

Af det nævnte bilag A fremgår:

Konklusion

De konklusioner, som er indeholdt i rapportteksten er gengivet med angivelse af nedennævnte karakterskala jf. Rigsrevisionens Revisions Standard for årsrevision.
...

Meget tilfredsstillende: *...*
Tilfredsstillende: *...*
Ikke helt tilfredsstillende: *Virksomheden har ikke opfyldt flere af de væsentlige standarder. Der bør foretages forbedringer.*
Ikke tilfredsstillende: *...*

Bemærkninger

De bemærkninger, som er indeholdt i rapportteksten er gengivet nedenfor med angivelse af vigtigheden for opfølgningen, efter følgende skala:

1. Væsentlig svaghed: Dette vurderes som et kritisk problem, som omgående bør vurderes af den ansvarlige direktør for regnskab, da det kan medføre;
a. betydelige fejloplysninger i regnskab I bogføring som følge af væsentlige fejl eller mangler og/ eller
b. overtrædelse af gældende love, regler og retningslinjer

2. Betydelig svaghed: Dette vurderes som et problem, der bør tages hånd om, da del kan føre til;
a. unøjagtigheder i regnskab/bogføring og/ eller
b. mangel på kontrol i den reviderede organisatoriske enhed eller proces

3. Mindre svaghed: Dette er et problem af mere formel karakter, hvis løsning vil føre til;
a. forbedring af kvaliteten af det reviderede område og/ eller
b. forbedring af effektiviteten af det reviderede område.

3.1.2 Der findes i materialet en forelæggelse for departementschef Jens Brøchner, hvormed revisionsresuméet forelægges sammen med et udateret notat, der gengiver de relevante dele af resuméet.

3.2 Påtegningen på forelæggelsen

Forelæggelsen bærer en påtegning: Læst 31.5.13, hvorunder er anbragt en underskrift, der ikke fremtræder som Jens Brøchners, men som identisk med den, der – ifølge dens indhold den 18. maj 2010 – er påført SIRs rapport af 10. maj 2010, jf. kapitel 9, afsnit 3, ovenfor, hvor vi har lagt til grund, at underskriften hidrører fra daværende revisionschef Kjeld Rasmussen. Vi bemærker herved, at Jens Brøchner tiltrådte i Skatteministeriet den 29. maj 2012.

Det materiale, som er indgået i vores undersøgelse, indeholder så vidt ses ikke oplysning om, at SIRs rapport af 31. maj 2013, resumeet eller det nævnte udaterede notat i øvrigt skulle være tilgået Jens Brøchner, forud for at sagen om den formodede svindel med udbytteskat i sommeren 2015 kom til Skatteministeriets kendskab.

Kapitel 12 Forløbet efter SIRs rapport af 30. maj 2013

Til brug for læsningen af dette kapitel bemærker vi, som det fremgår af kapitel 5, afsnit 1, ovenfor, at pr. 1. januar 2013 var den enhedsforvaltningsstruktur på Skatteministeriets område, som havde bestået (af betydning for vores undersøgelse) i årene 2010-2012, opgivet til fordel for en tilbagevenden til en traditionel myndighedsstruktur med et departement og SKAT som en selvstændig styrelse under departementets tilsyn. Dette indebar blandt andet, at der blev holdt særskilte møder i de to myndigheders ledelsesorganer, at Revisionsudvalget, jf. kapitel 5, afsnit 2.6, ovenfor, blev nedlagt, og at den opfølgningsprotokol, som blev anvendt i SKATs procedurer for opfølgning på blandt andet SIRs beretninger, og som omtales i en række afsnit i det følgende, med virkning fra 1. januar 2013 hvert kvartal blev sendt til departementet som et led i dettes tilsyn med SKAT, jf. den procedure, som er gengivet i kapitel 5, afsnit 4.2.2, ovenfor. Det forhold, at vi alene omtaler en forelæggelse for departementschefen af opfølgningsprotokollen for 2. kvartal 2014, skyldes, at det materiale, der er indgået i vores undersøgelse, så vidt ses ikke indeholder oplysning om øvrige forelæggelser for departementschefen, og i øvrigt heller ikke om departementets eventuelle sagsbehandling i anledning af de kvartalsvis modtagne opfølgningsprotokoller.

Vi bemærker videre, at direktionerne i henholdsvis Skatteministeriets departement og SKAT som udgangspunkt holdt møde hver uge. At kun enkelte af disse møder er omtalt i det følgende, er udtryk for, at spørgsmål af betydning for vores undersøgelse ikke ses behandlet på øvrige direktionsmøder.

Vi har for hvert kvartal indsat de oplysninger om udviklingen i refunderede udbytteskattebeløb og indtægter fra udbytteskat, som fremgik af de godkendte regnskaber og indtægtslister. Tallene er indsat kvartalsvis, uanset at de var tilgængelige på månedsbais. Vi har ikke taget hensyn til, at tallene for en måned først var tilgængelige med nogen forsinkelse.

1. Refusion og indtægter udbytteskat, 1. kvartal 2013

1.1 Refunderede beløb

Mio. kr.	***2012***	***2013***
Januar	*44*	*66*
Februar	*36*	*27*
Marts	*27*	*57*

1.2 Indtægtslisterne

Mio. kr.	*2012*	*2013*	*År til dato 2012*	*År til dato 2013*
Januar	*314*	*631*	*314*	*631*
Februar	*296*	*346*	*610*	*977*
Marts	*427*	*340*	*1.037*	*1.317*

2. Lisbeth Rømers notat af 4. juni 2013

Den 4. juni 2013 udarbejdede Lisbeth Rømer et notat om en række administrative problemer stilet til René Frahm Jørgensen.

2.1 Indhold

Udbytteskat – Kundeservice
Afstemninger.

Den 1. juli 2013 forventes angivelse og indberetning af udbyttemodtagere at blive tvungen TastSelv. Det nuværende TastSelv er uden de afstemninger, som ændret lovgrundlag har muliggjort fra 1.1.2012 (de ikke VP administrerede selskaber) og fra 1.1.2013 (de VP administrerede selskaber).

De ikke VP administrerede selskaber er de mange, potentielt næsten alle registrerede selskaber, oftest med få aktionærer. Ca 75.000 selskaber udlodder hvert år.

Det udloddende selskab angiver og betaler udbyttet og indberetter hvem udbyttemodtagerne er.

De VP administrerede selskaber er ca 2000, som har mange aktionærer.

Det udloddende selskab angiver og betaler udbytteskat (på baggrund af oversigt fra VP), og VP indberetter hvem udbyttemodtagerne er.

Den manglende afstemning betyder, at en udbyttemodtager kan godskrives udbytteskat, som ikke er angives (og derved heller ikke betalt).

Der arbejdes på at få et nyt TastSelv, som har løst problemet med den manglende afstemning ved at lade summen af indberetningen være angivelsen

Denne løsning kan kun gælde for de ikke VP administrerede selskaber.

Der er derfor fortsat behov for at etablere en afstemning af de VP indberettede udbyttemodtagere og selskabets angivelse, også når vi får ny TastSelv. Det må kunne gøres maskinelt med manuel opfølgning af differencer.

Pengeinstitutterne har også korrektioner til allerede foretagne indberetninger.

Det er en løbende kontrol med peak april, maj måned, men der er tid til februar det efterfølgende år, hvor printselvangivelsen dannes.

Ikke skattepligtige udloddere
Visse investeringsselskaber er ikke skattepligtige og indsender ikke selvangivelse. Vi kan derfor ikke udføre den normale udbyttekontrol, hvor selskabets selvangivelses felt 37 samkøres med de i 3 S registrerede angivelser.
Så der er ingen af os kendt kontrolmulighed.

Det er ikke mange selskaber det drejer sig om, men et problem som må løses via lovgivning, hvis ikke vi skal ud og kontrollere hvert år.

Udbyttekontrol-differencer
Der foretages her i kontoret udbyttekontrol, men den går kun på om der er en angivelse, ikke på om der er differencer mellem felt 37 på selvangivelsen og det angivne udbytte. I "gamle dage" påså kommunerne dette og SKAT har ikke fuldt ud opfyldt den nye opgave, som ligger som advis ved indtastning af felt 37 på selvangivelsen. Det burde sammenkøres med DIAS projektet, så det afstemmes i forbindelse med selvangivelsen.
Erfaringsmæssigt en større opgave, som vil blive mindre når den nye TastSelv er igangsat

Depotmarkeringer
Desværre har det vist sig, at de depotmarkeringer, som pengeinstitutterne foretager, ikke altid er korrekte og i overensstemmelse med reglerne. Depotmarkeringerne styrer, hvilken skat der skal betales, så det er vigtigt, at det gøres korrekt.
Der er derfor behov for en generel kontrol af depotmarkeringer i pengeinstitutter. Det bør være en løbende opgave, som er ikke af uvæsentlig omgang.

Øvrige opgaver
Derudover vil der være administration med fejllister, med rettelser til allerede indsendte angivelser, rettelser af indberetninger osv.

Arbejdet med ny TastSelv vil også fortsætte.

Bente Klein Fridberg og Jette Knudsen varetager tastning og udbyttekontrol.

Bente er med i udvikling af ny TastSelv og udsteder frikort og tilladelse til nettoafregning. Jette forestår tilbagebetaling til danske fonde og foreninger.
Kaes Hashem taster udbytteangivelser, og han kunne, hvis opgaven stadig er der, Attestere skattepligt for danskere, som vil tilbagesøge udbytteskat i udlandet.

Forslag
Refusion af udbytteskat til udenlandske aktionærer bør også ligge i Kundeservice. Refusionerne kræver adgang til 3 S og til RKO – eKapital (hvor VP indberetninger lægger sig).
Udbetalingsordrerne kan sendes til SAP, hvor de, der gør det i dag, vil være. Det er en ren bogholderiopgave.

Sven Nielsen varetager refusionsopgaven

Jeg ved ikke noget, men det virker som Laurits Cramer også har set en bagkant. Han klargør alt og er den, som ved mest om det hele.

Konklusion
Udbytteskat har indtil nu haft til opgave at taste angivelser og indberetninger, samt sørge for betalinger og refusioner. Vi har også gennemført udbyttekontrol (SAfelt 37 overfor udbytteangivelsen).
Der ligger mange opgaver, som ikke løses i dag. Nogle vil forsvinde ved tvungen TastSelv, nye vil komme til (i mindre omgang). Men der ligger en stor opgave i at få bedre styr på området, også ude i pengeinstitutterne.

En del vil kunne løses maskinelt – når der er økonomi til det.

2.2 Kommunikation til René Frahm Jørgensen

Det fremgår så vidt ses ikke af det materiale, som er indgået i vores undersøgelse, at René Frahm Jørgensen har modtaget notatet.

3. SKATs direktions møde den 17. juni 2013

3.1 Forberedelse af mødet

SIRs rapport af 30. maj 2013, jf. kapitel 11, afsnit 1, ovenfor, blev behandlet på et møde i SKATs direktion den 17. juni 2013. Forud for mødet havde rapporten været udsendt til deltagerne tillige med et forelæggelsesnotat.

3.2 Mødet

3.2.1 I mødet deltog Jesper Rønnow Simonsen, Winnie Jensen, Karsten Juncher, Steffen Normann Hansen, Erling Andersen, Jens Sørensen, Anne Sophie Springborg Stricker og Neel C. Grønlund (referent).

3.2.2 Af referatet fra mødet fremgår:

> ...
>
> *Emne: Revision af udbytte- og royaltyskat for 2012*
>
> *Beslutnings/Drøftelse*
> *Direktionen besluttede, at Kundeservice og Inddrivelse følger op på rapport fra Intern Revision.*

Som ansvarlig er anført "KJ" (Karsten Juncher).

4. Opfølgning på mødet

4.1 Iben von Hallas' e-mail af 19. juni 2013

> Den 19. juni 2013 skrev Iben von Hallas en e-mail til Lisbeth Rømer, Dorthe Pannerup Madsen og Orla H. Kristensen med René Frahm Jørgensen, Frank Høj Jensen og Mona V. Kristensen c.c. Af mailen fremgår:
>
> *Revisionsrapporten vedr. Udbytte- & Royaltyskat blev forelagt direktionen i mandags.*
> *Jfr. opfølgningsproceduren for de kritiske revisionsrapporter vil vi få de efterfølgende 3 uger til tilbagemelding på, hvilke opfølgninger revisionsrapporten giver anledning til.*
>
> *Jeg har samlet anbefalingerne/bemærkningerne i en handleplan. (se vedhæftede)*
> *Jeg har brug for, at handlinger, frister samt ansvarspersoner noteres i skemaet.*
> *Hvis der er punkter, hvor procesejer/systemejer har ansvaret, så giv mig venligst besked, så jeg kan videresende.*
>
> *Skemaet skal sendes retur til mig senest den 27.6.2013.*

Den endelige udgave af den handleplan, som Iben von Hallas henviser til, er gengivet i afsnit 9.1 nedenfor.

4.1.1 Den 27. juni 2013 skrev Lisbeth Rømer en e-mail til medarbejdergruppen i Regnskab, hvoraf fremgår:

Bekendtgørelse 731 og 734 gør alle de nævnte angivelser efter 1. juli 2013 tvungent digitale, dog at SKAT accepterer alle papirangivelser indtil 31.12.2014. Så der er åbnet 1½ års stor ladeport for blanketter – desværre.

4.2 Lisbeth Rømers e-mail af 3. juli 2013

4.2.1 Efter mellemkommende e-mailveksling skrev Lisbeth Rømer den 3. juli 2013 som svar på Iben von Hallas' mail af 19. juni 2013, jf. afsnit 4.1 ovenfor, således til Iben von Hallas med Dorthe Pannerup Madsen c.c.:

Der er arbejdet med Tast Selv i 1½ år, men der har været knaster – økonomiske og også tidsmæssige, da alle ressourcer gik til EFI og Skattekontoen.

Procesejer Jeanette Nielsen, systemejer Linnea Nissen og på det seneste procesejer Henrik Koefoed Espersen. Alt er gjort fra vores side med hjælp, men de omtalte personer har jo også andre arbejdsopgaver. Selvfølgelig satser man mere på de systemer, som vedrører mange flere end de selskaber, som udbetaler udbytte. Dorthe har bogholderiopgaven, men ikke den daglige udbytteadministration, og bl.a. Tastselv opgaven. Og det er her alle problemerne er.

4.2.2 Iben von Hallas besvarede samme dag Lisbeth Rømers mail således med Dorthe Pannerup Madsen c.c.:

Ok, Tak Lisbeth.

Da rapporten er kritisk, sker opfølgningen via Jens Madsen i Budget & Regnskab, så det er vigtigt, at vi kan synliggøre, at Betaling & Regnskab har hånd i hanke med de anbefalinger, der er rettet mod os.

5. Ændret placering af regnskabsopgaverne vedrørende udbytteskat pr. 1. juni 2013

Pr. 1. juni 2013 overtog Dorthe Pannerup Madsen ansvaret for regnskabsopgaverne vedrørende udbytteskat, jf. Dorthe Pannerup Madsens e-mail af 4. juni 2013 til medarbejderne i Regnskab:

Jeg kan hermed meddele, at jeg har ansvaret for regnskabsopgaverne vedrørende udbytteskat pr 1. juni 2013.

Det betyder, at Birgitte Grevy og Inge Lise Baumann – fra fredag den 7. juni 2013 deltager i vores driftsmøder.

Endvidere er det aftalt, at Lisbeth Rømer gør regnskabet for maj måned 2013 færdig, som omfatter regnskabsgodkendelse og interne kontroller.

Årsagen til denne ændring er ikke direkte omtalt i det materiale, som er indgået i vores undersøgelse, men det er nærliggende at antage, at ændringen havde sammenhæng med det forhold, at Lisbeth Rømer skulle pensioneres med udgangen af november 2013, jf. også afsnit 17.1.1 nedenfor.

6. Revision af indberetningsbekendtgørelsen

6.1 Forelæggelse for skatteministeren

6.1.1 Med en forelæggelse dateret 26. juni 2013 fik skatteminister Holger K. Nielsen forelagt udkast til revision af bekendtgørelse nr. 1315 af 15. december 2011 om indberetningspligter m.v. efter skattekontrolloven. Det hedder i forelæggelsen:

> ***Bemærkninger***
> *Vedlagt forelægges et udkast til en ny bekendtgørelse om indberetningspligter mv. efter skattekontrolloven. …*
>
> *Der er i forhold til den gældende bekendtgørelse foretaget følgende ændringer:*
>
> - *En række ændringer som følge af ændret lovgivning.*
> - *En lille udvidelse af indberetningspligterne til opfyldelse af EU's rentebeskatningsdirektiv som følge af en henvendelse fra EU-Kommissionen.*
> - *Præciseringer og ændringer af sproglig og korrekturmæssig karakter.*
>
> *Ingen af punkterne vurderes at være politisk kontroversielle.*
>
> ***Indstilling***
> *Det indstilles, at du godkender, at udkastet til bekendtgørelse sendes i ekstern høring.*

6.1.2 Forelæggelsen er påtegnet af afdelingschef Birgitte Christensen den 26. juni 2013 og af departementschef Jens Brøchner den 27. juni 2013. Skatteministeren har ikke påtegnet forelæggelsen.

6.2 Fornyet forelæggelse for skatteministeren

Bemærkninger
Vedlagt forelægges et udkast til ny bekendtgørelse om indberetningspligter mv. efter skattekontrolloven. Forelæggelse sker med henblik på din endelige godkendelse.

Et udkast til bekendtgørelse har været i høring. Vi har i den anledning alene modtaget tre høringssvar med bemærkninger til udkastet. Det ene er fra Erhvervsstyrelsens Team Effektiv Regulering, som meddeler, at de vurderer, at bekendtgørelsen medfører begrænsede administrative byrder for erhvervslivet. Dette svarer til vores vurdering. FSR – danske revisorer har haft to forslag til præcisering, som begge er indarbeJdet, samt et spørgsmål som vi vil besvare bekræftende, når bekendtgørelsen er udstedt. Endelig har SRF Skattefaglig Forening haft en række forslag af teknisk karakter, som er indarbejdet i det omfang, vi har været enige i dem.

...

Indstilling
At du godkender bekendtgørelsen og at den herefter udstedes.

Forelæggelsen er påtegnet af afdelingschef Birgitte Christensen den og af departementschef Jens Brøchner den 23. september 2013.

Forelæggelsen var vedlagt en korrektur til den nye bekendtgørelse, som er underskrevet af skatteminister Holger K. Nielsen den 26. september 2013.

6.3 Den reviderede indberetningsbekendtgørelse

Den reviderede indberetningsbekendtgørelse blev offentliggjort som nr. 1148 af 26. september 2013.

7. Refusion og indtægter udbytteskat, 2. kvartal 2013

7.1 Refunderede beløb

Mio. kr.	*2012*	*2013*	*Ændring i forhold til året før*	*Ændring målt i procent*
April	*22*	*373*	*351*	*1595%*
Maj	*348*	*434*	*86*	*25%*
Juni	*252*	*738*	*486*	*193%*

7.2 Indtægtslisterne

Mio. kr.	*2012*	*2013*	*År til dato 2012*	*År til dato 2013*
April	*396*	*1.161*	*1.433*	*2.479*
Maj	*2.236*	*3.264*	*3.668*	*5.742*
Juni	*1.433*	*590*	*5.101*	*6.333*

8. Lisbeth Rømers notat af 4. juli 2013

8.1 Indhold

Håndtering af betaling af udbytteskat 1.7. 2013-31.12.2014

Med Bekendtgørelse nr 731 af 21. juni 2013 er der indført tvungen brug af TastSelv på en række angivelser, bl.a. udbytteangivelsen.
Tvungen TastSelv er nødvendig i samspillet med Skattekontoen, som indføres i august 2013, hvorefter indbetalinger uden registrerede krav tilbagebetales virksomheden efter 5 dage.

...

Tvungen TastSelv har virkning for afregningsperioder, der begynder 1. juli 2013 eller senere.
For udbytter betyder det, at vedtagelse af udlodning skal ligge efter 1. juli 2013.

Bekendtgørelsen åbner mulighed for at bruge blanketter indtil 1. januar 2015.

Der er årligt ca 75.000 udbytteangivelser, hvoraf ca 25.000 angives digitalt allerede.

Det er forventeligt, at udbytteangivelser, som normalt kun indsendes 1 gang om året og ofte af holdingselskaber, hvor der ikke er andre skattemæssige aktiviteter, vil bruge blanketter, så længe det er muligt.

Oftest er revisorer involveret i udlodningerne, som skal vedtages på selskabets generalforsamling.

...

For selskaber, som fortsætter med at bruge blanketter, som skal tastes i SKAT, kunne man lade disse betale, som de gør i dag, hvor der skal bogføres manuelt, for at indbetalingen overføres til SAP 38. Det ville give mere tid til at taste angivelserne, således at risikoen for at tilbagebetale et udbytteskattebeløb reduceres.

Da det ikke er muligt at lukke de omhandlede konti og da de udloddende selskaber i vidt omfang gør, som de gjorde sidste år, vil vi selv med helt tvungen TastSelv kunne risikere, at der bliver betalt på samme måde, som selskabet plejer.

Der vil i overgangsperioden være en øget arbejdsmængde med at bogføre indbetalinger manuelt, men der vil blive sparet en del tilbagebetalinger. Det er ikke altid er muligt at taste angivelserne så betids, at der ikke skal tilbagebetales og genopkræves med en masse besvær og renteproblemer til følge.
Der er mange angivelser med fejl, og der er i højsæsonerne ikke mulighed for at være ajour med tastningen.

Det anbefales, at der gøres en særlig indsats over for revisorerne, som, hvis de tastede angivelserne ind, kunne reducere mængden af fejl i angivelserne (det skal være rigtigt for at kunne bruge TastSelv). Det vil øge antallet af TastSelv angivelser og derved reducere problemerne.

8.2 Kommunikation af notatet

Lisbeth Rømer sendte med en e-mail, ligeledes af 4. juli 2013, sit notat, jf. afsnit 5.1 ovenfor, til René Frahm Jørgensen, Orla H. Kristensen og Dorthe Pannerup Madsen. Det hedder i mailen:

Et lille strå, som måske kan redde lidt af Skattekonto/Udbytteskatteproblemet. Jeg ved ikke, om det er muligt.

9. Handleplan juli 2013

I anden halvdel af juni og begyndelsen af juli 2013 arbejdede Betaling og Regnskab med at udarbejde en handleplan for opfølgningen på SIRs rapport af 30. maj 2013, jf. kapitel 11, afsnit 1, ovenfor.

9.1 Indhold

Af handleplanen fremgår blandt andet:

> ***Pkt. 3.3***
> ***SIRs anbefaling/bemærkninger:*** *Der er behov for, at der bliver etableret afstemning eller anden form for kontrol som sikrer, at alle data leveres nøjagtigt og fuldstændigt mellem systemerne.*
>
> ***Fagområde:*** *Betaling & Regnskab*
> ***Ansvarlig:*** *Lisbeth Rømer Dorthe Pannerup Madsen*
> ***Procesejer:*** *Jeanette Nielsen, Afregning Erhverv. Jette Zester, Afregning Person. …*
>
> *Betaling & Regnskab vil i samarbejde med relevante system- og procesejere afklare hvilke afstemninger, der er mulige i Ny Tastselv samt overveje mulige kontroller i Intern Kvalitetssikring*
>
> ***Pkt. 3.4 SIRs anbefaling/bemærkninger:*** *Der er behov for, at SKAT sikrer sig bedre imod, at der ikke sker uretmæssig refusion af udbytteskat.*
>
> ***Fagområde:*** *Betaling & Regnskab*
> ***Ansvarlig:*** *Lisbeth Rømer Dorthe Pannerup Madsen*
> ***Procesejer:*** *Jeanette Nielsen, Afregning Erhverv.*
>
> *Betaling & Regnskab vil i samarbejde med procesejer, Jeanette Nielsen afklare om det er muligt at indlægge yderligere kontroller.*
> ***Pkt. 3.6 + 3.8***
> ***SIRs anbefaling/bemærkninger:*** *Der er behov for at foretage afstemning mellem angivelse og indberetning. …*
>
> ***Fagområde:*** *Betaling & Regnskab*
> ***Ansvarlig:*** *Lisbeth Rømer Dorthe Pannerup Madsen*
> ***Procesejer:*** *Jeanette Nielsen, Afregning Erhverv.*

Betaling og Regnskab vil i samarbejde med procesejer afklare hvilke afstemninger, der periodisk skal sikre afstemning mellem angivelse (manuelle angivelse og Tast-selv) og betaling.

Procesejer:

Ny indberetningsløsning på TastSelv Erhverv vil sikre, at den samlede angivne udbytteskat (og udbytte) er i overensstemmelse med den skat og det udbytte, der henføres til de enkelte modtagere – fs.v.a. de aktier/selskaber, der ikke administreres via Værdipapircentralen. Der er ikke taget endelig beslutning om gennemførelse af ændringen på TastSelv Erhverv, men der planlægges efter et idriftsættelsestidspunkt medio 2014. Den nævnte løsning bør suppleres med en afstemningsprocedure mellem angivelse af den samlede udbytteskat og den skat, der indberettes på de enkelte modtagere via eKapitals indberetningsløsninger. Procesejer deltager i afklaring af nødvendige afstemninger.

Pkt. 3. 7
SIRs anbefaling/bemærkninger: *Der er behov for, at der bliver etableret et overordnet ansvar (ledelsesmæssigt fokus) for hele processen til håndtering af udbytteskat.*

Fagområde: *Betaling & Regnskab*
Ansvarlig: *Lisbeth Rømer Dorthe Pannerup Madsen*
Procesejer: *Jeanette Nielsen, Afregning Erhverv. Lena Bardrum, Afregning Person. Ved implementeringen af Ny TastSelv-løsning nedsættes en arbejdsgruppe mellem Betaling & Regnskab samt procesejer, hvor formålet bliver at beskrive den arbejdsmæssige proces samt belyse eventuelle fokusområder i forbindelse med fremtidig Intern Kvalitetssikring.*

Arbejdsgruppen skal være sammensat inden udgangen af august 2013 og Frank Høj Jensen sender mail herom til Susanne Thorhauge og Klaus Østergård Jensen.

…

9.2 E-mailopfølgning om handleplanen

I de følgende dage udvekslede de implicerede en række e-mails om handleplanen.

9.2.1 Den 5. juli 2013 skrev Iben von Hallas således til Jens Madsen med blandt andre Jens Sørensen, René Frahm Jørgensen, Susanne Thorhauge, Jeanette Nielsen, Lisbeth Rømer og Dorthe Pannerup Madsen c.c.:

Betaling og Regnskab har i samarbejde med Afregning Erhverv udarbejdet vedhæftede handleplan på baggrund af revision af udbytte- og royaltyskat for 2012.

Opfølgning sker løbende og i tæt dialog mellem kontorerne.

9.2.2 Efter denne e-mail skrev Dorthe Pannerup Madsen den 9. juli 2013 en e-mail til René Frahm Jørgensen og Frank Høj Jensen, hvoraf fremgår:

Lisbeth Rømer og jeg har her til formiddag haft en god snak om handleplanen og det er Lisbeth Rømers ønske, at hun i handleplanen står for følgende punkter:

3.3
3.6 og 3.8
3.4 (gul)
3.4 (grøn)

I forbindelse med Lisbeth Rømers fratræden skal der ske overlevering til "kommende ansvarlig".

Vedrørende pkt 3.7 vil der være behov for at arbejdsgruppen sammensættes af Betaling og Regnskab, procesejer Jeanette Nielsen – Afregning Erhverv og procesejer Lena Bardrum – Afregning Person.

I den forbindelse vil det være en god ide, hvis der bliver skrevet til Susanne Thorhauge og Klaus Østergård Jensen og vi foreslår, at Frank Høj Jensen tager initiativ hertil.

I øvrigt har vi aftalt, at jeg sørger for transport af angivelser mellem Taastrup-Horsens, mens Lisbeth Rømer holder ferie.

9.2.3 Umiddelbart efter, ligeledes den 9. juli 2013, sendte Dorthe Pannerup Madsen en yderligere e-mail til René Frahm Jørgensen og Frank Høj Jensen med dette indhold:

Frank og jeg har talt sammen pr telefon og jeg kan forstå, at Lisbeth og jeg – begge skal stå for punkterne i handleplanen, men måske kunne handleplanen rettes til, således at 1. person har ansvaret for initiativ for punktet, så Lisbeth også kan se sig selv i planen.

9.2.4 René Frahm Jørgensen svarede samme dag:

Det er fint!

Efter at have modtaget den justerede handleplan skrev René Frahm Jørgensen senere samme dag:

> *Det lyder som en god løsning – på alle områder.*
>
> *For så vidt angår angivelser – og tastning heraf, så melder Ringkøbing pas.. modregningsopgaven mv. prioriteres frem mod lukkeperiode (ifølge aftale med mig). Jeg håber at de øvrige angivelser kan nås.*

9.2.5 Som opfølgning på det, der er anført i handleplanen, jf. afsnit 9.1 ovenfor, skrev Frank Høj Jensen den 21. august 2013 en e-mail til Susanne Thorhauge og Klaus Østergård Jensen med Lisbeth Rømer, Iben von Hallas og Dorthe Pannerup Madsen c.c., hvoraf fremgår:

> *Som det fremgår af handleplanen i forbindelse med SIRs rapport om Revision af udbytte- og royaltyskat for 2012 (se indklip nedenfor i denne mail). Anbefales det i rapporten, at der etableres et overordnet ansvar for hele processen til håndtering af udbytteskatten.*
>
> *Da der jf vedhæftede bilag er 3 procesejere på området skrev vi ind, at jeg kontaktede Jer med henblik på nedsættelse af en arbejdsgruppe. Om der er behov for en arbejdsgruppe eller om I indbyrdes aftaler det overordnede procesansvar således, at der kan tages de nødvendige tiltag, ved jeg ikke.*
>
> *Men udbytteskatteområdet er revideret 2 gange indenfor de seneste år (i 2010 og i 2012), og i forbindelse med Rigsrevisionen erklæring til SKATs regnskab for 2012, har RR her i august spurgt specifikt ind til initiativ på dette område. Så jeg tror at området har stor revisionsmæssig bevågenhed, og det er jo også ganske store beløb der opkræves på området.*
> *Fra Betaling og Regnskab er det Lisbeth Rømer der har deltaget i det tidligere arbejde på området, og hun er funktionsleder for udbytteskatteadministrationen. Jeg er imidlertid enig med Lisbeth i, at det er en procesejer der bør tage initiativ i forhold til revisionens anbefaling om placering af et overordnet procesansvar.*
> *Vil en af Jer give et bud på hvem der tager initiativforpligtelsen i forhold til denne anbefaling?*

9.2.6 Samme dag, den 21. august 2013, besvarede Lisbeth Rømer denne mail således til Frank Høj Jensen:

> *Jeg synes, at det der stod var irrelevant for Revisionens krav. Det skal gøres uanset om der arbejdes med en ny TastSelv eller ej.*

Og om ansvaret skal ligge hos underdirektøren må de i HC finde ud af. Men nogen skal have det samlede ansvar og det er ikke hos os.

Husk på at på gode år udloddes 300 milliarder i Danmark som udbytte. Der skal opkræves ca 15 milliarder og der refunderes mellem 1,5 og 2 milliarder. Og det er årligt!!!!!!!

Og systemerne er ikke optimale!!!!!!!

Du må vende tilbage, hvis du vil have yderligere.

10. Rigsrevisionens beretning af 21. august 2013 om revision af Skatteministeriets regnskaber for 2012

Den 21. august 2013 afgav Rigsrevisionen erklæring og revisionsberetning om revision af Skatteministeriets regnskaber for 2012.

10.1 Indhold

10.1.1 Rigsrevisionens konklusion har dette indhold:

Konklusion
På baggrund af den udførte revision er Rigsrevisionen nået frem til følgende konklusion:

- *Skatteministeriets regnskaber (§§ 9 og 38) er rigtige, dvs. uden væsentlige fejl og mangler.*
- *Bortset fra virkningen af det i forbeholdet anførte, er der etableret forretningsgange og interne kontroller, der understøtter, at de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen for både Skatteministeriets regnskab for § 9 og Skatteministeriets regnskab vedrørende skatter og afgifter for § 38, er i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.*
- *Rigsrevisionen er ved den udførte forvaltningsrevision, jf. Statsrevisorernes beretning fra august 2013 om den offentlige ejendomsvurdering, blevet bekendt med forhold, der giver anledning til at konkludere, at forvaltningen på ejendomsvurderingsområdet ikke er varetaget på en økonomisk hensigtsmæssig måde.*

10.1.2 Revisionserklæringen indeholder et forbehold vedrørende forvaltningen på ejendomsvurderingsområdet og en supplerende oplysning vedrørende en indtrådt forsinkelse i implementeringen af "Et fælles inddrivelsessystem" (EFI).

Revisionserklæringen indeholdt hverken forbehold eller supplerende oplysning vedrørende udbytteskatteområdet.

10.1.3 Revisionsberetningens punkt 3 havde dette indhold:

> *Revisionen blev udført ud fra en vurdering af væsentlighed og risiko. I den samlede revision indgik både revisioner, som Rigsrevisionen selv havde gennemført, og revisioner, som Skatteministeriets Interne Revision havde gennemført jf. Skatteministeriets Interne Revisions revisionsberetning for Skatteministeriet for finansåret 2012, dateret den 31. maj 2013.*

10.1.4 Af revisionsberetningens punkt 9 fremgår blandt andet:

> *<u>Revision af regnskabsforvaltning vedrørende § 38</u>*
> *9. Rigsrevisionen vurderede, at de etablerede forretningsgange og interne kontroller på de reviderede områder samlet set fungerede tilfredsstillende og opfyldte hovedparten af de væsentlige krav, der stilles til en god og pålidelig regnskabsforvaltning. Skatteministeriets forretningsgange og interne kontroller understøttede således, at regnskabet for § 38 blev rigtigt, dvs. uden væsentlige fejl og mangler.*
>
> *Rigsrevisionen vil dog henlede Skatteministeriets opmærksomhed på, at revisionerne på flere delområder har vist, at der er væsentlige forhold, som enten er ikke helt tilfredsstillende eller ikke tilfredsstillende. Som eksempler kan det nævnes:*
>
> - *...*
> - *Svagheder i forretningsgange og interne kontroller på flere områder jf. punkt 11-20*
> - *...*

10.1.5 Revisionsberetningens punkt 19 og 20 havde dette indhold:

> *<u>Revision af udbytte og royaltyskat</u>*
> *19. Skatteministeriets Interne Revision vurderede, at den regnskabsmæssige forvaltning på udbytte- og royaltyområdet samlet set fungerede ikke helt tilfredsstillende.*
>
> *Revisionen viste, at der manglede placering af et overordnet ansvar for udbytteområdet for eksempel i relation til beslutningstagen omkring implementering af ny lov-*

givning og ajourføring af kontroller i takt med udvikling i kontrolmuligheder. Revisionen viste endvidere, at bogføringspraksis på udbytteområdet ikke støttede den fastlagte regnskabspraksis, og at udformningen af TastSelv medvirkede til, at selskaberne ikke havde foretaget korrekt angivelse, og hermed rettidige indtægtsføring af udbytteskatter. Endvidere viste revisionen, at der ikke var etableret tilstrækkelig kontrol med dataoverførsler fra fødesystemer til SAP38 eller fødesystemerne imellem samt de refusioner, der blev formidlet af bankerne.

20. Skatteministeriets Interne Revision konstaterede dog ikke væsentlige fejl og mangler i regnskabet.

Skatteministeriet har oplyst, at de nedsætter en arbejdsgruppe, hvis formål bliver at beskrive den arbejdsmæssige proces samt belyse eventuelle fokusområder i forbindelse med fremtidig intern kvalitetssikring.

10.2 Skatteministeriets behandling af beretningen

10.2.1 Af en forelæggelse for departementschef Jens Brøchner fremgår:

Bemærkninger

Rigsrevisionens endelige revisionsberetning om revision af Skatteministeriets regnskaber for 2012 vedlægges til orientering.

Der har tidligere været forelagt udkast til revisionsberetningen, hvortil Økonomi og Styring har afgivet bemærkninger med bidrag fra SKAT. Hovedparten af bemærkningerne er indarbejdet i Rigsrevisionens endelige revisionsberetning.

Rigsrevisionen tager dog fortsat forbehold overfor forvaltningen af ejendomsvurderingsområdet.

Indstilling

Det indstilles, at Rigsrevisionens vedlagte revisionsberetning af Skatteministeriets regnskaber for 2012 tages til efterretning

Indstillingen er påtegnet af departementschef Jens Brøchner den 27. august 2013.

10.2.2 Det materiale, som er indgået i vores undersøgelse, indeholder så vidt ses ikke nogen reaktion fra Skatteministeriet over for Rigsrevisionen i anledning af beretningen, men det fremgår af Rigsrevisionens beretning af 17. februar 2016, at Skatteministeriet tog revisionsrapporten til efterretning.

11. SKATs direktions møde den 9. september 2013

11.1 Forberedelse af mødet

Til brug for dette møde forelå en forelæggelse af 4. september 2013, som var godkendt af underdirektør Kim Saastamoinen-Jakobsen. Af denne fremgår:

> *Indstilling:*
> *Økonomi og Virksomhedsstyring viderefører det igangværende arbejde med at indarbejde kvalitetsaspektet i produktionsstyringen samt med den fremtidige model for intern kvalitetssikring. Herunder igangsættes et arbejde med oplæg til præcisering af processtyringen i SKAT set i forhold til kvalitet, retssikkerhed og effektivitet*
>
> *Problemstilling:*
> *I forbindelse med Styringsprojektet er der fokuseret på at skabe grundlaget for den fremtidige produktionsstyring som et afgørende element i SKATs effektiviseringsplan. Der er samtidig behov for at have fokus på, at styringsmodellen samlet set understøtter retssikkerhed og kvalitet, herunder også at processtyring og roller og ansvar i forbindelse hermed afklares. Denne problemstilling er drøftet med departementet, herunder behandles emnet på kvartalsmødet den 6. september.*
>
> *Løsning:*
> *I det igangværende arbejde med fastlæggelse af KPI'er indgår kvalitet og retssikkerhed som et element. Arbejdet med den fremtidige interne kvalitetssikring videreføres i regi af Økonomi og Virksomhedsstyring i samarbejde med forretningsområderne.*
>
> *Der igangsættes et arbejde med deltagelse fra departementet og Økonomi og Virksomhedsstyring samt involvering af procesejere, som skal se på den samlede processtyring og rolle- og ansvarsfordelingen mellem procesejere og driftsenheder, herunder ansvaret for kvalitet og retssikkerhed. Arbejdet ses i sammenhæng med den kommende gennemgang af ydelseskataloget.*
>
> *Arbejdet afrapporteres løbende til månedsmøderne med departementet, og beslutningsoplæg forelægges for direktionen ultimo 2013.*
>
> *...*
>
> *Materiale:*
> *Notat om Retssikkerhed i forbindelse med styringsmodellen, plancher om retssikkerhed som styringsparameter, ...*

11.2 Mødet

11.2.1 I mødet deltog Jesper Rønnow Simonsen, Winnie Jensen, Karsten Juncher, Steffen Normann Hansen, Erling Andersen, Jens Sørensen, Jan Topp Rasmussen, Anne Sophie Springborg Stricker, Jakob Østerbye og Louise E. Olesen.

11.2.2 Af beslutningsreferatet fremgår:

Retssikkerhed i et styringsperspektiv:

Direktionen drøftede brugen af retssikkerhed som et element i dashboards.

12. Handleplanmøde den 17. september 2013

12.1 Mødet

Den 17. september 2013 blev der holdt møde om handleplanen vedrørende opfølgning på SIRs rapport af 30. maj 2013, jf. afsnit 9.1 ovenfor. I mødet deltog Jacob Egelykke, Henrik Espersen, Jette Zester, Lena Bardrum og Jeanette Nielsen.

12.2 Referat

Af mødereferatet udarbejdet af Jeanette Nielsen fremgår:

Mødet er afholdt den 17. september 2013 med henblik på drøftelse af revisionsrapportens punkt 3.7., hvor det bemærkes, at der er behov for, at der bliver etableret et overordnet ansvar (ledelsesmæssigt fokus) for hele processen til håndtering af udbytteskat.

Ansvar for processer i forbindelse med administration af udbytteskatten er delt mellem Betaling og Regnskab, Afregning Erhverv (proces-ejer) og Afregning Person (Procesejer). Vi talte om, hvorvidt Inddrivelse & Betalingsprocesser også kan siges at have et ansvar for en del af den samlede proces.

Efter en overordnet drøftelse af processer og snitflader mellem de nævnte afdelinger var der enighed om, at det overordnede ansvar for processen til håndtering af udbytteskat ligger i Afregning Erhverv (procesejer-ansvar).

Vi så opgavefordelingen på følgende måde (ikke udtømmende beskrivelse):

Afregning Erhverv

…

Betaling & Regnskab

…

Afregning Person

…

Vi drøftede mulighederne for udarbejdelse af et egentligt notat, der beskriver opgaverne mere præcist samt skitserer de yderligere opgaver/processer, der skal implementeres som følge af revisionsrapporten. Beskrivelsen kan være nødvendig af hensyn til afdækning af kompetence- og ressourcebehov. Vi drøftede bl.a. hvorledes udsøgnings- og afstemningsopgaven kan løftes, herunder at der kan være snitflader til indsats i forbindelse med opfølgning på afstemningsdifferencer og lign. Der ligger endvidere andre sagsbehandlingsopgaver i den samlede proces for udbytteadministrationen.

I forhold til den foreslåede handling – iflg. handlingsplanen – nemlig nedsættelse af arbejdsgruppe mellem Betaling & Regnskab samt procesejer, hvor formålet bliver at beskrive den arbejdsmæssige proces samt belyse eventuelle fokusopgaver i forbindelse med fremtidig Intern kvalitetssikring, besluttede vi at afvente igangsætning af arbejdet til den endelige revisionsrapport er offentliggjort/tilgængelig for arbejdsgruppen.

12.3 Opfølgning på mødet

12.3.1 Efter mødet skrev Susanne Thorhauge den 24. september 2013 en e- mail til René Frahm Jørgensen med Klaus Østergård Jensen og Richard Hanlov c.c. Af mailen fremgår:

Vedlagt følger referat af møde mellem procesejere, Afregning Erhverv og Afregning Person. På mødet blev procesejeropgaverne i forhold til udbytteadministrationen drøftet og der var enighed, om at det overordnede procesejeransvar skal ligge i Afregning Erhverv.

Vi synes imidlertid – her i Afregning Erhverv – det lidt usikkert hvem der gør hvad i forhold til handleplanen og hvad vores rolle er.

Hvem har ansvaret for handleplanen og indholdet heraf? Afregning Erhverv blev ganske vist spurgt i forbindelse med udarbejdelsen, men bemærkningerne blev kun delvist indarbejdet. Endvidere er den endelige udgave af handleplanen ikke sendt

til de ansvarlige. Vi har fået den efter forespørgsel og procesejer fra Afregning Person har ikke set den.

I forhold til punkt 3.7. om overordnet ansvar (ledelsesmæssigt fokus) er beskrevet, at der skal være nedsat en arbejdsgruppe med deltagere fra Betaling og Regnskab og procesejere fra Afregning Erhverv og Afregning Person.

Vi vil gerne tage initiativ til et møde, hvor arbejdsgruppen formelt kan etableres.

Handlingen er beskrevet på følgende måde:
"Ved implementering af Ny TastSelv-løsning nedsættes en arbejdsgruppe mellem Betaling & Regnskab samt procesejer, hvor formålet bliver at beskrive den arbejdsmæssige proces samt belyse eventuelle fokusområder i forbindelse med fremtidig Intern Kvalitetssikring."

Dette giver anledning til følgende bemærkninger:

- *Implementeringen af Ny TastSelv-løsning vil tidligst ske medio 2014. Den vil løse nogle afstemningsmæssige problemstillinger, men det er jo blot en "lille" del/brik til forbedring af Udbytteadministrationen.*
- *Implementeringen af Ny TastSelv-løsning og beskrivelse af den arbejdsmæssige proces i den forbindelse er vel ikke udgangspunktet for etablering af overordnet ansvar og ledelsesmæssigt fokus.*

Afregning Erhverv ser et behov for, at en arbejdsgruppe – i lyset af revisionens bemærkninger og kritikpunkter – helt overordnet ser på hvilke ansvarsområder, opgaver og processer, der ligger i administrationen af udbytte. Arbejdsgruppen bør samtidig forholde sig til behovet for ressourcer og kompetencer i forhold til de enkelte opgaver og processer. I forlængelse heraf bør ske en ledelsesmæssig opfølgning på gruppens arbejde.

Deler du forståelse af opgaven således? Eller er det en konkret (og isoleret) procesbeskrivelse om afstemningsproblematikken efter implementering af Ny TastSelv-løsning, der er arbejdsgruppens opgave?

12.3.2 Den 2. oktober 2013 besvarede René Frahm Jørgensen denne mail således til alle med yderligere Dorthe Pannerup Madsen og Lisbeth Rømer c.c.:

Hej Susanne Tak for din mail.

Vi vil gerne bakke om det initiativ, I nu tager – så en arbejdsgruppe skal se samlet på området. Herved bliver punkterne 3.3 + 3.4 + 3.6 + 3.7 + 3.8 behandlet under

et. Fra Betaling og Regnskab vil Lisbeth Rømer og Dorthe Pannerup Madsen indgå i arbejdsgruppen. Og derved vil "historikken" og de betalings- regnskabsfaglige vinkler være dækket godt ind.

Handleplanen udarbejdes af Iben von Hallas på baggrund af udkast til revisionsrapporten. Handleplanen sendes efterfølgende i høring hos parterne (her i blandt jer), som beskriver handling samt frist for udførelse af handlingen. Opfølgning på handleplanerne ligger i Betalings- & Regnskabskontoret. Udførelsen af handlingen ligger i de enkelte driftsenheder/kontorer.

Vi vil løbende indgå i dialog/holde Prebens kontor orienteret.

12.3.3 Den 3. oktober 2013 sendte Anders Bøgeskov Meto en e-mail til Dorthe Pannerup Madsen vedrørende revisionsrapport om udbytte- og royaltyskat 2012:

Jf vedhæftede [handleplanen, jf. afsnit 9.1 ovenfor] *fremgår det, at du er ansvarlig for punktet 3.5 vedr. behov for at justere regnskabsgodkendelsen. Det fremgår af vedhæftede at fristen herfor er 30.9.2013. Jeg er ved at udarbejde kvartalsstatus til direktionen på revisionsrapporter og det kunne i den forbindelse være rart, om du kunne give en status på fremdriften af det nævnte punkt.*

Jeg håber du kan hjælpe. På forhånd tak.

12.3.4 Dorthe Pannerup Madsen besvarede samme dag denne mail således:

Punktet er afsluttet – sandsynlighedskontrollen og regnskabsgodkendelsen er nu i overensstemmelse med vejledningen for regnskabsafslutning – lokale firmakoder.

12.3.5 Dagen efter, den 4. oktober 2013, besvarede Anders Bøgeskov Meto denne mail således:

Tak for dit hurtige svar.

Har du mulighed for at give en status på de punkter du er ansvarlig for i revisionsrapport 12-021 vedr. pensionsprocesserne pensionsafkastbeskatning (PAL) og pensionsbeskatning (PBL).

I den vedhæftede handleplan har jeg nummereret aktiviteterne fra 1-17 i kolonnen "Prioritet". Det drejer sig således om en status på punkterne, 2,3,4,7,8,19,11, 17

Jeg håber du kan hjælpe.

Det materiale, som er indgået i vores undersøgelse, indeholder så vidt ses ikke noget svar på denne e-mail.

13. Refusion og indtægt udbytteskat, 3. kvartal 2013

13.1 Refunderede beløb

Mio. kr.	*2012*	*2013*	*Ændring i forhold til året før*	*Ændring målt i procent*
Juli	*191*	*327*	*136*	*71%*
August	*111*	*126*	*15*	*14%*
September	*165*	*50*	*-115*	*-70%*

13.2 Indtægtslisterne

Mio. kr.	*2012*	*2013*	*År til dato 2012*	*År til dato 2013*
Juli	*161*	*971*	*5.263*	*7.304*
August	*801*	*85*	*6.064*	*7.389*
September	*521*	*580*	*6.585*	*7.969*

14. Arbejdsgruppens møde den 7. oktober 2013

Der foreligger et notat udarbejdet af Jeanette Nielsen og dateret den 7. oktober 2013. Notatet indeholder en dagsorden til det, der er angivet som det 1. møde i en arbejdsgruppe om udbytteadministration, jf. om denne arbejdsgruppe afsnit 9.2.5 ovenfor. Arbejdsgruppen bestod efter notatet af Lisbeth Rømer, Dorthe Pannerup Madsen, Lena Bardrum, Jeanette Nielsen og Henrik Kofoed Espersen.

Af notatet fremgår endvidere:

> ***Afregning Erhvervs forslag til opgavebeskrivelse.***
> *Arbejdsgruppen skal have særligt fokus på løsningsbeskrivelse i forhold til bemærkninger fra Intern Revisions rapport af 30. maj 2013.*
>
> *Arbejdsgruppens arbejde skal resultere i et notat eller en "mini-rapport", der således skal indeholde følgende:*
>
> *l Beskrivelse af opgaver og ansvarsområder i forhold til Betaling og Regnskab, Afregning Person, Afregning Erhverv beskrives. Beskrivelsen skal resultere i*

- *Klarhed om opgave- og ansvarsfordeling*
- *Vurdering af behov for ressourcer*
- *Vurdering af behov for kompetencer*
- *Vurdering af behov for ny struktur og nye arbejdsgange*
- *Vurdering af behov for øget samarbejde og udveksling af information, herunder inddragelse af andre enheder i SKAT.*

II En konkret plan for opfølgning på bemærkninger fra Intern Revision, herunder revisionsrapportens punkt 3.3 + 3.4 + 3.6 + 3.7 + 3.8. Den skal resultere i

- *En konkret (men overordnet) løsningsbeskrivelse*
- *Placering af ansvar for gennemførelse af løsningsbeskrivelsen.*

15. Jørgen Pedersens oversigt af oktober 2013 om snitfladeproblemstillinger

15.1 Notatet og kommunikationen heraf

Kort efter den organisationsændring, der var foretaget pr. 1. januar 2013, hvor Skatteministeriets organisation blev delt i et departement og en styrelse, blev der påbegyndt et omfattende arbejde med at beskrive opgavefordelingen under den nye struktur.

15.1.1 Som et led heri skrev Jørgen Pedersen, Økonomi og virksomhedsstyring, den 16. oktober 2013 en e-mail til Steffen Normann Hansen, Erling Andersen og Jens Sørensen med Erik Vitting Petersen og Jacob Tornø Iversen c.c., hvoraf fremgår:

Emne: Snitflader i ny struktur

Med tilbagemeldinger fra Kundeservice, Indsats og Inddrivelse er der nu sket en kortlægning af uklarheder i snitflader på ydelses- og aktivitetsniveau mellem de tre forretningsområder. De pågældende opgaveområder fremgår af vedhæftede oversigt. De uklare snitflader skal ses i sammenhæng med den generelle målsætning for strukturen om placering af opgaver i forhold til forretningsmodellen.

I vedlagte oversigt har vi givet forslag til placering af initiativet til at fastlægge en løsning på de enkelte punkter i oversigten. Vi skal anmode om beskrivelser af løsningerne senest 1. december 2013 med henblik på indarbejdelse i opgave og ansvarsbeskrivelser. Beskrivelser sendes til Erik.vitting@skat.dk <mailto: Erik.vitting@skat.dk>, Effektivisering og Forretningsudvikling.

...

15.1.2 Af den oversigt, som Jørgen Pedersen henviser til i sin mail, fremgår:

Oversigt over afklaringen af kortlagte snitflade problemstillinger pr. 16.10.2013

	Mellem	*Problem*	*Løsning*
Udbytteskat	*ID-KS*	*Inddrivelse anbefaler at poståbning, klargøring, indtastning af angivelser og refusion af udbytteskat overføres til Kundeservice. Det drejer sig om 2,6 årsværk.*	*Inddrivelse udarbejder efter drøftelse med Kundeservice oplæg om overførsel af opgaverne til Kundeservice.*

15.2 Det videre forløb

Det fremgår så vidt ses ikke af det materiale, der er indgået i undersøgelsen, at oversigten blev drøftet. Jf. også afsnit 17.3 nedenfor.

16. SKATs direktions møde den 21. oktober 2013

16.1 Forberedelse af mødet

Til brug for mødet var der udarbejdet en forelæggelse for direktionen, dateret den 15. oktober 2013, hvoraf fremgår:

Anledning:
Kvartalsvis afrapportering af revisionsrapporter fra Intern Revision samt rapporter og beretninger fra Rigsrevisionen.

...

Der udarbejdes kvartalsvist ledelsesinformation til SKATs direktion vedr. IR og RR's revisionsrapporter.

Kvartalsopfølgningen omfatter denne gang både 2. og 3. kvartal 2013. Årsagen er, at Budget og Regnskab har udarbejdet et nyt koncept med fokus på aktiviteter og tidsfrister i opfølgningen, som kan bruges fremadrettet. Der vil således fremadrettet blive stillet større krav om konkrete aktiviteter med deadlines ift. de enkelte anbefalinger i IR's rapporter.

Rapporter fra tidligere kvartaler forelægges delvist efter det gamle koncept, hvorfor der er enkelte rapporter, hvor der ikke fuldt ud er aktiviteter og tidsfrister.
...

Løsning:
Der foretages opfølgning på i alt 19 rapporter fra IR. En har karakteren Ikke tilfredsstillende øvrige rapporter fordeler sig med ni Ikke helt tilfredsstillende, og ni Tilfredsstillende eller Meget tilfredsstillende rapporter. ... Efter godkendelse i direktionen sendes afrapporteringen til departementet.

...

Bilag 3: Kvartalsvis opfølgningsprotokol over IR-rapporter fordelt efter ansvarlig direktør.

16.2 Mødet

16.2.1 I mødet deltog Jesper Rønnow Simonsen, Winnie Jensen, Karsten Juncher, Erling Andersen, Jens Sørensen, Jan Topp Rasmussen, Anne Sophie Springborg Stricker, Jakob Østerbye og Louise E. Olesen (referent).

16.2.2 Af beslutningsreferatet fremgår:

Rigsrevisionen og kvartalsvis opfølgning på revisionsrapporter fra SIR:

Direktionen godkendte indstillingerne.

16.3 Opfølgningsprotokollen for 2. og 3. kvartal 2013

Protokollen, som blev behandlet på mødet, indeholder indledningsvis to tabeller med oversigt over henholdsvis *Fordeling af Intern Revisions vurdering af de uafsluttede rapporter fra Intern Revision, der ultimo 2013 fortsat følges op på* og *Rapporterne fordelt på direktørniveau med angivelse af IR's vurdering af den enkelte rapport*.

Af indholdsfortegnelsen fremgår, at der på protokollens side 4 kan findes opfølgning på *12-014: Revision af udbytte- og royaltyskat*. Det er anført, at Jens Sørensen/Inddrivelse er ansvarlig, og det er med en gulmarkering angivet, at SIRs vurdering er, at rapporten er *Ikke helt tilfredsstillende*.
Rapporten er i protokollen beskrevet således:

Direktør: *Jens Sørensen Øvrige direktører:*
Rapport: *Fra tidligere opfølgning*

12-014: *Revision af udbytte- og royaltyskat*
Vurdering: *Ikke helt tilfredsstillende*

Anbefalinger:
1) At få fastlagt klare regler for regnskabspraksis. Indregning af indtægter for udbytteskat bør ændres, så de indregnes indenfor de retningslinjer som Budgetvejledningen og Moderniseringsstyrelsen fastsætter.
2) At der bliver etableret et overordnet ansvar for hele processen til håndtering af udbytteskat.
3) At der bliver etableret afstemning eller anden form for kontrol, som sikrer, at alle data leveres nøjagtigt og fuldstændigt mellem systemerne.
4) At der foretages afstemning mellem angivelse og indberetning.
5) At der ledelsesmæssigt tages stilling til, hvorvidt bestemmelserne for at pålægge dagbøder samt skønsmæssigt fastsættelse tages i anvendelse som andre steder i organisationen.
6) At SKAT sikrer sig bedre imod, at der ikke sker uretmæssig refusion af udbytteskat.
7) At justere Regnskabsgodkendelsen, således at informationsværdien øges og den lever op til SKATs vejledning regnskabsafslutning – lokale firmakoder.
8) At der i forretningsgangene for udbetaling af refusion beskrives, hvad der skal kontrolleres/påses forinden anmodning imødekommes

Aktiviteter:
Ad 1) Betaling og Regnskab: Der er nedsat en arbejdsgruppe i SKAT som pt. arbejder på at komme med anbefalinger til regnskabspraksis og indregningskriterier for indtægter i SKAT.
Frist 31.12.2013

Ad 2) Betaling og Regnskab: Ved Implementeringen af Ny Tastselv-løsning nedsættes en arbejdsgruppe mellem Betaling & Regnskab samt procesejer, hvor formålet bliver at beskrive den arbejdsmæssige proces samt belyse eventuelle fokusområder i forbindelse med fremtidig Intern Kvalitetssikring.
Frist 30.4.2014

Ad 3) Betaling & Regnskab vil i samarbejde med relevante system- og procesejere afklare hvilke afstemninger, der er mulige i Ny Tastselv samt overveje mulige kontroller i Intern Kvalitetssikring.
Frist 30.4.2014

Ad 4) Betaling & Regnskab vil i samarbejde med procesejer afklare, hvilke afstemninger, der periodisk skal sikre afstemning mellem angivelse (manuelle angivelse og Tastselv) og betaling.
Frist 30.04.2014

Ad 5) Betaling og Regnskab vil i samarbejde med procesejer, Jeanette Nielsen, Afregning Erhverv, afklare muligheden for at pålægge selskaberne dagbøder for manglende indsendelse af angivelse.
Frist 31.12.2013

Ad 6) Betaling & Regnskab vil i samarbejde med procesejer Jeanette Nielsen afklare, om det er muligt at indlægge yderligere kontroller.
Frist 31.12.2013

Ad 7) Sandsynlighedskontrollen og regnskabsgodkendelsen er nu i overensstemmelse med vejledningen for regnskabsafslutning.
Punktet er afsluttet.

Ad 8) Betaling & Regnskab vil i samarbejde med procesejer, Jeanette Nielsen afklare om det er muligt at indlægge yderligere kontroller, eventuelt at der i forbindelse med sandsynlighedskontrollen I regnskabsgodkendelsen indarbejdes et punkt i SKATs vejledning for regnskabsafslutning.
Frist 31.12.2013

Indstilling:
Det indstilles, at direktøren for Inddrivelse følger op på aktiviteterne og giver Budget og Regnskab tilbagemelding om fremdriften heraf ved næste kvartalsopfølgning.

17. René Frahm Jørgensens notat med snitfladebeskrivelse af 16. november 2013

17.1 Baggrund

17.1.1 Den 17. oktober 2013 skrev René Frahm Jørgensen en e-mail til Johnny Schaadt Hansen med Lisbeth Rømer c.c., hvoraf blandt andet fremgår:

Jeg en udfordring på udbytteskatteområdet, som jeg vil håber på du kan hjælpe mig med.

I princippet havde jeg en forventning om, at området stort set ville falde bort i forbindelse med tvungen TastSelv (ifbm. Skattekontoen) – og nu står jeg overfor at en af mine funktionsledere (Lisbeth Rømer) går på pension i slutningen af november

og samtidig har jeg 2 medarbejdere, hvor jeg tænker at det vil give god mening at de følger opgaven omkring udbytteskat til Kundeservice Erhverv. Her er det min opfattelse, at I har den faglighed der skal til for at løse opgaven på en god måde i fremtiden.

Efter indførelsen af tvungen TastSelv fra 1. juli 2013 er arbejdsmængden væsentligt reduceret, men ikke bortfaldet. …

Udbetalingen af refusion af udbytteskat sker i Betaling & Regnskab, men selve sagsbehandlingen foregår andre steder. Med udgangen af juli 2013 var der refunderet over 2 milliarder. Der er tale om en opgave, hvor det giver god mening at udførelsen kommer tættere på fagligheden omkring selskabs- og udbyttebeskatning. Der hvor opgaven er placeret i dag vil ikke give mening, når Lisbeth Rømer er væk. Hun besidder nemlig en meget stor del af fagligheden.

17.1.2 Den 31. oktober 2013 skrev René Frahm Jørgensen en e-mail til Lisbeth Rømer, Kaj V. Steen og Dorthe Pannerup Madsen, hvoraf blandt andet fremgår:

Som I nok ved, så har vi forsøgt at få flyttet opgaven omkring udbytteskat til Kundeservice.

I den forbindelse har jeg skrevet nedenstående til Johnny S. Hansen, Kundeservice Erhverv og jeg har nu hørt fra ham omkring evt. fremtidig opgavevaretagelse.

Han er positiv overfor en fremtidig opgavevaretagelse, men ønsker at vi i samme forbindelse ser på den del af selskabsskatteadministrationen som vi pt. har placeret i driftsenheden SAP38, da det ifølge Johnny vil give god mening at samtænke disse 2 opgaver. Han tænker dermed, at opgaven vedr. selskabsskatteadministrationen også flyttes.

Det får mig til at tænke.. Hvorfor er det så, at vi ikke har tænkt den tanke? Helt overordnet, så tænker jeg at vi så ville kunne skabe den samme synergi – og fortsat have en lokalisering i Høje Taastrup af de 3 medarbejdere, der er tilbage på opgaven.

17.1.3 Den 6. november 2013 skrev René Frahm Jørgensen på ny til Johnny Schaadt Hansen:

> *Jeg har gransket det på ny – og jeg har nu fundet en faglig konstellation, hvorved vi kan beholde denne opgave i Betaling og Regnskab.*
>
> *Tak for, at du gav det en tanke!*

17.2 Indhold

René Frahm Jørgensen skrev herefter et notat om den fremtidige placering af refusionsopgaven dateret den 16. november 2013. Af notatet, som er stilet til Ledergruppen i Inddrivelse, fremgår:

> ***Snitfladebeskrivelse – udbytteskat, klager og indsigelsessager og attestationer***
>
> ***Udbytteskat***
> *Efter indførelsen af tvungen TastSelv fra 1.7.2013 er arbejdsmængden væsentligt reduceret, men ikke bortfaldet. Selskaberne har indtil udgangen af 2014 stadig mulighed for at bruge papirangivelser. Hvordan det kommer til at se ud i "højsæsonen" april-juli er svært at forudse.*
>
> *Med udgangen af juli 2013 var der refunderet over 2 milliarder. Et område som kræver bevågenhed, men hvor der mangler fremdrift hos procesejer og gode processer i systemerne, så refusionerne kan sikres størst mulig korrekthed.*
>
> *<u>Forslag til løsningsmodel:</u>*
> *Opgaven løses også i fremadrettet perspektiv i Inddrivelse, Betaling og Regnskab, men i en ny sammenhæng sammen med selskabsskattedelen. Det er vurderet, at der på dette område er et opgavematch, hvor der kan opnås en både ressource- og opgavemæssig gevinst. I forhold til fremdrift hos procesejer, så er der i forbindelse med en revision af udbytteskatteområdet taget initiativ til et forbedret samarbejde – og samtidig har Jesper Rønnow (på det afholdte dialogmøde)* [den 24. oktober 2013, jf. Borger- og retssikkerhedschefens redegørelse s. 21, note 11] *bedt om en beskrivelse af de systemmæssige forbedringer, der ifølge vores opfattelse kan løse store dele af de problemstillinger vi dagligt bliver stillet overfor. Beskrivelsen er under udarbejdelse og forventes sendt i november 2013.*
>
> *...*

17.3 Kommunikation af notatet

17.3.1 Af SKATs kronologiske oversigt over dokumenter fremgår under punktet *Handling*: *Behandles på ledermødet i Inddrivelse den 19.11.2013*.

17.3.2 René Frahm Jørgensen sendte samme dag, den 16. november 2013, notatet til 14 modtagere, heriblandt Dorthe Pannerup Madsen, Frank Høj Jensen og Lisbeth Rømer. Gruppen af modtagere omfattede ikke Jens Sørensen.

17.4 Det videre forløb

Det fremgår så vidt ses ikke af det materiale, som er indgået i vores undersøgelse, at notatet blev drøftet.

17.4.1 Som led i undersøgelserne af forløbet i efteråret 2015 sendte René Frahm Jørgensen den 6. september 2015 en e-mail til Preben Bialas og Kirsten Otbo med dette indhold:

> ***Emne:*** *Opgavesnit – drøftelser tilbage i efteråret 2013*
>
> *Jeg er i øjeblikket ved at undersøge forskellige mapper for bl.a. hvilke aftaler, der tidligere er indgået på udbytteskatteområdet.*
>
> *I den forbindelse finder jeg vedhæftede dokument/notat og erindrer svagt, at det skulle anvendes til en drøftelse på tværs i SKAT mht. korrekt placering af opgaverne.*
>
> *Kan I hjælpe mig med at finde ud af hvad konklusionerne blev på disse drøftelser?*

17.4.2 Preben Bialas besvarede samme dag René Frahm Jørgensens e-mail således:

> *Jeg kan ikke se, at jeg selv har modtaget det vedlagte papir før, men som det fremgår af vedlagte mail tyder det på at oplægget fra Jørgen Pedersen skulle drøftes på et Ledergruppemøde den 29. oktober 2013. Oplægget fra Jørgen Pedersen var på udbytteskatteområdet, at "Inddrivelse udarbejder efter drøftelse med Kundeservice oplæg om overførsel af opgaverne til kundeservice".*
> *Der var samtidig et oplæg til hvordan snitfladen skulle være på afregningsprocessen, og den løb jeg med, samtidig med at jeg bad Kirsten om at få dig til at løbe med andre forslag.*
> *Hvad der herefter er sket, herunder i forhold til tilbagemelding til Jørgen Pedersen ved jeg ikke, og jeg kan ikke pt. se hvad der er sket på chefmødet på grund af, at IT er ved at opdatere firewalls mv.*
> *Håber alligevel at det har kunnet bringe dig lidt videre.*

18. Lisbeth Rømers notat af 20. november 2013

Til opfyldelse af Jesper Rønnow Simonsens ønske om en beskrivelse af de systemmæssige forbedringer, der efter SKATs opfattelse ville kunne løse de udfordringer, som systemet frembød, jf. afsnit 17.1 ovenfor, udarbejdede Lisbeth Rømer et notat om udbytteskat dateret den 20. november 2013. Notatet var stilet til Jesper Rønnow Simonsen.

18.1 E-mailveksling om udkast til notatet

18.1.1 Den 15. november 2013 sendte Lisbeth Rømer et udkast til notatet til René Frahm Jørgensen med en e-mail, hvori det hedder:

> *Det er ikke nemt ganske kort at beskrive de store huller, som jeg synes der pt er i udbytteskatteadministrationen.*
> *Men her er et forsøg. Jeg håber, at du vil læse det, som en lidt mere udenforstående, og give dine kommentarer til mig, så papiret kan blive godt og forhåbentlig speede processen op.*

18.1.2 Den 17. november 2013 besvarede René Frahm Jørgensen Lisbeth Rømers e-mail således:

> *Tak for det tilsendte, som jeg har læst med interesse.*
>
> *Jeg har sat notatet ind i skabelon – og samtidig har sat mine bemærkninger ind mv.*
>
> *Lad os vende den på onsdag, når jeg kommer over til dig.*

18.1.3 Dagen efter, den 18. november 2013, skrev Lisbeth Rømer således til René Frahm Jørgensen:

> *Tak for din hjælp. Glæder mig til onsdag.*

Den onsdag, som Lisbeth Rømer nævner i sin e-mail, var den 20. november 2013, samme dag som det endelige notat blev dateret.

18.2 Notatets indhold

Udbytteskat – problemstilling omkring afstemning

Baggrund

I sin tid var udbytteadministrationen en del af det centrale bogholderi, men som aktiemarkedet udviklede sig, blev det udskilt og flyttet til Nærum i marts 1999, hvor det blev en del af en lovafdeling.

Interessen for aktier og stiftelsen af flere børsnoterede og unoterede selskaber førte til kraftig udvidelse af medarbejderstaben i udbytteadministrationen.

Fra 1. januar 2004 blev udbytteskatteadministrationen effektiviseret også for udbyttemodtagende selskaber og der blev etableret TastSelv, dog at majoriteten af selskaber brugte blanket 06.016 (angivelse) og 06.023 og 024 (indberetning af udbyttemodtagere).

Udbytteskatteadministrationen hviler på 2 ben:
1. Det udloddende selskab som kan være et A/S, børsnoteret eller ikke børsnoteret, ApS, investeringsforening, investeringsforeningsselskab eller investeringsselskab.
2. Udbyttemodtagere som oftest er personer, men også kan være selskaber eller andre entiteter.

På selskabet generalforsamling vedtages det, hvorvidt der skal udloddes udbytte. Måneden efter skal selskabet angive og betale det udloddede udbytte og skatten heraf Der kan angives digitalt og fra 1. juli 2013 er dette obligatorisk, dog sådan at de tidligere blanketter forsat kan anvendes til udgangen af 2014. Blanketter tastes i system 3 S og TastSelv overføres også til 3 S.
...
Før 1.7.2013 brugte kun ca. 30% af selskaberne TastSelv. Ca 75.000 selskaber udlodder årligt. Den indbetalte udbytteskat udgør årligt op til 15 milliarder kroner. På gode år løber der 300 milliarder igennem Danmark som udbytte. I en række situationer skal der ikke indeholdes udbytteskat.

Før 2012 skulle selskabet oplyse om udbyttemodtager og det udbytte, som der er modtaget, den 20. januar året efter. Disse oplysninger gik i RKO, i dag en del af eKapital. Udbyttemodtager godskrives den indeholdte udbytteskat

Fra 1. januar 2012 blev fristen for indberetning af udbyttemodtagere identisk med fristen for angivelse og betaling for ikke VP administrerede selskaber.

Fra 1.1.2013 skulle også VP administrerede selskaber indberette udbyttemodtagere med samme frist som angivelse og betaling (indberetningen foretages af VP Securities). VP administrerer alle børsnoterede selskaber men også andre selskaber kan købe VP's administration.

Manglende afstemning udbytteskat

Der har aldrig været afstemning mellem betaling og godskrivningen af den indeholdte udbytteskat, som er registreret i 2 forskellige systemer, selvom der har været arbejdet på at få det indført.

Der er siden begyndelsen af 2012 arbejdet på at få et TastSelv system, som har indbygget afstemning mellem angivelse og indberetning af udbyttemodtagere. Desværre blev det dyrere end forudsat og derfor er der ikke påbegyndt en IT udvikling af det nye koncept.

Den nuværende tvungne TastSelv har "børnesygdomme", som ikke er kureret og har ingen indbygget afstemning, da den bygger på de 2 systemer og de forskellige frister.

Der har været et indsatsprojekt vedr. 2008, som konstaterede at 20.000 selskaber af 68.000 udsøgte havde fejl og mangler i forholdet angivelse og betaling og indberetning af udbyttemodtagere (godskrivning af udbytteskat).

Refusion af udbytteskat

Der sker fejl med hensyn til indeholdelse af udbytteskat, som kan ske med forskellige procenter, og i sådanne tilfælde tilbagebetales det for meget indeholdte, ligesom øget skat medfører merbetaling.
Udenlandske aktionærer, som er skattepligtige i et land, som Danmark har DBO med, har ret til nedsat udbytteskat og kan tilbagesøge det for meget betalte.
Der er også mulighed for nettoafregning (den udbytteskatteprocent som skal betales, er den der bliver indeholdt).
I forbindelse med refusioner efter DBO er det ikke muligt i vores systemer at se, om den udenlandske aktionær har modtaget udbytte. Ca 70 % af alle udenlandske aktionærer har deres aktier i omnibus depoter, hvorfor VP ikke kender aktionæren. Det er især de børsnoterede selskaber udlændinge investerer i.
For at få alle aktionærer indberettet, skal pengeinstitutter kunne oplyse VP om den endelige modtager af udbyttet, også når aktierne ligger i omnibusdepot.
Der udbetales efter den udfyldte blanket (06. 003) samt den krævede udbyttenota.

Der er for 2013 til dato refunderet 2,7 milliarder kroner.

Forbedringer
Det vil helt sikkert give mere provenu, at den påtænkte nye TastSelv etableres, som har indbygget afstemning mellem angivelse og godskrivning af udbyttemodtagers indeholdte udbytteskat.

Lov 1352 af 21.12.2012 har udvidet indberetningskravene vedrørende udbyttemodtagerne til at omfatte den indeholdte udbytteskat og angivelsesbegrebet, som vi kender det i dag, er forladt. Summen af indberetninger om indeholdt skat på hver udbyttemodtager er lig med angivelse af den samlede beregnede udbytteskat Der arbejdes på nuværende tidspunkt på, hvorledes disse ændringer bedst kan implementeres i SKATs nuværende TastSelv-løsning.
Afstemninger mellem de forskellige systemer bør etableres og adgang til udenlandske udbyttemodtagere, samt alle modtagere af udlodninger fra investeringsinstitutter gøres tilgængelige.

Status
Det nuværende TastSelv har flere mangler, og mangler især afstemning, fordi det er baseret på de tidligere frister. Et nyt TastSelv har været under udvikling siden primo 2012, men der er fortsat ingen beslutning om at etablere det.
Opfyldelse af Lov 1352 af 21.12.2012 i det nuværende TastSelv vil kunne afhjælpe den manglende afstemning, men behovet for at tilføre en række nye automatiske kontroller vil kræve en større omstrukturering af det nuværende TastSelv. Om det er den optimale løsning er usikkert. …

18.3 Kommunikation af notatet

18.3.1 Notatet er som anført ovenfor stilet til Jesper Rønnow Simonsen. I SKATs kronologiske oversigt over dokumenter er det imidlertid anført:

> *Bemærk: Notatet ses aldrig afsendt til den i notatet beskrevne modtager*,

og under punktet *Handling*:

> *Notatet er ikke sendt til den i notatet beskrevne modtager, men anvendes som udgangspunkt for arbejdsgruppens videre arbejde med kortlægning af proces/udvikling og ansvar.*

18.3.2 At det forholder sig således – og at notatet således ikke nåede frem til Jesper Rønnow Simonsen – bestyrkes ved den e-mailveksling vedrørende notatet, der fandt sted den 28. november og 15. december 2013.

Den 28. november 2013 sendte Lisbeth Rømer en e-mail til René Frahm Jørgensen, hvoraf fremgår:

Emne: Til Jesper Rønnow

Hvad siger du nu???? Inden jeg laver forblad

René Frahm Jørgensen skrev herefter i en mail af 15. december 2013 således til Dorthe Pannerup Madsen med Hanne Willemoes Hald c.c.:

Som tidligere nævnt et notat fra Lisbeth vedr. udbytteskatten.

Beklager at I ikke har fået det før nu.

Det var min plan, at notatet skulle gå til Jesper R, som opfølgning på vores dialogmøde med ham. Nu synes jeg, det vil give bedre mening, at vi trykker på i forhold til samarbejdet med afregning erhverv.

19. Intern e-mailveksling i SKAT i andet halvår af 2013

19.1 Baggrund

SKAT oplevede i andet halvår af 2013 flere problemer med bogføringen og renteberegninger i forhold til udbytteskatten, hvilket gav anledning til en temmelig omfattende mailveksling fra august.

19.2 Mailvekslingen

I november/december 2013 blev der af betydning for vores undersøgelse udvekslet disse mails:

19.2.1 Den 11. november 2013 skrev Lisbeth Rømer til Jeanette Nielsen, Henrik Koefoed Espersen og Linnea Nielsen med Dorthe Pannerup Madsen c.c. en e-mail med dette indhold vedrørende lov nr. 1354 af 21. december 2012, jf. kapitel 10, afsnit 41, ovenfor:

Tak for sidst.

Når jeg ser, at lovforslag 67 er vedtaget 21.12.2012, som lov 1354, synes jeg, at vi er alt for sent ude.

Har ingen af os tænkt på den??????

Og hvilken effekt har det på den nye tastselv????? Så kan vi vel droppe alt om angivelsen.

19.2.2 Jeanette Nielsen besvarede senere samme dag Lisbeth Rømers e-mail således til de samme personer:

Desværre var jeg ikke opmærksom på lovændringerne i forbindelse med vedtagelsen af loven, men jeg kan forsikre dig om, at jeg både før og efter sommerferien har tænkt og arbejdet meget på, hvorledes vi bedst kan implementere ændringerne i vores indberetningsløsning. Konklusionen har været – som jeg også orienterende om på vores møde – at den "nye indberetningsløsning" ikke kan blive færdig til 1. januar 2014. Derfor har vi arbejdet på forskellige muligheder for tilretning af den eksisterende indberetningsløsning.

I forhold til den nye indberetningsløsning har vi jo arbejdet med at et nyt indberetningsflow, hvor der sker "sammensmeltning" af udbytteangivelse og indberetning af oplysninger om udbyttemodtager. Det var umiddelbart min vurdering at denne løsning lever op til L67. Hvis du ikke er enig i dette – eller har synspunkter om dette høre jeg meget gerne fra dig.

19.2.3 Samme dag svarede Lisbeth Rømer således:

Nu har jeg ikke været så meget involveret i det nye TastSelv. Men så vidt jeg husker, var der et billede, som var angivelsen, og det er måske ikke nødvendigt, når der slet ikke mere er krav om en angivelse.

Jo flere billeder vi sparer, jo billigere og færre muligheder for fejl. Hvad gør vi med Skattekontoen??????

19.2.4 Den 20. november 2013 skrev Jette Knudsen således til René Frahm Jørgensen og Susanne Thorhauge:

Som tidligere fejlmeldt (første gang ultimo september, siden flere gange i oktober og november) har vi stadig STORE problemer med 3 S/skattekontoen som ikke er løst endnu.
Vi tror, at i forbindelse med tilretning af system 3 S til skattekontoen er følgende fejl opstået:

3S

Udbytteangivelse
Alle annullerede angivelser forsvinder i systemet – al historik er væk.
Når vi annullerer en angivelse, forsvinder alle andre indberettede angivelser for samme indkomstår, dog ikke i alle tilfælde. Vi kan ikke gennemskue hvornår. Det er ikke altid at vi opdager, at der er flere angivelser i samme indkomstår.

Hvis vi laver en rettelse til angivelsen for samme indkomstår samme dag, er det kun differencen i udbytteskat der bliver overført til skattekontoen.
Efter anvisning fra Henrik har vi prøvet en løsning der tager 3 dage at gennemføre. Dette virker tilsyneladende, men er selvfølgelig ikke optimalt, da det er for tung en arbejdsgang.

19.2.5 Den 21. december 2013 skrev Jeanette Nielsen til Jette Knudsen med Dorthe Pannerup Madsen c.c.:

Vi fik tidsplan fra CSC fredag aften for implementeringer af ændringer på Udbytte. Som jeg læser det skal SKAT gennemføre test af ændringerne på NTSE den 14., 15., og 16., januar og 3S den 15., 16., og 17. januar.

Vi ses den 8. januar.

20. Lovforslag L 67 FT 2013-14 om FATCA

20.1 FATCA-aftalen af 15. februar 2012 mellem USA og Danmark

USA og Danmark indgik den 15. februar 2012 Aftale til forbedring af efterrettelighed vedrørende international beskatning og til gennemførelse af lovgivning om efterrettelighed vedrørende beskatning af konti i udlandet – FATCA-aftalen. Aftalen skulle følges op ved gennemførelse af den nødvendige lovgivning.

20.2 Forelæggelse for skatteministeren

20.2.1 I begyndelsen af september 2013 udarbejdede Skatteministeriet en forelæggelse for skatteminister Holger K. Nielsen, hvoraf blandt andet fremgår:

Bemærkninger
Vedlagt udkast til lovforslag om ændring af skattekontrolloven, opkrævningsloven, toldloven og andre afgiftslove (Opfølgning på aftale mellem Danmark og USA om øget efterrettelighed vedrørende international beskatning m.v.).
...

Lovforslaget gennemfører regler, som gør der muligt at udmønte aftalen mellem Danmark og USA om øget efterrettelighed vedrørende international beskatning og beskatning af konti i udlandet. Det drejer sig om indberetningspligter med tilhørende sanktioner, pligter til identifikation af konti og mulighed for at danske finansielle institutter kan leve op til de forpligtelser, som aftalen pålægger dem.

Lovforslaget indeholder derudover ophævelse af en række bagatelgrænser for ind- og udbetalinger i forbindelse med afregningen. …

Indstilling
Det indstilles, at udkastet og vedlagte høringsbrev sendes til ordførerne … og derefter til eksternhøring …

20.2.2 I slutningen af oktober 2013 blev lovforslaget, efter at den eksterne høring over udkastet havde været gennemført, på ny forelagt for skatteminister Holger K. Nielsen.

Det hedder i forelæggelsen:

Bemærkninger
Vedlagt forelægges lovforslaget om implementering af FATCA-aftalen om udveksling af oplysninger om finansielle konti med USA, som tilrettet efter høringen. Der forelægges desuden udkast til skriftlig fremsættelsestale, resume og høringsskema. De modtagne høringssvar vedlægges til din orientering.

I forhold til høringsudkastet, er der ikke foretaget indholdsmæssige ændringer af lovteksten, og ændringerne har begrænset sig til fejlrettelser og præciseringer af bemærkningerne. Der tages forbehold for Justitsministeriets lovtekniske kommentarer, som vi endnu ikke har fået.

Af væsentlige ønsker, som afvises i høringsskemaet, kan peges på følgende:

- *Et ønske om at snævre lovforslaget ind, så det alene vedrørte FATCA-aftalen. Ved udvidelse til at omfatte EU, andre lande og rent danske forhold ville der så skulle ny lovgivning til. Lovforslaget er udformet, som det er, for at hindre, at Folketinget skal inddrages, hver gang anvendelsesområdet udvides.*
- *Et ønske om to indberetningskanaler. Dette ville indebære dobbelt udvikling i SKAT, og det er ikke klart, hvor stort behovet i den finansielle sektor for to kanaler er.*
- *Et ønske om, at vi i EU og OECD arbejder for, at der her indføres samme beløbsgrænser som i FATCA-aftalen. Dette vil dog give for store muligheder for at skjule formuer ved spredning på flere konti.*

Indstilling
At du godkender dokumenterne …

20.3 Fremsættelsen af lovforslaget

20.3.1 Lovforslaget blev fremsat den 13. november 2013 som L 67 FT 2013-14.

I lovforslagets almindelige bemærkninger hedder det om baggrunden for forslaget:

> *Internationaliseringen medfører, at en stadig større andel af skatterelevante oplysninger vedrørende personer og selskaber m.v. i Danmark findes i udenlandske finansielle institutter. En øget indberetningspligt for danske finansielle institutter er derfor ikke tilstrækkelig til at sikre, at SKAT får de relevante oplysninger. Derfor indgik Danmark den 15. november 2012 en aftale med USA til forbedring af efterrettelighed vedrørende international beskatning og til gennemførelse af lovgivning om efterrettelighed vedrørende beskatning af konti i udlandet, derfor støtter Danmark de bestræbelser, der er i EU for at sikre en tilsvarende udveksling af oplysninger mellem EU-landene, og derfor støtter Danmark bestræbelserne særligt i OECD- regi for at fremme global automatisk udveksling af skatterelevante oplysninger.*
>
> *Aftalen mellem Danmark og USA indebærer, at danske finansielle institutter skal gennemføre nogle nærmere beskrevne procedurer til identifikation af konti med tilknytning til USA og indberette om de pågældende konti årligt til SKAT. SKAT skal så uopfordret videregive de indberettede oplysninger (dog ikke oplysninger om danske cpr-, cvr- og SE-numre) samlet til de amerikanske skattemyndigheder. Herudover vil SKAT efter aftalen modtage oplysninger fra de amerikanske skattemyndigheder om konti med dansk tilknytning oprettet i amerikanske finansielle institutter.*
>
> *Ved dette lovforslag foretages de nødvendige ændringer af den danske lovgivning, for at Danmark kan leve op til sine forpligtelser efter aftalen. …*
>
> *Baggrunden for aftalen med USA er lovgivning vedtaget af den amerikanske Kongres i marts 2010. … Den amerikanske betegnelse for lovgivningen er "Foreign Account Tax Compliance Act" (forkortet "FATCA").*
>
> *Formålet med FATCA er at sikre efterlevelse af amerikanske beskatningsregler …*

20.3.2 Lovforslaget blev vedtaget ved 3. behandling den 20. december 2013 og offentliggjort som lov nr. 1634 af 26. december 2013.

21. E-mailveksling blandt medlemmerne af arbejdsgruppen om udbytteskat

21.1 E-mailveksling om det videre arbejde i arbejdsgruppen

I slutningen af 2013 udspandt der sig en e-mailveksling mellem medlemmerne af arbejdsgruppen om udbytteskat om processen frem mod en afrapportering af gruppens arbejde.

21.1.1 Den 13. december 2013 sendte Susanne Thorhauge en e-mail til René Frahm Jørgensen og Dorthe Pannerup Madsen med dette indhold:

> *Afregning Erhverv var til møde i Høje Taastrup den 27. november 2013 om udbytteadministrationen, herunder håndtering af rapport fra Intern Revision. Mødet blev afholdt i forlængelse af møde her i Østbanegade (med deltagelse af Lisbeth Rømer, Linnea Nissen, Henrik Kofoed, Dorthe Pannerup Madsen og Jeanette Nielsen), hvor vi aftalte det videre forløb i arbejdsgruppen.*
>
> *Afregning Erhverv har foreslået, at arbejdsgruppen udarbejder et notat. Det kunne f.eks. have nedenstående struktur.*
>
> *Lisbeth Rømer har været behjælpelig med en mundtlig gennemgang/forklaring af problemområder, og hun har endvidere udarbejdet en mappe med diverse materiale vedrørende udbytteadministrationen.*
>
> *Afregning Erhverv har endvidere arbejdet på et udkast til beskrivelse af opgaver og ansvarsområder i Afregning Erhverv i forhold til administration af udbytteskat, men mangler nu konkrete skriftlige input til både punkt 2. og 3. (og delvis 4.). Afregning Person har oplyst, at der ikke kan afses ressourcer til deltagelse i arbejdsgruppen (bortsat fra eventuelle "ad hoc" møder). Afregning Erhverv har imidlertid ikke ressourcer til at beskrive og afdække alle opgaver og problemstillinger selv (selvom vi er hjulpet på vej), og det er heller ikke en hensigtsmæssigt måde at arbejde med området på. Så hvad gør vi?*
>
> *Forslag til struktur for notatet:*
>
> *Indhold*
> *Baggrund. 1*
>
> *1. Opgaver og ansvarsområder i Afregning Erhverv. 2*
> *1.1. Beskrivelse af opgaver og ansvarsområder. 4*
> *1.2. Konklusioner. 4*
>
> *2. Opgaver og ansvarsomrader i Betaling og Regnskab. 4*
> *2.1. Beskrivelse af opgaver og ansvarsområder. 4*
> *2.2. Konklusioner. 4*

3. Opgaver og ansvarsområder i Afregning Person. 5
3.1. Beskrivelse af opgaver og ansvarsområder. 5
3.2. Konklusioner. 5

4. Bemærkninger fra Intern Revision. 5
4.1. Afstemning til fødesystemer (revisionsrapportens punkt 3.3.). 5
4.2. Refusion af udbytteskat (revisionsrapportens punkt 3.4.). 5
4.3. Afstemninger/sandsynlighedskontrol(revisionsrapportens punkt 3.6.). 5
4.4. Organisering og ansvar på udbytteområdet (revisionsrapportens punkt 3.7.). 5
4.5. Opfølgning på tidligere undersøgelse (revisionsrapportens punkt 3.8.). 5

5. Andre problemområder. 5

6. Arbejdsgruppens konklusioner og anbefalinger. 5

Hvad siger I til det?

...

BAGGRUND

Foranlediget af en revisionsmæssig gennemgang af udvalgte opgaver og processer i Udbytteadministrationen er nedsat en arbejdsgruppe, der har til formål at afdække og beskrive opgaver og ansvarsområder i forbindelse med administration af den samlede proces for angivelse og betaling af udbytteskat.

Arbejdsgruppen har haft særligt fokus på løsningsbeskrivelse i forhold til bemærkninger fra Intern Revision, jf rapport af 30. maj 2013.

Arbejdsgruppens arbejde og konklusioner er beskrevet i nærværende notat, der indeholder følgende:

I Beskrivelse af opgaver og ansvarsområder i forhold til Betaling og Regnskab, Afregning Person, Afregning Erhverv beskrives. Beskrivelsen skal resultere i

- *Klarhed om opgave- og ansvarsfordeling*
- *Vurdering af behov for ressourcer*
- *Vurdering af behov for kompetencer*
- *Vurdering af behov for ny struktur og nye arbejdsgange*
- *Vurdering af behov for øget samarbejde og udveksling af information, herunder inddragelse af andre enheder i SKAT*

II En konkret plan for opfølgning på bemærkninger fra Intern Revision, herunder revisionsrapportens punkt 3.3 + 3.4 + 3.6 + 3.7 + 3.8. Den skal resultere i

- *En konkret (men overordnet) løsningsbeskrivelse*
- *Placering af ansvar for gennemførelse af løsningsbeskrivelsen*

I arbejdsgruppen deltager Jeanette Nielsen, Afregning Erhverv, Henrik Kofoed Espersen, Afregning Erhverv, Lisbeth Rømer, Betaling og Regnskab, Dorthe Pannerup Madsen, Betaling og Regnskab.

1. Opgaver og ansvarsområder i Afregning Erhverv.

1.1. Beskrivelse af opgaver og ansvarsområder.
Det er på møde den 17. september 2013 mellem procesejer fra Afregning Person og procesejer fra Afregning Erhverv sket en drøftelse af revisionsrapportens punkt 3.7., hvor det bemærkes, at der er behov for, at der bliver etableret et overordnet ansvar (ledelsesmæssig fokus) for hele processen til håndtering af udbytteskat.

Det blev besluttet, at det overordnede procesansvar for administration og afregning af udbytteskat ligger i Afregning Erhverv. Afregning Erhvervs konkrete opgaver og ansvar beskrives nedenfor.

…

21.1.2 Den 15. december 2013 skrev Dorthe Pannerup Madsen herefter således til René Frahm Jørgensen:

Det har lige fra min deltagelse i det 1. møde været min opfattelse, at Betaling og Regnskab kom til at sidde med skrivearbejdet og jeg må jo nok sige, at de resterende medarbejdere på Udbytteopgaven ikke er i stand til at beskrive de input, som skal indgå i punkt 2, 3 og 4, men måske mundtligt kan bidrage med input.

Jeg er jo også forpligtiget til at bidrage til sikker drift!

Jeg skal derfor bede om, at der bliver stillet konsulenthjælp til rådighed, som kan lave skrivearbejdet i samarbejde med medarbejderne og mig.

21.1.3 René Frahm Jørgensen besvarede samme dag denne mail således, med Hanne Villemoes Hald c.c.:

Jeg kigger på det i morgen.

Har fået et skriv fra Lisbeth, som jeg mener kan bruges i beskrivelsen.

21.1.4 Efter en e-mailveksling om muligheden for at holde et møde inden udgangen af året skrev Hanne Villemoes Hald på vegne af Jeanette Nielsen den 16. december 2013 en e-mail til René Frahm Jørgensen med Dorthe Pannerup Madsen c.c., hvoraf fremgår:

Vil det være meget ulejlighed for jer at komme her forbi Østbanegade mandag eftermiddag?

Jeg foreslår følgende dagsorden:

Jeg orienterer om de lovændringer, der skal implementeres med virkning fra 1. januar

Status på den IT-mæssige situation vedr. lovændringerne

Drøftelse af hvorledes vi bedst håndterer henvendelser og det forhold at indberetningsløsningen ikke bliver klar til 1. januar – herunder ressourcebehov Status på fejl vedrørende annullering af indberetninger i 3S

21.2 E-mailveksling vedrørende kontrol af tastede udbytteangivelser

Sideløbende med den e-mailveksling, der er gengivet i afsnit 19.1 ovenfor, foregik der en mailveksling vedrørende kontrol af tastede udbytteangivelser.

21.2.1 Den 13. december 2013 skrev Hanne Villemoes Hald således til Jette Knudsen med Dorthe Pannerup Madsen c.c.:

Grundregistrering af krav …
Jeg er lidt bekymret for det kontrolpunkt jeg har i den interne kvalitetssikring. Det kan jo ikke passe at der ikke gennemføres en kontrol af de tastede udbytteangivelser☺ – og det må være det, der hører under DMO/DMS.

Kan du hjælpe vedr. dette – jeg har før spurgt Lisbeth […]

21.2.2 Efter høring af Sven Nielsen svarede Jette Knudsen den 16. december 2013:

> *Vi kender ikke til nedenstående …*

21.2.3 Samme dag sendte Hanne Villemoes Hald en e-mail til Dorthe Pannerup Madsen med dette indhold:

> *Kontrol af tastning af udbytteangivelser … det må da være noget vi skal kontrollere. Kan du finde ud af om Lisbeth har gjort det før – i hvert fald indberetter hun ingenting til IKS @… Jf nedenfor så ser det ikke ud til at medarbejderne har været inddraget i noget.*

21.2.4 Dorthe Pannerup Madsen besvarede samme dag Hanne Villemoes Halds e-mail således:

> *… Jeg har været oppe og tale med medarbejderne og inden kender til at er gennemført eller afrapporteret intern kontrol på tastning af udbytteangivelser.*
>
> *Jeg foretager ikke intern kontrol på tastning af PBL-angivelser, så jeg forstår ikke, at der skal foretages intern kontrol på udbytteangivelser.*
>
> *Intern kontrol på grundregistrering af krav er udelukkende – de ekstraordinære krav, såvel positiv som negativ – jeg har tidligere lavet intern kontrol på godtgørelser.*

22. SKATs direktions møde den 16. december 2013

22.1 Forberedelse af mødet

Med en e-mail af 12. december 2013 sendte Jørgen Pedersen oplæg til direktionsmødet den 16. december 2013 til Jørgen Kromann Jørgensen. Af forelæggelsesnotatet fremgår:

> *Indstilling:*
> *Det indstilles, at der udarbejdes et oplæg til drøftelse af roller og ansvar i forhold til procesejerskab til drøftelse i direktionen ultimo 1. kvt. 2014.*
>
> *Det indstilles, at der parallelt hermed udarbejdes en implementeringsplan for best practice vedrørende processtyring af retssikkerhed.*

Problemstilling
På baggrund af direktionens beslutning i september 2013 har Økonomi og Virksomhedsstyring i samarbejde med departementet og procesejerafdelingerne i Kundeservice, Indsats og Inddrivelse gennemført en undersøgelse af processtyringen i SKAT set i forhold til kvalitet og retssikkerhed. Undersøgelsen peger på, at nuværende praksis især kan styrkes på følgende punkter:

- *Justeringen af rollen ift. den interne kvalitetssikring*
- *Værktøjer til at sikre retssikkerhed i retningslinjerne for de manuelle processer*
- *Sikre at procesejerne involveres tidligt i ny lovgivning*
- *Bedre kanaler og procedurer til at rejse problemstillinger og behandle fejl i forhold til departementet, IT og Økonomi*
-

Undersøgelsen peger på, at der er behov for at definere en samlet procesgovernance, som klargør roller, ansvar og samspil i for at opnå effekt af en best practice.

Løsning:
Der igangsættes sammen med departementet og de berørte afdelinger et arbejde om governance for processtyringen i SKAT med henblik på præcisering af roller og ansvar.

Parallelt hermed udarbejdes en konkret implementeringsplan for ovennævnte punkter. Det koordineres med det igangværende arbejde med justering af intern kvalitetssikring. Implementeringsplan og governancestruktur forelægges direktionen ultimo 1. kvartal 2014.

22.2 Mødet

22.2.1 I mødet deltog Jesper Rønnow Simonsen, Winnie Jensen, Karsten Juncher, Karin Bergen, Erling Andersen, Jens Sørensen, Jan Topp Rasmussen, Anne Sophie Springborg Stricker, Jakob Østerbye og Jørgen Kromann Jørgensen (referent).

22.2.2 Af beslutningsreferatet fra mødet fremgår:

Retssikkerhed i processtyringen

Der udarbejdes et oplæg til drøftelser af roller og ansvar i forhold til procesejerskab til drøftelse i direktionen ultimo første kvartal 2014.

23. Refusion og indtægt udbytteskat, 4. kvartal 2013

23.1 Refunderede beløb

Mio. kr.	*2012*	*2013*	*Ændring i forhold til året før*	*Ændring målt i procent*
Oktober	*64*	*141*	*77*	*120%*
November	*24*	*344*	*320*	*1333%*
December	*166*	*110*	*-56*	*-34%*

23.2 Indtægtslisterne

Mio. kr.	*2012*	*2013*	*År til dato 2012*	*År til dato 2013*
Oktober	*256*	*224*	*6.841*	*8.193*
November	*-530*	*-818*	*6.311*	*7.375*
December	*52*	*447*	*6.363*	*7.822*

24. Refusion og indtægter udbytteskat, året 2013

24.1 Refunderede beløb

Mio. kr.	*2012*	*2013*	*Ændring i forhold til året før*	*Ændring målt i procent*
I alt	*1.450*	*2.793*	*1.343*	*93%*

24.2 Indtægtslisterne

Mio. kr.	*2012*	*2013*	*Ændring i forhold til året før*	*Ændring målt i procent*
I alt	*6.363*	*7.822*	*-1.459*	*-20%*

25. Skatteministeriets koncernstyringsstrategi februar 2014

I februar 2014 udsendte Skatteministeriet sin Koncernstyringsstrategi 2014-2017. Det hedder i denne blandt andet:

...

2. Koncernstyringens formål

Tilsyn og styring

Koncernstyringsopgaven følger af princippet om ministerstyre, der indebærer, at Skatteministeriets departement har det overordnede styrings- og tilsynsansvar for institutionerne på ministerområdet.

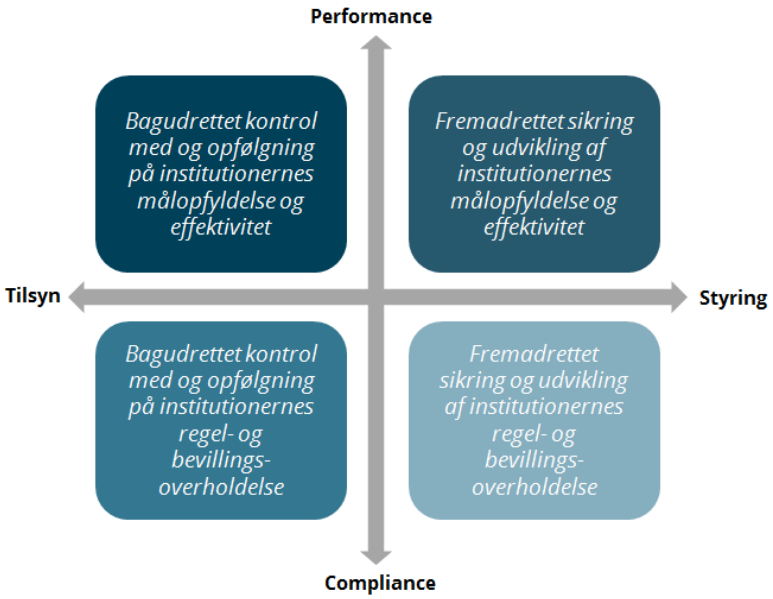
Koncernstyringens formål kan betragtes som todelt. For det første omfatter koncernstyringen således departementets tilsyn med de underliggende institutioner, der vedrører den bagudrettede kontrol med, om de har løst opgaverne som forudsat og inden for de fastsatte rammer.

For det andet omfatter koncernstyringen departementets styring af de underliggende institutioner, herunder den fremadrettede målfastsættelse, prioritering og (forretnings)udvikling af institutionerne.

Koncernstyring indebærer således ifølge Finansministeriet, at ministeriets øverste ledelse både kan prioritere og følge op på institutionernes virke og dermed sørge for en sikker og effektiv drift af hele koncernen.

2. Koncernstyringens formål

Koncernstyringens fire kvadranter



Til venstre for denne grafiske fremstilling var placeret denne tekst:

Koncernstyringsopgaverne kan dermed kategoriseres i fire grupper alt efter deres tidsmæssige og indholdsmæssige fokus. Departementet varetager alle fire opgavetyper, og i hver opgavekategori er placeret en række konkrete opgaver, som løses på forskellige tidspunkter og af forskellige enheder i departementets afdeling for Koncernstyring og Udvikling, jf. senere.

Det er karakteristisk, at de to typer af tilsynsopgaver typisk er mere bundne og således er fastsat i statslige regler og vejledninger, mens de to typer af styringsopgaver kan tilrettelægges mere fleksibelt og tilpasses de enkelte ministeriers behov.

3. Koncernstyringens tilrettelæggelse
Grad af tilsyn og styring

	SKAT
(1) Ledelsens mål	• *Ønske om gennemgående transformation* • *Ambitiøse målsætninger*
(2) Eksterne krav	• *Meget stor politisk bevågenhed* • *Krav om realisering af stort rammefald* • *Skiftende omgivelser stiller krav om modernisering*
(3) Risiko og væsentlighed	• *Mange identificerede risici, der kan få meget væsentlige konsekvenser, hvis de udløses (fx EFI)* • *Meget stor kompleksitet i opgaveløsning*
Σ(1)+(2)+(3) = grad af tilsyn og styring	***Udvidet tilsyn og styring***

Den obligatoriske koncernstyring har primært fokus på …

Den udvidede koncernstyring har derimod fokus på hele den styringsmæssige værdikæde, hvor der udover et fokus på input og output også sættes fokus på at udvikle institutionernes strategi, opgaveprioritering, opgavetilrettelæggelse, kapabiliteter samt styringsmodel og processer.

De konkrete koncernstyringsopgaver
De konkrete koncernstyringsopgaver, som Koncernafdelingen udfører, kan kategoriseres i de fire »styringskvadranter«. En del af opgaverne har dog fx både et fokus på performance og compliance, og opgaverne er her placeret efter deres primære fokus.

Tilsynsopgaverne vedrørende hhv. mål- og resultatopfølgning, udgiftsopfølgning, regnskab og bevillingskontrol, løn- og stillingskontrol, indkøb samt [fagligt tilsyn] er alle opgaver, som Skatteministeriets departement er forpligtet til at udføre. Derudover er departementet også forpligtet til at foretage mål- og resultatfastsættelse. Disse udgør de obligatoriske opgaver. De øvrige opgaver har Skatteministeriet selv valgt at lade indgå …

Koncernstyringen centreres omkring et 'kvartalsrul'

Koncernstyringen i Skatteministeriet tilrettelægges i et kvartalsrul, hvor det forudgående kvartals resultater og det efterfølgende kvartals mål (både for produktion og forandring) forelægges for DC i en sag, men hvor sagen ikke underskrives, før den har været drøftet på et kvartalsmøde. Ved siden heraf forelægges de kvartalsvise udgiftsopfølgninger for DC, ligesom Økonomi og Styring foretager en kvartalsvis kontrol og godkendelse af ministerområderegnskabet mv.

26. SKATs direktions møde den 19. februar 2014

26.1 Forberedelse af mødet

26.1.1 Den 19. december 2013 sendte Iben von Hallas med en e-mail til Dorthe Pannerup Madsen og Jeanette Nielsen handleplanen, jf. afsnit 16.3 ovenfor, med anmodning om en status på de handlinger, der overskred fristen den 31. december 2013, til brug for kvartalsstatus for direktionen i januar 2014 vedrørende revisionsrapporter fra intern Revision.

Den 9. januar 2014 tilbagesendte Dorthe Pannerup Madsen handleplanen med indføjede bemærkninger til Iben von Hallas med Jeanette Nielsen c.c.

Handleplanen dannede grundlag for den efterfølgende opfølgningsprotokol for 4. kvartal 2013, jf. herom afsnit 26.2 nedenfor.

26.1.2 En udateret forelæggelse for direktionen om *Afrapportering af revisionsrapporter fra Intern Revision (SIR) og Rigsrevisionen (RR) 4. kvartal 2013*, indeholder denne indstilling:

- *Kvartalsopfølgningen godkendtes og efterfølgende sendt til Departementet*

26.2 Opfølgningsprotokollen for 4. kvartal 2013

Opfølgningsprotokollen for 4. kvartal 2013, der var en del af forberedelsen af direktionens møde, svarer indholdsmæssigt til opfølgningsprotokollen for 2. og 3. kvartal 2013, jf. afsnit 16.3 ovenfor.

Visse af de frister, der var angivet i opfølgningsprotokollen for 2. og 3. kvartal, var dog udskudt. Det drejer sig om fristen ad 1 (skudt fra 31. december 2013 til 1. marts 2014) samt ad 5, 6 og 8 (alle skudt fra 31. december 2013 til 30. april 2014). Protokollen angiver ikke nogen begrundelse herfor. Fristen ad pkt. 2-4 var uændret sat til 30. april 2014, og pkt. 7 var fortsat anført som afsluttet.

26.3 Mødet

26.3.1 I mødet deltog Jesper Rønnow Simonsen, Winnie Jensen, Karsten Juncher, Jonatan Schloss, Erling Andersen, Jens Sørensen, Anne Sophie Springborg Stricker, Jakob Østerbye og Louise E. Olesen (referent).

26.3.2 Af beslutningsreferatet fra mødet fremgår:

Rigsrevisionen og kvartalsvis opfølgning på revisionsrapporter fra SIR

Afrapporteringen vedrører denne gang 4. kvartal 2013 samt ikke-afsluttede rapporter fra tidligere kvartaler.

Direktionen tog indstillingerne til efterretning.

27. Indkaldelse til møde i arbejdsgruppen om SIRs rapport den 11. marts 2014

27.1 Indkaldelsen

27.1.1 Den 9. januar 2014 skrev Jeanette Nielsen en e-mail til Dorthe Pannerup Madsen med resten af arbejdsgruppen, Henrik Kofoed Espersen, Jette Knudsen og Birgitte Normann Grevy samt Karina Tangaa Jul Andersen c.c.:

Emne: møde om revisionsrapport – udbytte

Jeg har talt med Karina (som er c.c. på denne e-mail.) Hun vil gerne deltage i vores arbejdsgruppe om rapport fra intern revision og skrive et input til opgavebeskrivelse for Afregning Person.

Karina skal således også indkaldes til mødet i slutningen af januar …

Jeg har skrevet lidt om proces-ejer-opgaven for Afregning Erhverv i forhold til udbytteadministrationen. Det nævnte jeg også på mødet i går.

Jeg har vedlagt mit foreløbige udkast til tekst, idet jeg dog vil understrege, at det alene skal læses som et foreløbigt udkast/oplæg til gruppen. Det betyder også, at jeg ikke ønsker vedlagte tekst videresendt til andre udenfor arbejdsgruppen.

27.1.2 Formentlig i begyndelsen af marts 2014 indkaldte Jeanette Nielsen Henrik Kofoed Espersen, Dorthe Pannerup Madsen, Jette Knudsen, Birgitte Normann Grevy, Karina Tangaa Jul Andersen og Iben von Hallas til møde den 11. marts 2014. Det hedder i e-mailen:

Emne: *udbytte-møde*
Jeg vil gerne indkalde til et møde om rapport fra Intern Revision (udbytte). Mødet afholdes i forlængelse af møde i Høje Taastrup primo januar, hvor vi aftalte det videre forløb. På mødet i januar deltog Dorthe, Jette Birgitte, Henrik og jeg. Vi aftalte – med udgangspunkt i nedenstående disposition – at forsøge at levere et udkast til punkterne 1-3 ved udgangen af januar måned.

Det nåede vi desværre ikke, men vil det være muligt at komme med skriftlige input til/inden mødet den 11. marts? Der er altså i første omgang tale en kortfattet beskrivelse af egne (=egen afdeling) arbejdsopgaver/ansvarsområder i forhold til udbytteskat.

…

27.2 Det videre forløb

Der foreligger ikke noget mødereferat fra et møde den 11. marts 2014, og det fremstår, som om mødet ikke blev afholdt, jf. straks nedenfor.

27.2.1 Jeanette Nielsen sendte den 4. marts 2014 en e-mail til dem, der havde modtaget mødeindkaldelsen, jf. afsnit 27.1.2 ovenfor. Af mailen fremgår:

I forlængelse af min indkaldelse til møde om rapport fra Intern revision, har henholdsvis Dorthe og Karina afslået.

Jeg var godt klar over, at Dorthe holder ferie, men valgte at indkalde til møde alligevel. Det skyldes, at jeg går på ferie fra den 21. marts og ikke vil være tilbage førend ca. 1. maj.

Men da Karina heller ikke kan deltage, må konklusionen vel så blive, at vi aflyser mødet den 11. marts.

Jeg foreslår dog, at vi hver især beskriver egne opgaver/ansvarsområder som skitseret i mødeindkaldelsen (og som tidligere aftalt). Jeg har tidligere fremsendt et foreløbigt udkast til opgavebeskrivelse for Afregning Erhverv – til inspiration/dis-kussion.

Formålet er jo, at vi ud fra beskrivelsen kan konkludere på

- *Om der er klar ansvarsfordeling/snitflader i forhold til andre afdelinger og*
- *Om der er de nødvendige ressourcer til de beskrevne opgaver og*
- *Om opgavebeskrivelsen afdækker hvem og hvordan kritikpunkterne i revisionsrapporten skal håndteres.*

Efterfølgende kan vi gå nærmere ind i de enkelte kritikpunkter.

Jeg vil gerne samle de skriftlige input sammen i et udkast, som vi efterfølgende kan mødes og tage en dialog om. Jeg vil så vidt muligt gerne have jeres beskrivelse inden fredag i næste uge – altså den 14. marts.

27.2.2 Susanne Thorhauge videresendte den 6. marts 2014 Jeanette Nielsens e-mail til René Frahm Jørgensen:

Denne mail er til orientering. Jeg regner naturligvis med, at de ønskede beskrivelser til revisionens kritikpunkter leveres som aftalt, selvom det er en vanskelig opgave at få taget fat på.

27.2.3 René Frahm Jørgensen videresendte Susanne Thorhauges e-mail til Iben von Hallas og Dorthe Pannerup Madsen:

Blot til jeres helt egen orientering, så har jeg modtaget nedenstående fra Susanne Thorhauge. Der er fokus på området!

28. SIRs rapport af 23. maj 2014

Som opfølgning på en omlægning af SKATs regnskabssystemer i forbindelse med introduktionen af en Skattekonto afgav SIR den 23. maj 2014 en rapport stilet til departementschef Jens Brøchner. Af rapporten fremgår:

Revision af systemomlægningernes betydning for regnskabsaflæggelsen (DMO)

1. Ledelsesresumé og konklusion

1.1. Indledning

Skatteministeriets Interne Revision (SIR) har i forbindelse med årsrevision af § 38-regnskabet for 2013 gennemført en revision af regnskabsaflæggelsesprocesser, der er berørt de systemomlægninger, der har fundet sted i forbindelse med implementeringen af én Skattekonto/DMO.
Formålet med revisionen er, at vurdere hvorvidt transaktioner registreres fuldstændigt og korrekt i regnskabet efter omlægning til en Skattekonto.

1.2 Konklusion

SIR's gennemgang har afdækket en række risici og mangler, der vurderes at have betydning for aflæggelse af et korrekt regnskab.

Det er SIRs vurdering, at de regnskabsaflæggelsesprocesser, der er berørte af systemomlægningen til én Skattekonto/DMO, fungerer ikke tilfredsstillende.

SIR lægger i sin vurdering bl.a. vægt på:

- *At der ikke er gennemført entydig ansvarsplacering af de opgaver der har betydning for regnskabsaflæggelsen efter implementering af en Skattekonto.*
- *At der ikke i tilstrækkeligt omfang er implementeret kontroller, til sikring af fuldstændig og korrekt bogføring af de regnskabsdata der dannes af DMO.*
- *…*
- *At der ikke i tilstrækkeligt omfang er etableret manuelle kontroller som kompensation for de manglende maskinelle afstemninger.*
- *At der ikke har været tilstrækkeligt overblik over regnskabsmæssige risici og konsekvenser ved implementering af skattekontoen …*

29. Refusion og indtægt udbytteskat, 1. kvartal 2014

29.1 Refunderede beløb

Mio. kr.	*2013*	*2014*	*Ændring i forhold til året før*	*Ændring målt i procent*
Januar	*66*	*119*	*53*	*80%*
Februar	*27*	*66*	*39*	*144%*
Marts	*57*	*83*	*26*	*46%*

29.2 Indtægtslisterne

Mio. kr.	*2013*	*2014*	*År til dato 2013*	*År til dato 2014*
Januar	*631*	*923*	*631*	*923*
Februar	*346*	*377*	*977*	*1.299*
Marts	*340*	*1.079*	*1.317*	*2.379*

30. Fortsat dansk deltagelse i TRACE-projektet

30.1 E-mailveksling

30.1.1 Den 14. maj 2014 skrev chefkonsulent Merete Helle Hansen, HR Jura, en e-mail til Hanne Villemoes Hald og Dorthe Pannerup Madsen, hvoraf fremgår:

> ***Emne:*** *Tilbagesøgning af kildeskat: OECD's TRACE-projekt*
>
> *Jeg har fået oplyst, at I og jeres medarbejdere har overtaget opgaven med tilbagebetaling af dansk udbytteskat fra Lisbeth Rømer. Den nærmere arbejdsfordeling kender jeg ikke. Derfor denne kollektive mail.*
>
> *Jura vil gerne have oplyst en person, som kan følge med i OECD's TRACE-projekt sammen med os og personer fra Kundeservice/Afregning og IT.*
>
> *TRACE er meget kort fortalt et forsøg på at etablere en international tilbagebetalings- og indberetningsordning for udbytteskatter. Jeg har ikke selv nogen forkundskaber om TRACE og kender i det hele taget ikke noget til tilbagebetalingsreglerne. Men jeg har materiale fra OECD, som jeg gerne vil sende videre.*
>
> *TRACE er udviklet af OECD i 2010-2012. Lisbeth Rømer deltog undervejs i nogle arbejdsgruppemøder i OECD.*

I 2013 har TRACE-projektet ligget stille, men der er der nu udsigt til, at OECD vil tage det op igen og begynde at videreudvikle på det efter sommerferien.

30.1.2 Dorthe Pannerup Madsen besvarede samme dag denne mail således:

...

Den gamle afdeling Udbytteskat, hvor der nu er 4 medarbejdere tilbage er organisatorisk forankret i Betaling og Regnskab – DMO/DMS ved Hanne Hald. DMO/DMS har medarbejdere siddende i Ringkøbing, Horsens og Høje Taastrup.

Det er aftalt, at jeg i det daglige udøver ledelsesopgaven, da jeg sidder i Høje Taastrup med min driftsenhed SAP38.

Du må meget gerne sende materialet fra OECD til såvel Hanne Hald som mig.

30.1.3 Dagen efter, den 15. maj 2014, besvarede Merete Helle Hansen denne mail således:

Tak for reaktionen. Jeg vedhæfter det OECD-materiale om TRACE, som jeg ligger inde med. Det er det officielle, offentliggjorte resultat af den arbejdsproces, som bl.a. Lisbeth deltog i i 2010-2012.

Som nævnt tyder meget på, at OECD vil genoptage dette arbejde allerede her i 2. halvdel af 2014. Jeg vender tilbage, når der er nyt.

Jeg har sat et galleri af (forhåbentlig) relevante personer på c.c. (– og Lena/Karina, I må meget gerne videreformidle til USO-projektet!) Men jeg må hellere nævne, at på nær Tom Stevns har ingen af os befattet os med TRACE tidligere. Så vi starter næsten alle på samme niveau.

30.1.4 Samme dag, den 15. maj 2014, skrev Dorthe Pannerup Madsen til René Frahm Jørgensen og Hanne Villemoes Hald:

Jeg ser ikke, at der er et emne blandt de 4 medarbejdere i HTA til et TRACE-projekt under OECD.

Jeg kunne forstå på Sven Nielsen, at Lisbeth Rømer har deltaget i flere møder, som er afholdt i Frankrig og mødesproget var fransk. Lisbeth Rømer kunne tale fransk.

30.1.5 René Frahm Jørgensen besvarede samme dag denne mail således:

Jeg er helt enig.

Rækkefølgen i dette må være, at Dorthe (enten via KS Erhverv eller St. selskaber) får afklaret om de kan/vil løfte opgaven.

Vi melder tilbage til Jura, at det er status pt. – og at vi under ingen omstændigheder vil ha' mulighed for at løfte den opgave i relation til Trace-projekt under OECD.

…

30.1.6 Den 19. maj 2014 skrev Tom Stevns således til Merete Helle Hansen, Dorthe Pannerup Madsen og Hanne Villemoes Hald med 12 øvrige medarbejdere, herunder Jeanette Nielsen og Susanne Thorhauge c.c.

I 2010 fik jeg til opgave at udføre omfattende TRACE-Prove of concept(PoC) scenarier for OECD. Jeg udviklede en test og en udviklingsplatform som er baseret på indberetningsdata for seks landes banker henholdsvis HSBC og Citi. På denne platform kan man teste og videreudvikle de mest basale krav til et givent TRACE system.

Bagtanken med systemet var ydermere at det skulle kunne overtages og benyttes af en given Stat uden forkendskab til de teknologier som ellers måtte være forventelige. Hermed kan en Stat med rimeligt få midler hurtigt danne sig et overblik om, hvad opgaven går ud på rent teknisk og for så vidt kopiere de dele afløsningen til eget brug.

…

Testen kan blandt andet opsummere totaler på indberetninger og identificere personer på finurlige adresser.

…

Platformen er stadig fuldkommen intakt og står til jeres disposition, hvis det skulle have jeres interesse.

30.1.7 Merete Helle Hansen svarede samme dag:

Tak for informationen.

Jeg foreslår, at den går videre til USO-projektet. Selv har jeg ikke forudsætninger for at forstå rækkevidden.

30.2 Mødeindkaldelse

Den 30. september 2014 sendte Merete Helle Hansen en mødeindkaldelse til Jeanette Nielsen, Hanne Villemoes Hald, Susanne Thorhauge og Dorthe Pannerup Madsen samt 10 andre.

30.2.1 Af indkaldelsen fremgår:

> *Der indkaldes hermed til informationsmøde om TRACE. Modtagerne bedes venligst sikre, at deres enheder er repræsenteret.*
>
> *…*
>
> *OECD har planer om at åbne for TRACE samtidig med, at CRS (Common Reporting Standard) for automatisk udveksling af finansielle skatteoplysninger sættes i gang fra 2016.*
> *Mødedagsorden:*
> 1. *Velkomst og præsentation …*
> 2. *Sidste nyt fra OECD (Andreas Bo Larsen, departementet)*
> 3. *Åben diskussion – alle bedes overveje: Hvilke krav stiller TRACE til SKAT? Hvilke arbejdsprocesser vil falde bort? Hvilke arbejdsprocesser skal ændres? Hvilke system- og regelændringer kan forudses? Hvilke forventninger har departementet til SKATs medvirken fremover?*
> 4. *Hvordan kommer vi videre? SKAT-arbejdsgruppe? – hvor forankres den, hvem skal deltage?*

30.2.2 Dorthe Pannerup Madsen videresendte samme dag invitationen til René Frahm Jørgensen. Af hendes e-mail fremgår:

> *…*
> *Vi må lige have afklaret, hvorvidt Betaling og Regnskab skal deltage.*

30.2.3 Dagen efter, den 1. oktober 2014, svarede René Frahm Jørgensen:

> *Umiddelbart tænker jeg at procesejer kan løfte denne. Kan du ikke kontakte Susanne T?"*

30.2.4 Ligeledes den 1. oktober 2014 spurgte Dorthe Pannerup Madsen ved e-mail Susanne Thorhauge, om deltagelse fra Betaling og Regnskab var nødvendig. Den 6. oktober 2014 svarede Susanne Thorhauge:

> *Jeg mener ikke I behøver at deltage.*

31. E-mailveksling i maj 2014 om godkendelse af regnskabet for april 2014

Den 14. maj 2014 skrev Bente Ekelund Oddershede en e-mail til Birgitte Normann Grevy, hvori det hedder:

> ***Emne:*** *Central sandsynlighedskontrol april 2014*
>
> *Håber du kan hjælpe med følgende?*
>
> *l forbindelse med sandsynlighedskontrollen for april måned er jeg stødt på kt. 2236, FO 1156, der har en saldo på 612 mio. kr.*
>
> *Jeg har tidligere forstået at kontoen primært anvendes til udbetalinger i henhold til DBO'er, at udbetalingerne foretages i bundter - ofte til en bank, der så videreforde-ler til endelig modtager. Der er således ikke debitorkontering inde over disse udbe-talinger.*
>
> *Har du mulighed for at se, om der i april måned er tale om sådanne bundt-over-førsler (det tyder underkontoarten på), og om den noget høje saldo i al væsentlig-hed skyldes overførsel til ganske få virksomheder? Jeg har tidligere kunnet forstå på Inge Lise, at bundterne har indeholdt oplysninger om den videre overførsel fra ban-ken. ...*

Den 19. maj 2014 besvarede Birgitte Normann Grevy denne e-mail således:

> *Det er primært til banker. Der er hvert år store udbetalinger i april, maj og juni.*

32. SKATs direktions møde den 6. juni 2014

32.1 Forberedelse af mødet

Den udaterede forelæggelse med overskriften *Kvartalsvis opfølgning på revisionsrap-porter fra Intern Revision (SIR) samt oversigt over Rigsrevisionens (RR) undersøgelser, revisioner og beretninger i SKAT pr. 23. maj 2014* indeholder denne

> ***Indstilling:***
> *Direktionen godkender den kvartalsvise opfølgning på revisionsrapporter fra SIR. Opfølgningen sendes efterfølgende til departementet.*

32.2 Opfølgningsprotokollen for 1. kvartal 2014

Opfølgningsprotokollen for 1. kvartal 2014, der var en del af forberedelsen til direktionens møde, svarer til opfølgningsprotokollen for – senest – 4. kvartal 2013, jf. afsnit 26.2 ovenfor.

Pkt. 1 var dog anført som afsluttet (hvilket fortsat også gjaldt pkt. 7), mens fristerne for samtlige øvrige punkter var udskudt til den 30. september 2014, nu med angivelsen

> ***(Frist udskudt)***
>
> *Det indstilles, at direktøren for Inddrivelse fortsat følger op på rapportens uafsluttede aktiviteter og giver Økonomisk Koordinering tilbagemelding om fremdriften ved næste kvartalsopfølgning.*

32.3 Mødet

32.3.1 I mødet deltog Jesper Rønnow Simonsen, Winnie Jensen, Jonatan Schloss, Erling Andersen, Jens Sørensen, Jan Topp Rasmussen, Anne Sophie Springborg Stricker, Jakob Østerbye og Louise E. Olesen (referent).

32.3.2 Af beslutningsreferatet fra mødet fremgår:

> *Kvartalsvis opfølgning på revisionsrapporter:*
>
> *Jens Madsen deltog under punktet.*
>
> *...*
>
> *Direktionen bemærkede, at Rigsrevisionen har igangsat undersøgelse af SKATs forvaltning af restancer samt undersøgelse af Skatteministeriets økonomistyring.*
>
> *Direktionen tog derudover opfølgningen til efterretning.*

På mødet gav Jonatan Schloss endvidere en status på arbejdet med projektet Strategi i Kundeservice, jf. afsnit 33 nedenfor.

33. SKATs projekt Strategi i Kundeservice

På et strategiseminar den 1. april 2014 udvalgte SKATs ledelse en række aktiviteter som de væsentligste, der skulle sættes fokus på og arbejdes videre med i projektet Strategi i Kundeservice, som skulle formulere en samlet strategi for direktørområdet Kundeservice.

33.1 Strategi i Kundeservice – Udbytte som strategisk aktivitet

33.1.1 Den 6. juni 2014 skrev Connie Møller, Kundeservice, en e-mail til Susanne Thorhauge:

> ***Emne:*** *Strategi i Kundeservice*
>
> *(Der er vist ingen ny projektleder?)*
> *I forbindelse med et arbejde, der pågår med at formulere en samlet strategi for Kundeservice, vil Jonatan Schloss gerne skabe et overblik over igangværende og påtænkte projekter og aktiviteter. Der er derfor brug for, at du for projektet Udbytte udfylder vedhæftede skabelon. Det skal samlet fylde 1 max. 2 sider.*
> *Desværre er fristen fredag d. 13. kl. 14:00. Udfyldelsen af skabelonen skal ikke være en uddybende beskrivelse af projektet, men skal for relevante elementer skrives op imod det fokus og de mål, der ligger i strategien. Endvidere skal det inddrages, på hvilken måde brugerne er involveret undervejs i processen samt hvordan de valgte tiltag lige netop er den rigtige løsning på de udfordringer, der skal overkommes.*
>
> *Vedhæftet er:*
>
> - *Udkast til strategi*
> - *Skabelon til udfyldelse*
> - *Eksempel på et udfyldt skema over en ønsket aktivitet*
>
> *Hvis du har spørgsmål, holder vi et møde for alle bidragsydere onsdag d. 11. kl. 11:30-12:30 i lokale 7127/7129 – der kommer en indkaldelse efterfølgende.*

33.1.2 Den 16. juni 2014 videresendte Connie Møller efter instruks fra Susanne Thorhauge denne e-mail til Jeanette Nielsen:

> *Jeg har lige talt med Susanne, der, hvis hun ikke allerede har gjort det, vil bede dig om at udfylde vedhæftede skabelon ift. hhv. Udbytte og DIAS projektet. …*

33.1.3 Dagen efter, den 17. juni 2014, sendte Jeanette Nielsen en e-mail til Dorthe Pannerup Madsen med Susanne Thorhauge c.c. Af mailen fremgår:

Jeg sender dig vedlagte udkast til beskrivelse af udbytte som "strategisk" aktivitet. Jeg modtager gerne dine bemærkninger, …

Samme dag skrev Dorthe Pannerup Madsen til Jeanette Nielsen:

Tak for din mail – jeg har rettet lidt i dit udkast til strategisk aktivitet på udbytteskat.

33.2 Jeanette Nielsens beskrivelse af udbytte som strategisk aktivitet

Af den beskrivelse, som Jeanette Nielsen var blevet om at udarbejde, jf. afsnit 33.1.1 og 33.1.2 ovenfor, fremgår:

Indberetning og afregning af udbytteskat
Kontaktperson: Jeanette Nielsen, Afregning Erhverv

Formål
Sikre at udbytteudlodder får angivet og betalt den korrekte udbytteskat.
Sikre bedre kontroller af at der er overensstemmelse mellem den indbetalte udbytteskat og den skat udbyttemodtager får refunderet via årsopgørelsen.

Baggrund og væsentlighed

Vedrørende indberetningsløsning:
Det er konstateret at løsning til indberetning af udbytte- og udbytteskat ikke fungerer fuldt ud tilfredsstillende. Dette beror på tilbagemeldinger fra virksomheder, professionelle rådgivere samt konstaterede fejl internt i SKAT

Det skal være nemmere at indberette og betale den rigtige udbytteskat; fejlrettelser kræver ressourcer både hos virksomhederne og hos SKAT Bedre indberetningsløsninger øger kundetilfredsheden.

Vedrørende kontrol og afstemning:
Det er påpeget af Intern Revision, at der er behov for at gennemføre kontroller af om den betalte udbytteskat er i overensstemmelse med den skat, der indgår på borgerens årsopgørelse. Endvidere er der i de senere år konstateret en væsentlig stigning i anmodninger om refusion af udbytteskat fra udbyttemodtagere i udlandet og det er konstateret, at der er et behov for at vurdere de nuværende processer og arbejdsgange for behandling af disse anmodninger.
Mulighederne for at sætte mere målrettet ind overfor manglende udbytteangivelse og uoverensstemmelser mellem betalt udbytteskat og efterfølgende godskrevet og refunderet udbytteskat ønskes klarlagt.

Aktiviteter og ønsket effekt

Vedrørende indberetningsløsning:
Der skal etableres et grundlag for beslutning af hvorledes indberetningsløsning kan forbedres på kort og lang sigt, herunder om

- *Nuværende TastSelv-løsning skal tilrettes.*
- *Ny TastSelv-løsning skal etableres*
- *Ekapitalløsning kan udbygges og omfatte alle udbytteindberetninger*
- *Udbytteindberetninger via Erhvervsstyrelsens XBRL-løsning er en mulighed. Det vil bidrage til øget kundetilfredshed og færre ressourcer til fejlrettelser.*

Vedrørende kontrol og afstemning:
Der er nedsat en arbejdsgruppe, der ser på den samlede proces for indberetning og afregning af udbytteskat. Det vil resultere i en overordnet opgavebeskrivelse og konkrete anbefalinger til det videre arbejde med gennemførelse af de nødvendige afstemninger og kontroller.

Arbejdsgruppens gennemgang skal kunne indgå som grundlag for beslutning om ressourcer og organisering af den samlede administration af udbytteskatten, også set i forhold til SKATs målbilleder 2020.

Det vil – samlet set – bidrage til en mere korrekt skattebetaling.

Ressourcer og forudsætninger

Vedrørende indberetningsløsning:
At skabe et beslutningsgrundlag for den videre proces kræver en løbende indsats i Afregning Erhverv. Systemændringer vil kræve, at der afsættes budget/midler og interne ressourcer til beskrivelse af krav til løsning. Det kan ikke på nuværende tidspunkt præciseres nærmere.

Vedrørende kontrol og afstemning:
Den arbejdsgruppe, der er nedsat på nuværende tidspunkt, består af 4 medarbejdere i SKAT. Det igangsatte arbejde skal tilpasses øvrige opgaver, og der kunne med fordel tilføres ressourcer til færdiggørelse af arbejdet i gruppen.

Sammenhænge og synergier

Vedrørende indberetningsløsning:

Beslutninger om ændringer i indberetningsløsningen skal indgå i en samlet beslutning om andre systemændringer og tidsperspektivet for disse. Der kan eksempelvis nævnes planer for nedlukning af system 3S, udbud af hele TastSelv, modernisering af eKapital og idriftsættelse af XBRL-løsning for indberetning af selskabsselvangivelsen.

Der har fra ekstern side været stor interesse for at udvikle den nævnte XBRL-løsning til indberetning af udbytteskat, og der vil være mulighed for samarbejde med eksterne interessenter.

Vedrørende kontrol og afstemning:
Ved beslutning om ressourcer og opgaveløsning i den samlede proces for indberetning og afregning af udbytteskat skal der ses på snitflader i forhold til andre forretningsområder i SKAT

Kommunikation
Ændringer i indberetningsløsninger kræver både intern og ekstern kommunikation.

Som det fremgår af afsnit 33.1.1 ovenfor, skulle Jeanette Nielsens beskrivelse bruges til arbejdet med udformningen af den samlede strategi for Kundeservice. Beskrivelsen er med enkelte justeringer under overskriften "Indberetning og afregning af udbytte" medtaget som bilag til SKATs samlede strategi for Kundeservice – "Kunden i centrum, skatten i balance" fra juli 2014 (og også til juni 2015-udgaven).

33.3 Organisatorisk omplacering af enkelte opgaver vedrørende udbytteskat

33.3.1 Den 19. juni 2014 skrev Dorthe Pannerup Madsen en e-mail med dette indhold til Randi Merete Nielsen:

Emne: Kort skriv om Udbytteskat

Jf vores møde vedrørende ledelsesinformation får du et kort skriv om Udbytteskat:

Betaling og Regnskab har opgaverne vedrørende angivelse og betaling på Udbytteskat, herunder regnskabsopgaven, således at der sker korrekt regnskabsaflæggelse i SKATs regnskab.

Endvidere opgaverne vedrørende tilladelse til nettoindeholdelse af udenlandske hovedaktionærer.

Refusion af udbytteskat til skattefrie fonde/foreninger og personer/selskaber i udlandet.

Endvidere

- *Attestation vedrørende udbytteskat*
- *Attestation af dansk skattepligt/hjemstedserklæringer*
- *Attestation af dansk skattepligt ved tilbagesøgning af udenlandsk udbytteskat.*

Udbytteskat er blevet meget sårbar, da driftsenheden har haft meget en personaleafgang og der er få medarbejdere tilbage, som er meget specialiseret inden for de enkelte områder.

33.3.2 Den 8. august 2014 sendte René Frahm Jørgensen en e-mail til Johnny Schaadt Hansen, hvoraf fremgår:

I forlængelse af nogle af de snakke vi tidligere har haft, så har vi henover sommeren forsøgt at lave en lille pakke, hvor vi tænker at du og din afdeling kan være os behjælpelige.

Jeg har (sammen med Dorthe Pannerup) forsøgt at ridse udfordringerne op – herunder også highlighte, at der er tale om opgaver, der har en kompleksitet som vi har meget svært ved at imødekomme sagsbehandlingen på.

Håber at vi kan bruge det vedlagte til at få en drøftelse i nær fremtid om mulig opgaveflytning.

...

Det fremgår af en mail af 7. september 2014 fra René Frahm Jørgensen til Jesper Albert, SKAT Økonomi og virksomhedsstyring, at Johnny Schaadt Hansen og René Frahm Jørgensen havde aftalt, at den drøftede opgave skulle flyttes til Kundeservice, som henhørte under Johnny Schaadt Hansen.

33.3.3 Den 28. august 2014 sendte Dorthe Pannerup Madsen en e-mail til Frank Høj Jensen og Mette Gravgaard Poulsen, hvoraf fremgår:

Jeg har 14 medarbejdere til rådighed.
Den største opgave i HTA er pensionsopgaven PAL/PAF, hvor jeg beskæftiger 10 medarbejdere.

...

Den næststørste opgave er Udbytteskat, hvor jeg selv bidrager med 1 medarbejder og har det ledelsesmæssige ansvar for 3, som er tilknyttet DMO/DMS.

Medarbejderne på Udbytteskat er meget specificeret og kan ikke løse opgaverne på tværs.

33.3.4 Den 22. december 2014 sendte Dorthe Pannerup Madsen en e-mail til 17 modtagere, herunder Jette Knudsen, Sven Nielsen, Kaes Hashem og Birgitte Normann Grevy, hvoraf fremgår:

Emne: *Udbytteskat – attestationer*

Bedre sent end aldrig! – opgaven med attestationer bliver overflyttet til Datafangst fra 1. januar 2015.
Eksempel på fuldmagt til Udenrigsministeriet er sendt til Lars Nykjær og Eva Sørensen.

…

33.4 Skatteministeriets notat af 23. juni 2014 om processtyring i SKAT

33.4.1 Som opfølgning på en kortlægning i 2013 igangsatte SKAT et projekt *Processtyring i SKAT gennem præcisering af koncept for procesejerskab*. I den forbindelse blev der nedsat en arbejdsgruppe med deltagelse af Skatteministeriet, Indsats og Inddrivelse, samt SKAT, Økonomi.

33.4.2 Den 23. juni 2014 udarbejdede denne arbejdsgruppe et statusnotat, hvoraf fremgår:

Indledning og formål
SKAT gennemførte i 2013 en kortlægning af, hvordan procesejerne bidrager til at sikre retssikkerhed og kvalitet i SKATs kundevendte processer mhp. at sikre understøttende instrumenter. Kortlægningen konstaterede følgende primære udfordringer ved det eksisterende procesejerkoncept:

- *Klar og entydig formålsbeskrivelse for procesejerne, der har fokus på koordinering på tværs af "producenter"*
- *Handlemuligheder og kanaler til at rejse problemstillinger og tage hurtig aktion på fejl og uhensigtsmæssigheder med fokus på processerne*
- *Ansvar for processer på de forskellige organisatoriske niveauer. Herunder afgrænsning af ansvarsfordelingen mellem procesejerne og de relevante relationer og styrkelse af samarbejdet*
- *Måling af og opfølgning på procesperformance, evt. i form af øget procesfokus i styringsmodellens KPIere. Opfølgning på procesperformance og sikring af procesfokus i forandringsstyringen.*

I forlængelse heraf blev der nedsat en arbejdsgruppe med det formål at undersøge, hvordan SKATs tværgående processtyring kan forbedres så det i højere grad styrker kvalitet og retssikkerhed og bidrager til den tværgående styring af SKATs aktiviteter. Arbejdsgruppens opgave er i to faser, at: Indhente inspiration fra eksterne organisationer om procesejerskab, opstille formål og begrebsapparat for SKATs processer, udarbejde governancestruktur dvs. beskrive rolle- og ansvarsfordelingen mellem procesejeren og relevante relationer. Derudover skal arbejdsgruppen anvise fælles understøttende instrumenter for procesejernes arbejde. Hensigten er at udvikle et procesejerkoncept som er forankret i SKATs eksisterende organisering og styringsmodel.

Status for arbejdet
Arbejdsgruppen har netop afsluttet fase 1 af arbejdet, … Derudover har Deloitte udarbejdet en vurdering af SKATs procesmodenhed, som bl.a. konsoliderer behovet for formalisering af procesejerskab, samt instrumenter og standarder.

…

Deloittes survey af SKATs procesmodenhed
Deloitte har gennemført en modenhedsvurdering af SKAT. Den viser, at SKAT har et godt fundament, der muliggør et fremtidigt struktureret procesarbejde. Det ofte lange seje træk med at skabe en kultur med fokus på processer har SKAT etableret, dvs. at Deloitte vurderer, at viljen, forståelsen og kulturen er på plads, men der fortsat er udfordringer med at etablere systematiske rammer for målrettet og værdiskabende procesarbejde.

Af udfordringer nævnes, at der er en betydelig variation i opfattelsen af udgangspunktet for organisationens procesarbejde mellem procesejere og ledere, at der ikke er fælles standarder for og systematik i procesarbejdet på tværs af SKAT, samt uklar rollefordeling og afgræsning af ansvarsområder som følge af en uklar ledelsesmæssig forankring af procesarbejdet. Endelig, at der er et behov for beslutning

om procesarbejdet også skal omfatte manuelle processer, hvilket kendetegner størsteparten af øvrige procesorienterede organisationer.

Af styrker nævnes, at der er stor åbenhed i SKAT, som muliggør konstruktiv drøftelse af behov og mål for udvikling på området, at der findes intern certificering af medarbejdere til procesarbejde (god grobund for implementering af procesdrevne arbejdsmetoder) og der er en kultur, hvor medarbejderne accepterer og forstår værdien af en procesdrevet tilgang til arbejdet. …

Det fremadrettede arbejde
I august måned påbegyndes fase 2 i arbejdet. …

Proces:
Der etableres en arbejdsgruppe i forlængelse af den nuværende arbejdsgruppe med repræsentanter for procesejerafdelingerne, IT, Jura, samt repræsentanter fra produktionsafdelingerne, …

33.4.3 Som opfølgning på det arbejde, der er beskrevet i notatet, udarbejdede SKAT, Økonomi, Teknologi, Data & Sikkerhed samt Styring & Analyse, et notat dateret den 4. august 2016, hvoraf fremgår:

Ejerroller for processer, systemer, data og risici
Som opfølgning på direktionsmødet, hvor dataejerskabet blev præsenteret, beskriver nærværende notat sammenhængene imellem ejerskaberne for processer, systemer, data og risici. Herunder uddybes dataejerskabet yderligere og konkretiseres i bilag 2.

SKATs styringsmodel og organisationsprincipper indebærer, at der arbejdes med at implementere klare roller og ansvar. Et led heri er, at der arbejdes med procesejerskab, systemejerskab samt risikoejerskab i forhold til informationssikkerhed. Derudover indebærer datagovernance, at der etableres et formelt dataejerskab. Disse ejerroller skal ses i én sammenhæng og forankres i de gældende rolle- og ansvarsbeskrivelser i Styringshåndbogen, Risikohåndbogen, i den kommende Datagovernancehåndbog samt i relevante stillingsbeskrivelser.

…

Nærværende notat har fokus på dataejerskab, som er under etablering i forlængelse af turnusanalysen af BI&A. Dataejerskab har tæt sammenhæng og vil blive koordineret med udviklingen af proces- og systemejerskab samt risikoejerskab vedr. informationssikkerhed. Dataejerskab skal sikre, at udfordringer i datagrundlaget for SKATs processer løses effektivt og dermed bidrager til at realisere ambitionen om det data- og analysedrevne SKAT.

34. SKATs direktions møde den 25. juni 2014

34.1 Forberedelse af mødet

Af dagsordenens pkt. 1 fremgår:

Oplæg fra revisionschefen Kurt Wagner deltager under punktet.

Til punktet var medsendt en række PowerPoint-plancher udarbejdet af revisionschef Kurt Wagner vedrørende *Observationer vedr. 2013-regnskabet*.
Af disse plancher fremgår blandt andet:

Barrierer for "bedre eller endnu bedre service" fra Intern Revision

a) ...
b) ...
c) Det ledelsesmæssige ansvar for processerne er ikke entydigt placeret.

- *System- og procesejeransvaret er fordelt på mange. Ingen har/tager ansvaret for den samlede proces, hvilket medfører, at opgaver ikke bliver prioriteret ud fra helhedstankegang.*
- *Giver risiko for "silo-tænkning" og manglende overblik/vidensdeling.*

d) ...
e) ...

Videre fremgår det:

Oversigt over revisionsrapporter vedrørende 2013

...

Revisionstema 1

...

Rapport om fejl og mangler i § 38 regnskabet for 2013

SKATs opfølgning på SIRs anbefalinger og ikke-korrigerede fejl fra tidligere år.

34.2 Mødet

34.2.1 I mødet deltog Jesper Rønnow Simonsen, Winnie Jensen, Karsten Juncher, Jonatan Schloss, Erling Andersen, Jens Sørensen, Jan Topp Rasmussen, Anne Sophie Springborg Stricker, Jakob Østerbye og Jørgen Kromann Jørgensen (referent).

34.2.2 Af referatet fra mødet fremgår om punkt 1 om Kurt Wagners oplæg:

> *Det blev aftalt, at revisionschefen og Inddrivelse drøfter samarbejdsprocesser i forhold til regnskabsprocessen.*
>
> *Opfølgning og deadlines*
> *Direktionen og revisionschefen drøfter revisionsplan 2014 medio august. …*

35. SIRs rapport af 27. juni 2014

Den 27. juni 2014 afgav SIR til departementschef Jens Brøchner en rapport med titlen *SKATs opfølgning på SIRs anbefalinger og identificerede, ikke-korrigerede fejl fra tidligere år*.

35.1 Indhold

> ***1. Resume***
> ***1.1 Indledning***
> *Skatteministeriets Interne Revision (SIR) har gennemført årsrevision af 2013.*
>
> *Denne rapport indeholder SIRs vurdering af SKATs behandling af de tidligere anbefalinger og de af SIR identificerede fejl i forhold til aflæggelsen af § 38 regnskabet.*
>
> ***1.2 Konklusion***
> *SIR har opgjort status for SKATs opfølgning på tidligere afgivne anbefalinger samt andre forhold, herunder identificerede ikke-korrigerede fejl i regnskabet, der er omtalt i tidligere rapporter.*
>
> *SIR har gennemgået SKATs opfølgningsprotokol, handleplaner m.v. for håndteringen af de tidligere identificerede problemstillinger og identificerede ikke-korri-gerede fejl. SIR har ved gennemgangen konstateret, at der kun i begrænset omfang er sket opfølgning. De enkelte revisionsbemærkninger er ansvarsplaceret, og der er afsat tidsfrister for tiltag. Tidsfristerne for flere tiltag er imidlertid udskudt af flere omgange.*

SIR finder det positivt, at der er etableret et grundlag for opfølgning i form af en opfølgningsprotokol og dertil knyttede handleplaner og projektbeskrivelser, samt at der er taget beslutning om ansvarsplacering og afviklingsperiode. SIR finder det dog ikke helt tilfredsstillende, at det på nuværende tidspunkt ikke har været muligt at afslutte opfølgning på flere af problemstillingerne.

1.3 Anbefalinger

SIR anbefaler, at SKAT opprioriterer behandling af anbefalinger og fokus på identificerede, ikke korrigerede fejl, idet

- *anbefalingerne vedrører konstaterede problemstillinger omkring elementer i regnskabsaflæggelsen, som ved manglende imødegåelse, kan udmønte i fejl ved regnskabsaflæggelsen*
- *manglende fokus på identificerede, ikke-korrigerede fejl fra tidligere år kan medføre gentagelse af fejl i den efterfølgende regnskabsaflæggelse og/eller behov for en række efterposteringer, som dels forstærker risiko for fejl i regnskabet og dels øger ressourceforbruget i forbindelse med regnskabsaflæggelsen.*

2. Forudsætninger

SIRs revision af det aflagte regnskab for § 38 har for tidligere år resulteret i såvel anbefalinger som afrapportering af identificerede, ikke-korrigerede fejl.

En anbefaling afgives, når der er identificeret en problemstilling, hvor det vurderes, at manglende korrektion heraf udgør en risiko for fejl ved aflæggelsen af § 38 regnskabet og/eller manglende opfyldelse af de regnskabsregler, der er udstedt i medfør af lov om statens regnskabsvæsen.

Identificerede ikke-korrigerede fejl opstår, hvis den problemstilling, som fører til fejlen, ikke er opdaget i forbindelse med de interne kontroller, og/eller hvis der ikke er mulighed for, eller ressourcer til at korrigere for en konstateret problemstilling.

3. Observationer

SKAT opsummerer kvartalsvis status på opfølgning af SIRs rapporter i en opfølgningsprotokol. Af opfølgningsprotokollen fremgår de enkelte anbefalinger og tilknyttede iværksatte opfølgningstiltag. Der er i forhold til nævnte tiltag taget beslutning om ansvarsplacering og afviklingsperiode. Udfordringer i forhold til systemimplementeringer har dog medført, at der er mange tiltag, som er udskudt til medio 2014.

SIR kan ved en gennemgang af protokollen for 4. kvartal 2013 konstatere, at de af SKAT iværksatte aktiviteter kun i begrænset omfang er afsluttet. I nedenstående skema er opgjort status for behandling af SIRs anbefalinger fra tidligere år:

Anbefalinger primo	*107*
- Afsluttede iværksatte tiltag mv.	*50*
Uafsluttede bemærkninger ultimo	*57*

Det bemærkes, at opgørelsen omfatter anbefalinger og igangsatte initiativer på alle SKATs forretningsområder, og dermed også anbefalinger og tiltag af mere forvaltningsmæssig karakterer, som ikke har en direkte sammenhæng med regnskabsaflæggelsen.

I forbindelse med revision af 2013 har SIR konstateret, at problemstillinger, der er omtalt i forbindelse med afrapportering af revision af § 38 regnskabet 2012, fortsat er gældende på flere områder. Det gælder eksempelvis i forhold til,

- *at der er behov for, at der etableres et yderligere ledelsestilsyn i regnskabsaflæggelsen i forhold til statsregnskabet*
  Ledelsestilsynet blev påbegyndt som planlagt af Betaling og Regnskab i forbindelse med regnskabsafslutning for 2013, og har omfattet hele perioden fra juli til december 2013. Tilsynet i forbindelse, med regnskabsafslutningen blev efterfølgende evalueret af involverede interessenter, herunder SIR. På grundlag heraf er der for januar kvartal gennemført ledelsestilsyn ud fra det beskrevne koncept.

  Ledelsestilsynet er afrapporteret til departementet, og der er aftalt en evaluering af tilsynet og processen efter sommerferien med departementet.

- *at der er behov for, at der etableres yderligere procedurer i regnskabsaflæggelsen i form af afstemninger m.v.*
- *at der er behov for, at der sker en præcisering af ansvarsfordelingen mellem regnskabsfunktionen og Insolvens, som kan medvirke til i højere grad at sikre rettidig afskrivning af insolvensbehandlede krav – henset til tidligere års balancefejl og den fortsatte problematik omkring tilstedeværelsen af ikke- retskraftige krav, finder SIR det nødvendigt, at der foretages en revurdering af kontroldesignet navnlig vedrørende balancekonti.*

I SIRs afrapportering af den afsluttende årsrevision af § 38 regnskabet for 2012 fremgik en række identificerede, ikke-korrigerede fejl. SIR har i forbindelse med revision af 2013 konstateret, at halvdelen af de pågældende fejl er identificeret på ny i regnskabsaflæggelsen for 2013. Det drejer sig eksempelvis om fejl i opgørelsen af

debitorer og anden gæld. SIR forventer, at bl.a. systemændringer i løbet af 2013 og kontobroændringer med virkning fra og med 2014 vil bevirke, at hovedparten af fejlene ikke gentages ved regnskabsaflæggelsen for 2014.

I forhold til ovenstående problemstillinger henvises i øvrigt til afrapportering af "Rapport om fejl og mangler i det aflagte § 38 regnskab for 2013-I13-059a" og rapport omkring "SIRs vurdering af processen for regnskabsafslutning – 113-59b", hvoraf der fremgår en række yderligere anbefalinger, herunder især i forhold til behov for yderligere styrkelse af SKATs regnskabsmæssige fokus.

SIR blev primo 2014 orienteret om, at SKAT har igangsat projektet "Overordnet regnskabspraksis". Projektet, som løber fra primo 2014 til ultimo 2014, indeholder, ifølge SKAT, en sikring af, at der sker opfølgning på SIRs anbefalinger omkring den overordnede regnskabspraksis, der er afgivet i forbindelse med "Revision i årets løb 2013 af § 38".

SIR henstiller til, at de anbefalinger, som fremgår af rapporterne på baggrund af årsrevisionen af § 38 regnskabet 2013, inddrages i projektet, herunder især anbefalingerne omkring, at der organisatorisk etableres et øget regnskabsmæssigt fokus, eksempelvis via etablering af en mere rendyrket regnskabscheffunktion og tilførsel af yderligere ressourcer med regnskabsmæssige kompetencer.

4. Høring

Bemærkninger fra Betaling og Regnskab er indføjet med kursiv i ovenstående tekst. [Da teksten som citat er sat med kursiv, er Betaling og Regnskabs bemærkninger sat med almindelige typer] *Afsluttende bemærkninger fremgår nedenfor.*

Indledningsvis skal det bemærkes, at Betaling og Regnskab på eget initiativ udviklede styringskonceptet for opfølgning på anbefalinger i forhold til regnskabsaflæggelsen. Styringen sikrer at der tages stilling til alle revisionens anbefalinger, og at der udarbejdes nødvendige handlingsplaner, saml opfølgning af handlingernes gennemførelse i form af en opfølgningsprotokol.

Delle initiativ er netop taget for at sikre opfølgning på revisionens og Rigsrevisionens anbefalinger.

Handleplanernes gennemførelse sker i en løbende prioritering mellem daglig drift og udvikling og gennemførelse af de beskrevne tiltag i handleplanerne. Og i 2013 og 2014 har handleplanerne også skullet prioriteres og afstemmes med implementering af 2 nye systemer, EFI og Skattekontoen.

For at sikre helhed, sammenhæng i de tiltag der iværksættes bl.a. som følge af anbefalinger fra både SIR og Rigsrevisionen, samt for at sikre fremdrift, er der i Betaling og Regnskab igangsat et projekt "Overordnet regnskabspraksis".

Projektet skal medvirke til at regnskabspraksis beskrives og indarbejdes i angivelses- og betalingshåndteringen og den løbende bogføring. Og med øget regnskabsmæssig fokus, medvirke til at angivelses- og betalingshåndtering, bogføring og regnskabsaflæggelse samlet set gennemføres effektivt og korrekt.

Projektet gennemførelse sker i en løbende prioritering mellem daglig drift og implementering af EFI og Skattekontoen.

Det er helt naturligt, at indarbejde anbefalingerne fra regnskabsafslutningen 2013 i projektet.

Betaling og Regnskab vil i øvrigt sikre evaluering af opfølgningskonceptet.

35.2 Forelæggelse for departementschef Jens Brøchner

Rapporten blev forelagt for departementschef Jens Brøchner ved en udateret indstilling med dette indhold:

Bemærkninger
SIR har i forbindelse med årsrevisionen for 2013 vurderet SKATs behandling af tidligere afgivne anbefalinger ifm. aflæggelsen af 38 regnskabet.

SIR finder det positivt, at der er etableret et grundlag for opfølgning i form af en opfølgningsprotokol med tilknyttede handleplaner, projektbeskrivelser, ansvarsplaceringer og tidsfrister. SIR konstaterer dog ved gennemgangen, at der kun i begrænset omfang er sket opfølgning, og at tidsfristerne udskydes af flere omgange.

SIR har ved gennemgangen konstateret at 50 ud af 107 anbefalinger er afsluttet (dette vedrører også forvaltningsmæssige revisioner, og ikke kun § 38 relaterede anbefalinger). SIR anbefaler, at SKAT opprioriterer behandlingen af anbefalingerne.

Det er SKATs kontor for Økonomisk Koordinering, der har ansvaret for den tværgående opfølgning. Økonomi og Styring har løbende dialog med Økonomisk Koordinering, og vil følge op på hvorvidt der generelt bør strammes op på opfølgningen af SIR anbefalinger.

Indstilling
Det indstilles, at vedlagte revisionsrapport tages til efterretning

Forelæggelsen bærer denne håndskrevne påtegning:

Bør indgå i turnusanalysen af betaling og regnskab JBR 21/8-14

36. Refusion og indtægt udbytteskat, 2. kvartal 2014

36.1 Refunderede beløb

Mio. kr.	***Året 2013***	***Året 2014***	***Ændring i forhold til året før***	***Ændring målt i procent***
April	*373*	*612*	*239*	*64%*
Maj	*434*	*1.385*	*951*	*219%*
Juni	*738*	*1.842*	*1.104*	*150%*

36.2 Indtægtslisterne

Mio. kr.	***2013***	***2014***	***År til dato 2013***	***År til dato 2014***
April	*1.161*	*3.992*	*2.479*	*6.371*
Maj	*3.264*	*906*	*5.742*	*7.276*
Juni	*590*	*-749*	*6.333*	*6.527*

37. E-mailveksling i juni/juli 2014 om godkendelse af regnskabet for maj 2014

37.1 E-mailvekslingen

37.1.1 Den 19. juni 2014 skrev Bente Oddershede en e-mail til Birgitte Normann Grevy, hvori det hedder:

Emne: *Central sandsynlighedskontrol maj 2014*

Mit spørgsmål ligger i forlængelse af nedenstående mail fra sidste måned og jeg håber du kan hjælpe mig.

På kt. 2236, FO 1156 er der i maj måned en saldo på 1,4 mia. kr. Det er en stigning på 1 mia. kr. i forhold til samme periode sidste år. Det er så stor en stigning, at jeg har brug for lidt mere information.

Der er særligt to posteringer – begge med underkontoart 415, der giver den enorme saldo. Jeg går ud fra det er bundt-overførsler til banker. Har du mulighed for at se om bankerne skal videreoverføre til få enkeltdebitorer, eller om der skal ske videre-overførsel til en masse små? Ingelise Baumann har før kunnet hjælpe mig med disse oplysninger. Jeg er ikke interesseret i at kende eventuelle se-nr.

Hvis det er til nogen hjælp har jeg nedenfor indsat den interne note jeg i juni sidste år lavede til sandsynlighedskontrollen efter at have talt med Ingelise Baumann.

Jeg kan forudse jeg kommer til at sende en tilsvarende mail, når jeg skal lave sand-synlighedskontrol for juni. Der er (indtil videre) to store posteringer på hhv. 0,5 og 1 mia. kr., for hvilke jeg vil være interesseret i de samme oplysninger.

Den 19. juni 2014 besvarede Birgitte Normann Grevy Bente Oddershedes e-mail således:

Af udbetalingen på 304.036.801,83, som består af overførsler til aktionærer i ud-landet, er 209.512.503,40 til bank i USA, som fordeler det videre til flere debitorer.

Af udbetalingen på 804.888.526,41 er der en overførsel på 636.659.960,50 også til bank i USA, som fordeler til flere debitorer.

Hvis det skal præciseres mere, henviser jeg til Sven Nielsen, som er sagsbehandler.

37.1.2 Den 1. juli 2014 skrev Dorthe Pannerup Madsen en e-mail til Bente Ekelund Oddershede, hvori det hedder:

Har du brug for yderligere information?

Samme dag besvarede Bente Ekelund Oddershede denne e-mail således:

Nej tak, umiddelbart har jeg ikke brug for yderligere. Men hvis der skulle komme nærmere spørgsmål til nedenstående vil jeg rette henvendelse til Sven Nielsen, som

der er henvist til nedenfor. Det er en voldsom stigning i forhold til sidste år, men da der tilsyneladende ikke er tale om fejl posteringer, og at der er sket registrering på baggrund af besked fra sagsbehandlere (sædvanlig procedure for registrering). Men hvis I ikke har lavet om i jeres procedurer, der ikke har været væsentlige lovændringer eller andet der kan udmønte sig i store udsving mener jeg at nedenstående må være tilstrækkeligt i første omgang.

37.1.3 Samme dag skrev Dorthe Pannerup Madsen yderligere en e-mail til Bente Ekelund Oddershede med blandt andre Orla H. Kristensen og René Frahm Jørgensen c.c., hvori det hedder:

Emne: *Refusion af udbytteskat til udenlandske aktionærer*

Jeg laver i regnskabsgodkendelse for firmakode 6112 Udbytteskat-en bemærkning om, at der konto 2236 i SAP38 er udbetalt pr 30. juni 2014 i refusion til udenlandske aktionærer 4.116.519.370 mia kr, hvilket sammenlignet med totaltallet for2013 - 2.851.494.605 mia kr betyder en stigning på 1.265.024.765 mia kr midtvejs i 2014.

Umiddelbart efter at have modtaget denne, skrev René Frahm Jørgensen således til Dorthe Pannerup Madsen:

Hvad er årsagen?

Den 3. juli 2014 besvarede Dorthe Pannerup Madsen denne e-mail således:

Årsagen er, at flere amerikanske pensionskasser foretager opkøb i danske virksomheder.

De amerikanske pensionskasser skal ikke betalt dansk skat, så derfor de meget store tilbagebetalinger.

Denne e-mail besvarede René Frahm Jørgensen samme dag således:

Tak for det – jeg synes at det vil være fint, hvis vi får de oplysninger med i regnskabsgodkendelserne. Det giver en god "årsagsforklaring".

Dorthe Pannerup Madsen besvarede straks denne e-mail således:

Det havde jeg også tænkt på.

37.2 Undersøgernes bemærkning

Som det fremgår af kapitel 7, afsnit 7.6, ovenfor, blev den forklaring, som Dorthe Pannerup Maden havde givet René Frahm Jørgensen, indsat i regnskabsgodkendelserne vedrørende juni-august 2014 samt maj-juni 2015, ligesom den var anført i de månedlige sandsynlighedskontroller gennem hele perioden fra juni 2014 til juli 2015.

38. SKATs direktions møde den 2. juli 2014

38.1 Forberedelse af mødet

Af dagsordenen for mødet fremgår:

> *Pkt. 6 Strategiplan for Kundeservice.*
>
> *Direktionsmedlem Jonatan Schloss.*

Kundeservicestrategien var med i det materiale, som blev udsendt sammen med dagsordenen. Af strategien fremgår s. 66 under overskriften *Indberetning og afregning af udbytte*:

> *Det er påpeget af Intern Revision, at der er behov for at gennemføre kontroller af, om den betalte udbytteskat er i overensstemmelse med den skat, der indgår på borgernes årsopgørelse. Endvidere er der i de senere år konstateret en væsentlig stigning i anmodninger om refusion af udbytteskat fra udbyttemodtagerne i udlandet, og det er konstateret, at der er behov for at vurdere de nuværende processer og arbejdsgange for behandling af disse anmodninger.*

38.2 Mødet

38.2.1 I mødet deltog Jesper Rønnow Simonsen, Winnie Jensen, Karsten Juncher, Jonatan Schloss, Erling Andersen, Jens Sørensen, Jan Topp Rasmussen, Anne Sophie Springborg Stricker, Jakob Østerbye og Louise E. Olsen (referent).

38.2.2 Af beslutningsprotokollen fremgår:

> *Strategiplan for Kundeservice*
>
> *Kundeservice har udarbejdet en strategi for deres arbejde i 2014 og 2015.*
>
> *Direktionen roste strategien og tog den til efterretning.*

Status på arbejdet med processtyring

Direktionen blev forelagt udkast til præcisering af roller og ansvar i processtyrings-konceptet.

Direktionen drøftede det forelagte og understregede, at det er essentielt, at hver rolle i konceptet er beskrevet korrekt. På den måde er hver enhed vidende og bevidst om, hvad de skal bidrage med for, at processen kører smidigt og ordentligt. Direktionen drøftede specifikt, at det skal være tydeligt, om man er procesejer for hele projektet eller kun for it-delen. Ligeledes blev det konstateret, at procesejer også er materielt og processuelt ansvarlig, for at processer efterlever givne regler. Andre forretningsområder, skal naturligvis stå til rådighed med deres faglighed, når der er spørgsmål som skal afklares. Ligesom alle skal understøtte, at der findes de løsninger, som SKAT har behov for.

Arbejdet med processtyring kører derfor videre og forelægges på ny direktionen i andet halvår 2014.

39. Deloittes turnusanalyse af betalings- og regnskabsområdet i SKAT

I perioden august 2014 til marts 2015 gennemførte Deloitte for Skatteministeriet en turnusanalyse af betalings- og regnskabsområdet i SKAT. Analysen var en i en række analyser af centrale funktioner, som Skatteministeriet havde iværksat som led i en strategisk plan, der skulle sikre en mere effektiv drift i SKAT.

I forbindelse med forberedelsen af turnusanalysen blev der etableret en styregruppe bestående af afdelingschef Andreas Berggreen, Skatteministeriet (formand), økonomidirektør Karsten Juncher, SKAT, direktør for Inddrivelse Jens Sørensen, SKAT, underdirektør for Betaling og Regnskab René Frahm Jørgensen, SKAT, underdirektør for Koncernservice Kim Bak, SKAT, og chefen for Intern Revision Kurt Wagner, Skatteministeriet.

Deloitte afgav sin rapport om analysen i juni 2015. Dele af rapporten er gengivet i afsnit 62 nedenfor, hvor også arbejdet i styregruppen omtales.

40. René Frahm Jørgensens notat af 16. august 2014 om regnskabsgodkendelser

40.1 René Frahm Jørgensens e-mail

René Frahm Jørgensen skrev i en udateret e-mail fra formentlig kort efter midten af august 2014 således til Orla Kristensen og Frank Jensen:

> *Jeg havde som bekendt Kurt Wagner i sidste uge – og en af de ting vi drøftede var vores regnskabsgodkendelser, herunder hvordan de er udformet og hvilke regnskabsmæssige konklusioner vi drager.*
>
> *Derfor har jeg set på de seneste godkendelser med nogle lidt andre øjne – og jeg vil gerne have, at observationer bliver medtaget i den/de kommende regnskabsgodkendelser. Der skal ikke være nogen tvivl om, at både SIR og departementet vil have et ekstra godt øje til os i fremtiden, hvorfor jeg gerne vil at vi gør os ekstra umage (også) på denne front.*
>
> *Lad os tale om det, når I har haft lejlighed til at se på mine bemærkninger/iagttagelser, der er skrevet ud fra at vi bør forbedre os på dette område (og vise initiativ forud for en turnusanalyse)*

40.2 René Frahm Jørgensens notat

40.2.1 Af René Frahm Jørgensens notat dateret den 16. august 2014, der var vedhæftet mailen, fremgår:

> ***Bemærkninger til regnskabsgodkendelserne***
>
> *Helt overordnet, så tager vores regnskabsgodkendelser udgangspunkt i at være afvigelsesforklarende – primært set ift. tidligere år og perioder. Vi kommer i meget lille udstrækning ind på "hvorfor" – og hvad vores analyser har vist og ikke mindst hvilken effekt de konstaterede forhold har på statens indtægtsregnskab (kommer vi f.eks. i mål med det budgetterede – og hvis ikke, hvad foretager vi os så?).*
>
> *Det gør, at regnskabsgodkendelserne kommer til at stå lidt nøgne ift. de regnskabsmæssige problemstillinger og at vi ikke forholder os til de konstaterede differencer/manglende procesoverholdelse. Samtidig så er regnskabsgodkendelserne meget ens og flere afsnit bliver genbrugt. Det er i sig selv ikke noget problem, men jeg tænker om vi så kommer "hele vejen rundt" i vores regnskab?*
>
> *Ift. de udvalgte områder i regnskabsgodkendelserne, så har jeg følgende bemærkninger (udgangspunktet er her regnskabsgodkendelsen for juni 2014):*

…

Generelle bemærkning til regnskabet for juni måned
Vi skriver omkring Skattekontoen "at det må antages at der nu er normal drift". Her mener jeg at vi skal være ekstra udfarende, idet vi er så tætte på system- og procesejere (og vi jo ved, at der er udfordringer med bl.a. "negativ-lister" etc.). Det bør vi kunne orientere om i regnskabsgodkendelsen – så den både virker bagudrettet ift. at rette op på fejl, men at vi også forklarer hvad der kan forventes. Hvilke farer ser vi i den forbindelse? (manglende angivelser, virksomheder der ikke bliver rykket osv.). Har det indvirkning på indtægtsregnskabet – og kan vi på nogen måde se indikatorer på dette? Skal vi evt. korrigere i budgettallene?

…

Sandsynlighedskontrol
Vi skriver "Systematisk tilpasning af sandsynlighedskontrollen er påbegyndt i oktober 2013 og forventes afslutte i løbet af 2014." Her mener jeg godt at vi kan blive noget skarpere, da den vel er afsluttet/afsluttes her i august 2014.

38.11.01.10 Personskat

A-skat
…

Udbytteskat
Super iagttagelse vedr. de amerikanske pensionskasser! Den kunne vi forfølge og vise "hvorfor" – og ikke mindst konsekvenserne på regnskabet, hvis den tendens/trend fortsætter.

…

Afsluttende bemærkninger
Ovenstående skal omfattes som spørgsmål til at vi sammen kan udvikle vores regnskabsgodkendelser, så de bliver mere informative og ikke mindst anvendelige overfor departementet. Vi skal så at sige vise dem tallene, forklaringerne og ikke mindst konsekvenserne. Det er den udvikling jeg ser, der skal være bærende for vores regnskabsaflæggelse.

40.2.2 René Frahm Jørgensens bemærkning i notatet om de amerikanske pensionskasser er formentlig en henvisning til et notat dateret 8. august 2014, udarbejdet af SKAT Inddrivelse Betaling og Regnskab SAP38-kontoret i forbindelse med godkendelsen

af regnskabet for juli 2014 og underskrevet af Dorthe Pannerup Madsen, hvori det hedder:

Endelig regnskabsgodkendelse - periode 07.2014

SAP38 har i forbindelse med regnskabsafslutningen og i forlængelse af sandsynlighedskontrollen foretaget kontrol med, at aktiver og passiver er regnskabsmæssigt afstemt for firmakode 6112 Udbytte.

…

- ***Manglende udførsel af opgaver***

Udbytteskat er blevet meget sårbar, da driftsenheden har haft meget stor personaleafgang og der er få medarbejdere tilbage, som er meget specialiseret inden for de enkelte områder.

Det bør overvejes, hvorvidt opgaverne helt eller delvist skal overflyttes til DMO/DMS i Horsens eller Ringkøbing.

- ***Indtægter eller udgifter, som skønnes at have væsentlig betydning for om regnskabet er retvisende***

På konto 2236 er der pr 31.juli 2014 udbetalt 4.837.590.953mia kr i refusion til udenlandske aktionærer.

Totaltallet for konto 2236 for 2013 var 2.851.494.605 mia kr, altså stigning på 1.986.096.348 mia kr ved udgangen af juli måned 2014.

En årsag hertil kan være, at flere amerikanske pensionskasser foretager opkøb i danske virksomheder.

De amerikanske pensionskasser skal ikke betale dansk skat, så derfor de meget store tilbagebetalinger.

41. E-mailveksling i august 2014 i SKAT om muligheden for skønsmæssig ansættelse af udbytteskat

41.1 Susanne Thorhauges forelæggelse for SKATJura

Den 18. august 2014 skrev Susanne Thorhauge en e-mail til Anita Hørby Rasmussen, SKATJura, hvoraf fremgår:

> *Foranlediget af bemærkninger fra SKATs Interne Revision ønsker Afregning Erhverv i samarbejde med Betaling og Regnskab, at afdække mulighederne for at foretage en skønsmæssig ansættelse af udbytteskat hos det udloddende selskab i de situationer, hvor vi ikke har modtaget en indberetning, men har en formodning for, at der er udloddet udbytte.*
>
> *Selskabet er pligtig at indberette og indeholde udbytteskat. Der indberettes oplysninger om de enkelte udbyttemodtagere, herunder størrelsen af det modtagne udbytte og den indeholdte skat heraf. Indberetningerne på de enkelte udbyttemodtagere danner grundlag for opgørelse af den samlede udbytteskat, som selskabet skal indeholde og betale på vegne af udbyttemodtagerne.*
>
> *De indberettede oplysninger om udbyttemodtagerne bliver automatisk overført og medregnet på selvangivelsen, såfremt udbyttemodtager er en person.*
> *Der er ikke pligt til at foretage indberetning, hvis der ikke er udloddet udbytte ("0-indberetning").*
>
> *<u>SKAT hidtidige praksis/administration.</u>*
> *Når SKAT har haft en formodning for, at der er udloddet udbytte, men ikke gennemført en indberetning, har vi hidtil udsendt en rykkerskrivelse og gjort opmærksom på, at den manglende indberetning kan medføre bøde. Vi har ikke hidtil foretaget skønsmæssige ansættelser af udbytteskat hos det udloddende selskab, og vi ønsker derfor en dialog om afklaring de juridiske aspekter, jf. nedenfor:*
>
> *<u>Hjemmelsgrundlaget</u>*
> *Det er umiddelbart vores opfattelse, at der kan henvises til opkrævningslovens § 4.*
> - *Er JURA enig i dette?*
>
> *<u>Grundlag for skøn</u>*
> *Vi vil foretage den skønsmæssige ansættelse på grundlag af selskabets årsrapport, evt. selskabets selvangivelse (felt 37 oplyses om årets udloddede udbytte) og registrerede ejeroplysninger i årsrapport og i SKATs systemer.*
> - *Er JURA umiddelbart enig i at det er tilstrækkeligt grundlag?*

Andre juridiske/retssikkerhedsmæssige overvejelser
Der vil blive tale om en konkret udvælgelse af sager, ..., og kun sager, hvor der reelt er formodning for, at der skal betales en udbytteskat i en vis størrelsesorden vil blive skønsmæssigt ansat.

Det betyder, at ikke alle selskaber, hvor der er formodning for at der mangler en indberetning vil blive skønsmæssigt ansat. ...

- *Er det problematisk at gennemføre denne "forskelsbehandling" af selskaberne?*

Vi vil i de fleste tilfælde ikke have tilstrækkelige oplysninger til, at vi kan indberette oplysningerne om udbyttemodtagerne, således at det af selskabet udloddede udbytte kan fordeles og indberettes på de enkelte udbyttemodtagere. Det betyder, at vi kan opkræve udbytteskat, men ikke efterfølgende sikre, at udbyttet og skatten heraf bliver med regnet på modtagerens årsopgørelse.

- *Er det problematisk at opkræve den skønsmæssigt fastsatte udbytteskat hos det udloddende selskab, når vi ikke efterfølgende kan medregne den indeholdte udbytteskat hos udbyttemodtagerne?*

Vi vedlægger et foreløbigt udkast/skitse til et brev til selskabet om skønsmæssig ansættelse.

41.2 SKATJuras svar

Den 27. august 2014 besvarede Lars Bach Pedersen, SKATJura, Susanne Thorhauges e-mail således:

Jeg har gennemlæst jeres spørgsmål vedrørende ovenstående problemstilling og har følgende bemærkninger:

Hjemmelsgrundlaget
... der kan henvises til opkrævningslavens § 4 som hjemmelsgrundlag for den skønsmæssige fastsættelse af udbytteskatten.

Grundlag for skøn
... ansættelse på grundlag af selskabets årsrapport, evt. selskabets selvangivelse og registrerede ejeroplysninger i årsrapport og i SKATs systemer [er] som udgangspunkt tilstrækkeligt grundlag for skønnet for ansættelsen.
Andre juridiske/retssikkerhedsmæssige overvejelser
1. Er det problematisk at gennemføre "forskelsbehandling" af selskaberne?

… den påtænkte fremgangsmåde, hvorefter der ikke sker en skønsmæssig ansættelse af alle selskaber, hvor der er en formodning for, at der mangler indberetning, men alene af de selskaber, hvor der reelt er en formodning for, at der skal betales udbytteskat af en vis størrelsesorden, [er] ikke … problematisk.

2. Er det problematisk at opkræve den skønsmæssigt fastsatte udbytteskat hos det udloddende selskab, når vi ikke efterfølgende kan medregne den indeholdte udbytteskat hos udbyttemodtagerne?

… det [er] ikke … problematisk at opkræve den skønsmæssigt fastsatte udbytteskat hos det udloddende selskab, selv om SKAT ikke efterfølgende kan medregne den indeholdte udbytteskat hos udbyttemodtagerne på grund af utilstrækkelige oplysninger fra selskabet. …

Jeg har gennemlæst det foreløbige udkast til et brev til selskaberne om skønsmæssig fastsættelse. Dette giver mig ikke anledning til bemærkninger.

…

42. SKAT Indsats Store Selskabers notat af 20. august 2014

I et notat af 20. august 2014 anmodede SKAT Indsats Store Selskaber i forbindelse med SKATs kildeskatteprojekt 2013-14 med henblik på stikprøvevis kontrol om underretning om refusionsanmodninger vedrørende udbytter mv. på over 1 mio. kr., hvor der ikke forelå nogen dobbeltbeskatningsaftale mellem Danmark og modtagernes domicilland.

42.1 Indhold

Refusionsanmodninger - Store Selskabers kildeskatteprojekt

Baggrund
Det fremgår af det igangværende landsdækkende indsatsprojekt 2013-14 om kildeskatter, at følgende punkt undersøges:

"3. Kontrol af anmodninger om tilbagebetaling af indeholdt udbytteskat

Undersøge anmodninger om tilbagebetaling af indeholdt udbytteskat med udgangspunkt i en oversigt over selskaber og personer, som har fået refunderet 1 mio. kr. eller mere i udbytteskat. (Bliver antallet ved udsøgning meget stort

rykkes beløbsgrænsen opad). Kildeskattelovens§ 69 B, som blev vedtaget i 2012."

Risikoen ved refusionsanmodninger er at selskaberne, som er indeholdelsespligtige først indeholder og betaler kildeskatten, efterfølgende søger aktionærerne kildeskatten tilbage via Regnskabsenheden i SKAT."

Kontrolpunktet er blandt andet en del af projektet, som følge af L 173 – 2011/12, jf ændringsforslaget i betænkningen – bilag 34, og hvor det af forarbejderne til kildeskattelovens§ 69 B fremgår følgende:

"Det må forventes, at skattemyndighederne fremover vil øge fokuseringen og kontrollen vedrørende tilbagebetaling af kildeskatter. Dette bør ske for at sikre, at der ikke sker uretmæssig tilbagebetaling til en udenlandsk modtager, som ikke anses for retmæssig ejer.

Hvis skattemyndighederne senere måtte vinde sagen, kan den oprindelig tilbageholdte kildeskat være udbetalt til det udenlandske selskab og eventuelt viderekanaliseret til andre udenlandske selskaber i koncernen. Det medfører i realiteten, at skattemyndighederne har en begrænset mulighed for at få tilbagebetalt det udbetalte kildeskattebeløb."

Anmodning om udsøgningsmateriale

Med afsæt i kildeskatteprojektet skal Store Selskaber derfor anmode om at blive informeret om alle nye refusionsanmodninger vedrørende udbytter, renter eller royalties over 1 mio. kr., hvor der ikke er en dobbeltbeskatningsaftale mellem kildestaten (Danmark) og beløbsmodtageren (hjemmehørende staten). Det kan fx. være Saudi Arabien eller Abu Dhabi. Store Selskaber vil derefter i denne population ud fra risiko og væsentlighed undersøge stikprøvevis anmodninger om tilbagebetaling.

Endvidere bistår Store Selskaber gerne med sparring til brug for vurderingen af retmæssig ejerskabsbegrebet i øvrige sager.

42.2 Kommunikation af notatet

42.2.1 Notatet er ikke forsynet med adressat.

42.2.2 Den 23. september 2014 sendte Peter Tøttrup, Store Selskaber, notatet som vedhæftet fil til en e-mail til Jack Holk, funktionsleder i Fonde og Koncerner Vest, med Maj-Britt Nielsen og Poul Buus Larsen c.c., hvoraf fremgår:

> ***Emne:*** *Refusionsanmodninger (kildeskat)*
>
> *Store selskaber bistår gerne med sparring mv. til brug for vurderingen af retmæssig ejerskabsbegrebet i forbindelse med kildeskattesagerne.*
>
> *Jeg har endvidere vedlagt et notat om refusionsanmodninger – Store Selskabers kildeskatteprojekt. En tilsvarende anmodning er desværre aldrig blevet besvaret af den tidligere ansvarlige driftsenhed i Høje-Tåstrup.*
>
> *Store Selskabers kontaktpersoner er chefkonsulent Maj-Britt Nielsen og specialkonsulent Poul Buus Lassen.*
> *…*

42.2.3 Det fremgår så vidt ses ikke af det materiale, der er indgået i vores undersøgelse, hvorledes Jack Holk forholdt sig til e-mailen eller notatet i 2014. Notatet dukkede op i forbindelse med de undersøgelser, som blev iværksat, efter at sagen om den formodede svindel med udbytteskat var kommet frem i sommeren 2015, jf. herom kapitel 13, afsnit 7.3, nedenfor.

43. E-mailveksling mellem SKAT og Skatteministeriet om udkast til lovforslag L 98 FT 2014-15

43.1 Jeanette Nielsens mail af 25. august 2014 om udvidelse af indberetningspligter

43.1.1 Den 25. august 2014 skrev Jeanette Nielsen en e-mail til Susi Hjorth Bærentzen, Skatteministeriets departement, med Andreas Bo Larsen og Susanne Thorhauge c.c. Af mailen fremgår:

> ***Emne:*** *lovforslag i intern høring*
>
> *Du har sendt forslag til lov om ændring af kildeskatteloven, kursgevinstloven, selskabsskatteloven, virksomhedsskatteloven og forskellige andre love … i intern høring.*

Der er jo bl.a. tale om diverse ajourføringer og i den forbindelse vil jeg høre, om det er muligt at få endnu en ændring med i lovforslaget.

Det drejer sig om indberetningspligterne efter skattekontrolloven, hvor vi har brug for, at et selskab ved indberetning/angivelse udloddet udbytte og udbytteskat til de enkelte udbyttemodtagere, oplyser om hvilken regnskabsperiode udlodningen relaterer sig til. Vi skal bruge oplysningen til at foretage maskinelle kontroller i forhold til oplysninger på selskabets selvangivelse. Jeg har lavet en kort beskrivelse af vores udfordringer i vedlagte.

Jeg har tidligere – telefonisk – nævnt problemstillingen overfor Andreas Bo Larsen, hvorfor han er CC på denne mail.

43.1.2 Den korte beskrivelse, som Jeanette Nielsen omtaler i sin e-mail, er dateret 21. august 2014 og havde dette indhold:

Indberetning af udbytte og udbytteskat

<u>Afregning Erhvervs forslag:</u>
Det foreslås, at der i skattekontrollovens bestemmelser indføres pligt til indberetning af regnskabsperiode (indkomstår) for det udloddende selskab ved indberetning af udbyttemodtagere.

<u>Problemstilling:</u>
Der er gennemført ændringer af SKATs TastSelv løsning til indberetning af udbytte og udbytteskat med virkning fra 1. januar 2014. Indberetningsløsningen anvendes af alle selskaber, der udlodder udbytte, dog således at indberetninger af udbyttemodtagere foretages af VP m.fl. gennem eKapitals digitale løsninger, hvis der er tale om børsnoterede selskaber.

Den væsentligste ændring, der er gennemført i TastSelv-løsningen er, at de indberettede oplysninger om den indeholdte udbytteskat på hver udbyttemodtager sammentælles i indberetningsløsningen, og danner grundlag for afregning og opkrævning af udbytteskatten.

Der foretages således – som udgangspunkt – ikke længere en særskilt angivelse/indberetning af det samlede udbytte og udbytteskat.

Tidligere skulle selskabet både indberette oplysninger om udbyttemodtagere og indberette en udbytteangivelse med opgørelse af det samlede udbytte og udbytteskat. I forbindelse med indberetning af udbytteangivelsen skulle selskabet oplyse

dato for vedtagelsen af udbytteudlodningen, og oplyse hvilken regnskabsperiode udlodningen relaterede sig til.

Oplysningen om regnskabsperioden får vi ikke ved indberetning af udbyttemodtagere, og det giver en række system- og kontrolmæssige problemer. Der henvises til uddybende beskrivelse nedenfor.

Afregning Erhverv har – indtil videre – afstået fra at implementere mulighed for at indberette regnskabsperiode ved indberetning af udbyttemodtager på grund af vores usikkerhed eller tvivl om hjemmelsgrundlaget.

<u>Den tidligere proces for afregning og kontrol:</u>
Som nævnt ovenfor har selskabet tidligere indberettet både en udbytteangivelse og oplysninger om de enkelte udbyttemodtagere. Der var tale om to adskilte indberetninger (og to adskilte blanketter), og det var udbytteangivelsen med opgørelse af det samlede udloddede udbytte og udbytteskat, der var grundlaget for SKAT s registrering af udbytteskattekravet overfor selskabet.
Ved indberetning af udbytteangivelsen skulle samtidig oplyses, hvilken regnskabsperiode som udbyttet relaterede sig til.

Foretager et selskab eksempelvis en udbytteudlodning med vedtagelsesdato den 1. maj 2013 kan denne være besluttet på grundlag af den afsluttede regnskabsperiode 01.01.2012-31.12.2012 (hvis kalenderår), eller der kan være tale om en aconto udlodning, som er besluttet på grundlag af den igangværende regnskabsperiode 01.01.2013-31.12.2013.

Oplysningerne om regnskabsperioden blev helt konkret brugt til kontrol i forhold til selskabets selvangivelse – felt 37, hvor der skal oplyses om årets udbytteudlodning.

Der kunne foretages en maskinel sammenholdelse af oplysningerne. Var der på selvangivelsen oplyst om en udbytteudlodning, uden at der var registreret en udbytteangivelse for samme regnskabsperiode, fik selskabet et rykkerbrev fra SKAT.

Intern Revision har udfærdiget en rapport om SKATs administration af udbytteskatten og har i den forbindelse kommet med anbefalinger om opfølgning på den nævnte kontrol.

<u>Den nuværende proces for afregning og kontrol:</u>
Selskabet indberetter nu alene oplysning om udbyttemodtagere, herunder vedtagelsesdato, CPR/CVR-nr. modtaget udbytte før skat, pct. sats, indeholdt skat o.s.v. Der foretages på baggrund heraf en systemmæssig opgørelse af den udbytteskat,

som selskabet skal betale på vegne af modtagerne. Dette udbytteskattekrav overføres til selskabets skattekonto.

Selskabets regnskabsperiode skal ikke oplyses. De indberettede oplysninger om udbyttemodtagere kan således relatere sig til to forskellige regnskabsperioder og vi ved ikke – ud fra vedtagelsesdatoen alene – hvilken regnskabsperiode, der er den rigtige.

Det betyder, at vi ikke kan gennemføre de maskinelle kontroller over til felt 37 i selskabets selvangivelse, da der er en væsentlig risiko, at vi rykker en del selskaber, der har foretaget en korrekt indberetning/angivelse.

Den indberettede regnskabsperiode har været "grundstenen" i de bagvedliggende systemer, og den "manglende" regnskabsperiode, har givet en række andre udfordringer, som vi p.t. arbejder på at løse.

<u>Afregning Erhvervs konklusioner:</u>
Det er Afregning Erhvervs opfattelse, at det er væsentligt at få reetableret den nævnte kontrol, og foreslår at pligten til at indberette det udloddende selskabs regnskabsperiode indarbejdes i skattekontrolloven ved førstkommende lejlighed.

Ændringen vil medføre omkostninger til tilretning af indberetningsløsning på TastSelv Erhverv samt tilretning af system 3S.

43.2 Skatteministeriets svar

Andreas Bo Larsen besvarede den 24. september 2014 denne e-mail med en e-mail stilet til Jeanette Nielsen og Susi Hjorth Bærentzen og med Susanne Thorhauge og Tina Charlotte Olsen c.c. Af svaret fremgår:

Vi mener ikke rigtigt, at det har en naturlig sammenhæng med Susis lovforslag.

Som tidligere nævnt er det dog noget, som vil kunne tages med, når vi skal revidere skattekontrolloven.

43.3 Senere e-mailveksling om emnet

43.3.1 I en e-mail af 5. januar 2015 til Kaj-Henrik Ludolph, kontorchef, Jura og Samfundsøkonomi, med Susanne Thorhauge c.c. fulgte Jeanette Nielsen op på Andreas Bo Larsens e-mail af 24. september 2014. Det hedder i mailen:

Vi har et andet problem ved vores udbytteindberetninger. Vores TastSelv-løsning for indberetning af udbytte blev ændret med virkning primo 2014, bl.a. med henblik på implementering af L67. I den forbindelse var jeg usikker på, om vi kunne kræve at selskabet – ved indberetning af udbyttemodtagere – indberetter den regnskabsperiode, som udlodningen vedrører. Det er derfor ikke p.t. muligt at indberette regnskabsperiode ved indberetning af udbyttemodtagere og det er problematisk bl.a. i forhold til vores kontrolmuligheder.

…

Jeg skal bemærke, at jeg har drøftet spørgsmålet mundtligt med Andreas Bo Larsen fra dep. og har fået den opfattelse, at det formentlig var nødvendigt at gennemføre en lovændring.

… vil jeg dog høre dig, om JURA/du finder, at en ændring af skattekontrolloven er påkrævet eller ej.

43.3.2 Kaj-Henrik Ludolph besvarede den 27. januar 2015 denne mail således:

Jeg mener godt, at vi kan indføre oplysning om regnskabsperioden igen. Min overvejelse er, at skattekontrolloven og dens indberetningsbekendtgørelse forudsætter oplysning om dato, hvilket i lyset af afstemningsbehovet giver god mening at forstå som inkluderende regnskabsperioden, og at SKAT derfor i praksis tidligere har krævet denne oplysning. Vi kan i lyset af dette genindføre denne praksis. Jeg har nævnt for Andreas Bo Larsen, at det vil vi gøre. Han noterede sig det med bemærkning, at der jo var et ønske om at lave en præcisering i revisionen af skattekontrolloven, hvilket han havde noteret til det brug.

44. SKATs direktions møde den 11. september 2014

44.1 Forberedelse af mødet

Ifølge dagsordenen og det medsendte materiale skulle der på mødet drøftes status på revision af udbytte og udbytteskat.

44.2 Opfølgningsprotokollen for 2. kvartal 2014

Det materiale, der blev udsendt til brug for mødet, omfattede blandt andet opfølgningsprotokollen for 2. kvartal 2014. Denne havde vedrørende *12-014: Revision af udbytte- og royaltyskat* med direktør Jens Sørensen som ansvarlig samme indhold

som protokollen for 1. kvartal 2014, idet der dog nu ved næsten alle punkterne var anført *(frist udskudt)*. Protokollen for 1. kvartal 2014 er omtalt i afsnit 32.2 ovenfor.

44.3 Mødet

44.3.1 I mødet deltog Jesper Rønnow Simonsen, Winnie Jensen, Karsten Juncher, Jonatan Schloss, Erling Andersen, Jan Topp Rasmussen, Anne Sophie Springborg Stricker, Jakob Østerbye og Jørgen Kromann Jørgensen (referent).

44.3.2 Af beslutningsreferatet fremgår:

> ***Emne***
> *Rapporter fra Rigsrevision og Intern Revision*
>
> ***Bemærkninger***
>
> *Direktionen tog kvartalsvis status på rapporter fra Rigsrevisionen og Intern Revision til efterretning.*

44.3.3 Forelæggelse for departementschef Jens Brøchner

Opfølgningsprotokollen for 2. kvartal 2014 blev efter mødet i SKATs direktion forelagt for departementschef Jens Brøchner. Af forelæggelsen fremgår:

> *Forelæggelse for departementschefen*
>
> *SKATs opfølgningsprotokol for 8.* [med håndskrift rettet til "2."] *kvartal vedrørende SIR-rapporter*
>
> *Bemærkninger*
>
> *Vedlagt er SKATs opfølgningsprotokol for SIRs revisioner af SKAT fordelt på forretningsområder. SKATs kontor for Økonomisk Koordinering følger op på alle anbefalinger afgivet af SIR. Forsiden på opfølgningsprotokollen viser et overblik over revisionerne, og inddeler dem i rød/gul/grøn afhængig af SIRs samlede vurdering af revisionen samt en farvemarkering for fremdriften i implementeringen (den højre kolonne). De efterfølgende bilag opridser anbefalingerne for hver rapport, de planlagte aktiviteter til imødegåelsen af kritikken samt en status på aktiviteten (afsluttet, udsat m.v.). En grøn (tilfredsstillende) revision kan godt indeholde anbefalinger.*
>
> *Der er 2 røde (ikke tilfredsstillende), 11 gule (ikke helt tilfredsstillende) og13 grønne (tilfredsstillende) rapporter. Siden seneste opfølgningsprotokol fra 1. kvartal er der*

indarbejdet tre nye rapporter, og anbefalingerne fra to rapporter er blevet færdiggjort (disse fremgår dermed ikke længere af opfølgningsprotokollen).

Økonomi og Styring vil løbende følge op på, at der er den fornødne fremdrift i implementeringen af anbefalingerne.

Revisionsprotokollen blev godkendt på SKATs direktionsmøde d 11. september, og indgår som et bilag til pkt. 4 på kvartalsmødet d. 26. september. Det forventes, at opfølgningen for3. kvartal vil blive forelagt SKATs direktion medio november.

lndstllllng

Det indstilles, at vedlagte opfølgningsprotokol tages til efterretning.

Forelæggelsen er udarbejdet af Lars Bødker Madsen, godkendt af kontorchef Kristian Hertz den 18. september 2014 og påtegnet af Jens Brøchner den 23. september 2014.

45. Kvartalsstatus vedrørende 3. kvartal 2014

45.1 Handleplanen vedrørende SIRs rapport af 30. maj 2013

45.1.1 Den 17. september 2014 skrev Jens Madsen til Jens Sørensen med blandt andre Iben von Hallas c.c., en e-mail, hvoraf fremgår:

Direktionen skal primo november 2014 have forelagt kvartalsstatus vedr. revisionsrapporter fra Intern Revision for 3. kvartal.

l den forbindelse skal jeg bede om en status på de rapporter, som omfatter dit forretningsområde.

Af vores protokol fremgår nedenstående 8 rapporter. Vedhæftet i word-format er protokol over disse rapporter indeholdende anbefalinger, aktiviteter og frister på aktiviteterne.

...

12-014: *Revision af udbytte- og royaltyskat*

45.1.2 Med en e-mail af 10. oktober 2014 sendte Iben von Hallas kvartalsstatus fra Inddrivelse til Jens Madsen cc. bl.a. Jens Sørensen, René Frahm Jørgensen og Frank Høj

Jensen. Mailen var vedhæftet en oversigt med handleplaner vedrørende hver enkelt åbentstående rapport fra SIR.

Vedrørende handleplanen for *12-014 Revision af udbytte- og royaltyskat* er under bemærkninger anført:

> *Stabil fremdrift. Realistiske tidsfrister – dog stadig en del handlinger, der ikke er udførte.*

45.1.3 Af handleplanen fremgår blandt andet:

> ***Pkt. 3.7.***
> ***SIRs anbefaling/bemærkninger***
> *Der er behov for, at der bliver etableret et overordnet ansvar (ledelsesmæssigt fokus) for hele processen til håndtering af udbytteskat.*
>
> ***Handling***
> ***Fagområde: Betaling & Regnskab***
> ***Ansvarlig:*** *Dorthe Pannerup Madsen*
> ***Procesejer:*** *Jeanette Nielsen, Afregning Erhverv. Lena Bardrum, Afregning Person.*
> *…*
> *Beskrivelse af opgaver og ansvarsområder forventes færdig ved udgangen af august måned 2014.*
>
> *…*
> ***Frist***
> *30-04-2014*
> *Frist skal ændres til 30.09.2014*
>
> *Punktet afsluttet.*
> *…*
>
> ***Pkt. 3.3.***
> ***SIRs anbefaling/bemærkninger***
> *Der er behov for, at der bliver etableret afstemning eller anden form for kontrol som sikrer, at alle data leveres nøjagtigt og fuldstændigt mellem systemerne.*
>
> ***Handling***
> ***Fagområde: Betaling & Regnskab***
> ***Ansvarlig:*** *Dorthe Pannerup Madsen*
> ***Procesejer:*** *Jeanette Nielsen, Afregning Erhverv. Jette Zester, Afregning Person.*
> *…*

Betaling & Regnskab vil i samarbejde med relevante system- og procesejere afklare hvilke afstemninger, der er mulige i Ny Tastselv samt overveje mulige kontroller i Intern Kvalitetssikring

3.10.13:
Afregning Erhverv har det overordnede Procesejerskab.
De tager initiativ til indkaldelse til 1. møde i arbejdsgruppen bestående af Afregning Erhverv, Afregning Person, samt Lisbeth Rømer I Dorthe Pannerup Madsen fra Betaling & Regnskab.
Punkterne 3.3-3.4-3.6-3.7-3.8 behandles i Arbejdsgruppen.

Arbejdsgruppen har holdt møder den 7. og 27. november 2013, den 18. december 2013 og den 8. januar 2014. Næste møde planlægges til ultimo januar 2014.

Arbejdsgruppen er påbegyndt beskrivelse af opgaver og ansvarsområder i Afregning Erhverv, Betaling og Regnskab samt Afregning Person.

Denne beskrivelse forventes færdig ultimo januar måned 2014
...
Opdatering 15.08.2014:
Der er planlagt møde den 1. september 2014 for at få afklaret hvorledes der bedst arbejdes videre med punkt 3.3.

I mødet deltager blandt andet revisionschef Kurt Wagner.

Fristen forventes ikke at kunne overholdes, da det er en udviklingsopgave, som vil kræve udarbejdelse af kravsspecifikation, omkostningsskøn samt bevilling af budget til opgaven.

30.09.2014
Der er ivværksat et arbejde, hvor det undersøges, hvorvidt afstemning i fødesystemerne allerede er tilgængelige eller hvorledes en proces herfor kan tilrettelægges.
Der er planlagt møde den 6. november 2014 med deltagelse af SIR.

Frist:
30.04.2014
Frist skal ændres til 30.09.2014

Frist ændres til 31.12.2014

Pkt. 3.6 + 3.8
SIRs anbefaling/bemærkninger

Der er behov for at foretage afstemning mellem angivelse og indberetning.
...
Handling
Fagområde: *Betaling & Regnskab*
Ansvarlig: *Dorthe Pannerup Madsen*
Procesejer: *Jeanette Nielsen, Afregning Erhverv.*

Betaling og Regnskab vil i samarbejde med procesejer afklare hvilke afstemninger, der periodisk skal sikre afstemning mellem angivelse (manuelle angivelse og Tast-selv) og betaling.

Procesejer:
Ny indberetningsløsning på TastSelv Erhverv vil sikre, at den samlede angivne udbytteskat (og udbytte) er i overensstemmelse med den skat og det udbytte, der henføres til de enkelte modtagere – f.s.v.a. de aktier/selskaber, der ikke administreres via Værdipapircentralen. Der er ikke taget endelig beslutning om gennemførelse af ændringen på TastSelv Erhverv, men der planlægges efter et idriftsættelsestidspunkt medio 2014. Den nævnte løsning bør suppleres med en afstemningsprocedure mellem angivelse af den samlede udbytteskat og den skat, der indberettes på de enkelte modtagere via eKapitals indberetningsløsninger. Procesejer deltager i afklaring af nødvendige afstemninger.

3.10.13:
Afregning Erhverv har den overordnede Procesejerskab.
De tager initiativ til indkaldelse til 1. møde i arbejdsgruppen bestående af Afregning Erhverv, Afregning Person, samt Lisbeth Rømer/Dorthe Pannerup Madsen fra Betaling & Regnskab.
Punkterne 3.3-3.4-3.6-3.7-3.8 behandles i Arbejdsgruppen.

Arbejdsgruppen har holdt møder den 7. og 27. november 2013, den 18. december 2013 og den 8. januar 2014. Næste møde planlægges til ultimo januar 2014.
Arbejdsgruppen er påbegyndt beskrivelse af opgaver og ansvarsområder i Afregning Erhverv, Betaling og Regnskab samt Afregning Person.
Denne beskrivelse forventes færdig ultimo januar måned 2014.

Opdatering 05.05.2014:
Arbejdsgruppen holder møde den 6. maj 2014 vedrørende beskrivelse af opgaver og ansvarsområder.
Til mødet har Betaling og Regnskab udarbejdet 1. udkast til beskrivelse af opgaver og ansvarsområder. Beskrivelsen har været forsinket som følge af driftsmæssige opgaver samt ressourcesituationen på Udbytteskat.

Opdatering 15.08.2014:
Arbejdsgruppen er ved at undersøge, hvorvidt der fra Business Objekt eller direkte fra eKapital kan foretages udsøgning, så der kan ske afstemning mellem angivelse og betaling.
Fristen forventes overholdt.

30.09.2014
Det er konkluderet, at afstemning via Business Objekt ikke anses for at være en af stemning, men udelukkende "et øjebliksbillede" og dermed ikke kan bruges til af stemning.

Der er iværksat et arbejde, hvor det undersøges, hvorvidt afstemning i fødesystemerne allerede er tilgængelige eller hvorledes en proces herfor kan tilrettelægges.
Der er planlagt møde den 6. november 2014 med deltagelse af SIR.

Frist
30.04.2014
Frist skal ændres til 30.09.2014

31.12.2014

...

Pkt. 3.4
SIRs anbefaling/bemærkninger:
Der er behov for, at SKAT sikrer sig bedre imod, at der ikke sker uretmæssig refusion af udbytteskat.
Fagområde: *Betaling & Regnskab*
Ansvarlig: *Dorthe Pannerup Madsen*
Procesejer: *Jeanette Nielsen, Afregning Erhverv.*

Handling
Betaling & Regnskab vil i samarbejde med procesejer, Jeanette Nielsen afklare om det er muligt at indlægge yderligere kontroller.

...

Opdatering 15.08.2014
Arbejdsgruppen skal beskrive yderligere kontroller, så der ikke sker uretmæssigt refusion af udbytteskat.
30.09.2014
Proces for refusion af udbytteskat skal beskrives.

Frist
31.12.2013
Frist skal ændres til 30.04.2014

31.12.2014

Pkt. 3.4
SIRs anbefaling/bemærkninger:
Der er behov for, at der i forretningsgangene for udbetaling af refusion beskrive, hvad der skal kontrolleres/påses forinden anmodning imødekommes.
Fagområde: *Betaling & Regnskab*
Ansvarlig: *Dorthe Pannerup Madsen*
Procesejer: *Jeanette Nielsen, Afregning Erhverv.*

Handling
Betaling & Regnskab vil i samarbejde med procesejer, Jeanette Nielsen afklare om det er muligt at indlægge yderligere kontroller, eventuelt at der i forbindelse med sandsynlighedskontrollen/regnskabsgodkendelsen indarbejdes et punkt i SKATs vejledning regnskabsafslutning – lokale firmakoder.

30.09.2014
Proces for refusion af udbytteskat skal beskrives.

Frist
31.12.2013
Frist skal ændres til 30.04.2014

31.12.2014

Handleplanen dannede grundlag for udarbejdelse af opfølgningsprotokollen for 3. kvartal 2014, jf. afsnit 48.2 nedenfor.

46. Refusion og indtægt udbytteskat, 3. kvartal 2014

46.1 Refunderede beløb

Mio. kr.	*2013*	*2014*	*Ændring i forhold til året før*	*Ændring målt i procent*
Juli	*327*	*729*	*402*	*123%*
August	*126*	*614*	*488*	*387%*
September	*50*	*135*	*85*	*170%*

46.2 Indtægtslisterne

Mio. kr.	*2013*	*2014*	*År til dato 2013*	*År til dato 2014*
Juli	*971*	*-342*	*7.304*	*6.185*
August	*85*	*-181*	*7.389*	*6.004*
September	*580*	*57*	*7.969*	*6.061*

47. Møde med SIR 20. november 2014

Som led i opfølgningen på SIRs rapport af 30. maj 2013 blev der holdt møder mellem medarbejdere, der var beskæftiget med udbyttebeskatningen, og medarbejdere fra SIR.

47.1 Forberedelse af mødet

47.1.1 Forud for et møde, der var berammet med SIR til den 6. november 2014, skrev Jeanette Nielsen den 31. oktober 2014 en e-mail til Lars Kørvell med Søren Kristensen, Kurt Wagner, Dorthe Pannerup Madsen og Susanne Thorhauge c.c.:

> *Jeg vedlægger, som aftalt, notater/korrespondance, som blev nævnt på vores sidste møde.*
>
> *Vi har endvidere – som nævnt – arbejdet med en samlet beskrivelse af opgaver og snitflader i forhold til Udbytte, herunder også noteret vores bemærkninger til, hvorledes der kan arbejdes videre med håndtering af de enkelte forhold, der er nævnt i jeres rapport fra maj 2013. Dette er fortsat under udarbejdelse og er ikke vedlagt.*
>
> *Som jeg nævnte i telefonen ligger der nu et andet vigtigt møde samtidig med det, som vi har aftalt den 6. november 2014. Jeg vil på mandag se på, om jeg kan finde en ny dato for vores møde umiddelbart efter den 6. november.*

47.1.2 Det andet vigtige møde, som Jeanette Nielsen omtaler i sin mail, var et møde om opfølgning på OECD's TRACE-projekt. Som led i fremskaffelsen af materiale til brug for Rigsrevisionens undersøgelse skrev Jens Madsen den 24. november 2015 en e-mail til Torsten Gade Sigvertsen, hvoraf fremgår:

> ***Emne:*** *Materiale om Trace til Rigsrevisionen*
> *Vi har undersøgt, hvad der findes af materiale om Trace. Det mest aktuelle kan vi finde her i huset og ifølge vores oplysninger er der er holdt ét møde mellem departementet og SKAT. Det var et informationsmøde den 6. november 2014, hvor der ikke blev truffet nogle beslutninger, og der ikke blev taget referat.*

47.1.3 Efter sin e-mail af 31. oktober 2014, jf. afsnit 47.1.1 ovenfor, skrev Jeanette Nielsen den 4. november 2014 en e-mail til Dorthe Pannerup Madsen, Lone Lambert Jensen og lame Pedersen, hvoraf fremgår:

> ***Emne:*** *møde intern revision om udbytte*
>
> *Vi har jo afholdt et møde med SKATs Interne Revision om status på arbejdet med bemærkninger i revisionsrapport fra maj 2013 om udbytteskat, herunder især SIRs bemærkning om, at der skal etableres afstemning/kontrol af, at data afleveres korrekt mellem systemerne. SIRs tilbagemelding på dette møde var bl.a., at afstemninger og kontroller, ikke kan dokumenteres ved (eller bygge på) udsøgninger i B.0.*
> *Vi aftalte et opfølgningsmøde, som p.t. er planlagt til den 20. november 2014. For at få det fornødne udbytte af opfølgningsmødet har jeg arbejdet lidt på vedlagte notat. Det er en (forholdsvis banal) beskrivelse af data flowet samt en disposition/skabelon for beskrivelse af risikoområder, nuværende kontroller og forslag til nye løsninger. Notatet er alene tænkt, som afsæt for en mere konkret diskussion af afstemningsproblematikker på mødet og identifikation af, om der kan ske manuel håndtering og/eller minimale systemændringer – eller vi er ude i mere grundlæggende systemændringer, som vi/jeg ikke umiddelbart har mulighed for at handle på.*
> *Jeg vil rigtig gerne høre jeres bemærkninger til vedlagte inden mødet den 20., herunder eventuelle input til risici og løsningsforslag. Vi kan eventuelt holde et kort møde.*

47.1.4 Der blev sendt en reservation til et møde den 19. august 2014 kl. 13-15. Som arrangør er anført Jeanette Nielsen, og indkaldelsen blev sendt til Dorthe Pannerup Madsen, Susanne Thorhauge, Henrik Kofoed Espersen, Lars Kørvell (fra Intern Revision), Karina Tangaa Jul Andersen og Søren Kristensen. I indkaldelsen foreslår Jeanette Nielsen denne dagsorden:

1. Orientering om status på arbejdet med revisionsrapporten.

2. Drøftelse af revisionsrapportens punkt. 3.3 "Der er behov for at der bliver etableret afstemning eller anden form for kontrol som sikrer, at alle data leveres nøjagtigt og fuldstændigt mellem systemerne". Herunder:

- *Hvilke systemer er relevante J (NTSE til 3S; 3S til SAP PS; SAP PS til Skattekonto; 3S til UDBY; UDBY til årsopgørelsen)*
- *Stikprøver eller fuld afstemning?*
- *Hvor ofte bør kontrollen foretages?*
- *På hvilket niveau skal afstemning foretages?*
    - *Overensstemmelse i antal data/transaktioner?*
    - *Afstemning af indhold af dato? Hvilket indhold er vigtigst?*
    - *Hvordan dokumenteres og udfindes årsag til eventuelle differencer?*

47.1.5 Den 19. november 2014 sendte Jeanette Nielsen en e-mail til Lars Kørvell og Kurt Wagner, Susanne Thorhauge, lame Pedersen og Dorthe Pannerup Madsen og med Johan Clemmesen c.c. med dette indhold:

Som oplæg til mødet i morgen vedlægger jeg en simpel skitse af dataflow mellem systemerne. Endvidere har jeg noteret kendte fejlmuligheder.

Jeg ønsker en dialog om muligheder for konkrete tiltag, der sikrer en bedre kontrol af, at alle data leveres mellem systemerne.

Det ønskes nærmere klarlagt, hvad vi som "procesansvarlig" og som "Udbytteadministration" har mulighed for at handle på, og hvor det eventuelt er nødvendigt med mere gennemgribende systemændringer.

47.2 Skitse af dataflow

Af den skitse, som Jeanette Nielsen henviste til i sin e-mail, fremgår blandt andet:

Oplæg til brug for møde den 20. november 2014- overførsel af data mellem systemer – udbytteskat.

Det er i SIRs rapport fra maj 2013 tilkendegivet, at der er et behov for, at der bliver etableret afstemning eller anden form for kontrol som sikrer, at alle data leveres nøjagtigt mellem systemerne. l nedenstående er skitseret et dataflow for indberetninger vedrørende udbyttemodtagere og udbytteskat, som det ser ud p.t., samt en overordnet beskrivelse af problemområder. På mødet ønskes en drøftelse af mulighederne for konkrete løsninger.

Beskrivelse af hovedlinje i dataflow – udbytteskat.

…

Detaljer i systemoverblik ses her: …

Selskabet indretter oplysninger om udbyttemodtagere via NTSE. De indberettede data tømmes til 3S en gang i døgnet; ca. kl. 16:00. Data overføres som filer fra 3S til henholdsvis SAP PS (dagligt kl. 16:30) og RKO.
Data i RKO udstilles i borgerens skattemappe samt indgår i borgerens årsopgørelse. Der er ingen automatisk overførsel af data i forhold til selskabers årsopgørelse.

Data fra SAP PS overføres dagligt (kl. 18:30) til selskabets skattekonto til betaling. Det er den indberettede udbytteskat på de enkelte udbyttemodtagere, som danner den samlede angivelse af udbytteskat, der overføres til Skattekontoen.

Den anden mulighed er, at der indberettes oplysninger om udbyttemodtagere via E-kapital. I denne situation kan indberetningerne ikke danne en samlet udbytteangivelse, og det udloddende selskab skal indberette en samlet udbytteangivelse via NTSE. Disse data overføres på samme måde til 3S og videre til SAP PS/Skattekonto.

Overførsel af data fra NTSE til 35

Risiko:
Data, der er indberettet via NTSE, ligger på et mellemlager. Der er en risiko for, at ikke alle data på mellemlageret overføres til 3S.
Der er p.t. konstateret forskellige konkrete problemstillinger i den forbindelse. Der er tale om

…

Nuværende kontrolhandlinger:

SKAT:
l henhold til driftsplanen modtager SKAT – en gang om måneden – et udtræk fra mellemlageret med henblik på håndtering af data, der ikke kan overføres. Udbytteadministrationen v/Betaling & Regnskab gennemgår udtrækket/listen.

Der foretages ingen yderligere kontroller. SKAT har ikke med den nuværende systemløsning mulighed for at se, hvad der er indberettet i NTSE. SKAT kan ikke selv trække lister fra NTSE eller 3S.

CSC:
Der henvises til ovenstående. Der foretages ikke yderligere, jf. mundtlig tilkendegivelse på møde den 12. september 2014. CSC oplyste på mødet, at system 3S ikke er bygget som et "bogføringssystem", hvor man kan følge en transaktion. Eksempelvis er det ikke muligt at fremsøge data, der er overgået til 35 i et bestemt tidsrum og/eller med et bestemt indberetningstidspunkt

<u>Forslag til nye tiltag:</u>

Der arbejdes p.t på at finde en anden løsning/beskrivelse af regel for fastsættelsen af det udloddende selskabs indkomstår, så alle data kan overføres til 3S. Det skulle sikre, at data fremadrettet kan leveres til 3S, men det sikrer ikke en særlig afstemning- eller kontrolprocedure.

Overførsel af data fra 35 til RKO

Risiko:
Der er risiko for, at filen ikke afleveres/indlæses i RKO samt at filstrukturen ikke er korrekt. Der er konstateret fejl i 2014. Fejlen blev opdaget ved henvendelser fra borgere om forkerte registreringer i skattemappen. Der er sket rettelse af filstrukturen. SKAT har ikke med den nuværende systemløsning adgang til at kontrollere overførslerne.

Nuværende kontrolhandlinger:

SKAT: *Ingen*
CSC: *Ingen, jf. mundtlig tilkendegivelse på møde den 12. september 2014.*

Forslag til nye tiltag:

Overførsel af data fra 35 til SAP PS

Risiko:
Der er risiko for, at filen ikke afleveres/indlæses i SAP PS samt at filstrukturen ikke er korrekt. Der er konstateret eksempler på, at filer ikke indlæses i SAP PS.
Der er risiko for, at der ligger data i 3S, som ikke indgår på filen.

Nuværende kontrolhandlinger:
SKAT: Filerne afleveres i en nummerrækkefølge; d.v.s. at SKAT vil opdage, hvis der mangler et nummer i rækken. Det kontrolleres hver dag om der mangler numre i rækken. Der kan imidlertid godt gå dage, hvor der ingen filer ligger til overførsel, hvorfor der godt kan gå få dage inden SKAT retter henvendelse til CSC. …
CSC: Ingen, jf. mundtlig tilkendegivelse på møde den 12. september 2014.

Forslag til nye tiltag:
Det vurderes, at det er muligt at trække rapport fra SAP PS med henblik på kontrol af at indholdet af filen er overført.

- *Bør det i givet fald gøres dagligt?*
- *Er det tilstrækkeligt at afstemme det samlede antal posteringer og det samlede skattebeløb?*
- *Andre forslag?*

47.3 Mødet

Der foreligger ikke noget referat fra mødet med Intern Revision den 20. november 2014.

47.4 Det udaterede notat fra formentlig efteråret 2014

Der foreligger imidlertid et udateret notat med en indholdsfortegnelse, der svarer til den, der fremgik af den mødeindkaldelse af 11. marts 2014 til arbejdsgruppen, der er gengivet i afsnit 27.1.2 ovenfor.

47.4.1 Efter dets indhold og de påtegninger, der er påført det, jf. afsnit 47.4.2 nedenfor, antager vi, at notatet i den foreliggende udgave stammer fra efteråret 2014. Af notatet fremgår blandt andet:

Baggrund

Foranlediget af en revisionsmæssig gennemgang af udvalgte opgaver og processer i Udbytteadministrationen er nedsat en arbejdsgruppe, der har til formål at afdække og beskrive opgaver og ansvarsområder i forbindelse med administration af den samlede proces for angivelse og betaling af udbytteskat.

Arbejdsgruppen har haft særligt fokus på løsningsbeskrivelse i forhold til bemærkninger fra Intern Revision, jf rapport af 30. maj 2013.

Arbejdsgruppens arbejde og konklusioner er beskrevet i nærværende notat, der indeholder følgende:
I Beskrivelse af opgaver og ansvarsområder i forhold til Betaling og Regnskab, Afregning Person, Afregning Erhverv beskrives. Beskrivelsen skal resultere i

- *Klarhed om opgave- og ansvarsfordeling*
- *Vurdering af behov for ressourcer*
- *Vurdering af behov for kompetencer*
- *Vurdering af behov for ny struktur og nye arbejdsgange*
- *Vurdering af behov for øget samarbejde og udveksling af information, henunder inddragelse af andre enheder i SKAT.*

II En konkret plan for opfølgning på bemærkninger fra Intern Revision, herunder revisionsrapportens punkt 3,3 + 3.4 + 3.6 + 3.7 + 3.8. Den skal resultere i

- *En konkret (men overordnet) løsningsbeskrivelse*
- *Placering af ansvar for gennemførelse af løsningsbeskrivelsen*

I arbejdsgruppen deltager Jeanette Nielsen, Afregning Erhverv, Henrik Kofoed Espersen, Afregning Erhverv, Lisbeth Rømer, Betaling og Regnskab, Dorthe Pannerup Madsen, Betaling og Regnskab.

1. Opgaver og ansvarsområder i Afregning Erhverv.

1.1. Beskrivelse af opgaver og ansvarsområder.

Det er på møde den 17. september 2013 mellem procesejer fra Afregning Person og procesejer fra Afregning Erhverv sket en drøftelse af revisionsrapportens punkt 3. 7., hvor det bemærkes, at der er behov for, at der bliver etableret et overordnet ansvar (ledelsesmæssig fokus) for hele processen til håndtering af udbytteskat.

Det blev besluttet, at det overordnede procesansvar for administration og afregning af udbytteskat ligger i Afregning Erhverv. Afregning Erhvervs konkrete opgaver og ansvar beskrives nedenfor.

<u>Processer/forretningsgange</u>
Tilrettelæggelse af processer og forretningsgange vedrørende administrationen og afregning af udbytteskat foregår som udgangspunkt i Betaling og Regnskab.

Afregning Erhverv fungerer som sparringspartner efter anmodning fra Betaling og Regnskab. Især i forbindelse med etablering af nye forretningsgange ved implementering af nye IT-systemer og/eller ny lovgivning skal Afregning Erhverv indtage en aktiv rolle og indgå i dialog om konsekvenser for forretningsgange og processer.

Registrering af selskaber

Afregning Erhverv har det overordnede ansvar for registrering af selskaber; d.v.s. det overordnede ansvar for, at selskaberne har mulighed for at foretage en korrekt registrering, og at denne registrering bliver anvendt korrekt i SKATs afregningsprocesser. I forhold til udbytteskat har registreringen betydning for pligten til at indberette og indeholde udbytteskat (udlodder) og for oplysninger om udbyttemodtager og indeholdelsespct.

Der foreligger et styredata-ark til brug for Erhvervssystemet, der løbende opdateres.

<u>Modtagelse af udbytteangivelse og oplysninger om udbyttemodtager</u>

Afregning Erhverv har procesejeransvar i forhold til indberetninger fra unoterede selskaber og selve angivelsen af udbytte og udbytteskat, mens procesejerskab i forhold til modtagelse af indberetninger om udbyttemodtagere fra banker m.fl. (3. parts- indberetninger) ligger hos Afregning Person. Afregning Erhverv har imidlertid – som nævnt – det overordnede procesejeransvar for hele processen for administration og afregning af udbytteskat.

En sammenhæng i processerne – på tværs – af procesejerskabet sikres ved gensidig orientering og udveksling af informationer.

Betaling og Regnskab forestår modtagelse og indberetning af angivelse af udbytte, udbytteskat samt øvrige oplysninger om udbyttemodtagere, herunder sikring af at beløb bliver korrekt overført mellem IT-systemer. Afdelingen forestår endvidere fejlrettelser og refusioner. Der henvises til afsnit xx.xx.

Afregning Erhverv inddrages i spørgsmål af procesmæssig karakter. Der kan være tale om videreformidling af ønsker til lovgivningsmæssige initiativer, generel vejledning og information, generelle spørgsmål til sagsbehandling og øvrige forhold, som beskrevet under øvrige punkter/arbejdsopgaver.

<u>Blanketter</u>

Afregning Erhverv udarbejder udkast til nye blanketter. Det sker – som udgangspunkt – en gang årligt. Udkast sendes i høring hos Betaling og Regnskab og blan-

ketten færdiggøres af Vejledning og Kommunikation. Afregning Erhverv forestår beslutninger om udvikling af nye blanketter/modeller og/eller afskaffelse af blanketter.

<u>Fejlhåndtering</u>
Ved konstatering af systemfejl beskrives og meldes disse til IT – Person- og Erhvervsafregningssystemer. Afregning Erhverv orienteres om konstaterede fejl.

Afregning Erhvervs opgave kan være sparring i forhold til fastlæggelse af en proces til håndtering af indberetningsopgaven i forbindelse med systemfejl.
Afregning Erhverv forestår – via IT – bestilling af eventuelle ønsker til systemændringer.

<u>Indberetningsløsninger og andre IT-løsninger.</u>
Afregning Erhverv har det overordnede ansvar for indberetningsløsninger, herunder at lovkrav opfyldes, at løsningen er brugervenlig, effektiv i processuel og administrativ henseende m.v.

Udvikling af nye indberetningsløsninger sker i et samarbejde mellem Afregning Erhverv, Betaling og Regnskab og IT. Afregning Person inddrages i det omfang, det er relevant.

Ligger udviklingsopgaven i et projekt deltager Afregning Erhverv i projektet.
Krav til ændringer af indberetningsløsninger beskrives af Afregning Erhverv i samarbejde med IT – Person- og Erhvervsafregningssystemer. …

Der skal sikres et samspil mellem de forskellige systemer TastSelv Erhverv, 3 S, SAP PS, Skattekontoen, Erhvervssystemet, DataWarehouse, eKapital m.fl.

Afregning Erhvervs arbejder som procesejer især med TastSelv Erhverv, 3 S, SAP PS, Skattekontoen og Erhvervssystemet.

At der sker koordinering og korrekt overførsel af data mellem systemerne sikres ved gensidig orientering om konstaterede fejl og systemændringer mellem afdelingerne Afregning Erhverv, Afregning Person, Betaling og Regnskab og IT – Person- og Erhvervsafregningssystemer, herunder også relevante projekter …

<u>Selskabsselvangivelsen og årsopgørelsen i forhold til udbytte</u>
Afregning Erhverv har ansvar for indholdet af selskabsselvangivelsen i forhold til afregning af udbytteskat tager Afregning Erhverv stilling til eventuelle kontrolfelter på selskabsselvangivelsen, herunder implementeringen og anvendelsen af disse i det omgang oplysningerne skal indgå i en proces.

Afregning Erhverv har endvidere det overordnede ansvar for at indeholdte udbytteskatter kan modregnes i selskabsskatten på selskabets årsopgørelse.

...

Nye initiativer/strategiske tiltag
Når ideer til nye initiativer og/eller strategiske tiltag vedrørende administrationen af udbytteskat opstår i henholdsvis Afregning Erhverv, Afregning Person, Betaling og Regnskab (eller andet sted) skal der foretages orientering og koordinering mellem afdelingerne inden disse formaliseres og viderebringes i andre fora.

Afregning Erhverv har det overordnede ansvar for gennemførelse af nye processer.

...

4. Bemærkninger fra Intern Revision.

4.1. Afstemning til fødesystemer (revisionsrapportens punkt 3.3.).
Der er behov for, at der bliver etableret afstemning eller anden form for kontrol som sikrer, at alle data leveres nøjagtigt og fuldstændigt mellem systemerne.

Betaling & Regnskab vil i samarbejde med relevante system- og procesejere afklare hvilke afstemninger, der er mulige i Ny Tastselv samt overveje mulige kontroller i Intern Kvalitetssikring.

4.2. Refusion af udbytteskat (revisionsrapportens punkt 3.4.).
Der er behov for, at SKAT sikrer sig bedre imod, at der ikke sker uretmæssig refusion af udbytteskat.

Betaling & Regnskab vil i samarbejde med procesejer, Jeanette Nielsen afklare om det er muligt at indlægge yderligere kontroller.

...

4.4. Organisering og ansvar på udbytteområdet (revisionsrapportens punkt 3.7.)

Revisionsrapportens delkonklusion:
Det er SIRs vurdering, at der er mange aktører og procesejere for området. Der bør efter SIRs opfattelse etableres et overordnet ansvar (ledelsesmæssigt fokus) for hele processen til håndtering af udbytteskat.

Arbejdsgruppens bemærkninger:
I revisionsrapporten oplyses om de forskellige aktører og deres rolle i forhold til udbytteområdet. Det er ikke nærmere angivet, hvorledes det findes problematisk i forhold til udbytteområdet. Arbejdsgruppen vurderer dog, at flere aktører på området har gjort det vanskeligere at koordinere og skabe sammenhæng i hele processen samt sikre, at ansvars- og opgavefordeling er klar.

Der er via arbejdsgruppens arbejde etableret en tættere dialog og opgavefordelingen/snitflader er drøftet og tydeliggjort.

Der er foretaget en omorganisering i april 2014, hvorefter det overordnede ansvar for indberetninger foretaget via eKapital ligger under Afregning Erhverv sammen med procesejer-ansvaret for afregning af udbytteskatten og indberetninger foretaget via TastSelv Erhverv. Procesejer-ansvaret er således samlet i et kontor/afdeling.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at øget ledelsesmæssig fokus bør udmøntes i en konkret stillingtagen til placering af de enkelte opgaver på udbytteområdet under hensyntagen til kompetencer og ressourcer.

Arbejdsgruppen anbefaler xxx
Ved Implementeringen af Ny Tastselv-løsning nedsættes en arbejdsgruppe mellem Betaling & Regnskab samt procesejer, hvor formålet bliver at beskrive den arbejdsmæssige proces samt belyse eventuelle fokusområder i forbindelse med fremtidig Intern Kvalitetssikring.

4.5. Opfølgning på tidligere undersøgelse (revisionsrapportens punkt 3.8.)

Revisionsrapportens delkonklusion:
Det er SIRs vurdering at SKAT nu har mulighed for en effektiv kontrol mellem det som selskaberne angiver og det der bliver indberettet om den enkelte udbyttemodtager. Et tidligere indsatsprojekt for de ikke indskrevne selskaber har vist, at der er mange fejl og et væsentligt beløb bliver ikke angivet og betalt. Det er SIRs vurdering at SKAT bør foretage løbende afstemning af angivet udbytteskat og indberetning.

Arbejdsgruppens bemærkninger:
Indberetningsløsningen for ikke indskrevne selskaber er ændret med virkning for vedtagelse af udbytteudlodninger foretaget den 1. januar 2014 eller senere. Den indeholdte udbytteskat bliver nu indberettet for hver udbyttemodtager og der sker en systemmæssig opgørelse af den samlede indberettede udbytteskat pr. vedtagelsesdato. Den samlede indberettede udbytteskat for de enkelte udbyttemodtagere danner grundlag for opgørelse af SKATs krav overfor selskabet.

Selskabet skal alene indberette en udbytteangivelse i de situationer, hvor der ikke er indberettet oplysninger om udbyttemodtager via TastSelv Erhverv. Den væsentligste undtagelse er således indberetninger om udbyttemodtagere foretaget via eKapital.

Da ændringerne i TastSelv Erhverv er gennemført på en sådan måde, at der ikke kan være uoverensstemmelse mellem den angivne indeholdte udbytteskat på den enkelte modtager, og den skat udbyttemodtager (personen) automatisk godskrives på sin årsopgørelse, foreligger der ikke længere et afstemningsmæssigt problem i relation til dette.

Der udestår fortsat et afstemningsmæssigt problem mellem den indberettede udbytte- angivelse og de indberettede oplysninger om udbyttemodtagere i forhold til eKapitalindberetningerne.

Arbejdsgruppen skal i den forbindelse bemærke følgende:

<u>Tilstrækkelige data</u>
I system 3 S har vi registreret udbytteangivelsen indeholdende følgende relevante oplysninger:

- *Det udloddende selskabs CVR-nr.*
- *Den samlede udbytteudlodning (Udbytte før skat) pr. vedtagelsesdato og pr. indkomstår.*
- *Den samlede indeholdte udbytteskat pr. vedtagelsesdato pr. indkomstår.*
- *Endvidere ligger oplysninger om fordeling af de samlede beløb på de forskellige satser.*

I e-kapital-indberetningerne ligger der bl.a. følgende oplysninger om de enkelte udbyttemodtagere:

- *Det udloddende selskabs CVR-nr.*
- *Udbytte før skat for hver udbyttemodtager pr. vedtagelsesdato.*
- *Den indeholdte udbytteskat for hver udbyttemodtager pr. vedtagelsesdato.*
- *Den pct. sats hvormed der er indeholdt udbytteskat.*

Fejlmuligheder

- *der skal ikke i alle tilfælde indberettes oplysninger om udbyttemodtager (medlemmer af kongehuset og/eller dispensationer).*
- *der kan forekomme situationer, hvor der er indberettet oplysning om udbyttemodtagere gennem begge kanaler – 3S og eKapital.*

Hvordan kan afstemning gennemføres

Det er på møde med Intern Revision den xx tilkendegivet at afstemning ved udsøgning af data via Business Object ikke kan anvendes som dokumentation for SKATs kontrol af de indberettede data.

Det er ikke muligt på anden måde, at fremfinde data fra eKapital-indberetningerne således, at der kan ske opsummering af det samlede udbytte før skat og den samlede indeholdte udbytteskat pr. udloddende selskab pr, vedtagelsesdato. Det er med andre ord ikke muligt at foretage udsøgninger direkte i eKapitaldata.

Der kan således bestilles relevante rapporter hos SKATs It-leverandør eller der kan foretages systemændringer, der tilgodeser at der sker den fornødne afstemning.

Arbejdsgruppens anbefaling

Der bør tages stilling til, om der skal afsættes ressourcer til nærmere analyse af hvorledes systemændringerne kan gennemføres.

Arbejdsgruppen vurderer, at der er tale om en forholdsvis ressourcekrævende opgave, som ikke kan løses i nærværende arbejdsgruppe.

Det videre analysearbejde kan tage udgangspunkt i en Business Object-udsøg-ning, som nærmere kan afdække eventuelle problemområder i forhold til manglende data/indberetninger og fejlmuligheder.

Arbejdsgruppen foreslår, at der eventuelt arbejdes videre på at undersøge mulighederne for en systemudvikling, hvor eKapital-indberetningerne (på samme måde som NTSE-indberetningerne) maskinelt kan danne et samlet krav på den udbytteskat, som selskabet skal indeholde.

Andre afstemningsmæssige problemstillinger:

- *Selskabsselvangivelsens felt 37 (oplysning om udloddet udbytte) sammenholdt med indberettede udbytteoplysninger.*

Der er tidligere foretaget systemmæssig sammenholdelse af felt 37 til den indberettede udbytteangivelse. På dette grundlag blev udsendt en rykkerskrivelse, såfremt der var oplyst om udloddet udbytte i felt 37 og ikke forelå en udbytteangivelse – eller omvendt. Efter implementering af ændringerne i TastSelv Erhverv bliver det vanskelig at opretholde denne rykkerprocedure. Det skyldes, at selskabets indkomstår (regnskabsperiode) ikke oplyses ved indberetning af udbyttemodtagere, hvorved den automatiske/systemmæssige sammenholdelse vil blive fejlbehæftet.

- *Juridiske personers selvangivelse af modtagne udbytter sammenholdt med indberettede udbytteoplysninger.*

Selskabet medregner modtaget udbytte på selskabsselvangivelsen og udbytteskatten bliver automatisk modregnet i selskabsskabsskatten på årsopgørelsen. Der ligger ingen systemmæssige kontroller af, at den medregnede udbytteskat svarer til den indberettede udbytteskat.

Med de nuværende systemløsninger kan der alene gennemføres en manuel kontrol. P.t. foretages ingen kontroller med mindre der gennemføres et indsatsprojekt.

Det er arbejdsgruppens anbefaling, at der foretages en vurdering af mulighederne for – efter implementering af ny indberetningsløsning for selskabsselvangivelsen – at forudfylde selvangivelsens felter med de indberettede oplysninger på samme måde som i den personlige selvangivelse.

Der er behov for at foretage afstemning mellem angivelse og indberetning.

Betaling og Regnskab vil i samarbejde med procesejer afklare hvilke afstemninger, der periodisk skal sikre afstemning mellem angivelse (manuelle angivelse og Tastselv) og betaling.

Procesejer:
Ny indberetningsløsning på TastSelv Erhverv vil sikre, at den samlede angivne udbytteskat (og udbytte) er i overensstemmelse med den skat og det udbytte, der henføres til de enkelte modtagere – fs.v.a. de aktier/selskaber, der ikke administreres via Værdipapircentralen. Der er ikke taget endelig beslutning om gennemførelse af ændringen på TastSelv Erhverv, men der planlægges efter et idriftsættelsestidspunkt medio 2014. Den nævnte løsning bør suppleres med en afstemningsprocedure mellem angivelse af den samlede udbytteskat og den skat, der indberettes på de enkelte modtagere via eKapitals indberetningsløsninger. Procesejer deltager i afklaring af nødvendige afstemninger.

...

47.4.2 Notatet er forsynet med tre kommentarbobler, markeret "JN", formentlig Jeanette Nielsen. Kommentarerne har i sig selv ingen betydning for vores undersøgelse, men markeringerne "JN" tyder på, at Jeanette Nielsen har læst notatet, jf. afsnit 47.5.2 nedenfor

47.5 Jeanette Nielsens e-mail af 6. januar 2016

47.5.1 Som led i undersøgelserne efter sommeren 2015 af forløbet sendte Jeanette Nielsen den 6. januar 2016 en e-mail til Anders Faurby. Af denne fremgår om arbejdet i arbejdsgruppen vedrørende SIRs rapport af 30. maj 2013:

> *… dagsorden for opstart af arbejdsgruppe, disposition for notat samt arbejdsdokument/skitse til notat (tillæg til beskrivelse vedlægges i PDF-format, da dette alene er udleveret på papir, og ikke er indarbejdet i det fælles dokument på share-point.) Som det fremgår er sidstnævnte dokument aldrig blevet færdiggjort, og har ikke været forelagt SKATs ledelse.*

47.5.2 Det fremgår ikke, hvilket dokument det er, Jeanette Nielsen omtaler som *aldrig … færdiggjort, og … ikke [har] været forelagt SKATs ledelse*. Borger- og retssikkerhedschefen har i sin redegørelse af februar 2016, side 14, om denne arbejdsgruppes arbejde anført: *Borger- og retssikkerhedschefen har i det gennemgåede materiale set et udkast til afrapportering fra arbejdsgruppen, men ingen endelig rapport.* Vi går på dette grundlag ud fra, at der er tale om det udaterede dokument, som et gengivet i afsnit 47.4.1 ovenfor.

48. SKATs direktions møde den 3. december 2014

48.1 Forberedelse af mødet

På mødet skulle ifølge den udsendte dagsorden som pkt. 8 drøftes *Kvartalsvis opfølgning på revisionsrapporter fra RR og SIR*. Blandt det materiale, der blev udsendt, var opfølgningsprotokollen for 3. kvartal 2014.

48.2 Opfølgningsprotokollen for 3. kvartal 2014

Opfølgningsprotokollen for 3. kvartal 2014 var udarbejdet på grundlag af handleplanen af oktober 2014, jf. afsnit 45.1.3 ovenfor.

Opfølgningsprotokollen for 3. kvartal 2014 svarer indholdsmæssigt til opfølgningsprotokollen for – senest – 2. kvartal 2014, jf. afsnit 44.2 ovenfor.

Pkt. 1 og 2 var dog anført som afsluttet (hvilket fortsat også gjaldt pkt. 7), mens fristerne for samtlige øvrige punkter var udskudt til den 31. december 2014, igen med angivelsen:

(Frist udskudt)

48.3 Mødet

48.3.1 I mødet deltog Jesper Rønnow Simonsen, Winnie Jensen, Karsten Juncher, Jonatan Schloss, Per Jacobsen, Jens Sørensen, Jan Topp Rasmussen, Anne Sophie Springborg Stricker og Jørgen Kromann Jørgensen (referent).

48.3.2 Af beslutningsreferatet fra mødet fremgår:

Emne
Rapporter fra Rigsrevisionen og Intern Revision

Bemærkninger
Direktionen tog kvartalsvis opfølgning på revisionsrapporter fra Rigsrevisionen og Skatteministeriets Intern Revision til efterretning.

49. SKATs direktions møde den 10. december 2014

49.1 Forberedelse af mødet

49.1.1 Formentlig i slutningen af november 2014 sendte Pia Eder til Richard Hanlov en e-mail, hvoraf blandt andet fremgår:

Hermed orienteringspakke om processtyring. Materialet blev drøftet på et møde med Jesper R. S. og styregruppen for god processtyring i torsdags i sidste uge.
…
Vi vil gerne have en drøftelse af, hvordan god processtyring passer med dine planer i forhold til omstruktureringen af din afdeling.
Direktionen skal have et oplæg om Processtyring i SKAT den 10. december og det er derfor vigtigt at oplægget er afstemt med de ændringer der skal ske/sker i din afdeling.

Richard Hanlov videresendte den 1. december 2014 denne e-mail til Jonatan Schloss:

Jeg er principielt enig i det meste omkring processtyring. Vi bliver dog nødt til at flage, at det giver 30 % mere arbejde i min afdeling, som i forvejen er i knæ ressourcemæssigt. Jeg skal kommunikere den øgede arbejdsmængde til chefer og medarbejdere – men at dette alt andet lige på sigt vil betyde, at vi skal være flere hoveder for at honorere opgaveporteføljen.

49.1.2 Til mødet forelå til dagsordenes pkt. 2 *God processtyring i SKAT* et forelæggelsesnotat udarbejdet af Pia Eder og Torben Schultz og godkendt af Jørgen Pedersen, hvoraf fremgår:

Indstilling:
Det indstilles at direktionen godkender
Procesejerafdelingerne, IT, Økonomi, Jura og driftsenhedernes roller og ansvar for kvalitet og retssikkerhed
Overordnede principper for implementering af God processtyring i SKAT (GPS), herunder merforbrug i specielt procesejerafdelingerne, etablering af enhed til støtte i processtyringen, kompetenceudvikling og ekstern konsulentbistand
Beslutter implementeringsplan med igangsætning februar 2015, samt forløb i de enkelte forretningsområder ud fra scenarie 2 (Kundeservice i 2015 og Indsats og Inddrivelse senere)
Økonomi igangsætter et implementeringsprojekt ud fra de beskrevne rammer. PID forelægges Change Board i januar.

Problemstilling:
Direktionen godkendte 2. juli 2014 målbillede for processtyring i SKAT, samt at der sammen med eksterne konsulenter udarbejdes plan for realisering af målbilledet omfattende et samlet koncept for processtyring i SKAT, roller og ansvar, instrumenter og fælles begreber, ressource- og kompetencemæssige forudsætninger samt plan for implementering af processtyringen.

Arbejdet skulle tage afsæt i disse udfordringer:

- *Utydeligt formål og mål for processtyringen i SKAT og uklarhed om procesejerrollen inkl. opgaver og ansvar*
- *Ansvarsfordeling og koordinering mellem aktører i processtyringen varierer på tværs af organisationen*
- *Der mangler mål og incitamenter for en tværgående processtyring*
- *Der er uklare styrings-, eskalations- og beslutningsprocesser*
- *Der mangler fælles instrumenter og standarder for processtyring*

Løsning:
Der er i samarbejde med Valcon udarbejdet en samlet model for God processtyring i SKAT (GPS), som favner kunder, performance, styring og udvikling, bl.a.:

- *styrings-, eskaleringsbeskrivelse af aktørernes ansvar for kvalitet og retssikkerhed*
- *procesperformance (både i og imellem forretningsområderne) som centralt omdrejningspunkt i opfølgningsstrukturen (måneds- og kvartalsmøderne)*
- *ansvaret for den tværgående koordinering placeres i Kundeservice, Udvikling.*

GPS drives af kunderejsen og de kritiske kontaktpunkter, som er værdiskabende for kunden fx svar på en henvendelse. Der etableres kundeløfter, som ejes i fællesskab af driften og procesejer og som fungerer som et fixpunkt for måling af procesperformance.
For at sikre fokus på tværgående sammenhænge og ikke kun måle på output, etableres få centrale proces-KPIer som fremadrettet sikrer information om kritiske processer. Ved hjælp af 5 udviklingstrin beskrevet i en modenhedsmodel måles og følges opbygningen af tværgående processtyring.
Implementering vil ske i tre trin over en periode på ca. 1½ år. Der kan arbejdes med to scenarier for udrulning af GPS.
Scenarie 1 – Udrulning i alle forretningsområder
Scenarie 2 – Udrulning startende i Kundeservice fra februar 2015 med senere udrulning i Indsats og Inddrivelse.
For at støtte og hjælpe aktørerne i GPS med implementeringen og den efterfølgende drift, etableres en enhed i Økonomi på 6 personer, heraf 2 medarbejdere kun i implementeringsperioden. Etablering af enhed startes op i januar, mens selve udrulningen starter den 1. februar. For at gennemføre uddannelsen foreslås ekstern konsulentbistand på ca. 2.500 timer.
Vedlagte forslag til basis proces compliance foreslås igangsat umiddelbart.

Kommunikation og Presse:
GPS har løbende været drøftet med underdirektører og chefer i procesejerafdelingerne samt med repræsentanter for Jura, IT og driftsafdelinger. Underdirektører orienteres på fælles ledermøde den 18. december. Der udarbejdes en Indblik historie i januar 2015.

Økonomi:
Nye opgaver for aktørerne betyder et merforbrug på 20-40 % svarende til 8-16 AV i procesejerafdelingerne (Afregning, Vejledning, Betaling og Inddrivelse, samt Indsats og Analyse). Hovedparten vil ligge i Afregning, som også varetager tværgående koordinering. Der er tale om en investering i at undgå fejl og brandslukninger, som belaster driften. Sekretariatsopgaven estimeres til varigt 4 årsværk i Økonomi, dog 6 årsværk i implementeringsperioden i 2015 og 2016.

Omprioritering af årsværk gennemføres internt i forretningsområderne.
Ekstern konsulentbistand er estimeret til 4,25 mio kr., som finansieres af direktionspuljen.

49.2 Mødet

49.2.1 I mødet deltog Jesper Rønnow Simonsen, Winnie Jensen, Karsten Juncher, Jonatan Schloss, Per Jacobsen, Jens Sørensen, Jan Topp Rasmussen, Anne Sophie Springborg Stricker og Birgitte Sanggård Madsen (referent).

49.2.2 Af beslutningsprotokollen fremgår:

Direktionen godkendte model og implementeringsplan, hvor udrulningen starter i Kundeservice i februar 2015.

50. SKATs direktions møde den 17. december 2014

50.1 Forberedelse af mødet

50.1.1 Pkt. 4 på dagsordenen til mødet var *Turnusanalyse Betaling og Regnskab.*

Som ansvarlige var angivet Karsten Juncher og Jens Sørensen.

50.1.2 Det materiale, som blev udsendt til brug for mødet, omfattede til pkt. 4 en forelæggelse for direktionen. Af denne fremgår:

Indstilling
Det indstilles, at målbilleder for turnusanalysen af Betaling og Regnskab tages til efterretning.

Problemstilling
…

Løsning
Turnusanalysen dækker hele underdirektørområdet Betaling og Regnskab samt Internt Regnskab, Koncernservice. På baggrund af variationen i opgaver, er det fundet hensigtsmæssigt, at udarbejde tre målbilleder. …

50.2 Mødet

50.2.1 I mødet deltog Jesper Rønnow Simonsen, Winnie Jensen, Karsten Juncher, Jonatan Schloss, Per Jacobsen, Jens Sørensen, Jan Topp Rasmussen, Anne Sophie Springborg Stricker, Jakob Østerbye og Jørgen Kromann Jørgensen (referent).

50.2.2 Af beslutningsreferatet fremgår:

Direktionen tog turnusanalyse på regnskabsområdet med 3 tilhørende målbilleder for regnskabsaflæggelsen på §38 og SKATs transaktioner på statsregnskabet samt det interne regnskab vedrørende regnskabsaflæggelsen på §9 til efterretning.

Der udarbejdes forslag til initiativer på baggrund af målbillederne.

51. Refusion og indtægt, 4. kvartal 2014

51.1 Refunderede beløb

Mio. kr.	***2013***	***2014***	***Ændring i forhold til året før***	***Ændring målt i procent***
Oktober	*141*	*260*	*119*	*84%*
November	*344*	*130*	*-214*	*-62%*
December	*110*	*87*	*-23*	*-21%*

51.2 Indtægtslisterne

Mio. kr.	***Året 2013***	***Året 2014***	***År til dato 2013***	***År til dato 2014***
Oktober	*224*	*119*	*8.193*	*6.181*
November	*-818*	*-1.123*	*7.375*	*5.058*
December	*447*	*435*	*7.822*	*5.493*

52. Refusion og indtægt udbytteskat, året 2014

52.1 Refunderede beløb

Mio. kr.	2013	2014	Ændring i forhold til året før	Ændring målt i procent
I alt	2.793	6.062	3.269	117%

52.2 Indtægtslisterne

Mio. kr.	2013	2014	Ændring i forhold til året før	Ændring målt i procent
I alt	7.822	5.493	-2.329	-29%

53. Ansøgning om bevilling til udtræk af data fra SKATs IT-systemer

53.1 Baggrund

53.1.1 En af anbefalingerne i SIRs rapport af 30. maj 2013 var, at der blev etableret afstemning eller anden form for kontrol, som sikrer, at alle data leveres nøjagtigt og fuldstændigt mellem SKATs forskellige IT-systemer, jf. kapitel 11, afsnit 1, ovenfor.
En opfyldelse heraf ville forudsætte, at der blev indhentet ekstern konsulentbistand til udtræk af data fra SKATs IT-systemer. På grund af størrelsen af den udgift, der ville være forbundet hermed, skulle der sendes en ansøgning til SKATs Change Board, som skulle godkende alle udgifter over en given størrelse.

53.1.2 Af en oversigt fra Change Board fra januar 2015 fremgår:

1.A.c – Porteføljestatus/forandringsstyring

Porteføljen

- *Der er på nuværende tidspunkt 34 aktive forandringsprojekter*
- *Af de 34 projekter er 16 vurderet til at afvige i væsentlig eller kritisk omfang fra det forudsatte aftalegrundlag for projektet …*
- *De forventede årlige gevinster som følge af de aktive projekter er på hhv. 353,2 mio. kr. i 2015 og på 236,9 mio. kr. i 2016*

Top 10

- *Top 10 er udvalgt ud fra dels deres økonomiske omfang og gevinster – dels det projektmæssige omfang af opgaven*
- *…*
- *For at sikre potentialet i 2015 og 2016 er det med andre ord afgørende, at SKAT lykkes med de 10 projekter*

Oversigten viser intet om udbytteskat.

53.2 Forløbet frem til ansøgningen til Change Board

Med henblik på at få etableret den afstemning, som SIR havde anbefalet, ønskede Jeanette Nielsen i samarbejde med Intern Revision bistand fra IT-firmaet CSC til udtræk af data fra SKATs IT-systemer. I perioden fra den 23. januar til den 26. marts 2015 udspillede der sig en e-mailveksling herom mellem Jeanette Nielsen og Lars Kørvell fra Intern Revision.

53.2.1 Den 23. januar 2015 sendte Jeanette Nielsen en e-mail til Lars Kørvell og Kurt Wagner med dette indhold:

Som aftalt. Jeg hører gerne fra jer, hvis I ikke er enige eller har tilføjelser/bemærkninger til nedenstående.

Vedrørende afregning af udbytteskat – kontrol af overførsel af data mellem systemerne.
Under henvisning til møde den 21. januar 2015 om drøftelse af forskellige afstemningsproblematikker ved indberetning og afregning af udbytteskat foreslår Udvikling Erhverv, at SKAT indhenter omkostningsskøn hos CSC på levering af følgende:

"CSC bedes redegøre for og dokumentere, at alle data er overført korrekt og fuldstændigt mellem nedenfor nævnte systemer i perioden fra 1. april 2015 til 30. april 2015 (begge dage incl.). Dokumentation kan leveres ved udtræk af data fra systemerne …
…
Såfremt CSC har et andet løsningsforslag til indhold og levering af dokumentation for afstemningen, bedes det beskrevet nærmere ved udarbejdelsen af omkostningsskøn."

Vi aftalte på mødet, at afstemningen/dokumentationen skal danne grundlag for en vurdering af behovet for og krav til en mere permanent løsning til kontrol af dataflow mellem systemerne.

53.2.2 I et notat dateret 26. februar 2015 udarbejdet af Jeanette Nielsen og godkendt af Susanne Thorhauge hedder det:

> ***Afstemning af data mellem systemerne***
>
> *Indstilling*
> *Det indstilles, at der udmeldes budget på kr. 150.000 til udarbejdelse af løsningsbeskrivelse og estimat vedrørende overførsel af data vedrørende udbytteskat mellem systemerne.*
>
> *Situation med*
> *Gennemførelse af en endelige bestilling vil udmønte sig i en rapport/materiale, der kan danne grundlag for afstemning af, at alle data vedrørende udbytteskat og udbyttemodtagere i en udvalgt periode overføres korrekt og fuldstændigt mellem systemerne.*
>
> *Situation uden*
> *Der er ikke nogen kontrol af/sikkerhed for at data overføres korrekt og fuldstændigt mellem systemerne.*
>
> *Baggrund og historik*
>
> *...*
>
> *Baggrund for indstilling*
> *SKATs Interne Revision har bemærket, at der er behov for at der bliver etableret afstemning eller anden form for kontrol som sikrer, at alle data leveres nøjagtigt og fuldstændigt mellem systemerne. Den afstemning/rapport, der ønskes bestilt hos CSC ved nærværende indstilling, skal danne grundlag for en vurdering af behov og krav til en mere permanet løsning.*
>
> *Formål*
> *SKAT ønsker – med udgangspunkt i en konkret periode – at efterprøve, at data vedrørende indberetning af udbytteskat og udbyttemodtagere leveres nøjagtigt og fuldstændigt mellem systemerne. Det ønskes kontrolleret, at en indberetning vedrørende udbytteskat medregnes korrekt (i overensstemmelse med de indberettede data) på udbyttemodtagers årsopgørelse, samt at der registreres det korrekte krav på udbytteskat på selskabets Skattekonto.*

Proceshistorik
CSC vurderer, at der skal anvendes udgifter i størrelsesordenen 132.500 kr. til udarbejdelse af løsningsbeskrivelse og estimat. Vurderingen er forbundet med usikkerhed og er uforpligtende. CSC foreslår, at der indledningsvist afholdes en workshop til nærmere afklaring af opgaven, hvorfor beløbet er sat til 150.000 for at tage højde for udgiften til denne workshop. Udarbejdelse af løsningsbeskrivelse og estimat skal udføres på T&M vilkår.

…

Interne bindinger
IT er orienteret og har medvirket i forbindelse med opgavebeskrivelse og kontakt til CSC. SKATs Interne Revision har været hørt i forbindelse med udarbejdelse af opgavebeskrivelse.

Alternativ løsning(er)
Ingen

…
Kommentarer fra Økonomi

Indstilling
Forandringsstyring og IT (FIT) indstiller, at bevillingen godkendes, således at der kan udarbejdes løsningsbeskrivelse og estimat i henhold til den interne revisions bemærkninger om behovet for en permanent løsning på området.

53.2.3 Den 3. marts 2015 skrev Jeanette Nielsen en e-mail til Lars Kørvell, hvori det blandt andet hedder:

… jeg har fremsendt en forespørgsel til CSC med henblik på løsningsbeskrivelse og omkostningsskøn. …

Den foreløbige tilbagemelding fra CSC er, at der er stor usikkerhed om opgavens omfang, … Et foreløbigt – uforpligtende skøn til udarbejdelse af løsningsbeskrivelse og estimat (og altså ikke udførelse af selve opgaven) er opgjort til 135 timer – svarende til 135.000 kr. Henset til beløbet størrelse er jeg nødt til at indhente godkendelse …

53.3 Change Boards behandling og det efterfølgende forløb

53.3.1 Ansøgningen blev behandlet i Change Board den 26. marts 2015.

Af referatet fra mødet i Change Board fremgår:

> *Indstillingen blev ikke tiltrådt.*
> *Det blev på Change board besluttet, at indstiller i første omgang skal vende problemstillingen med BI og Analyse med henblik på at afklare om problemstillingen kan løses internt i SKAT – eller hvorvidt de kan medvirke til at skitsere en løsning, der er billigere end først tænkt.*

53.3.2 Samme dag sendte Jeanette Nielsen en e-mail til Lars Kørvell, Kurt Wagner, Dorthe Pannerup Madsen og Jørgen Pedersen og med Susanne Thorhauge c.c., hvoraf fremgår:

> *… min budgetindstilling, som d.d. har været forelagt Change Board, ikke er blevet godkendt.*
> *Vi kan således ikke gennemføre bestilling af omkostningsskøn og løsningsbeskrivelse vedrørende afstemning af data mellem systemerne, som jeg/vi havde planlagt.*

54. SKATs direktions møde den 18. februar 2015

54.1 Forberedelse af mødet

54.1.1 Den 18. december 2014 sendte Jens Madsen en e-mail til Jens Sørensen med Zelle Huma Sheikh og Iben von Hallas c.c. Af mailen fremgår:

> *Direktionen skal medio februar 2015 have forelagt kvartalsstatus vedr. revisionsrapporter fra Intern Revision for 4. kvartal.*
> *I den forbindelse skal jeg bede om en status på de rapporter, som omfatter dit forretningsområde.*
> *Af vores protokol fremgår nedenstående 11 rapporter.*
>
> *…*
> **12-014:** Revision af udbytte- og royaltyskat
> …
>
> - *Nærmere bestemt skal Økonomisk Koordinering bede om en status på fremdriften på de enkelte aktiviteter:*
> - *Ved aktiviteter hvor fristen er overskredet, er det væsentligt for os at vide, om aktiviteten er gennemført og punktet kan afsluttes. Alternativt, hvorfor aktiviteten ikke er gennemført, hvad den nye frist er og om der er iværksat alternative handlinger.*

- *Ved aktiviteter hvor fristen ikke er overskredet, ønsker vi en status på fremdriften af aktiviteten og hvorvidt den fastsatte frist forventes overholdt.*
- *Ved aktiviteter, hvor der ikke er fastsat frist ønsker vi at modtage en frist og en status på aktiviteten.*
- *Ved afsluttede aktiviteter jf. vores protokol skal der 'ikke foretages yderligere.*

Såfremt der er behov for at koordinere med øvrige forretningsområder, skal jeg bede om, at I tager initiativ til koordineringen.

Økonomisk Koordinering skal bede om at modtage bidrag senest fredag d. 23. januar 2015.

54.1.2 Den 27. januar 2015 bevarede Iben von Hallas Jens Madsens e-mail til Jens Madsen og Zelle Huma Sheik og med Jens Sørensen, René Frahm Jørgensen, Frank Høj Jensen og en funktionspostkasse "JP-Revisioner.betalingregnskab" c.c.

Det hedder i e-mailen:

Emne: *Kvartalsvis opfølgning på SIR's rapporter*

Som aftalt den kvartalsvise opfølgning på SIR's rapporter.

E-mailen var vedhæftet blandt andet en Handleplan vedr. Revision af udbytte- og royaltyskat for 2012, jf. afsnit 54.2 nedenfor.

54.1.3 Den 17. februar 2015 sendte René Frahm Jørgensen en e-mail til Jens Sørensen, hvori det hedder:

Mine bemærkninger til direktionsmøde i morgen:

Ad. 3 – Kvartalsvis opfølgning SIR rapporter og RRs undersøgelser
…

Specifikke bemærkninger til SIR-rapporter:
…

Følgende rapporter har udskudt en/eller flere frister.

…
12-014: Revision af udbytte- og royaltyskat frist igen udskudt af procesejer)

12-021: …
…

På de 2 sidstnævnte er Dorthe Pannerup Madsen i tæt dialog med procesejerne.

54.1.4 I dagsordenen for mødet var som pkt. 3 anført *Kvartalsvis opfølgning på SIR's rapporter og RRs undersøgelser*. Til punktet blev udsendt blandt andet opfølgningsprotokollen for 4. kvartal 2014, jf. afsnit 54.3 nedenfor.

54.2 Handleplan af januar 2015

Handleplanen, der var vedhæftet Iben von Hallas' e-mail af 27. januar 2015, jf. afsnit 54.1.2 ovenfor, var udarbejdet som tilføjelser til opfølgningsprotokollen for 4. kvartal 2014 og angiver, hvorfor flere af punkterne blev beskrevet som afsluttet i protokollen. Det hedder i handleplanen blandt andet:

Pkt. 3.3.
SIRs anbefaling:
Der er behov for, at der bliver etableret afstemning eller anden form for kontrol som sikrer, at alle data leveres nøjagtigt og fuldstændigt mellem systemerne.
Fagområde:
Betaling & Regnskab – Dorthe Pannerup Madsen

Procesejer:
Jeanette Nielsen, Udvikling Erhverv.
… 21.01.2015
Der er afholdt møder med deltagelse af SIR henholdsvis 6. november 2014 og 21. januar 2015.
Fristen kan ikke overholdes, da det er en meget kompleks afstemning, som berøre systemerne NTSE, 3S og RKO
Det er aftalt med SIR, at der ikke skal ske afstemning bagudrettet. SIR har tilkendegivet at det mest hensigtsmæssige er en systemløsning.
En systemløsning kræver en nærmere beskrivelse og analyse af løsningsmodeller.
Betaling og Regnskab vil i de månedlige regnskabsgodkendelser for FK 6112 Udbytteskat beskrive fremdriften
Punktet afsluttes.

Pkt. 3.6 + 3.8
SIRs anbefaling:
Der er behov for at foretage afstemning mellem angivelse og indberetning.
…

Fagområde:
Betaling & Regnskab – Dorthe Pannerup Madsen

Procesejer:
Jeanette Nielsen, Udvikling Erhverv.

21.01.2015

Der er afholdt møder med deltagelse af SIR henholdsvis 6. november 2014 og 21. januar 2015.
Fristen kan ikke overholdes, da det er en meget kompleks afstemning, som berøre systemerne NTSE, 3S og RKO
Det er aftalt med SIR, at der ikke skal ske afstemning bagudrettet. SIR har tilkendegivet at det mest hensigtsmæssige er en systemløsning.
En systemløsning kræver en nærmere beskrivelse og analyse af løsningsmodeller.
Betaling og Regnskab vil i de månedlige regnskabsgodkendelser for FK 6112 Udbytteskat beskrive fremdriften
Punktet afsluttes.

Pkt. 3.4
SIRs anbefaling:
Der er behov for, at SKAT sikrer sig bedre imod, at der ikke sker uretmæssig refusion af udbytteskat.

Fagområde:
Betaling & Regnskab – Dorthe Pannerup Madsen

Procesejer:
Jeanette Nielsen, Afregning Erhverv.
…

21.01.2014 [skal formentlig være 2015, vores tilføjelse]
Proces for refusion af udbytteskat er under udarbejdelse i Udvikling Erhverv i samarbejde med Betaling og Regnskab.
Udvikling Erhverv deltager i TRACE projektet, hvor der i EU-regi er taget beslutning om fælles regler for etablering af et system til indeholdelse/refusion af udbytteskat til udenlandske udbyttemodtagere, herunder muligheden for nettoindeholdelse.
Punktet afsluttes, da problemstillingen indgår i TRACE projektet.

Vi bemærker, at det møde med SIR, som ifølge handleplanen var afholdt den 6. november 2014, rettelig blev afholdt den 20. november 2014, jf. afsnit 47 ovenfor.

54.3 Opfølgningsprotokollen for 4. kvartal 2014

Af protokollen fremgår:

Anbefalinger
1) At få fastlagt klare regler for regnskabspraksis. Indregning af indtægter for udbytteskat bør ændres, så de indregnes indenfor de retningslinjer som Budgetvejledningen og Moderniseringsstyrelsen fastsætter.
2) At der bliver etableret et overordnet ansvar for hele processen til håndtering af udbytteskat.
3) At der bliver etableret afstemning eller anden form for kontrol, som sikrer, at alle data leveres nøjagtigt og fuldstændigt mellem systemerne.
4) At foretage afstemning mellem angivelse og indberetning.
S) At der ledelsesmæssigt tages stilling til, hvorvidt bestemmelserne for at pålægge dagbøder samt skønsmæssigt fastsættelse tages i anvendelse som andre steder i organisationen.
6) At SKAT sikrer sig bedre imod, at der ikke sker uretmæssig refusion af udbytteskat.
7) At justere Regnskabsgodkendelsen, således at informationsværdien øges og den lever op til SKATs vejledning regnskabsafslutning lokale firmakoder.
8) At der i forretningsgangene for udbetaling af refusion beskrives, hvad der skal kontrolleres/påses forinden anmodning imødekommes

Aktiviteter
Ad 1) Der er nedsat en arbejdsgruppe i SKAT som pt. arbejder på at komme med anbefalinger til regnskabspraksis og indregningskriterier for indtægter i SKAT. Arbejdsgruppen er forankret i Betalings- & Regnskabskontoret.
Punktet er afsluttet.

Ad 2) Ved Implementeringen af Ny Tastselv-løsning nedsættes en arbejdsgruppe mellem Betaling & Regnskab samt procesejer, hvor formålet bliver at beskrive den arbejdsmæssige proces samt belyse eventuelle fokusområder i forbindelse med fremtidig Intern Kvalitetssikring.
Punktet er afsluttet.

Ad 3) Betaling & Regnskab vil i samarbejde med relevante system- og procesejere afklare hvilke afstemninger, der er mulige i Ny Tastselv samt overveje mulige kontroller i Intern Kvalitetssikring.
Fristen kan ikke overholdes, da det er en meget kompleks afstemning, som berører systemerne NTSE, 3S og SAPPS.
Det er aftalt med SIR, at der ikke skal ske afstemning bagudrettet.
Endvidere er det aftalt, at Udvikling Erhverv indhenter omkostningsskøn hos CSC, så det kan dokumenteres, at alle data er overført korrekt og fuldstændigt mellem

systemerne NTSE, 35 og SAPPS for perioden 1. april-30. april 2015. Samt at der er et grundlag for en vurdering af behovet for fremtidig afstemning/dokumentation til kontrol af dataflow mellem systemerne.
SIR holdes løbende orienteret om fremdriften på udviklingsopgaven.
Betaling og Regnskab vil i de månedlige regnskabsgodkendelser for FK 6112 Udbytteskat beskrive fremdriften.
Punktet er afsluttet.

Ad 4) Betaling og Regnskab vil i samarbejde med procesejer afklare hvilke afstemninger, der periodisk skal sikre afstemning mellem angivelse (manuelle angivelse og Tastselv) og betaling.
Fristen kan ikke overholdes, da det er en meget kompleks afstemning, som berøre systemerne NTSE, 35 og RKO.
Det er aftalt med SIR, at der ikke skal ske afstemning bagudrettet. SIR har tilkendegivet at det mest hensigtsmæssige er en systemløsning.
En systemløsning kræver en nærmere beskrivelse og analyse af løsningsmodeller.
Betaling og Regnskab vil i de månedlige regnskabsgodkendelser for FK 6112 Udbytteskat beskrive fremdriften.
Punktet er afsluttet.

Ad 5) Betaling og Regnskab vil i samarbejde med procesejer afklare muligheden for at pålægge selskaberne dagbøder for manglende indsendelse af angivelse. Forskellige juriske aspekter har været drøftet med JURA og der er foretaget en afgrænsning til sager om aktionærlån, som er beskrevet i styresignalet dateret den 3. december 2014.
Der er udarbejdet en manuel proces for opkrævningen.
Punktet er afsluttet.

Ad 6) Proces for refusion af udbytteskat er under udarbejdelse i Udvikling Erhverv i samarbejde med Betaling og Regnskab.
Udvikling Erhverv deltager i TRACE projektet, hvor der i EU-regi er taget beslutning om fælles regler for etablering af et system til indeholdelse/refusion af udbytteskat til udenlandske udbyttemodtagere, herunder muligheden for nettoindeholdelse.
Punktet er afsluttet.

Ad 7) Sandsynlighedskontrollen og regnskabsgodkendelsen er nu i overensstemmelse med vejledningen for regnskabsafslutning.
Punktet er afsluttet.

Ad 8) Betaling & Regnskab vil i samarbejde med procesejer afklare om det er muligt at indlægge yderligere kontroller, eventuelt. at der i forbindelse med sandsynlighedskontrollen/regnskabsgodkendelsen indarbejdes et punkt i SKATs vejledning regnskabsafslutning – lokale firma koder.
Frist udestår

Indstilling
Det indstilles, at direktøren for Inddrivelse fortsat følger op på den uafsluttede aktivitet i punkt 8 og giver Økonomisk Koordinering tilbagemelding om fremdriften ved næste kvartalsopfølgning.

54.4 Mødet

54.4.1 I mødet deltog Jesper Rønnow Simonsen, Winnie Jensen, Karsten Juncher, Jonatan Schloss, Per Jacobsen, Jens Sørensen, Jan Topp Rasmussen, Anne Sophie Springborg Stricker og Birgitte Sanggård Madsen (referent).

54.4.2 Af beslutningsreferatet fremgår vedrørende pkt. 3:

Direktionen følger kvartalsvist op på Intern Revisions (SIR) rapporter samt Rigsrevisionens igangværende og kommende undersøgelser, revisioner og beretninger. Direktionen godkendte den kvartalsvise opfølgning på revisionsrapporter mv.

Opfølgningen sendes til departementet.

55. SKATs direktions møde den 11. marts 2015

55.1 Forberedelse af mødet

Som pkt. 2 på dagsordenen til mødet var optaget *Kvartalsmøde med departementet 16. marts 2015*, og til punktet blev udsendt blandt andet Kommenteret dagsorden og mødemateriale.

55.2 Mødet

55.2.1 I mødet deltog Jesper Rønnow Simonsen, Winnie Jensen, Karsten Juncher, Jonatan Schloss, Jim Sørensen, Jens Sørensen, Jan Topp Rasmussen, Anne Sophie Springborg Stricker og Birgitte Sanggård Madsen (referent).

55.2.2 Af beslutningsreferatet fremgår:

SIR har revideret regnskabsgodkendelserne af den centrale regnskabsaflæggelse for § 38. Revisionen er en del af den samlede revision for 2014.

SIRs samlede vurdering er, at processen vedr. regnskabsgodkendelserne er 'ikke helt tilfredsstillende'.

Direktionen godkendte, at direktøren for Inddrivelse følger op på de udarbejdede handleplaner, og at direktionen orienteres herom ved den kvartalsvise opfølgning på SIRs rapporter.

56. Kvartalsmøde mellem SKAT og Skatteministeriets departement den 16. marts 2015

56.1 Forberedelse af mødet

56.1.1 Den 17. februar 2015 sendte kontorchef Mikkel Dirks en e-mail til Jens Sørensen med dette indhold:

Direktionen har som bekendt besluttet, at vi skal igangsætte en risikovurdering af forretningen, som skal indgå i materialet til kvartalsmødet.

Der er udarbejdet vedlagte vejledning og skema til risikovurdering, som skal supplere notatet om risikostyring, som direktionen har drøftet.

Der er sat følgende ramme for risikovurderingerne:
Risikovurderingen skal udelukkende udføres på forretningsområdeniveau …

- *Forretningsområderne skal:*
- *formulere risiko og konsekvenser og fastsætte en risikoscore ud fra sandsynlighed og konsekvens*
- *vurdere handlinger, som kan håndtere risikoen*
- *De tre væsentligste risici skal dokumenteres i vedlagte risikoark (der er dog mulighed for at dokumentere flere, hvis forretningsområdet finder det nødvendigt).*

Sigtelinjen for færdiggørelse er tirsdag den 3. marts.

Ønsker du selv at igangsætte – eller skal jeg tage fat i udvalgte i Inddrivelse (og i givet faldt hvem), med henblik på at vi får lavet et oplæg til din godkendelse?

56.1.2 Den 1. marts 2015 sendte Mikkel Dirks herefter en e-mail til Helle Hemmingsen med Jens Sørensen c.c. Af mailen fremgår:

> *Jf. nedenfor skal der på hvert forretningsområde laves risikovurderinger …*
>
> *Jeg talte i fredags med Jens herom, og aftalte at jeg skulle tage fat på dig …*
>
> *Jens lagde vægt på, at risikovurderingen skulle fokusere på, hvilke opgaver/centrale mål, der eventuelt ikke kan leveres/opfyldes.*

56.1.3 Den 12. marts 2015 skrev Jens Madsen en e-mail til Jesper Rønnow Simonsen, Jan Topp Rasmussen, Jens Sørensen og Karsten Juncher med Solveig Hvalsøe Johnsen c.c. Af mailen fremgår:

> ***Emne:*** *Materiale til Kvartalsmødet med Departementet mandag den 16. marts*
>
> *Hermed den samlede materialepakke til kvartalsmødet mandag d. 16.*
>
> *…*
>
> *Som forberedelse til mødet vedhæftes endvidere en opdateret udgave af den kommenterede dagsorden, som var en del af direktionsmaterialet i onsdags.*
>
> *…*

56.1.4 Det medsendte materiale omfattede blandt andet et bilag 2.A. Turnusanalyse Betaling og Regnskab. Af dette, som er et udkast til Deloittes rapport, der blev afgivet i juni 2015, jf. afsnit 62 nedenfor, fremgår blandt andet:

> ***Analysens fokus***
> *Analysen fokuserer på betalingsdelen, bogføringsdelen og regnskabsaflæggelsen på § 38 samt derudover SKATs interne regnskabsprocesser, der knytter sig til bogføring, transaktioner og regnskabsføring på § 9.*
>
> *Turnusanalysen forventes blandt andet at kunne adressere de mange kritikpunkter vedrørende forretningsgange, afstemninger og kvaliteten i regnskabsaflæggelsen mv. på § 38, som både Rigsrevisionen og SIR har peget på i flere revisionsrapporter.*
>
> *Analysen viser blandt andet, at der på § 38-delen bliver brugt mange ressourcer på at afhjælpe mangler i datakvalitet og til at rette fejl, hvorimod der ikke bliver brugt mange ressourcer på risikoanalyse, kontrolmiljø og analyser af data.*
> ***Projektplan***

Projektet er inde i sin afsluttende fase
...
Turnusanalysen forventes afsluttet primo april

...

56.1.5 Det materiale, som vedrører risikogennemgangen, omfatter et skema til udfyldning af en sædvanlig risikovurdering vedrørende de tre største identificerede risici på det enkelte område. Materialet er ikke udfyldt, så vi kan ikke fastslå, at håndtering af udbytteskat ville være blevet medtaget ved risikogennemgangen, eller hvorledes den i givet fald ville være blevet beskrevet og risikovurderet.

Vi bemærker i den forbindelse, at Borger- og retssikkerhedschefen i sin redegørelse af februar 2016 side 11 anfører:

> *Borger- og retssikkerhedschefen har ikke i det gennemgåede materiale fundet beskrivelser af planlagte eller udførte indsatsprojekter rettet mod udbetaling af refusion af udbytteskat i perioden 2010-2015. Der har, så vidt Borger- og retssikkerhedschefen har kunnet afdække, ikke været beskrevet en risiko, der omfatter refusion af udbytteskat i Indsats' risikoanalyse og kortlægning af risici.*

56.2 Mødet

Det materiale, som er indgået i vores undersøgelse, indeholder så vidt ses ikke et referat fra kvartalsmødet, der efter indholdet af Jens Madsens mail af 12. marts 2015, jf. afsnit 56.1.3 ovenfor, skulle være afholdt den 16. marts 2015.

57. Refusion og indtægt udbytteskat, 1. kvartal 2015

57.1 Refunderede beløb

Mio. kr.	**2014**	**2015**	**Ændring i forhold til året før**	**Ændring målt i procent**
Januar	*119*	*93*	*-26*	*-22%*
Februar	*66*	*0*	*-66*	*-100%*
Marts	*83*	*78*	*-5*	*-6%*

57.2 Indtægtslisterne

Mio. kr.	*2014*	*2015*	*År til dato 2014*	*År til dato 2015*
Januar	*923*	*745*	*923*	*745*
Februar	*377*	*111*	*1.299*	*857*
Marts	*1.079*	*1.143*	*2.379*	*2.000*

58. SIRs revisionsrapport af 20. april 2015 vedrørende udvalgte processer i SAP38

58.1 Baggrund

I perioden februar-november 2014 gennemførte SIR en undersøgelse vedrørende udvalgte områder i SAP 38-systemet. Undersøgelsen vedrørte direktørområderne Inddrivelse og IT.

Undersøgelsen omfattede i alt 11 udvalgte processer, herunder Behandling af inddata. Dette punkt vedrører overførsel fra SKATs øvrige systemer til SAP 38 – et punkt, som SIR havde påpeget i sin rapport af 30. maj 2013, hvor det som anbefaling nr. 3 hedder:

> *3) At der bliver etableret afstemning eller anden form for kontrol, som sikrer, at alle data leveres nøjagtigt og fuldstændigt mellem systemerne.*

jf. kapitel 11, afsnit 1, ovenfor.

58.2 Indhold

58.2.1 I revisionsrapportens konklusion hedder det:

> *På baggrund af den udførte revision på de undersøgte områder, er det vores samlede vurdering, at it-kontrollerne som er med til at sikre en fuldstændig, nøjagtig og rettidig behandling af godkendte transaktioner i SAP38 er på et* ***ikke helt tilfredsstillende niveau****.*
>
> *Denne konklusion baserer vi på følgende forhold:*
>
> *...*

- *Vi har konstateret, at "Betaling og Regnskab" i Ringkøbing følger op på de fejl som konstateres i forbindelse med overførsel af data fra andre systemer til SAP 38. Endvidere er det oplyst, at samme type fejl forekommer flere gange, også efter at disse burde være rettet hos systemejeren eller leverandøren.*

Vedrørende 1 af de 11 undersøgte processer havde Intern Revision foretaget observationer, som Intern Revision bedømte som Kritisk for forretningen, vedrørende 2, herunder Behandling af inddata, observationer, som Intern Revision bedømte som Væsentlig for forretningen, mens de resterende 8 undersøgte processer ikke gav anledning til bemærkninger,

Karakteristikken Væsentlig for forretningen er i bilag 2 til revisionsrapporten defineret således:

> *2. Væsentlig for forretningen: Svaghed i de etablerede forretningsgange/processer. Svagheden kan omfatte manglende interne kontroller, uhensigtsmæssig design af interne kontroller, manglende regnskabsmæssige faciliteter. Der er forøget risiko for, at processens målopfyldelse ikke realiseres i fuldt omfang som følge af den konstaterede svaghed. Der bør iværksættes foranstaltninger med henblik på at udbedre de observerede svagheder.*

I bilag 1 til revisionsrapporten, der har overskriften Observationer, risici og anbefalinger, hedder det vedrørende punkt 6. Behandling af inddata:

> *Observationer*
> *<u>Fejlhåndtering</u>*
> *Vi har konstateret, at "Betaling og Regnskab" i Ringkøbing følger op på de fejl som konstateres i forbindelse med overførsel af data fra andre systemer til SAP 38.*
>
> *Fejlrettelserne i forbindelse med inddata sker ved at kontakte systemejeren og leverandøren for at få rettet de systematiske fejl. SIR har fået oplyst, at samme type fejl forekommer flere gange, også efter at disse burde være rettet hos systemejeren eller leverandøren.*
>
> *Risici*
> *Manglende opfølgning og rettelser af kendte fejltyper bevirker at samme type fejl kan opstå flere gange, med risiko for at fejlen ikke opdages og rettes.*

Anbefalinger
Vi anbefaler, at systematiske fejl undersøges og afhjælpes via leverandøren og systemejeren. Der bør endvidere følges op på, at de rettelser som leverandøren og systemejeren foretager afhjælper de konstaterede fejl.

58.2.2 Til det udkast, som blev sendt i høring, inden rapporten forelå i sin endelige form, havde Betaling og Regnskab disse bemærkninger:

***Handleplan fra Betaling og Regnskab**:*
Vi er enige i, at det er Kobra/KR-L (Betaling og Regnskab i Ringkøbing) som overvåger dataoverførelsen fra andre systemer til SAP38. Vi er delvis enig i at fejlrettelser i forbindelse med inddata sker ved at kontakte systemejere og leverandøren. I langt de fleste tilfælde og ved de kendte/systematiske fejltyper foretages fejlrettelser af Kobra KR-L uden yderligere kontakt til leverandøren, da dette ikke er fejl, som kan hindres (heller ikke fremadrette) ved hjælp fra leverandøren. Er der ikke tale om kendte/systematiske fejltyper tages der henvendelse til §38 kontoret, som i disse situationer har kontakten til leverandøren. Det er korrekt at samme type fejl kan fremkomme flere gange vi kan dog ikke nikke genkendende til at dette også er tilfældet efter at disse burde være rettet til hos leverandøren, da der ved de kendte/systematiske fejl ikke sker rettelse hos leverandøren. De systematiske fejl er efter vores overbevisning ikke mulig at undgå og tilrettelser hos leverandøren er derfor heller ikke et issue.

Risici
Vi er uenige i at der er manglende opfølgning og fejlrettelse af kendte fejltyper. Der sker daglig overvågning af ZB status og evt. fejl rettes således de ikke blokere for dataoverførelse. Vi er enige i at samme fejltype kan opstå flere gange, men vi er uenige i at der er risiko for at fejlen ikke opdages og rettes, da der netop er en daglig rutine på denne opgave.

Anbefalinger
På baggrund af vores bemærkninger til observationer og risici, mener vi ikke der er grundlag for at ændre procedure.

59. SKATs arbejde med end to end-processer

Et led i det strategiarbejde, der foregik i SKAT, var at styrke procesejerskabet, således at der blev fastlagt et samlet ansvar for en række centrale tværgående processer.

I den forbindelse skrev Torben Schultz den 29. april 2015 en e-mail til Søren Ilsøe Overgaard og Richard Hanlov, hvoraf fremgår:

> *Jeg har inviteret jer med til næste end-to-end workshop i juni. Vi forsøger at fastlægge en række tværgående processer i SKAT, hvor der er et stort behov for koordinering mellem forretningsområder og organisatoriske opdelinger, således at borgere og virksomheder får en god kundeoplevelse. En stribe af møgsager har netop haft sin rod i at den ene hånd ikke har vidst hvad den anden lavede.*
>
> *Materialet fra 1. workshop er vedlagt.*

Det nævnte materiale fra 1. workshop bestod af en PowerPoint-præsentation indeholdende 30 slides.

60. Kvartalsmøde den 22. maj 2015

60.1 Forberedelse af mødet

Af det materiale, som blev udsendt til brug for mødet, fremgår, at der på mødet skulle gives en rapportering om blandt andet turnusanalysen på området Betaling og Regnskab.

60.2 Mødet

60.2.1 I mødet deltog Jesper Rønnow Simonsen, Winnie Jensen, Karsten Juncher, Jonatan Schloss, Jim Sørensen, Jens Sørensen, Jan Topp Rasmussen, Anne Sophie Springborg Stricker, Kim Saastamoinen-Jakobsen, Jørgensen Pedersen, Søren Dalsgaard, Mikkel Dirks, Thomas Reinholdt, Michael K. Svendsen og Jørgen Kromann Jørgensen (referent).

60.2.2 Af beslutningsreferatet fremgår:

> *Strategisk gennemgang*
>
> *Direktionen godkendte indstillingerne i forbindelse med pipeline og turnusanalyserne.*

61. SKATs direktions møde den 20. maj 2015

61.1 Forberedelse af mødet

61.1.1 Den 19. marts 2015 sendte Jens Madsen en e-mail til Jens Sørensen, hvori det hedder:

> *Direktionen skal medio maj 2015 have forelagt kvartalsstatus for revisionsrapporter vedr.1. kvartal 2015.*
>
> *I den forbindelse skal jeg bede om en status på de rapporter, som omfatter dit forretningsområde.*
>
> *Af vores protokol fremgår nedenstående 16 rapporter …*
>
> ***12-014:** Revision af udbytte- og royaltyskat*

61.1.2 Den 19. maj 2015 sendte Iben von Hallas til brug for direktionens møde en e-mail til René Frahm Jørgensen, hvori det blandt andet hedder:

> *Overordnet ser det rigtig fornuftigt ud med fremdriften på SIR's rapporter.*
>
> *Dog mener jeg, at vi bør sætte særligt fokus på 2012-rapporterne:*
>
> - *12-014: Revision af udbytte- og royaltyskat*
> - *…*
>
> *I forhold til rapporterne fra Rigsrevisionen kan jeg se, at 4 ud af de 6 rapporter er markeret rød, da opfølgningen udestår. Dette skyldes prioritering hos Betaling & Inddrivelse grundet omorganiseringen. Ellers har jeg ikke bemærkninger hertil.*

Samme dag, den 19. maj 2015, videresendte René Frahm Jørgensen Iben von Hallas' e-mail til Jens Sørensen med blandt andet disse bemærkninger:

> ***Emne:** Bemærkninger direktionsmøde: Opfølgning RR og SIR rapporter*
>
> *…*
> *SIR*
> *Det du specielt skal ha' fokus på er de 2012-rapporter, hvor vi fortsat mangler at komme i mål. Vi er i tæt dialog med procesejer (Susanne T's kontor) og vi mærker en større vilje til at vi nu skal i mål.*

61.1.3 Som pkt. 4 på dagsordenen for mødet var optaget

Kvartalsvis opfølgning på revisionsrapporter

61.2 Opfølgningsprotokollen for 1. kvartal 2015

Opfølgningsprotokollen for 1. kvartal 2015 er identisk med protokollen for 4. kvartal 2014, som er omtalt i afsnit 53.3 ovenfor, idet fristen i pkt. 8 var udskudt til den 31. maj 2015.

61.3 Mødet

I mødet deltog Jesper Rønnow Simonsen, Winnie Jensen, Karsten Juncher, Jens Sørensen, Jan Topp Rasmussen, Anne Sophie Springborg Stricker og Jørgen Kromann Jørgensen (referent).

61.3.1 Af beslutningsreferatet fremgår:

...
Kvartalsvis opfølgning på revisionsrapporter

Direktionen tog kvartalsvis opfølgning på revisionsrapporter til efterretning.

62. Deloittes turnusanalyse af betalings- og regnskabsområdet i SKAT

Som anført i afsnit 39 ovenfor gennemførte Deloitte i perioden august 2014 til marts 2015 for Skatteministeriet en turnusanalyse af betalings- og regnskabsområder i SKAT. Deloitte afgav sin rapport om analysen i juni 2015.

62.1 Rapportens indhold

Det hedder i forordet til rapporten:

...

Undersøgelsen har omfattet regnskabsopgaven knyttet til statens samlede indtægter (finanslovens § 38 mv.)

Analysen er gennemført under ledelse af en styregruppe med følgende sammensætning:

- *Afdelingschef Andreas Berggreen, Skatteministeriet (formand)*
- *Økonomidirektør Karsten Juncher, SKAT*
- *Direktør for Inddrivelse Jens Sørensen. SKAT*
- *Underdirektør for Betaling og Regnskab René Frahm Jørgensen, SKAT*
- *Underdirektør for Koncernservice Kim Bak*
- *Chef for Intern Revision Kurt Wagner, Skatteministeriet*

Styregruppen har afholdt tolv møder.

Af rapportens Executive summary fremgår blandt andet:

> *Betalings- og regnskabsområdet i SKAT skal sikre korrekt håndtering af alle betalinger af skatter og afgifter mellem staten og borgere/virksomheder samt aflæggelse af et korrekt og retvisende regnskab for finanslovens § 38: Skatter og Afgifter, der omfatter indtægter (brutto) for godt 900 mia. kr. fordelt på 15 skattearter. Opgaven er forankret i underdirektørområdet Betaling og Regnskab.*
>
> *I turnusanalysen har Deloitte undersøgt, om SKAT prioriterer sine ressourcer til formålet rigtigt, og om SKAT løser de prioriterede opgaver effektivt. …*
>
> *Betaling og Regnskabs arbejdsprocesser og det tilhørende dataflow skal designes, så der tages højde for de identificerede risici, ressourcerne udnyttes effektiv, og der tilbydes et højt serviceniveau i forhold til håndtering af transaktioner, periodeluk og aflæggelse af regnskab.*
> *…*

Fra rapporten kan nævnes:

> *1. Introduktion til turnusanalysen*
>
> *Betalings- og regnskabsopgaven vedrører korrekt bogføring og rapportering af statens samlede indtægter på godt 900 mia.kr. Dette dokument afrapporterer resultaterne af den gennemførte turnusanalyse på området.*
>
> *Introduktion til betalings- og regnskabsopgaven*
>
> *Betalings- og regnskabsområdet i SKAT skal sikre korrekt håndtering af alle betalinger af skatter og afgifter mellem staten og borgere/virksomheder samt korrekt aflæggelse af regnskab for finanslovens § 38 – Skatter og Afgifter, der omfatter indtægter (brutto) for godt 900 mia. kr. fordelt på 15 skattearter.*
>
> *Målet er, at opgaveløsningen samlet set skal føre til, at der kan aflægges et rettidigt og retvisende regnskab.*

…

Baggrund for turnusanalysen
Skatteministeriet har ønsket en turnusanalyse af betalings- og regnskabsområdet med det dobbelte formål at undersøge dels om SKAT prioriterer sine ressourcer til formålet rigtigt, dels om SKAT løser de prioriterede opgaver effektivt.

Turnusanalysen er igangsat, fordi SKAT skal over en kort årrække realisere en række ambitiøse målsætninger dækkende hele organisationens virke i en periode, hvor organisationen er underlagt faldende bevillinger.

For at kunne dette, træder et nyt styringssystem for SKAT i kraft hen over 2014, der integrerer den økonomiske og faglige styring med strategi og udviklingsinitiativer.

…

Denne turnusanalyse forventes særligt at skabe grundlaget for at kunne adressere en række væsentlige udfordringer, herunder

- *Mange væsentlige fejl, reduceret tillid til regnskabsaflæggelsen og skærpet opmærksomhed fra Rigsrevisionen*
- *Fejl i registrering af transaktioner*
- *Uklart og usammenhængende regelgrundlag for regnskabsaflæggelsen*
- *Stor afhængighed af nøglepersoner*
- *Stor sårbarhed over for større systemændringer*
- *Mange manuelle og ad hoc processer og megen brandslukning*
- *Kommende skærpede krav til lukkeperioder*

Der ligger således en række identificerede problemstillinger, som også indgår i grundlaget for denne analyse. På de områder, hvor der allerede er iværksat initiativer til at imødegå disse udfordringer, vil dette indgå i grundlaget for analysen og i vurderingen af behovet for nye initiativer.

62.2 Var udbytteskatteområdet omfattet af turnusanalysen?

Det fremgår ikke udtrykkeligt af Deloittes rapport, om arbejdet med udbyttebeskatningen var omfattet af turnusanalysen. Vi lægger imidlertid til grund, at dette var tilfældet. Det fremgår således dels af den Ydelsesbeskrivelse – Turnusanalyse af betalings- og regnskabsområdet i SKAT, som dannede grundlag for Deloittes tilbud på opgaven, dels af den forelæggelse, som blev sendt ud til og behandlet på SKATs direktions møde den 17. december 2014, jf. afsnit 50.1.2 ovenfor, dels af nedenstående to omstændigheder.

62.2.1 Den 30. maj 2014 sendte Dorthe Pannerup Madsen en e-mail til René Frahm Jørgensen og Frank Høj Jensen med Kaj V. Steen c.c. Af mailen fremgår:

> *Emne: Bemærkninger til SAP38 – turnusanalyse – Betaling og Regnskab*
>
> *Hvis der skal sendes yderligere bemærkninger til turnusanalysen af betalings- og regnskabsområdet i SKAT – vil jeg foreslå, at der foretages følgende tilføjelser til SAP38:*
>
> *…*
> *Bogholderi- og regnskab i forhold til udbytteskat*
> *Registrering af udbytteangivelser*
> *…*

62.2.2 Af Kammeradvokatens indberetning og forholdsfortegnelse af 30. august 2016 fremgår herom:

> *Revisionschef Kurt Wagner har telefonisk den 5. juli 2016 bekræftet, at også arbejdet med udbyttebeskatningen og løsningen af problemerne knyttet hertil, var omfattet af projektet med Turnusanalysen. Kurt Wagner er efterfølgende blevet anmodet om at bekræfte dette skriftligt via e-mail, men Kurt Wagner er trods adskillige rykkere herfor ikke vendt tilbage med svar.*

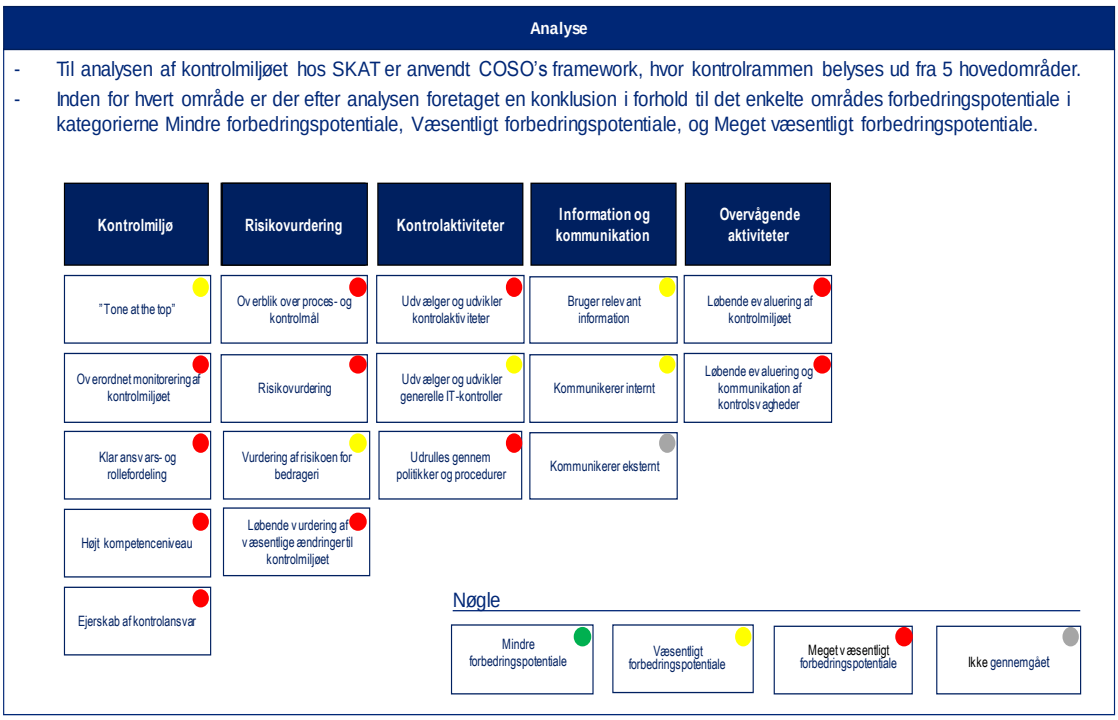
62.3 Styregruppen

62.3.1 Som anført under afsnit 39 ovenfor blev der i forbindelse med påbegyndelsen af Deloittes turnusanalyse nedsat en styregruppe. Denne styregruppe holdt i alt 12 møder, og udkast til rapporten blev sendt til og kommenteret af styregruppens medlemmer, jf. afsnit 62.3.3 nedenfor.

62.3.2 I november 2014 forelagde Deloitte for styregruppen en analyse af kontrolmiljøet hos SKAT. Denne analyse indeholdt blandt andet denne grafiske fremstilling af forbedringspotentialerne i SKATs kontrolmiljø:

Kontrolmiljø - SKAT

Overblik



62.3.3 Den 2. februar 2015 skrev René Frahm Jørgensen i anledning af, at et møde i styregruppen for Deloittes turnusanalyse var blevet aflyst, en e-mail til Jens Sørensen og Andreas Berggreen med blandt andre Kurt Wagner og Karsten Juncher c.c., hvoraf fremgår:

> *Jeg er helt enig i, at vi fortsætter med de gode drøftelser – og jeg vil forud for næste styregruppemøde tage følgende med Deloitte:*
>
> *Andreas skriver "konkrete løsningsforslag, der blandt andet kommer til at vedrøre governance af data og systemer" – her vil jeg gerne præcisere, at jeg anser det som vigtigt, at afdelingen inddrages ift. det samlede procesansvar. Jeg kan umiddelbart godt overse, at have ansvaret for de processer der løber igennem/ender i Betaling og Regnskab, men hvad med det samlede procesansvar? Hvis det skal give mening, at der tales om afdækning af risikobilleder mv. i forhold til §38-regnskabet, så mener jeg at vi skal have placeret det ansvar mere entydigt.*

62.3.4 Den 5. marts 2015 sendte René Frahm Jørgensen en e-mail til Thorbjørn Todsen, Deloitte, med blandt andre Jens Sørensen c.c. Mailen indeholdt René Frahm Jørgensens kommentarer til det fremsendte udkast version 4 til Deloittes rapport. Det hedder i René Frahm Jørgensens e-mail:

> *Helt generelt, så mangler der en validering/dokumentation på konsekvensdelen (økonomi, ressourcer mv.) ved de stillede forslag. Det går jeg ud fra at vi kommer nærmere, når der skal tages beslutning om implementeringsrækkefølge (forestiller mig en anbefaling, hvor der er taget højde for effekt, økonomi, ressourcer, tidshorisont osv. – ser en matrix for mig, hvor det er beskrevet i oversigtsform som noget af det første·i afsnit 4).*
> *Samtidig skal vi (som nævnt på styregruppemødet) være opmærksom på de 2 målbilleder og få vist evt. konsekvenser på disse, hvis der foretages aktive til- og fravalg i forslagene.*

63. SKATs direktions møde den 17. juni 2015

63.1 Forberedelse af mødet

63.1.1 Pkt. 4 i den dagsorden, der blev udsendt til brug for mødet, var *God Processtyring i SKAT*

63.1.2 Det materiale, som blev udsendt til brug for mødet, omfattede til dette punkt en forelæggelse for direktionen, hvori det blandt andet hedder:

> ***Indstilling***
> *Det indstilles, at direktionen tager følgende til efterretning:*
> - Den nye tidsplan for udrulning af God Processtyring i SKAT (GPS)
> - End-to-end koordinatorernes ansvar i forhold til SKATs 9 tværgående processer
>
> ***Problemstilling:***
> *Direktionen besluttede den 10. december 2014, at GPS (God Processtyring) først udrulles i Kundeservice, dernæst Indsats og Inddrivelse.*
>
> *De første erfaringer fra implementering af GPS viser følgende:*
>
> - En del medarbejdere opfatter ikke sig selv som procesejere, men som konsulenter
> - Dele af rammeværket for GPS opleves ukonkret og overordnet
> - …

- Der har været udtrykt behov for at procesejernes rolle og ansvar bliver bekræftet i Kundeserviceledelsen
- ...
- Der er et ønske fra såvel jura som procesejere, at samarbejdet mellem parterne forbedres

Løsning:
Der er i samarbejde med Valcon udarbejdet en ny tidsplan hvor projektet fortsat afsluttes med udgangen af 2016. Tidsplanen giver mere tid til en grundigere implementering i Kundeservice, herunder særligt i produktionen. Forudsætning for tidsplanen er, at turnusanalyserne i Indsats/Inddrivelse er afsluttet ultimo 2015.

63.2 Mødet

Det materiale, som er indgået i vores undersøgelse, indeholder så vidt ses ikke oplysning om, hvem der deltog i mødet, eller nogen beslutningsprotokol fra mødet.

64. Refusion og indtægt udbytteskat, 2. kvartal 2015

64.1 Refunderede beløb

Mio. kr.	*Året 2014*	*Året 2015*	*Ændring i forhold til året før*	*Ændring målt i procent*
April	*612*	*1.109*	*497*	*81%*
Maj	*1.385*	*4.227*	*2.842*	*205%*
Juni	*1.842*	*1.072*	*-770*	*-42%*

64.2 Indtægtslisterne

Mio. kr.	*2014*	*2015*	*År til dato 2014*	*År til dato 2015*
April	*3.992*	*9.242*	*6.371*	*11.242*
Maj	*906*	*-28*	*7.276*	*11.214*
Juni	*-749*	*306*	*6.527*	*11.519*

65. Opfølgning i Skatteministeriet

65.1 Skatteministeriets oplysning over for Rigsrevisionen

Fremstillingen ovenfor i dette kapitel omtaler opfølgning i SKAT på SIRs rapport af 30. maj 2013, jf. kapitel 11, afsnit 1, ovenfor, men ikke nogen opfølgning i Skatteministeriet. Skatteministeriet oplyste over for Rigsrevisionen i forbindelse med dennes undersøgelse, at revisionsrapporten på grund af en beklagelig ekspeditionsfejl ikke blev behandlet i ministeriet, jf. pkt. 75 i Rigsrevisionens beretning.

65.2 SIRs rapport af 24. september 2015

Uddybende fremgår af SIRs rapport af 24. september 2015 side 95:

> *Intern Revisions rapport fra 2013 om refusion af udbytte- og royaltyskat for 2012 er ikke en del af oversigten, da der ikke er fundet en sag herom i journalsystemerne i perioden. Det skyldes, at det relevante kontor i SKM kun har modtaget rapporten fra Intern Revision i kopi (Cc) i en mail stilet til Rigsrevisionen, og at mailens indhold gav indtryk af, at fremsendelsen var til orientering, og at orienteringen af ledelsen blev foretaget direkte af Intern Revision. Dette er dog ikke sket i dette tilfælde.*

65.3 Undersøgernes bemærkning

Vi henviser til det, som vi har anført i kapitel 11, afsnit 3.1 og 3.2, ovenfor.

66. SKATs early warning af 7. juli 2015 til Skatteministeriet om aktielån

66.1 Indhold

Fra marts 2015 arbejdede SKATJura med en problemstilling vedrørende aktielån og udbyttebeskatning. Den direkte anledning var en konkret sag, der involverede et pengeinstitut. Dette arbejde resulterede i, at SKATJura den 7. juli 2015 til Skatteministeriet afgav en early warning vedrørende aktielån og refusion af udbytteskat. Denne early warning blev i slutningen af august 2015 forelagt for departementschef Jens Brøchner. Af forelæggelsen, der var angivet at være til orientering og dateret den 28. august 2015, fremgår:

Early warning: Aktielån – udnyttelse af reglerne for refusion af udbytteskat
Skatteministeriet har den 7. juli 2015 modtaget en early warning fra SKATJura vedrørende aktielån og godskrivning af udbytteskat. SkatJura modtog den 27. marts 2015 en early warning om emnet fra SKAT Store Selskaber, der i forbindelse med gennemgangen af selvangivelsen for en dansk bank konstaterede uoverensstemmelser mellem SKAT Store selskabers og bankens opfattelse af den korrekte skattemæssige behandling af aktielån.
Sagen har nær tilknytning til den aktuelle sag vedrørende formodet økonomisk kriminalitet i forbindelse med udbetaling af udbytteskat.

Den skattemæssige behandling af aktielån er kompliceret og har udviklet sig via praksis.

Af den modtagne early warning fremgår flere forskellige problemstillinger, men den vigtigste er – i relation til den aktuelle sag – at den skattemæssige og civilretlige behandling af aktielån er forskellig, hvilket blandt andet giver sig udslag i, at SKAT modtager fejlagtige oplysninger om den skattemæssige udbyttemodtager. Dette indebærer en risiko for, at den indeholdte udbytteskat kan godskrives (udbetales) to gange.

Ved aktielån låner låntager en post børsnoterede aktier af långiver. Låntager indberettes til SKAT som ejer af aktierne og dermed også som modtager af udbytte. Fordi der skatteretligt ikke er tale om en afståelse af aktien, men om et udlån, er det imidlertid långiver og ikke låntager, der i skattemæssig sammenhæng er ejer af aktierne og dermed skattepligtig af udbyttet. Derfor er det långiver, der er berettiget til refusion af udbytteskat. Konstruktionen indebærer en risiko for, at begge parter i aftalen sager refusion for den indeholdte udbytteskat, selvom det alene er långiver, der er berettiget hertil.

Der er således uoverensstemmelser mellem de til SKAT indberettede oplysninger og de faktiske skattemæssige ejerforhold, hvilket gør det vanskeligt at sikre korrekt refusion af udbytteskatten.

Det bemærkes, at Børsen torsdag den 27. august 2015 bragte en artikel, hvoraf fremgår, at de tyske myndigheder gennem de seneste tre år har efterforsket, hvad der menes at være omfattende svindel med netop refusion af udbytte. Der er tale om avancerede strukturer, hvor finansielle aktører køber, låner og sælger aktier. Ved at foretage handlerne lige omkring tidspunktet for udbetaling af udbytter, har to parter kunnet anmode om refusion af den samme skat, selvom den reelt kun var betalt en gang.

I overensstemmelse med de interne retningslinjer vedrørende early warnings vil departementet hurtigst muligt undersøge, om der er behov for lovgivning på området. Det skal dog understreges, at der er tale om et særdeles kompliceret og teknisk område, hvor der næppe er enkle løsninger, og hvor lovgivning ikke nødvendigvis kan løse kontrolproblemet.

66.2 Kommunikation

66.2.1 Det fremgår ikke, at medarbejdere i SKAT, der var beskæftiget med refusion af udbytteskat, var beskæftiget med behandling af sagen, hverken før eller efter at SKAT-Jura havde underrettet Skatteministeriets departement.

66.2.2 Den 5. september 2015 omtalte TV2, at der i marts 2015 skulle foreligge en early warning. Dette foranledigede en mailveksling mellem Jens Sørensen, René Frahm Jørgensen og Dorthe Pannerup Madsen.

Den 5. september 2015 skrev Jens Sørensen en e-mail til René Frahm Jørgensen med dette indhold:

TV2 News omtaler til morgen en Early warning fra marts du hørt om den?

Umiddelbart efter besvarede René Frahm Jørgensen denne e-mail således:

Har lige været min mail igennem fra årsskiftet og frem – og jeg kan hverken finde eller erindre noget om en early warning fra marts 2015.

I forbindelse hermed skrev René Frahm Jørgensen en e-mail til Dorthe Pannerup Madsen med dette indhold:

Jens omtaler en early warning fra marts 2015. Jeg har svaret, at det kender jeg ikke noget til. Er det noget du ved noget om?

Senere samme dag besvarede Dorthe Pannerup Madsen denne e-mail således:

Den eneste viden – jeg har herom er, at jeg i dag har læst i Berlingske, at der den 27. marts 2015 er sendt en early warning fra Store Selskaber til Jura.

Del IV

Kapitel 13 Afdækningen af den formodede svindel hen over sommeren 2015 og forløbet derefter

I sommeren 2015 tilgik der SKAT oplysninger, der tydede på, at SKAT var offer for besvigelse i meget betydeligt omfang i forbindelse med refusion af udbytteskat. Dette kapitel beskriver de hændelser af betydning for vores undersøgelse, som fandt sted hen over sommeren 2015, og forløbet derefter.

1. Baggrund

Sagen om SKATs administration af udbytteskatteområdet opstod som følge af henvendelser udefra om formodet svindel med refusion af udbytteskat, som SKAT modtog hen over sommeren 2015. Som det vil være bekendt, resulterede SKATs undersøgelser i, at der blev indgivet tre anmeldelser til Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet, som indledte en efterforskning, der fortsat pågår, men som foreløbig har udmøntet sig i, at der rejst tiltale mod to personer for forhold, der for en dels vedkommende vedrører tiden forud for den periode, som er omfattet af vores undersøgelse. Det fremgår af kommissoriet for vores undersøgelse, at vi *skal beskrive den formodede svindel med refusion af udbytteskat, herunder forløbet henover sommeren 2015, i det omfang det kan ske uden at kompromittere den strafferetlige efterforskning mv.*, og at *[v]urdering af, hvad der vil kunne kompromittere efterforskningen vil skulle foretages i tæt samarbejde med SØIK*.

På Skatteministeriets anmodning har vi forelagt et udkast til fremstillingen i dette kapitel for to medarbejdere med henblik på disses eventuelle bemærkninger af faktuel karakter. Vi har ved den endelige udformning af vores redegørelse taget højde for de faktuelle bemærkninger, som de har fremsat.

2. Grundlaget for beskrivelsen

2.1 Tidligere undersøgelser af forløbet

2.1.1 Det fremgår af Rigsrevisionens beretning, at dens gengivelse af forløbet i sommeren 2015 er sket på et overordnet niveau, da Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet ønskede, at oplysninger, der kunne have negativ indvirkning på den efterforskning, der pågik i sagen, ikke blev offentliggjort.

2.1.2 Tilsvarende fremgår det af SIRs redegørelse, at det af hensyn til Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitets efterforskning har været nødvendigt at udelade en række oplysninger af redegørelsen, uden at disse udeladelser har haft betydning for den Interne Revisions konklusioner.

2.2 Vores adgang til materiale

2.2.1 SKAT har i forbindelse med tidligere undersøgelser givet udtryk for det standpunkt, at man standsede refusionen af udbytteskat, straks man havde fornødent grundlag herfor. Vi har fundet, at vi ikke med rimelighed kan vurdere berettigelsen af dette standpunkt, uden at vi har haft mulighed for at få i hvert fald et vist indblik i det materiale, der indgår i statsadvokatens efterforskning. Advokat Lise Lauridsen og advokat Lars Lindencrone Petersen har derfor med samtykke fra Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet haft adgang til dele af materialet fra den tidlige fase af efterforskningen, og de bemærkninger, som indeholdes i afsnit 3 nedenfor og i kapitel 16, afsnit 3.2.13 og 3.2.14, nedenfor, hidrører alene fra dem.

Det materiale om forløbet hen over sommeren 2015 og om SKATs anmeldelser til Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet, som vi har haft adgang til, hidrører i det hele fra SKAT. Det omfatter redegørelser for de undersøgelser, som SKAT foretog efter at have modtaget de første oplysninger om den formodede svindel, oplysninger om grundlaget for beslutningen den 6. august 2015 om midlertidigt at indstille al refusion af udbytteskat samt Excel-filer indeholdende data om de anmodninger om refusion af udbytteskat, som er omfattet af de indgivne anmeldelser. Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet har oplyst, at det efterforskningsmateriale, som vi ikke har haft adgang til, ikke rummer oplysninger, der kan have betydning for vores vurdering af, om enkeltpersoner har begået fejl eller forsømmelser.

Lise Lauridsen og Lars Lindencrone Petersen har i overensstemmelse med kommissoriet sammen med Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet vurderet, hvad der kunne kompromittere efterforskningen.

Vi deler statsadvokatens opfattelse af, at gengivelsen af forløbet hen over sommeren 2015 nødvendigvis må være af meget overordnet karakter.

[...]

3. SKATs modtagelse og håndtering af oplysninger om formodet svindel med udbytteskat

3.1 Baggrund

I løbet af sommeren 2015 modtog SKAT henvendelser udefra om formodet svindel med refusion af udbytteskat. Henvendelserne førte til, at SKAT den 6. august 2015 midlertidigt indstillede al refusion af udbytteskat. Der blev således, også efter at SKAT havde modtaget de første oplysninger udefra, refunderet udbytteskat. Rigsrevisionen har opgjort det beløb, der blev refunderet i perioden, til ca. 3,2 mia. kr., og det kan konstateres, at en del af de beløb, der blev refunderet i perioden, gik til de formodede svindlere.

SKAT anmeldte den 24. august og 13. november 2015 til Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet, at SKAT formodede, at svindlen kunne opgøres til henholdsvis 6,2 mia. kr. og 2,9 mia. kr. Efter yderligere undersøgelser, navnlig af om den formodede svindel også var foregået via bankordningen – hvilket undersøgelserne afkræftede – anmeldte SKAT i april 2016 formodet svindel for yderligere 3,2 mia. kr., således at den formodede svindel, der i det hele antages foretaget ved misbrug af blanketordningen, samlet udgør 12,3 mia. kr.

SKAT har i forbindelse med tidligere undersøgelser af forløbet givet udtryk for, at man standsede refusionen af udbytteskat, straks man havde fornødent grundlag herfor.

Det er indgået som et selvstændigt tema i såvel Rigsrevisionens som vores undersøgelse, om denne angivelse er korrekt.

3.2 Andre henvendelser til SKAT om muligt strafbare forhold og andre uregelmæssigheder

3.2.1 SKAT har i forbindelse med de tidligere undersøgelser af forløbet oplyst, at man stort set daglig modtager henvendelser, som nødvendigvis fordrer en nærmere visitering og i flere tilfælde en tilbundsgående undersøgelse, inden SKAT har det fornødne grundlag for opstart af en egentlig kontrol eller iværksættelse af andre foranstaltninger. SKAT har faste procedurer herfor, og disse har været fulgt i denne sag.

3.2.2 Vores undersøgelse har alene omfattet det materiale, der indgår i sagen om udbytteskat, og vi har således ikke haft adgang til andre henvendelser. Vores bedøm-

melse af de oplysninger, som SKAT modtog, og af SKATs håndtering af dem er således sket alene på grundlag af indholdet og karakteren af de oplysninger, som SKAT modtog om formodet svindel med refusion af udbytteskat.

Vi har derfor ikke mulighed for at sammenholde de henvendelser, som SKAT modtog i denne sag, med andre henvendelser for at konstatere, om henvendelserne i denne sag svarede til øvrige henvendelser – som efter undersøgelser har vist sig ikke at have noget på sig – eller om de med hensyn til indhold og/eller omfang af det mistænkte forhold adskilte sig på en sådan måde, at det var indikeret ikke blot at holde sig til generelle procedurer – som i denne sag viste sig utilstrækkelige til at afdække de virkelige forhold tidligere, end det faktisk skete. Vi forholder os derfor heller ikke til, om de procedurer, som SKAT har fastlagt for behandling af modtagne henvendelser om mulige uregelmæssigheder, kan anses for hensigtsmæssige og tilstrækkelige.

3.3 Beslutningen om at stille refusion af udbytteskat i bero

3.3.1 Som nævnt modtog SKAT ad flere omgange hen over sommeren 2015 oplysninger udefra om formodet svindel med refusion af udbytteskat. Disse oplysninger blev, straks da SKAT modtog de første oplysninger, underkastet en undersøgelse med henblik på at fastslå, om de vedrørte faktiske forhold.

Den øverst placerede medarbejder, som var direkte involveret i undersøgelsen af de modtagne oplysninger, var underdirektør Anne Munksgaard. Undersøgelserne blev foretaget af medarbejdere i SKATs afdeling Særlig Kontrol.

SKAT har i forbindelse med tidligere undersøgelser af forløbet oplyst, at *relevante enheder blev orienteret om risikoen for mulig svindel*. Af materialet fra sommeren 2015 fremgår, at Anne Munksgaard telefonisk og ved e-mail underrettede direktør i Indsats Jim Sørensen om de modtagne oplysninger, og at Jim Sørensen ved e-mail kvitterede herfor. Den medarbejder i Særlig Kontrol, der havde fået tildelt sagen, rettede omkring en uge herefter ved e-mail henvendelse til en medarbejder i Betaling og Regnskab. I henvendelsen anmodes alene om oplysninger om proceduren for udbetaling af refusion af udbytteskat mv., og den indeholder ikke henvisninger til mulig svindel.

SKATs afdeling for Særlig Kontrol har udarbejdet et notat om forløbet dateret 8. januar 2016. Af dette notat fremgår:

> *Sagen er efter gældende procedure oprettet som en anmeldelse og oversendt til Særlig Kontrol (SK) fra Visitering og Kontrol.*

Anne Munksgaard kontakter på dette tidspunkt underdirektøren i Betaling og Regnskab telefonisk med henblik på at orientere om anmeldelsen.

...

Konklusion:
Ud fra ovenstående beskrivelse af hændelsesforløbet, er det vores klare opfattelse, at det ikke kan kritiseres, at udbetalingerne ikke blev stoppet efter første tip, med henvisning til følgende begrundelser:

- *Den første anmeldelse havde så sparsomme oplysninger og var af en sådan karakter, at den krævede yderligere undersøgelser. Som nævnt var det ikke umiddelbart muligt at finde match i SKATs IT-systemer. Selvom Særlig Kontrol havde fået fat i de originale blanketter umiddelbart efter første henvendelse til Regnskab ..., ville disse blanketter have krævet yderligere kontrol, herunder henvendelse til ansøgerne i udlandet, eventuelt udenlandske myndigheder samt Værdipapircentralen, inden det ville have været muligt at konstatere, at der var tale om svindel. Disse kontrolprocesser ville have taget flere måneder. Som nævnt i andre sammenhænge, er der indsendt dokumentation for skattepligt til et andet land samt dokumentation for modtagelse af udbytte, hvorfor svindlen ikke umiddelbart kunne opdages. Dertil kommer, ... Det er med andre ord først ved henvendelsen fra ..., hvor svindlen beskrives mere indgående, at der er et mere oplyst grundlag at arbejde videre på.*
- *Særlig Kontrol havde ikke kendskab til kritikpunkterne i revisionsrapporterne eller det stigende antal refusioner/stigende udbytterefusionsbeløb på anmeldelsestidspunktet.*
- *...*
- *Det er først, da det kan dokumenteres, at der eksempelvis er tilbagebetalt for meget i udbytte sammenlignet med indeholdt udbytte på et nærmere navngivent selskab, at der er en klar indikation for, at noget er helt galt. ...*

Det fremgår endvidere af Anne Munksgaards e-mail af 7. august 2015, jf. afsnit 3.4.1 nedenfor, at SKATs skattelyprojekt og underdirektør Lisbeth Rasmussen, SKAT Indsats, på et ikke nærmere oplyst tidspunkt blev orienteret om sagen.

[...]

Af notatet fremgår:

> *Frem til anmeldelsen til SØIK den 24. august 2015:*
> *I forbindelse med … modtaget i dagene … de formodede svindlere ved, at der sidder en (muligvis to) mand (mænd) et sted, vist i Høje Tåstrup, …*
>
> *I forbindelse med orienteringen, formentlig den … til underdirektøren i Regnskab, Rene Frahm Jørgensen, fortæller jeg ham, at … der sad en mand i Høje Tåstrup og ordnede blanketterne. Rene siger på det tidspunkt, at han mener, at de tidligere har fået en anmeldelse på ham, men at de dengang undersøgte det. Det var, da Rene sad i sekretariatet, men at der ikke var noget på ham.*
>
> *Jeg fortæller min medarbejder, Christian Ekstrand, at han skal være opmærksom på, at … der sidder en mand i Høje Tåstrup, men at vi ikke kan lægge mere i det, jfr. Renes oplysninger.*
>
> *Efter anmeldelsen til SØIK den 24. august 2015:*
> *26.8.15: Jim Sørensen ringer og siger, at der er en sag om medarbejderligning på den pågældende. Rene og jeg snakker sammen, han har ikke vidst noget som helst om det. Sagen har stået på siden 2011 og vedrører 2006-2010.*

3.3.2 SKAT har i et notat dateret den 11. januar 2016 beskrevet de undersøgelser, som SKAT havde foretaget, før man modtog de seneste oplysninger, således, at de først modtagne oplysninger

> *blev kontrolleret i videst muligt omfang efter gældende procedurer. … blev således blandt andet kontrolleret i sagsbehandlingssystemerne og relevante enheder blev orienteret om risikoen for mulig svindel …*

SKAT fandt efter disse undersøgelser ikke grundlag for at indstille refusionen af udbytteskat eller at foretage tilpasninger i de hidtidige arbejdsgange. SKAT har oplyst, at de undersøgelser, der blev foretaget, ikke omfattede en manuel gennemgang af modtagne refusionsanmodninger, som udelukkende forelå i fysisk form.

3.3.3 De oplysninger, som SKAT efterfølgende modtog, udløste yderligere undersøgelser. På grundlag af disse skrev Dorthe Pannerup Madsen den 3. august 2015 en e-mal til Sven Nielsen, hvoraf fremgår:

> *Vil du meget hurtigt se på nedenstående navne og give mig besked om, hvorvidt der er foretaget udbetaling af udbytteskat.*

Hvis der ligger ansøgninger om refusion om udbytteskat, som ikke er behandlet færdig, så skal ikke udbetales, før forholdene er blevet undersøgt nærmere.

3.3.4 Der blev herefter den 6. august 2015 holdt et møde om sagen. Af referatet fra mødet, der er dateret den 7. august 2015, fremgår:

Som følge af anonym anmeldelse til forretningsområdet Indsats, Særlig kontrol har der været afholdt møde den 6. august 2015 med følgende mødedeltagere:

Christian Baden Ekstrand, Særlig kontrol 3
Maj-Britt Nielsen, Store Selskaber
Flemming Simonsen, Store Selskaber
Jeanette Nielsen, Udvikling Kundeservice
Sven Nielsen, Betaling og Regnskab
Sarah Bidstrup, Betaling og Regnskab
Dorthe Pannerup, Betaling og Regnskab

SKATs tavshedspligt blev indskærpet over for mødedeltagerne, da sagen fortsat er under efterforskning i Særlig Kontrol 3, …

Anmeldelsen går på, at der udbetales refusion af udbytteskat …

Der er tale om misbrug af dobbeltbeskatningsreglerne, …

Det blev aftalt på mødet, at Særlig kontrol og Betaling og Regnskab sammen skal gennemgå … for at konstatere, hvorvidt der er hold i sagen samt fremfinde revisionssporet for udbetalingerne.

Efterfølgende er der udtaget en antal stikprøver, som viser, at der er hold i sagen og denne vil kræve yderligere efterforskning i Særlig Kontrol.

…

De udtagne stikprøver opfylder de formelle regler til ansøgning samt tilhørende dokumentation.
Jf de foreliggende oplysninger er der tale om fejlagtige udbetalinger svarende til …

De modtagne ansøgninger om refusion af udbytteskat kan stoppes med henvisning til § 69B i Kildeskatteloven:

…

Endvidere skal der foretages gennemgang af den sagspool vedrørende refusion af udbytteskat, som Betaling og Regnskab har liggende for at sagerne kan visiteres til sagsbehandling for eventuel udbetalingsstop.

...

3.3.5 Af et notat dateret den 6. oktober 2016 fremgår om forløbet, i forbindelse med at beslutningen om at sætte refusion af udbytteskat i bero blev truffet:

Særlig Kontrol er blevet bedt om at redegøre for SKATs udbetalinger vedrørende refusion af udbytteskat den 6. august 2015, hvor der blev truffet afgørelse om udbetalingsstop på området.

Som det fremgår af vedlagte bankudskrift er der blandt andet udbetalt 105.296.081 kr. den 6. august 2015. Ved gennemgang af de relevante underbilag er det konstateret, at dette beløb vedrører svindelsagen. Beløbene vedrører to ansøgninger modtaget og behandlet i henholdsvis juni og juli 2015. De er tastet i SKATs system 3S den 3. august 2015, men bogført og frigivet den 6. august 2015 kl. 10:18:48. Mødet, hvor udbetalingsstoppet blev besluttet, startede kl. 10.30, hvorfor beløbet er frigivet før beslutning om udbetalingsstoppet.

Der er endvidere udbetalt 229.297.304 kr. til Nordea vedrørende den såkaldte regnearksordning. Dette beløb er også bogført og frigivet kl. 10:18:48.

De anmeldelser om formodet svindel, som SKAT har foretaget til Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet, var ledsaget af et excelark, hvor de enkelte refusionstransaktioner er opført med angivelse af blandt andet beløb og dato. Af dette regneark synes at fremgå, at der, i tiden efter at SKAT modtog de første oplysninger, blev refunderet et trecifret millionbeløb, som er omfattet af SKATs anmeldelser.

Det materiale, som er indgået i vores undersøgelse, indeholder så vidt ses ikke oplysning om, hvem der traf beslutningen om at stille refusionen af udbytteskat i bero.

3.4 Underretning om beslutningen om at stille refusion af udbytteskat i bero

3.4.1 Den 7. august 2015 skrev René Frahm Jørgensen en e-mail til Jens Sørensen med Dorthe Pannerup Madsen og Anne Munksgaard c.c. Af e-mailen fremgår:

Vi er blevet kontaktet fra Særlig kontrol angående en anmeldelse. Der er afholdt møde i går med deltagere fra Særlig kontrol, Store Selskaber, Kundeservice (procesejer) og os – vedhæfter det referat, der er udarbejdet fra Dorthes side. Vi indgår i den efterfølgende afdækning af det evt. problem.

Dette er en early warning – og skal behandles fortroligt. Jeg blev i formiddags ringet op af Susanne Thorhauge (procesejer), der oplyste mig at hun havde givet Jonatan en mundtlig orientering – og at Jonatan skulle have møde med Erling A. senere i dag i anden anledning, hvor denne sag måske ville blive nævnt.

@Anne: Forsøgt at ringe til dig i dag og har indtalt en besked. Jeg tænker at du allerede har orienteret om den mulige sag til Jim & Jesper R.

3.4.2 Senere samme dag skrev Anne Munksgaard en e-mail til Lill Helene Drost med Christian Baden Ekstrand c.c. Af E-mailen fremgår:

Hej, jeg går ud fra, at I kan koordinere og trække på BC og Store Selskaber. Hvis I tænker på ejerskab i Indsats, må det være os, jfr. 289-sager og SØIK, men selvfølgelig i samarbejde med Store Selskaber. Jeg er tilbage fra ferie på mandag, så lad os snakke sammen, hvis der er brug for yderligere afklaring af snitflader. Så taler jeg med dem. Kan se, at Rene, underdirektør i BC, også har orienteret sin direktør mv. Og ja, lad os få SØIK på banen nu. Tænk lige på en orientering af skattelyprojektet, Morten Bøhm, hvis der er noget fremadrettet. Har tidligere sagt til ham og Lisbeth Rasmussen, at vi havde fået denne anmeldelse.

3.4.3 Vi har ikke kunnet konstatere, at beslutningen blev kommunikeret til Jesper Rønnow Simonsen (og heller ikke til Skatteministeriet, jf. afsnit 3.3.5 ovenfor) i forbindelse med, at den blev truffet. Der foreligger et beslutningsreferat fra et møde den 12. august 2015 i SKATs direktion, som ikke indeholder spor af, at udbytteskat blev drøftet. Af dagsordenen for mødet fremgår af mulig betydning alene, at pkt. 5 var *Aktuelle sager*, men punktet er ikke afspejlet i referatet.

3.4.4 Den 20. august 2015 skrev Anne Munksgaard en e-mail til Susanne Hjernøe, Jim Sørensen, JP-Hovedpostkasse Indsats, Janne Wesch Lorentzen og Jan Lund, hvoraf fremgår:

..., hermed VIP-orientering til videre foranstaltning ifølge aftale med Jim.

Det tidligste udkast til den nævnte VIP-orientering, som så vidt ses findes i det materiale, der er indgået i vores undersøgelse, er dateret den 12. august 2015.

Samme dag kl. 19.48 sendte Anne Munksgaard en e-mail til Jesper Rønnow Simonsen med dette indhold:

Dok.nr. 18142586.1

Emne: *VIP-orientering*

Iflg. aftale med Jim.

Af den nævnte VIP-orientering fremgår:

> ***VIP-Orientering***
>
> ***Anledning****: Mistanke om svindel med tilbagesøgning af udbytteskatter*
>
> *Sagen omhandler formodet svindel med tilbagesøgning af udbytteskatter for 2014 på 1 mia. kr og 2015 på 8 mia. kroner ved udnyttelse af dobbeltbeskatningsoverenskomster (DBO) …*
>
> *Der har været afholdt møde med Dorthe Pannerup (Betaling og Regnskab, SAP 38 Høje Taastrup) og repræsentanter fra Store Selskaber den 6/8 2015, hvor problemstillingen og eventuelle tiltag blev drøftet. Der er indsat stop for udbetalinger …*
>
> *Af beløbet kan 600 mio. henføres til 2012 og 2013. For 2014 og 2015 er der udbetalt henholdsvis 2,5 og 3,1 milliarder kroner.*
>
> *…*
> *SKAT har den 11. august 2015 taget kontakt til Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet – SØIK og orienteret dem om problemstillingen og sagens omfang. SØIK afventer anmeldelse fra SKAT. Anmeldelsen forventes afsendt senest mandag den 24. august 2015.*

Efter indholdet af VIP-orienteringen sammenholdt med, at intet tyder på andet, lægger vi til grund, at Jesper Rønnow Simonsen først blev underrettet om sagen om formodet svindel ved denne VIP-orientering.

3.4.5 Om SKATs orientering af Skatteministeriet henvises til afsnit 6 nedenfor.

3.4.6 Efter at SKAT på grundlag af de seneste oplysninger, som man havde modtaget udefra, havde besluttet midlertidigt at indstille al refusion, blev der foretaget en manuel gennemgang af relevant materiale. Denne gennemgang viste, at der forelå mange refusionsanmodninger vedrørende de selskaber, som nu indgår i Statsadvokaten for særlig Økonomisk og International Kriminalitets efterforskning.

4. SKAT Jura og Stabs notat af 22. august 2015

Den 22. august 2015 afgav SKAT Jura og Stab en vurdering af spørgsmålet, i hvilket omfang SKAT forvaltningsretligt havde mulighed for at stille ekspeditionerne af anmodninger om refusion af udbytteskat i bero som følge af de oplysninger, der hen over sommeren 2015 var fremkommet om muligt uberettigede anmodninger om refusion.

Notatet har dette indhold:

Stop for tilbagebetaling af kildeskat

SKAT Jura er blevet anmodet om at undersøge i hvilket omfang, SKAT har mulighed for at stoppe for tilbagebetaling efter kildeskattelovens § 69 b med henblik på kontrol af udbetalingens rigtighed.

SKAT Jura har af Betaling og Regnskab fået oplyst, at tilbagebetalingerne sker som følge af indeholdt kildeskat i forbindelse med udbetaling eller godskrivning af udbytte af aktier eller andele i selskaber eller foreninger, jf. reglen i kildeskattelovens § 65.

Funktionsleder Dorthe Pannerup Madsen, Betaling og Regnskab, har oplyst, at de nuværende anmodninger om tilbagebetaling ikke er over 14 dage gamle.

Konklusion:

Er der i forbindelse med udbetaling af udbytte sket indeholdelse af kildeskat, og overstiger indeholdelsen af kildeskat, hvad der endeligt kan indeholdes efter en dobbeltbeskatningsoverenskomst, har modtageren krav på tilbagebetaling af beløbet.

Det fremgår af kildeskattelovens § 69 b, stk. 1, at beløbet skal tilbagebetales inden for 6 måneder fra modtagelse af en anmodning om udbetaling.

Der er således hjemmel til at undlade at foretage tilbagebetaling af kildeskat i en periode på indtil 6 måneder fra modtagelsen af anmodningen, så SKAT i de konkrete sager kan foretage nærmere undersøgelser med henblik på at fastslå om, de skattepligtige, der anmoder om tilbagebetaling, reelt også er berettigede til beløbet.

SKAT har i forbindelse med behandlingen af ansøgningen om tilbagebetaling af kildeskat mulighed for at indkalde yderligere materiale med henblik på kontrol af, om betingelserne for tilbagebetaling er opfyldt, og SKAT kan efter kildeskattelovens §

69 b, stk. 2, afbryde 6 måneders fristen, hvis modtagerens forhold gør, at SKAT ikke kan foretage den nødvendige kontrol

I tilfælde, hvor beløbet udbetales efter 6 måneders fristen uden at dette beror på modtagerens forhold, skal beløbet forrentes efter opkrævningslovens § 7, stk. 2, med tillæg af 0,4 % pr. påbegyndt måned.

Det retlige grundlag

Kildeskattelovens § 69 b blev indsat i kildeskatteloven ved lov nr. 591 af 18. juni 2012, om ændring af selskabsskatteloven, kildeskatteloven, skattekontrolloven, skatteforvaltningsloven og forskelige andre love.

Kildeskattelovens § 69 b har følgende ordlyd:

> *§ 69 b. Har nogen, der er skattepligtige efter § 2 eller selskabsskattelovens § 2, modtaget udbytte, royalty eller renter, hvori der efter §§ 65-65 D er indeholdt kildeskat, som overstiger den endelige skat efter en dobbeltbeskatningsoverenskomst, direktiv 2011/96/EU om en fælles beskatningsordning for moder- og datterselskaber fra forskellige medlemsstater eller direktiv 2003/49/EU om en fælles ordning for beskatning af renter eller royalties, tilbagebetales beløbet inden 6 måneder fra told- og skatteforvaltningens modtagelse af anmodning om tilbagebetaling. Sker tilbagebetaling efter dette tidspunkt, tilkommer der den skattepligtige en rente svarende til renten efter opkrævningslovens § 7, stk. 2, med tillæg af 0,4 procentpoint pr. påbegyndt måned.*
> *Stk.2. Kan told- og skatteforvaltningen på grund af modtagerens forhold ikke foretage kontrol af, om betingelserne for tilbagebetaling af kildeskat er opfyldt, afbrydes udbetalingsfristen efter stk. 1, indtil modtagerens forhold ikke længere hindrer kontrol.*
> *Stk. 3. Skønner told- og skatteforvaltningen, at udbetaling på det foreliggende grundlag vil indebære en nærliggende risiko for tab, kan forvaltningen kræve sikkerhedsstillelse af modtageren. Told- og skatteforvaltningen kan kun kræve sikkerhedsstillelse, hvis kravet om indeholdelse af kildeskat er omtvistet og ikke endeligt afgjort ved en administrativ klageinstans eller domstolene.*

Bestemmelsen blev indsat i forbindelse med Skatteudvalgets behandling af lovforslaget til lov nr. 591 af 18. juni 2012. Af de specielle bemærkninger til bestemmelsen, fremgår bl.a. følgende:

> *"Forrentningen af det overskydende beløb sker tidligst efter 6 måneder, idet skattemyndighederne gives en frist på 6 måneder til at behandle anmodningen*

om tilbagebetaling. Fristen er valgt under hensyntagen til, at sager om indeholdelse af kildeskat i mange tilfælde kan være komplekse at afdække. For at vurdere, om den skattepligtige, der anmoder om tilbagebetaling, reelt også er den berettigede til at modtage det overskydende beløb, skal der ofte foretages tilbundsgående undersøgelser af eksempelvis koncernstruktur og overliggende ejerforhold. Fristen på 6 måneder følger Kommissionens anbefalinger i »Henstilling om procedurer for kildeskattelettelser C(2009)7924 af 19. oktober 2009«.

Hvis modtageren vægrer sig ved at medvirke til at afklare de forhold, der skal danne grundlag for vurderingen af, om modtageren er den reelt berettigede, eller ikke afgiver tilstrækkelige oplysninger, kan skattemyndighederne afbryde fristen på 6 måneder, indtil betingelserne for udbetaling er opfyldt. Afbrydes udbetalingsfristen på 6 måneder, sker der også en udskydelse af forrentningen.

Har skattemyndighederne således behov for at få afdækket eksempelvis det modtagende selskabs ejerforhold, og det modtagende selskab ikke medvirker hertil på tilstrækkelig vis, kan skattemyndighederne efter en konkret vurdering afbryde fristen på 6 måneder, indtil det modtagende selskab har fremlagt de nødvendige oplysninger.

Skattemyndighederne vurderer konkret, hvilke oplysninger der er nødvendige for at undersøge, om betingelserne for udbetaling af indeholdt kildeskat er til stede. Det er modtagerens pligt at fremlægge dokumentation for eller sandsynliggøre disse oplysninger. Efterkommer modtageren ikke skattemyndighedernes anmodning, er skattemyndighederne berettigede til at afbryde udbetalingsfristen efter den foreslåede § 69 B, stk. 1, i kildeskatteloven.

Forslaget om sikkerhedsstillelse i forbindelse med tilbagebetaling af indeholdte kildeskatter på udbytter, renter og royalties skal sikre det offentlige mod tab af skattekrav i sager, som ikke er endeligt afgjort ved domstolene.

Det må forventes, at skattemyndighederne fremover vil øge fokuseringen og kontrollen vedrørende tilbagebetaling af kildeskatter. Dette bør ske for at sikre, at der ikke sker uretmæssig tilbagebetaling til en udenlandsk modtager, som ikke anses for retmæssig ejer."

Juras vurdering
Som det fremgår af forarbejderne til lov nr. 591 af 18. juni 2012, der er refereret ovenfor, blev 6 måneders fristen i kildeskattelovens § 69 b indsat netop for at give skattemyndighederne mulighed for i den enkelte konkrete sag at foretage tilbundsgående undersøgelser med henblik på at fastslå, om den skattepligtige, der anmoder om tilbagebetaling, reelt også er den berettigede til at modtage det overskydende beløb.

SKAT har i forbindelse med behandlingen af ansøgningen om tilbagebetaling af kildeskat mulighed for at indkalde yderligere materiale med henblik på kontrol af, om betingelserne for tilbagebetaling er opfyldt, med henblik på at sikre, at der ikke sker uretmæssig tilbagebetaling til en udenlandsk modtager, som ikke kan anses for retmæssig ejer.

Det fremgår af kildeskattelovens § 69 b, stk. 1, at beløbet skal tilbagebetales inden for 6 måneder fra modtagelse af en anmodning om udbetaling.

Der er således hjemmel til at undlade at foretage tilbagebetaling af kildeskat i en periode på indtil 6 måneder fra modtagelsen af anmodningen, så SKAT i de konkrete sager kan foretage nærmere undersøgelser med henblik på at fastslå om, de skattepligtige, der anmoder om tilbagebetaling, reelt også er berettigede til beløbet.

SKAT har i forbindelse med behandlingen af ansøgningen om tilbagebetaling af kildeskat mulighed for at indkalde yderligere materiale med henblik på kontrol af, om betingelserne for tilbagebetaling er opfyldt, og SKAT kan efter kildeskattelovens § 69 b, stk. 2, afbryde 6 måneders fristen, hvis modtagerens forhold gør, at SKAT ikke kan foretage den nødvendige kontrol

I tilfælde, hvor beløbet udbetales efter 6 måneders fristen uden at dette beror på modtagerens forhold, skal beløbet forrentes efter opkrævningslovens § 7, stk. 2, med tillæg af 0,4 % pr. påbegyndt måned.

5. Forelæggelse i august 2015 for SKATs direktion af notat om opfølgning på SIRs rapport af 30. maj 2013

5.1 Jeanette Nielsens e-mail af 10. august 2015

Den 10. august 2015 skrev Jeanette Nielsen en e-mail til Dorthe Pannerup Madsen og Sven Nielsen med blandt andre Maj-Britt Nielsen, Flemming Simonsen og Susanne Thorhauge c.c. Af mailen fremgår:

Emne: *forretningsgang refusion af udbytteskat*

Jeg vedlægger, som aftalt i sidste uge, en ny version af overordnet beskrivelse af de nuværende forretningsgange vedrørende refusion af udbytteskat. Lad mig endelig høre, såfremt jeg har misforstået noget.

Jeg var jo endvidere begyndt på et notat om muligheder og overvejelser i forhold til en forbedring af forretningsgangene. Jeg vil omskrive mit første udkast, og har derfor ikke vedlagt dette. Jeg tænker imidlertid, at overvejelserne bør omhandle følgende:

- *mulighed for løbende kontroller i forhold til "regnearksordningen" (bilag 3)*
- *muligheder og udfordringer ved afstemning af anmodning om refusion til den oprindelige indberetning om udbytte og indeholdt udbytteskat vedrørende udbyttemodtager*
- *muligheder for digitalisering af ansøgningsproceduren og automatisk sagsoprettelse*
- *mulighed for udvidelse af den nævnte VP-ordning (nettoafregning)*

...

5.2 Susanne Thorhauges e-mail af 19. august 2015

5.2.1 Den 19. august 2015 skrev Susanne Thorhauge en e-mail til Jonatan Schloss med Richard Hanlov og René Frahm Jørgensen c.c. Mailen har dette indhold:

Emne: Orientering om status for tiltag i anledning af SIR-Rapport om udbytteskat

Som aftalt fremsendes en orientering om status på de tiltag, SKAT har iværksat som opfølgning på SIR-rapporten fra 2012 om udbytte.
Redegørelsen, der ligger til grund for orienteringen, er udarbejdet af procesejer (Selskaber og Digitalisering) og Betaling & Regnskab hos René Frahm Jørgensen.

Richard har ikke haft mulighed for at godkende endnu.

5.2.2 Dagen efter, den 20. august 2015, videresendte René Frahm Jørgensen Susanne Thorhauges e-mail til Jens Sørensen. René Frahm Jørgensens e-mail har dette indhold:

Der er udarbejdet orientering fra procesejer (Selskaber og Digitalisering). Jeg har godkendt den underliggende handleplan til SIR-rapporten fra 2012.

Den underliggende handleplan, som René Frahm Jørgensen henviser til, er formentlig den, der er gengivet i kapitel 12, afsnit 54.2, ovenfor.

Samme dag skrev Jens Sørensen en e-mail med dette indhold:

Tak for det.

5.3 E-mailveksling om indholdet af forelæggelsen

Den 20. og 21. august 2015 foregik der en e-mailveksling mellem Susanne Thorhauge, Johnny Schaadt Hansen, René Frahm Jørgensen og Jens Sørensen om indholdet af den redegørelse, der skulle forelægges for direktionen om opfølgningen på SIRs rapport af 30. maj 2013. Richard Hanlov var c.c. på alle e-mails, men reagerede så vidt ses ikke på nogen af dem. Af e-mailvekslingen kan nævnes:

5.3.1 Den 20. august 2015 skrev Susanne Thorhauge en e-mail til René Frahm Jørgensen og Johnny Schaadt Hansen og med Jens Sørensen, Jonatan Schloss, Richard Madsbjerg Hanlov og Jeanette Nielsen c.c. E-mailen har dette indhold:

Emne: *FORTROLIG – Orientering om status for tiltag i anledning af SIR-rapport om udbytteskat*

Vedlagt ny version. I den uddybende redegørelse for status har vi indarbejdet svar på Jonatans spørgsmål vedrørende afstemning af dataflowet mellem systemerne. I forbladet i afsnittet vedrørende refusion er der endvidere indsat teksten om, at der tilrettelægges en proces for yderligere sagsbehandling inden 1. oktober 2015.

Vil I godkende?

5.3.2 Herefter skrev Johnny Schaadt Hansen senere samme dag, den 20. august 2015 således til Susanne Thorhauge med René Frahm Jørgensen c.c.:

Emne: *Re: VS: FORTROLIG – Orientering om status for tiltag i anledning af SIR-rapport om udbytteskat.*

Jeg mener at Richard også skal godkende den inden den går videre. Jeg mener der er en fejl i bemærkninger til revisionsrapporten under punktet ansvar. Efter min mening har Kundeservice Erhverv ikke på noget tidspunkt haft ansvaret for opgave og proces, dvs datoen for overgang til Kundeservice udvikling er den 1. april 2013 og ikke 1. april 2014.

Jeg vender tilbage med yderligere bemærkninger i morgen tidlig.

5.3.3 Dagen efter, den 21. august 2015, skrev Susanne Thorhauge en e-mail til Johnny Schaadt Hansen, René Frahm Jørgensen og Richard Hanlov. E-mailen har dette indhold:

> ***Emne:*** *VS: VS: FORTROLIG – Orientering om status for tiltag i anledning af SIR-rapport om udbytteskat*
>
> *Jeg har brug for hurtig godkendelse af forelæggelsen.*
> *René du må specifikt forholde dig til sagsbehandlingen og ressourcer.*
> *Johnny din anke vedr. ansvar er rettet notatet.*

5.3.4 Umiddelbart efter at have modtaget denne e-mail skrev Johnny Schaadt Hansen således til Susanne Thorhauge, René Frahm Jørgensen og Richard Hanlov:

> *Emne: SV: VS: FORTROLIG – Orientering om status for tiltag i anledning af SIR-rapport om udbytteskat*
>
> *Jeg har ingen bemærkninger.*

5.3.5 Ligeledes umiddelbart efter at have modtaget denne e-mail skrev René Frahm Jørgensen således til Johnny Schaadt Hansen, Susanne Thorhauge og Richard Hanlov:

> ***Emne:*** *SV: VS: FORTROLIG – Orientering om status for tiltag i anledning af SIR-rapport om udbytteskat*
>
> *Jeg har skrevet mine ændringer ind med gulmarkering.*

5.3.6 René Frahm Jørgensen fulgte denne e-mail op med en yderligere e-mail til de samme modtagere:

> ***Emne:*** *VS: VS: FORTROLIG – Orientering om status for tiltag i anledning af SIR-rapport om udbytteskat*
>
> *Jeg er blevet bedt om at konkretisere nogle tal mv. – og har sendt nedenstående/vedlagte til Susanne mfl.*
>
> *Er i overensstemmelse med det vi talte om i morges.*

5.3.7 Senere samme dag, den 21. august 2015 skrev Jens Sørensen en e-mail til René Frahm Jørgensen, hvoraf blandt andet fremgår:

Og jeg har sagt følgende til Jesper:

Jeg har aftalt følgende med René:

– der er aftalt møde i Høje T. i dag, hvor procesejer, Kundeservice Erhverv og Betaling og Regnskab deltager
– har fastholdt, at det er ikke tilstrækkeligt, at der først er en ny proces på plads pr. 1. oktober. Vi skal i gang nu og skal kunne dokumentere en yderligere kontrol/ risikovurdering (gerne afrapporteret i IRS)
– Selve risikovurderingen (ud over at vi følger den nuværende proces) kan evt. tage udgangspunkt i følgende:
– depotudskrifter fra bank på udlodningstidspunkt
– dokumentation (eller indberetning) for at udbytteskatten er tilbageholdt (udbyttenota og/eller købsnota til dokumentation til endelig udbyttemodtager)
-- (Procesejer/og Indsats har måske andet input)
– den nuværende pulje på ca. 6.000 sager skal omfattes af den risikovurdering/evt. stikprøvekontrol, som skal aftales i dag.

Vi udbetaler derfor ikke noget inden vi har proces på plads.

5.4 Forelæggelsen

Af forelæggelsen for direktionen fremgår:

Forelæggelse for direktionen …

Indstilling:
Direktionen tager orienteringen til efterretning. Orienteringen skal ses i sammenhæng med en orientering fra Indsats om muligt svig i milliardstørrelse med refusion af udbytteskat til udlandet.

Problemstilling:
SKATs Interne Revision (SIR) afgav i maj måned 2013 en rapport om revision af udbytteskat og royaltyskat for 2012. Rapporten konkluderede, at SKATs administration af området ikke er helt tilfredsstillende. Af rapporten fremgik 8 anbefalinger til SKAT. Aktuel status for gennemførelsen af disse anbefalinger fremgår af vedlagte notat.
Løsning:
Kundeservice, Udvikling fortsætter med og intensiverer arbejdet med gennemførelsen af anbefalingerne, herunder og ikke mindst de nødvendige systemændringer. Det bemærkes i den forbindelse, at sagsbehandlingen med refusionsudbetalinger,

der blev sat i bero, for at få afklaret, om- og på hvilken måde samt i hvilket omfang en eventuel svig er foregået, er genoptaget. Man har opmærksomhed på anmodninger, der kan relatere sig til den konkrete sag og fortager ikke udbetaling i disse sager.

Der er været et stigende antal anmodninger om refusion af udbytteskat i de seneste år. I 2014 har omfanget antaget ca. 40.000 sager og den samlede tilbagebetalte udbytteskat udgjorde over 6 mia. kr. Anmodningerne håndteres i en manuel proces, og der har hidtil været afsat ressourcer svarende til ca. 2,75 årsværk i Betaling og Regnskab til at modtage anmodningerne og forestå udbetalingerne jf den nuværende proces. I 2015 er der i Betaling og Regnskab tilført yderligere 2-3 årsværk på opgaven, da mængden af manuelle ansøgninger er stigende.

Set i lyset af den konkrete sag, så arbejdes der henimod, at der d. 1. oktober 2015 er tilrettelagt en proces, hvor Kundeservice Erhverv i samarbejde med Betaling og Regnskab supplerer den nuværende bilagskontrol med en yderligere risikobaseret sagsbehandling. Denne ændrede proces vil være gældende pr. d.d. – herunder også for de sager, hvor der ikke i dag er sket udbetaling af udbytterefusion.
Det betyder, at der skal tilføres yderligere ressourcer og kompetencer med henblik på sikre den nødvendige forbedring af opgaveløsningen. En kvalificering af ressourceomfang vil kunne ske, når den nye proces har kørt i et kvartal.

...

Materiale:
a) Notat om status for tiltag i anledning af SIR-rapport om udbytteskat
b) SIR-rapport om udbytteskat
...

5.5 Notat til direktionen om status for tiltag i anledning af SIRs rapport

Det notat om status for tiltag i anledning af SIR-rapport om udbytteskat, som omtales i forelæggelsen, jf. afsnit 5.4 ovenfor, har dette indhold:

Orientering om status for tiltag i anledning af SIRrapport om udbytteskat

SKATs Interne Revision (SIR) afgav i maj måned 2013 en rapport om revision af udbytteskat og royaltyskat for 2012. Rapporten konkluderede, at SKATs administration af området ikke er helt tilfredsstillende. Af rapporten fremgik 8 anbefalinger (angivet med kursiv nedenfor) til SKAT Aktuel status for gennemførelsen af disse er:

- *At få fastlagt klare regler for regnskabspraksis. Indregning af indtægter for udbytteskat bør ændres, så de indregnes indenfor de retningslinjer som Budgetvejledningen og Moderniseringsstyrelsen fastsætter*

Status: Gennemført

- *At der bliver etableret et overordnet ansvar for hele processen til håndtering af udbytteskat*

Status: Ansvaret for opgaven var tidligere delt mellem Inddrivelse, Betaling og Regnskab og Kundeservice, Udvikling. Pr. 1. april 2014 er det overordnede ansvar for indberetninger via eKapital entydigt placeret i Kundeservice, Udvikling, Selskaber og Digitalisering sammen med proces-ejeransvaret for afregningen af udbytteskatten og indberetninger foretaget via TastSelv Erhverv. Der er igangsat drøftelser med Kundeservice, Erhverv om løsning af konkrete opgaver relateret til udbytteadministrationen. Der er dog ikke p.t. færdiggjort en skriftlig samlet beskrivelse af opgave- og ansvarsfordelingen på udbytteområdet Der udarbejdes en endelig indstilling om behov for placering af opgaver inden udgangen af september 2015.

- *At der bliver etableret afstemning eller anden form for kontrol, som sikrer, at alle data leveres nøjagtigt og fuldstændigt mellem systemerne*

Status: Det er en meget kompleks afstemning, som berører systemerne NTSE, 3S, SAPPS og RKO. Selskaber og Digitalisering har på møde hhv. den 20. november 2014 og 21.januar 2015 med SIR redegjort for det overordnede dataflow mellem systemerne, herunder om risikoområder og muligheder for afstemning.

Foranlediget af disse møder har Selskaber og Digitalisering beskrevet krav til en bestilling hos SKATs It-leverandør på en prøveafstemning. Der er ikke godkendt budget til at gå videre med denne opgave.

SKAT har ikke mulighed for at foretage fuld og nøjagtig afstemning af dataflowet mellem systemerne uden, at der gennemføres væsentlige systemændringer.

Dataflowet overvåges derfor pt. ved en manuel proces, hvor det sikres, at alle filer fra System 3S indlæses i SAP PS. Eventuelle fejl identificeres og det sikres at der sker genindlæsning. Endvidere er der mulighed for at bestille et udtræk af et såkaldt mellemlager mellem NTSE og system 3 S for at sikre, at der ikke ligger data, der ikke overføres fra NTSE til system 3S. SKAT har ikke mulighed for at lave et udtræk af samtlige indberettede data fra NTSE for en bestemt periode, ligesom de heller ikke kan trækkes fra system 3S.

Man kan ikke sige, at der foretages en manuel afstemning af, at alle data leveres nøjagtigt og fuldstændigt mellem systemerne, og Selskaber og Digitalisering forventer ikke, at denne manuelle overvågning er tilstrækkelig.

Det er ikke på nuværende tidspunkt afdækket hvilke systemændringer, der skal foretages for at afstemningen og kontrollen kan anses for at være tilfredsstillende. I foråret 2015 har Selskaber og Digitalisering efter aftale med SIR-beskrevet krav til bestilling af en prøveafstemning. Det vil sige en form for case for en tilfældig valgt måned, hvor vi anmodede CSC om de nødvendige dataudtræk mellem systemerne til brug for en afstemning. Formålet var bl.a. at have et grundlag for at kunne vurdere hvilke mere permanente tiltag, der var nødvendige. Udarbejdelse af estimat og løsningsbeskrivelse lå i størrelsesordenen 130.000 kr. og hertil kommer omkostninger til udførelse af selve opgave/levering af afstemning og dataudtræk. Der blev ikke godkendt budget til at arbejde videre i dette spor.

- *At foretage afstemning mellem angivelse og indberetning*

Status: I forhold til afstemning mellem angivelse og indberetning af udbyttemodtagere er punktet delvist afsluttet. Der er med virkning fra 1. januar 2014 gennemført væsentlige ændringer af indberetningsløsningen på TastSelv Erhverv for udbytte.

For ikke-børsnoterede selskaber skal der alene ske indberetning af udbyttemodtagere. Der skal ikke herudover ske angivelse af indeholdt udbytteskat Der er således ikke længere en afstemningsproblematik i forhold til indberetninger for unoterede aktier.

For børsnoterede selskaber indberettes oplysninger om udbyttemodtagere i eKapitalløsningen, mens den samlede udbytteangivelse indberettes af selskabet i TastSelv Erhverv. Der er således fortsat et afstemningsproblem i denne situation. Det overvejes, om det er muligt at samle indberetning af udbyttemodtagere og udbytteangivelse i en arbejdsgang. Selskaber og Digitalisering forventer – inden udgangen af 2015 – at igangsætte en analyse af den samlede indberetningsløsning for udbytte.

- *At der ledelsesmæssigt tages stilling til, hvorvidt bestemmelserne for at pålægge dagbøder samt skønsmæssigt fastsættelse tages i anvendelse som andre steder i organisationen*

Status: Det er vurderet, at det ikke er muligt at gennemføre processen med den nuværende ressourceallokering til udbytteadministrationen. Det er ikke på nuværende tidspunkt muligt at gennemføre maskinel afstemning mellem selvangivelsens felt 37 og den indberettede udbytteangivelse, og det er derfor vanskeligt at foretage

en systemmæssig udvælgelse af sager, der bør' pålægges dagbøder eller ansættes skønsmæssigt.

- *At SKAT sikrer sig bedre imod, at der ikke sker uretmæssig refusion af udbytteskat og*
- *At der i forretningsgangene for udbetaling af refusion beskrives, hvad der skal kontrolleres/påses forinden anmodning imødekommes*

Status: Der er udarbejdet en overordnet beskrivelse af de nuværende forretningsgange vedrørende refusion af udbytteskat Der kan anmodes om refusion enten ved udfyldelse af en blanket og indsendelse af dokumentation, eller ved den såkaldte "regnearksordning".

I forhold til regnearksordningen, hvor der er indgået aftale med 3 pengeinstitutter om indsendelse af anmodninger på deres kunders vegne, foretages kontrol af den dokumentation, der indsendes. Der indsendes imidlertid ikke dokumentation i form af attestation for skattepligt og udbyttenota i alle tilfælde. Der er ikke på nuværende tidspunkt iværksat yderligere tiltag vedrørende kontrol, herunder proces for anmodning om yderligere dokumentation.

Henset til det stigende antal sager og ønsket om yderligere kontrol af grundlaget for udbetalingen vedrørende regnearksordningen, er der igangsat oplæring af flere medarbejdere, der kan behandle anmodninger om refusion. Forskellige muligheder for bedre sikring af korrekt refusion har været drøftet, herunder behovet for en egentlig fornyelse af aftalegrundlaget med de 3 pengeinstitutter samt undersøgelse af mulighederne for udvidelse af VP-ordningen (nettoafregning) med flere lande.

Der arbejdes henimod, at der d. 1. oktober 2015 er tilrettelagt en proces, hvor Kundeservice Erhverv i samarbejde med Betaling og Regnskab supplerer den nuværende bilagskontrol med en yderligere risikobaseret sagsbehandling. Denne ændrede proces vil være gældende pr. d.d. herunder også for de sager, hvor der ikke i dag er sket udbetaling af udbytterefusion.

Det bemærkes endvidere, at der gennem flere år – i regi af OECD – har været arbejdet på at opstille rammerne for et standardiseret system (TRACE), hvorefter procedurerne for refusion af udbytteskat kan effektiviseres. Implementeringen af systemet vil betyde, at der i højere grad kan ske indeholdelse af den korrekte udbytteskat ved udbytteudlodningen, således at der ikke efterfølgende skal ske refusion af udbytteskatten. Danmarks eventuelle deltagelse i TRACE kræver systemudvikling og gennemførelse af lovændring. Tidshorisonten kendes ikke.

- *At justere Regnskabsgodkendelsen, således at informationsværdien øges og den lever op til SKATs vejledning regnskabsafslutning – lokale firmakoder*

Status: Gennemført.

6. Underretning af Skatteministeriet om den formodede svindel med udbytteskat

Den 24. august 2015 sendte Anders Faurby, SKAT HR og Stab, til en funktionspostkasse "JP-Postkasse forelæggelser" en e-mail med dette indhold:

Efter aftale med Jesper Rønnow Simonsen vedlægges forelæggelse.

Anders Faurby sendte umiddelbart efter forelæggelsen til Jesper Rønnow Simonsen, Jonatan Schloss, René Frahm Jørgensen, Jan Lund, Jim Sørensen, Anne Sophie Springborg Stricker, Winnie Jensen, Susanne Hjernøe, Jens Sørensen og Susanne Thorhauge.

6.1 Forelæggelsens indhold

Af forelæggelsen fremgår:

Forelæggelse for skatteministeren

Mistanke om omfattende økonomisk kriminalitet begået mod SKAT

...

Bemærkninger
SKAT har 24. august 2015 sendt en anmeldelse om formodet økonomisk kriminalitet med udbetaling af udbytteskat 'til Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet (SØIK).
Der vedlægges et notat, der belyser sagskomplekset, samt et udkast til orientering af Skatteudvalget. ...

Forelæggelsen var underskrevet af bl.a. Jens Sørensen.

6.2 De medfølgende notater

6.2.1 Med forelæggelsen fulgte to notater, som beskriver baggrunden for SKATs mistanke og anmeldelsen til SØIK. I det ene notat (det, som blev sendt til Folketingets Skatteudvalg) er omfanget af den formodede svindel skematisk udtrykt således:

Tabel 2. Udbytteskat (antal sager)				
	2012	*2013*	*2014*	*2015*
Antal sager	*30.765*	*33.861*	*41.764*	*33.638*
Antal vedr. økonomisk kriminalitet	*15*	*251*	*954*	*900*

Note: Antallet af sager i 2015 er til og med d. 21. august 2015

Det vedhæftede notat, som blev sendt til Folketingets Skatteudvalg, redegjorde for, at SKAT havde indgivet anmeldelse om mistanke om økonomisk kriminalitet til Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet. Notatet beskrev forløbet hen over sommeren 2015 og fremgangsmåden ved den formodede svindel og indeholdt endelig oplysning om, at SKAT havde besluttet at sætte refusion af udbytteskat i bero. Det hedder herom:

> ***Skærpet proces for refusion af udbytteskat***
> *SKAT har besluttet at sætte refusion af udbytteskat i bero. For de ca. 6.000 verserende anmodninger, forventer SKAT at have afsluttet en gennemgang og behandling/kontrol af disse sager inden for den lovgivningsmæssige frist på 6 måneder.*
> *SKAT har i sagsbehandlingen mulighed for at indkalde yderligere materiale med henblik på kontrol af, om betingelserne for tilbagebetaling er opfyldt, med henblik på at sikre, at der ikke sker uretmæssig tilbagebetaling til en udenlandsk modtager, som ikke kan anses for retmæssig ejer. SKAT åbner først for udbetalinger på området, når en sikker proces er etableret.*
>
> *Ud over opstramningen af udbetalingsprocessen har SKAT nedsat en task force forankret i SKATs afdeling Særlig Kontrol, som skal forestå fortsatte undersøgelser og bistå med en gennemgang af området, så forretningsgangen tager højde for de konstaterede risici.*
>
> *SKAT har sammen med Intern Revision, der tidligere har revideret området, iværksat et arbejde for at se på SKATs procedurer, og om disse tilgodeser Intern Revisions tidligere afgivne anbefalinger. SKAT har derudover anmodet Intern Revision om at undersøge, hvorledes administrationen og kontrollen omkring refusion af udbytteskat fremadrettet styrkes.*

Vedrørende 1. afsnit af det citerede bemærker vi, at den e-mail, hvormed SKAT orienterede Skatteministeriet om den formodede svindel, tillige var vedhæftet et andet notat uden angivelse af adressat, hvori det anføres:

SKAT har sat refusion af udbytteskat i bero

Det fremgår så vidt ses ikke af det materiale, som er indgået i vores undersøgelse, om dette notat er sendt til nogen.

6.2.2 Af det materiale, som er indgået i vores undersøgelse, fremgår, at en række centralt placerede medarbejdere i SKAT i weekenden den 22.-23. august 2015 havde arbejdet med orienteringen til Skatteministeriet, og at afdelingschef Birgitte Christensen, Skatteministeriet, i et vist omfang den 23. august blev inddraget heri. Materialet indeholder så vidt ses ikke oplysning om, at der forud herfor var kontakt fra SKAT til Skatteministeriet i anledning af sagen.

6.2.3 Kort efter at sagen om den formodede svindel med udbytteskat blev offentligt kendt, den 27. august 2015, stillede MF Dennis Flydtkjær dette spørgsmål (spørgsmål 30) til skatteministeren:

> *I sagen om uretmæssig udbetaling af udbytteskat på 6,2 mia. kr. bedes ministeren oplyse, hvornår man i Skatteministeriet første gang blev gjort opmærksom på fejl i kontrollen med udbetalingerne? Ministeren bedes samtidig oplyse, om tidligere ministre er blevet gjort opmærksomme på problemet?*

Den 16. november 2015 besvarede skatteminister Karsten Lauritzen spørgsmålet således:

> *Mandag den 24. august 2015 modtog jeg en orientering fra SKAT, hvoraf det fremgik, at SKAT potentielt stod med en sag om økonomisk kriminalitet af et større omfang. Af samme orientering fremgik det, at SKAT samme dag havde sendt en anmeldelse om formodet økonomisk kriminalitet med udbetaling af udbytteskat til Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet (SØIK).*
>
> *Departementets ledelse fik forud herfor fredag den 21. august 2015 en foreløbig mundtlig orientering og modtog søndag den 23. august 2015 udkast til den nævnte orientering fra SKAT.*
>
> *Jeg kan oplyse, at der ikke tidligere har været tilsvarende ministerforelæggelser om fejl i kontrollen med udbetalingerne. Jeg kan derudover henvise til besvarelsen af SAU alm. del spm. 34 (2. samling 2014/15).*

6.2.4 Samme dag som SKAT havde sendt forelæggelsen om udbytteskattesagen til Skatteministeriet, den 24. august 2015, videresendte René Frahm Jørgensen den til Dorthe Pannerup Madsen:

Til egen orientering. Bemærk, at der står de ca. 6.000 anmodninger – det gør vi ikke noget ved (og jeg siger ikke yderligere vedrørende dette).

Dorthe Pannerup Madsen besvarede samme dag René Frahm Jørgensens e-mail således:

Tak for mail – jeg har kaldt Sven Nielsen og Birgitte Grevy til møde i morgen tidlig, så jeg har et overblik til projektmødet, hvordan fordelingen af de stoppede 10.198 refusionssager er, opdelt i regneark og papiransøgning
Det har en vis betydning for, hvor mange medarbejdere, som der skal sættes til scanne refusionssager ind i CAPTIA.

…

Jeg er nødt til at forholde mig til det reelle antal, men notatet til forelæggelse er jo også skrevet på et tidligere tidspunkt.

7. Jesper Rønnow Simonsens spørgsmål om opfølgning i anledning af kildeskattelovens § 69 B

Senere samme dag, den 24. august 2015, skrev Jesper Rønnow Simonsen en e-mail til Jonatan Schloss og Richard Hanlov med dette indhold:

7.1 Jesper Rønnow Simonsens spørgsmål

Emne: *Udbytterefusion*

Se vedhæftede markeringer i betænkningen her. Hvilke procestiltag blev der gjort i forlængelse af lovens vedtagelse?

Richard Hanlov videresendte samme dag Jesper Rønnow Simonsens e-mail til Jens Sørensen med Jonatan Schloss c.c.:

Emne: *VS: Udbytterefusion*

Den vedhæftede fil manglede – derfor denne. René har fået den også.

Den vedhæftede fil var en indscannet kopi af den betænkning, som Jesper Rønnow Simonsen havde henvist til – Skatteudvalgets betænkning af 11. juni 2012 til lovforslag nr. L 173 FT 2011-12 om ændring af selskabsskatteloven, kildeskatteloven,

skattekontrolloven, skatteforvaltningsloven og forskellige andre love. Betænkningen, herunder den foreslåede bestemmelse i kildeskattelovens § 69 B, er gengivet i kapitel 10, afsnit 38.3, ovenfor.

Betænkningen gengives her delvist (med Jesper Rønnow Simonsens markeringer sat med fed):

> *Herudover foreslås det, at skattemyndighederne får mulighed for at afbryde udbetalingsfristen og dermed forrentningen, hvis modtagerens forhold hindrer kontrol af, om modtageren reelt er den udbetalingsberettigede. Dette princip anvendes allerede i dag i opkrævningslovens § 12, stk. 3, hvor skattemyndighederne kan afbryde fristen for eksempelvis udbetaling af negativ moms, hvis virksomhedens forhold gør, at myndighederne ikke kan foretage kontrol.*
>
> *Er der i forbindelse med udbetaling af udbytter, renter eller royalties sket indeholdelse af kildeskat, og overstiger indeholdelsen af kildeskat, hvad der endeligt kan inde- holdes efter en dobbeltbeskatningsoverenskomst, direktiv 2011/96/EU om en fælles beskatningsordning for moder- og datterselskaber fra forskellige medlemsstater eller direktiv 2003/49/EF om en fælles ordning for beskatning af renter eller royalties, har modtageren krav på tilbagebetaling af beløbet.*
>
> *Vedrørende tilbagebetalingen bemærkes, at hvis det eksempelvis følger af en dobbeltbeskatningsoverenskomst, at kildeskatten skal nedsættes, men ikke frafaldes, og medfører dette, at Danmark ikke indeholder kildeskat, vil det være det fulde beløb, der tilbagebetales til modtageren.*
>
> *Skattemyndighederne skal inden for 6 måneder fra modtagelsen af anmodningen om udbetaling sørge for, at beløbet udbetales til den berettigede. Sker udbetaling senere end 6 måneder efter modtagelsen af anmodningen, foreslås det, at kravet forrentes med en rente svarende til renten efter § 7, stk. 2, i lov om opkrævning af skatter og afgifter m.v. med tillæg af 0,4 procentpoint pr. påbegyndt måned.*
>
> *Hermed svarer renteniveauet for forrentning af kildeskattekrav i det væsentligste til den forrentning, som opnås ved tilbagebetaling af overskydende skatter.*
>
> *Forrentningen af det overskydende beløb sker tidligst efter 6 måneder, idet skattemyndighederne gives en frist på 6 måneder til at behandle anmodningen om tilbagebetaling.* ***Fristen er valgt under hensyntagen til, at sager om indeholdelse af kildeskat i mange tilfælde kan være komplekse at afdække. For at vurdere, om den skattepligtige, der anmoder om tilbagebetaling, reelt også er den berettigede til at modtage det overskydende beløb, skal der ofte foretages tilbundsgående undersøgelser af eksempelvis koncernstruktur og overliggende***

ejerforhold. Fristen på 6 måneder følger Kommissionens anbefalinger i »Henstilling om procedurer for kildeskattelettelser C(2009)7924 af 19. oktober 2009«.

...

***Skønner skattemyndighederne efter en konkret vurdering, at udbetaling af kilde- skat vil medføre en nærliggende risiko for tab, kan skattemyndighederne kræve, at modtageren stiller sikkerhed, forinden udbetaling foretages**. Skattemyndighederne kan kun stille krav om sikkerhedsstillelse, hvis kravet er omtvistet og ikke endeligt afgjort ved en administrativ klageinstans eller domstolene.*

Har skattemyndighederne således administrativt afgjort, at det udbetalende selskab skal indeholde kildeskat, og har det udbetalende selskab indeholdt kildeskatten, men påklaget afgørelsen og fået medhold ved en højere instans, kan skattemyndighederne kræve sikkerhedsstillelse af det modtagende selskab, som anmoder om udbetaling af kildeskatten, hvis skattemyndigheden har indbragt afgørelsen for en højere instans.

De foreslåede regler skal sikre det offentlige mod tab af skattekrav i de tilfælde, hvor skattemyndighederne efter en endelig afgørelse ved domstolene har fået medhold i kravet om indeholdelse af kildeskat, men hvor kildeskatten i den mellemliggende periode er blevet udbetalt til et udenlandsk selskab eller en udenlandsk person.

Det må forventes, at skattemyndighederne fremover vil øge fokuseringen og kontrollen vedrørende tilbagebetaling af kildeskatter. Dette bør ske for at sikre, at der ikke sker uretmæssig tilbagebetaling til en udenlandsk modtager, som ikke anses for retmæssig ejer.

Den foreslåede § 69 B i kildeskatteloven har virkning for anmodninger om tilbagebetaling, der ikke er afgjort af told- og skatteforvaltningen senest den 30. juni 2012, jf. lovforslagets § 10, stk. 1.

Provenumæssige konsekvenser

Provenumæssigt tilsigter ændringsforslaget at undgå, at Danmark taber provenu i forbindelse med manglende muligheder for inddrivelse af uberettigede refusioner af indeholdt udbytteskat m.v. Hertil kommer en eventuel mindre besparelse i forbindelse med overgangen til anvendelse af rentesatsen i opkrævningsloven i stedet for rentesatsen fra renteloven ved forsinket tilbagebetaling af kildeskat på udbytter m.v.

7.2 E-mailveksling mellem Jens Sørensen og René Frahm Jørgensen om besvarelsen

7.2.1 Samme dag, den 24. august 2015, skrev René Frahm Jørgensen en e-mail til Jens Sørensen med dette indhold:

> *Det som Jesper har markeret er decideret kontrol – og det har vi ikke foretaget. Vi har kontrolleret den indsendte dokumentation ud fra de processer der som opfølgning på revisionen i maj 2013 (2012) er beskrevet.*
> *Svarer du eller skal jeg?*

7.2.2 Jens Sørensen besvarede umiddelbart denne e-mail således:

> *Enig i, at vi ikke har foretaget kontrol.*
> *Men derfor er det også vigtigt, at vi nærlæser arbejdsgruppes anbefalinger – der vel ligger forud for lovændringen.*

7.3 Mailveksling om Susanne Thorhauges notat af 20. august 2014

7.3.1 Sideløbende med e-mailvekslingen mellem René Frahm Jørgensen og Jens Sørensen videresendte Richard Hanlov Jesper Rønnow Simonsens e-mail til Susanne Thorhauge:

> *Kan du og dine hjælpe her.*

7.3.2 Dagen efter, den 25. august 2015, besvarede Susanne Thorhauge Richard Hanlovs e-mail således, idet hendes mail også var stilet til Jonatan Schloss og med Jan Muff Hansen og Jeanette Nielsen c.c.:

> *L 173 er en del af den daværende regerings indsats for, at selskaberne betaler den rette skat og i mindre omfang kan unddrage sig beskatning ved brug af gennemstrømningsselskaber og skattelylande. Bl.a. blev hjemlen til de åbne skattelister vedtaget ved samme lov.*
>
> *Kildeskattelovens § 69B er ikke systemunderstøttet, og vedtagelsen gav derfor ikke i sig selv anledning til ændrede processer vedrørende systemerne. § 69B retter sig mod den manuelle sagsbehandling af refusionsanmodninger i Høje Taastrup. Jeg ved ikke, i hvilket omfang og hvordan den nye hjemmel er udmeldt til den relevante enhed. Vi vil undersøge hos Jura, om den blev indarbejdet i den juridiske, vejledning og/eller evt. indgik i en efterfølgende instruktionsrunde.*
>
> *Indsats (Store Selskaber) har kørt et kildeskatteprojekt. I den forbindelse har StS udarbejdet vedhæftede notat af 20. august 2014, hvor man bl.a. under henvisning*

til§ 69B anmoder om at få tilsendt refusionsanmodninger på over 1 million kr. med henblik på stikprøveudtagning.

Det er ikke umiddelbart klart, til hvilken enhed i Borger og Virksomhed notatet er sendt, eller om det er sendt til Produktionsforum. Det synes dog at fremgå af den medsendte mail, at StS har sendt det til Dorthe Pannerup i Høje Taastrup (René Frahm Jørgensen), men hvad er foretaget i forhold til sagsbehandlingen vides ikke pt.
Jeg ved ikke om Jens kender til det konkrete notat, jf hans tidligere svar.

Det notat af 20. august 2014, som Susanne Thorhauge omtalte i sin e-mail, er gengivet i kapitel 12, afsnit 42.1, ovenfor.

7.3.3 Som anført i kapitel 12, afsnit 42.2, ovenfor blev notatet den 23. september 2014 sendt til Jack Holk, funktionsleder i Fonde og Koncerner Vest, som vedhæftet fil til en e-mail, uden at det af materialet fremgår, hvordan han i 2014 forholdt sig til det. Den 10. august 2015 videresendte Maj-Britt Nielsen, chefkonsulent i Store Selskaber, den nævnte e-mail til Flemming Simonsen og Poul Buus Lassen med denne bemærkning:

Her svaret til Kundeservice fonde og foreninger vest/Aalborg og som du sagde, må Dorthe Pannerup også kende denne opgavefordeling.

7.3.4 Samme dag, den 10. august 2015, videresendte Flemming Simonsen Maj-Britt Nielsens e-mail til Jeanette Nielsen:

Jeg tror ikke det er så godt, at jeg sender KL § 69B sagerne til dig – tavshedspligt. Men jeg har modtaget nedenstående og vedhæftede fra Maj-Britt Nielsen.

Der er der hedder Jack Holk og to af hans medarbejdere (den ene hedder Ane Edelbo Lauritzen) der tilsyneladende skulle bistå udbyttekontoret (Dorthes kontor). Hvorvidt det er sket, ved jeg ikke.

7.3.5 Umiddelbart efter at have modtaget Susanne Thorhauges e-mail af 25. august 2015, jf. afsnit 7.3.2 ovenfor, videresendte Jonatan Schloss denne til Jens Sørensen og René Frahm Jørgensen med en e-mail med dette indhold:

Emne: *Fwd: Udbytterefusion*

?

Ligeledes den 25. august 2015 videresendte Susanne Thorhauge denne e-mailveksling til Richard Hanlov og Jonatan Schloss:

> *Til orientering.*

7.3.6 Senere samme dag, den 25. august 2015, sendte René Frahm Jørgensen en e-mail til Dorthe Pannerup Madsen med dette indhold:

> ***Emne:*** *Korrespondance – jeg har behov for en snak med dig*
>
> *Se vedhæftede i følgende rækkefølge:*
>
> *1. Fwd: Udbytterefusion – mail fra Jonatan. Bemærk det som Susanne T. skriver – hvordan er opgaven "skåret" og hvem har vidst hvad?*
> *2. VS: Refusionsanmodninger (kildeskat) – mail fra Susanne T.- hun ringede til mig tidligere i dag.*
>
> *Det er klart en følge af det som tidligere har talt om – og jeg vil meget gerne stå på mål for vores prioriteringer.*
>
> *Jeg svarede Jens, at jeg tidligst kunne levere noget i morgen – og han svarede retur "skal være i morgen".*
>
> *…*

Dorthe Pannerup Madsen besvarede samme dag René Frahm Jørgrensens e-mail således:

> *Tak for mail – jeg har nu gennemgået mine mails for 2014 og 2015 – jeg har ikke modtaget notatet af 20. august 2014 vedrørende refusionsanmodninger – Store Selskabers kildeskatteprojekt.*
>
> *Jeg undre mig over formuleringen i nedenstående mail – er det møntet på mig eller Lisbeth Rømer?*

Med den sidste sætning henviser Dorthe Pannerup Madsen til Peter Tøttrups e-mail af 23. september 2014, jf. kapitel 12, afsnit 42.2.2.2, ovenfor: *En tilsvarende anmodning er desværre aldrig blevet besvaret af den tidligere ansvarlige driftsenhed i Høje-Tåstrup*.

Senere samme dag, den 25. august 2015, besvarede René Frahm Jørgensen Jonatan Schloss' e-mail til ham og Jens Sørensen, jf. afsnit 7.3.5 ovenfor, således:

Jeg har nu sammen med Dorthe Pannerup haft mulighed for at undersøge den rolle vi har haft i nedenstående.

Notat af d. 20. august 2014
Notatet ses ikke at være sendt til Dorthe Pannerup eller undertegnede, hvorfor vi ikke har haft mulighed for at agere på det. Jeg har set min egen mail igennem for både 2014 og 2015 og det samme har Dorthe gjort – uden resultat. Det er uvist om det er sendt direkte til en medarbejder i min afdeling, men tænker ikke at det er den metode vi anvender til at implementere ny lovgivning på i SKAT.

…

7.3.7 Ligeledes den 25. august 2015 skrev Dorthe Pannerup Madsen en e-mail til Orla Kristensen til dennes private e-mailadresse med oplysning om, at SKAT dagen før havde indgivet anmeldelse til SØIK om formodet økonomisk kriminalitet. I den forbindelse skrev Dorthe Pannerup Madsen:

Håber at l nyder sol, vandet og varmen.
Her i SKAT er det også blevet meget varmt, jf nedenstående:

… [En redegørelse om, at SKAT dagen forinden havde indgivet anmeldelse til Statsadvokaten for særlig Økonomisk og international Kriminalitet om formodet svindel med refusion af udbytteskat, og om baggrunden herfor]

Det fylder rigtig meget og René er lidt bekymret for sit job.

Jeg oplever også, at min person bliver sværtet, men sådan er det vel altid i den slags sager.

Dagen efter, den 26. august 2015, besvarede Orla Kristensen Dorthe Pannerup Madsens e-mail således:

…

Det lyder som om lisbeths forudanelser er blevet opfyldt. Hun har jo gentagne gange bedt både Østbanegade og ledelsen i BR gøre noget ved det hul der kontrolmæssigt var omkring refusion af udbytteskat.

…

Har du snakket med Lisbeth rømer. Har du hendes gamle papirer og indstillinger vedr kontrol af udbytteskat. Ellers burde du nok lige kontakte hende. …

Dorthe Pannerup Madsen besvarede den 1. september 2015 Orla Kristensens e-mail således:

> *Her går det godt – det er en meget travl tid med besøg af Intern Revision, …*
>
> *Jeg har talt med Lisbeth Rømer og hun siger – det samme som dig, at hun jo har sagt det gentagne gange, men talt for døve øre.*
>
> *…*
>
> *Knivenes kamp har kørt i nogen tid nu, specielt hos René og Susanne Thorhauge.*
>
> *Frank Høj Jensen er usynlig og gået i flyverskjul.*
>
> *René er ikke stolt af situationen, da Lisbeth Rømer har skrevet et notat til Jesper Rønnow om refusion af udbytteskat.*
>
> *…*
>
> *Aftalerne med de 3 banker om aflevering på regneark er af Jura blevet dødsdømt.*
>
> *…*
>
> *Medarbejderne i HTA og jeg er rykket endnu mere tæt sammen.*

8. Kvartalsstatus 2. kvartal 2015 til SKATs direktion

Betaling og Regnskabs status for 2. kvartal 2015 blev afleveret til SKATs direktion den 7. september 2015. Om revisionsrapport 12-014, Revision af udbytte- og royaltyskat, hedder det:

Anbefalinger
1) At få fastlagt klare regler for regnskabspraksis. Indregning af indtægter for udbytteskat bør ændres, så de indregnes indenfor de retningslinjer som Budgetvejledningen og Moderniseringsstyrelsen fastsætter.
2) At der bliver etableret et overordnet ansvar for hele processen til håndtering af udbytteskat.
3) At der bliver etableret afstemning eller anden form for kontrol, som sikrer, at alle data leveres nøjagtigt og fuldstændigt mellem systemerne.
4) At foretage afstemning mellem angivelse og indberetning.
5) At der ledelsesmæssigt tages stilling til, hvorvidt bestemmelserne for at pålægge dagbøder samt skønsmæssigt fastsættelse tages i anvendelse som andre steder i organisationen.
6) At SKAT sikrer sig bedre imod, at der ikke sker uretmæssig refusion af udbytteskat.
7) At justere Regnskabsgodkendelsen, således at informationsværdien øges og den lever op til SKATs vejledning regnskabsafslutning – lokale firma koder.
8) At der i forretningsgangene for udbetaling af refusion beskrives, hvad der skal kontrolleres/påses forinden anmodning imødekommes

Aktiviteter
Ad 1) Der er nedsat en arbejdsgruppe i SKAT som pt. arbejder på at komme med anbefalinger til regnskabspraksis og indregningskriterier for indtægter i SKAT. Arbejdsgruppen er forankret i Betalings- Regnskabskontoret.
Punktet er afsluttet.

Ad 2) Ved Implementeringen af Ny Tastselv-løsning nedsættes en arbejdsgruppe mellem Betaling & Regnskab samt procesejer, hvor formålet bliver at beskrive den arbejdsmæssige proces samt belyse eventuelle fokusområder i forbindelse med fremtidig Intern Kvalitetssikring.
Punktet er afsluttet.

Aktuel status den 17. august 2015:
I rapporten fra Intern Revision nævnes de forskellige aktører og deres rolle i forhold til udbytteområdet. Den nedsatte arbejdsgruppe med deltagelse af de nævnte aktører har bl.a. haft til formål at skabe en tættere dialog og drøfte eventuelle snitflader og/eller opgavefordelinger, således at opgavefordelingen er klar, og der er sammen- hæng i hele processen. Endvidere er der foretaget en omorganisering i april 2014, hvorefter det overordnede ansvar for indberetninger via eKapital ligger under Kundeservice, Udvikling, Selskaber og Digitalisering, sammen med proces-ejeransvaret for afregningen qf udbytteskatten og indberetninger foretaget via TastSelv Erhverv. Ansvaret for den samlede proces er således samlet i Udvikling, Selskaber og Digitalisering. Der er endvidere igangsat drøftelser med Kundeservice, Erhverv om losning af konkrete opgaver relateret til Udbytteadministrationen. Der er dog

ikke p.t. færdiggjort en skriftlig samlet beskrivelse af opgave- og ansvarsfordelingen på udbytteområdet.

Videre forløb:
Der udarbejdes en endelig indstilling om behov for placering af opgaver inden den 30. september 2015.

Ad 3) Betaling & Regnskab vil i samarbejde med relevante system- og procesejere af- klare hvilke afstemninger, der er mulige i Ny Tastselv samt overveje mulige kontroller i Intern Kvalitetssikring. Fristen kan ikke overholdes, da det er en meget kompleks af- stemning, som berører systemerne NTSE, 35 og SAPPS.

Det er aftalt med SIR, at der ikke skal ske afstemning bagudrettet.
Endvidere er det aftalt, at Udvikling Erhverv indhenter omkostningsskøn hos CSC, så det kan dokumenteres, at alle data er overført korrekt og fuldstændigt mellem systemerne NTSE, 3S og SAPPS. for perioden 1. april-30. april 2015. Samt at der er et grundlag for en vurdering af behovet for fremtidig afstemning/dokumentation til kontrol af dataflow mellem systemerne. SIR holdes løbende orienteret om fremdriften på udviklingsopgaven.

Betaling og Regnskab vil i de månedlige regnskabsgodkende/ser for FK 6112 Udbytteskat beskrive fremdriften.
Punktet er afsluttet.

Aktuel status den 17/8 2015:
Selskaber og Digitalisering har på møde hhv. den 20. november 2014 og 21. januar 2015 med Intern revision redegjort for det overordnede data.flow mellem systemerne, herunder om risikoområder og muligheder for afstemning. Foranlediget af disse møder har Selskaber og Digitalisering beskrevet krav til en bestilling hos SKATs IT-leverandør på en prøveafstemning. Der blev ikke godkendt budget til at gå videre med denne opgave.

SKAT har ikke mulighed for at foretage fuld og nøjagtig afstemning af dataflowet mellem systemerne uden at der gennemfores væsentlige systemændringer. Dataflowet overvåges imidlertid påfølgende måde:

- *Der leveres månedlige udtræk af mellemlager fra NTSE til 3S for så vidt angår eventuelle manglende overførsler af indberetninger vedrørende den samlede udbytteangivelse. SKATs IT leverandør har endvidere leveret udtræk vedrørende eventuelle manglende indlæsninger af indberettede udbyttemodtagere i 3S efter anmodning fra SKAT*

- *Filoverførsel fra 3S til SAPPS overvåges og det kontrolleres, at alle filer indlæses.*

Det er endvidere på møde mellem IT-drift, Erhvervs- og Personafregningssystemer og Selskaber og Digitalisering sket en drøftelse af dataoverførslen mellem 3S og RKO. Det er foreslået, at den nuværende dataoverførsel fra 3S til RKO afvikles/afbestilles. System 3S skal i stedet aflevere/indberette data ved en filoverførsel på samme måde som eksterne indberettere. Denne metode vil i højere grad give SKAT direkte adgang til at overvåge, om der opstår fejl ved indlæsningen af udbyttemodtagere i RKO. Det vurderes at denne ændring kan gennemfores uden væsentlige omkostninger.

Endelig skal det bemærkes, at det er SKATs overordnede målsætning at system 3S skal afvikles. Der har været igangsat projektbeskrivelse, men det har af ressourcemæssige årsager været nødvendigt at stille dette arbejde i bero indtil videre. En afvikling af system 3S (og dermed udvikling af nye integrationer) vil give mulighed for at tage højde for, at der kan foretages den nødvendige afstemning af dataflowet.

Det bemærkes endelig, at Rigsrevisionen har påbegyndt løbende årsrevision af udbytteskat.

Videre forløb:
Selskaber og Digitalisering vil genfremlægge anmodning om budget til bestilling af prøveafstemning.

Ad 4) Betaling og Regnskab vil i samarbejde med procesejer afklare hvilke afstemninger, der periodisk skal sikre afstemning mellem angivelse (manuelle angivelse og Tastselv) og betaling. Fristen kan ikke overholdes, da det er en meget kompleks afstemning, som berøre systemerne NTSE, 3S og RKO.

Det er aftalt med SIR, at der ikke skal ske afstemning bagudrettet. SIR har tilkendegivet at det mest hensigtsmæssige er en system løsning.

En systemløsning kræver en nærmere beskrivelse og analyse af løsningsmodeller.

Betaling og Regnskab vil i de månedlige regnskabsgodkende/ser for FK 6112 Udbytteskat beskrive fremdriften.
Punktet er afsluttet.

Aktuel status den 17. august 2015:

I forhold til afstemning mellem angivelse og indberetning af udbyttemodtagere er punktet delvist afsluttet. Der er med virkning fra 1. januar 2014 gennemført væsentlige ændringer af indberetningsløsningen på TastSelv Erhverv for udbytte. For selskaber, der ikke er noteret på et børs, skal der alene ske indberetning af udbyttemodtagere. Den indeholdte udbytteskat indberettes for hver udbyttemodtager og der sker en systemmæssig opgørelse af den samlede indberettede udbytteskat pr. vedtagelsesdato. Den samlede indberettede udbytteskat for de enkelte udbyttemodtagere danner grundlag for opgørelse af SKATs krav over for selskaber; der er således ikke længere en afstemningsproblematik i forhold til indberetninger for unoterede aktier.

Er der tale om børsnoterede selskaber, så indberettes oplysninger om udbyttemodtagere i eKapitalløsningen, mens den samlede udbytteangivelse indberettes af selskabet i TastSelv Erhverv. Der er fortsat et afstemningsproblem i denne situation. Selskaber og Digitalisering har arbejdet på etablering af standardrapport i DataWarehouse til brug for afstemning mellem angivelse og indberetning af udbyttemodtagere. Rapporten, som den foreligger p.t., skal revurderes, herunder udbygges med data for udenlandske udbyttemodtagere. Der er arbejdet med enkelte cases, hvor der kunne konstateres, det der ikke umiddelbart var overensstemmelse.

Det har på møde med Selskaber og Digitalisering, Betaling og Regnskab m.fl. og SIR været drøftet om det er muligt, at samle indberetning af udbyttemodtagere og udbytteangivelse i en handling som et forslag til systemændring, hvor eksempelvis indberetningerne om udbyttemodtagerne i eKapital-løsningen kan danne grundlag for en automatisk opgørelse af den samlede udbytteskat til betaling. Det vurderes, at dette vil være en væsentlig systemændring. Selskaber og Digitalisering forventer – inden udgangen af 2015 – at igangsætte en analyse af den samlede indberetningsløsning for udbytte, herunder om det også i forhold til børsnoterede selskaber – er muligt at samle angivelse af udbytte og indberetning af udbyttemodtagere i en handling.

Videre forløb:
Ved den planlagte analyse af den samlede indberetningsløsning for udbytte, der igangsættes inden udgangen 2015, vurderes på mulighederne for at samle angivelse af udbytte og indberetning af udbyttemodtagere i en handling fs.v.a. børsnoterede selskaber.

Ad 5) Betaling og Regnskab vil i samarbejde med procesejer afklare muligheden for at pålægge selskaberne dagbøder for manglende indsendelse af angivelse.

Forskellige juriske aspekter har været drøftet med JURA og der er foretaget en afgrænsning til sager om aktionærlån, som er beskrevet i styresignalet dateret den 3. december 2014.

Der er udarbejdet en manuel proces for opkrævningen.
Punktet er afsluttet.

Aktuel status 17/8 2015:
SIR anbefaler, at der ledelsesmæssigt bør tages stilling til, hvorvidt bestemmelserne for at pålægge dagbøder samt skønsmæssig ansættelse tages i anvendelse som andre steder i organisationen.

Selskaber og Digitalisering har forespurgt JURA om muligheden for at foretage en skønsmæssig fastsættelse af udbytteskat. Der er endvidere udarbejdet udkast til brev og den overordnede forretningsgang er drøftet med Betaling og Regnskab. Det er vurderet, at det ikke er muligt at gennemføre processen med den nuværende ressourceallokering til Udbytteadministrationen, hvorfor anvendelse af bestemmelserne og implementering af processen kræver en ledelsesmæssig beslutning.

Henset til at det ikke på nuværende tidspunkt er muligt at gennemføre maskinel afstemning mellem selvangivelsens felt 37 og den indberettede udbytteangivelse, er det vanskeligt at foretage en systematisk udvælgelse af sager, der bør pålægges dagbøder eller ansættes skønsmæssigt.

Videre forløb:
Der udarbejdes en endelig indstilling om behov for beslutning og placering af opgaven inden den 30. september 2015.

Ad 6) Proces for refusion af udbytteskat er under udarbejdelse i Udvikling Erhverv i samarbejde med Betaling og Regnskab.

Udvikling Erhverv deltager i TRACE projektet, hvor der i EU-regi er taget beslutning om fælles regler for etablering af et system til indeholdelse/refusion af udbytteskat til udenlandske udbyttemodtagere, herunder muligheden for nettoindeholdelse.
Punktet er afsluttet.

Aktuel status den 17. august 2015:
Selskaber og Digitalisering og Betaling og Regnskab har udarbejdet en overordnet beskrivelse af de nuværende forretningsgange vedrørende refusion af udbytteskat. Der anmodes om refusion enten ved udfyldelse af en blanket og indsendelse af dokumentation, eller ved den såkaldte "regnearksordning". I forhold til regnearksord-

ningen, hvor der er indgået aftale med 3 pengeinstitutter om indsendelse af anmodninger på deres kunders vegne, foretages kontrol af den dokumentation, der indsendes. Der indsendes imidlertid ikke dokumentation i form af attestation for skattepligt og udbyttenota i alle tilfælde. Der et ikke på nuværende tidspunkt iværksat yderligere tiltag vedrørende kontrol, herunder proces for anmodning om yderligere dokumentation. Der modtages et stigende antal sager vedrørende anmodning om refusion. Henset til det stigende antal sager og ønsket om yderligere kontrol vedrørende regnearksordningen, er der igangsat oplæring af flere medarbejder, der kan behandle anmodninger om refusion. Forskellige muligheder for bedre sikring af korrekt refusion har været drøftet, herunder behovet for en egentlig fornyelse af aftalegrundlaget med de 3 pengeinstitutter samt undersøgelse af mulighederne for udvidelse af VP-ordningen (nettoafregning) med flere lande.

Det bemærkes endvidere, at der gennem flere år – i regi af OECD – har været arbejdet på at opstille rammerne for et standardiseret system (TRACE), hvorefter procedurerne for refusion af udbytteskat kan effektiviseres. Implementeringen af systemet vil betyde, der i højere grad kan ske indeholdelse af den korrekte udbytteskat ved udbytteudlodningen, således at der ikke efterfølgende skal ske refusion af udbytteskatten. Danmarks eventuelle deltagelse i TRACE kræver systemudvikling og gennemførelse af lovændring. Tidshorisonten kendes ikke.

Videre forløb
Selskaber og Digitalisering, Betaling og Regnskab, Kundeservice Erhverv arbejder videre med muligheder og behov for fornyelse af aftalegrundlaget med de 3 pengeinstitutter, herunder behovet for yderligere kontrol af den dokumentation, der ligger til grund for de samlede refusioner via regnearksordningen.

Selskaber og Digitalisering undersøger endvidere mulighederne for udvide den nuværende VP-ordning, hvorefter der afregnes den korrekte udbytteskat efter den gældende dobbeltbeskatningsaftale på indeholdelsestidspunktet.

Ad 7) Sandsynlighedskontrollen og regnskabsgodkendelsen er nu i overensstemmelse med vejledningen for regnskabsafslutning.
Punktet er afsluttet.

Ad 8) Betaling & Regnskab vil i samarbejde med procesejer afklare om det er muligt at indlægge yderligere kontroller, eventuelt at der i forbindelse med sandsynlighedskontrollen/regnskabsgodkendelsen indarbejdes et punkt i SKATs vejledning regnskabsafslutning – lokale firmakoder.

Der arbejdes fortsat på beskrivelsen i samarbejde med procesejer. Frist udestår.
Frist 31.05.2015 - (Udskudt)

Aktuel status den 17. august 2015:
Se punkt 6.

Indstilling
Det indstilles, at direktøren for Inddrivelse fortsat følger op på den uafsluttede aktivitet i punkt 8 og giver Økonomisk Koordinering tilbagemelding om fremdriften ved næste kvartalsopfølgning.

9. Jonatan Schloss' e-mail af 9. september 2015 til Jesper Rønnow Simonsen

Den 9. september 2015 sendte Jonatan Schloss en e-mail med dette indhold til Jesper Rønnow Simonsen:

Emne: *Fortroligt – input til handlingsplan*

Hermed som aftalt nogle tanker til brug for din handlingsplan, som jeg kunne se ministeren bestilte i TV her til aften, dels vedr. evt. udskillelse af Inddrivelsen, dels vedr. styrkelse af procesejerskabet jf. udbytteskat sagen.

1. Udskillelse af inddrivelsesopgaven – integration af betalingsopgaven i Kundeservice
Den nuværende betalingsopgave hænger tæt sammen med dels Kundecenteret, dels afregningsprocesserne i Udvikling. De nye kontrolopgaver knyttet til udbytteskatsrefusion er lagt i Erhverv. Det vil være positiv for kunderejserne, hvis betalingsdelen derfor kommer tilbage til KS. Kimen til nogle af de kundefjendske aktiviteter, vi har i dag, er båret af manglende sammenhænge mellem opkrævning og betaling. Kunderne forvirres og havner i en evig omstilling mellem søjler, der burde være symbiotisk forbundene.

Vi er i SKAT dybt afhængige af, at vi kan tegne og overholde processer på tværs samt tænke helhedsorienteret ift., at betalinger går automatisk på plads i vores systemer. Vores ambition i en end-to-end proces vil være, at betalings flowet indarbejdes tydeligere i opkrævningsprocessen, således at vi kan få en målrettet vision om, at der skabes en entydig reference mellem opkrævning og betaling. Visionen bør være, at alle indkomne betalinger går på plads i regnskabet og bogføres automatisk - uden medarbejderinvolvering indenfor 24 timer – OG at kunden kan se, at betalingen er på plads. Denne vision skabes ved at skabe sammenhænge, hvor betalingsidentifikationen er indlysende for kunderne i opkrævningsprocessen. Vi er i dag i høj grad ramt af, at rigtig mange betalinger havner på interimskonti og er uplacerbare.

En meget stor del af kald fra vores kunder handler om betalinger, der ikke er gået på plads, uretmæssige rykkere til kunder, som har betalt osv. Der skal derfor bygges en robust bro mellem Kunde- og Betalingscenter, ligesom de systemmæssige bindinger skal gås efter i sømmene. Organisatorisk vil det umiddelbart være oplagt at fusionere Betalingscenteret med Kundecenteret pga. fælles kunder og opkald. Og som en detalje – John har tidligere været chef for Betalingscenteret i opbygningsfasen, så han kender opgaven og folkene. På det faglige vil det være opgavetyperne i forbindelse med manuelle processer i forbindelse med betaling, afstemning af systemer, fejllistebehandling, hvor synergien er størst i forhold til Kundecentret. Disse opgaver er vist nok alle placeret i Ringkøbing. Det vil endvidere give John handle- og bevægelsesfrihed i stille perioder. John har selv argumenteret for, at en sådan opgavesammenlægning vil kunne indebære et effektiviseringspotentiale.

Men det vil blive en meget stor afdeling med et kæmpe driftsansvar. Jeg kan forstå, der også udestår en hel del implementeringsarbejde fra turnusanalysen der. En mulighed kunne være at sparke et kontorchefniveau ind i forhold til John. Ledelseskraft er helt essentielt her. Afhængigt af, hvad der følger med fra Inddrivelsen skal John i hvert fald have 1 KC + 2 AC'ere til at styre og udvikle betalingscenteret oveni de normale driftsfolk og funktionsledere. Dark horse her er, hvis der viser sig at være flere "åbne døre" i udbetalingskontrollen. På nuværende tidspunkt skønner vi et behov for ca. 20 DTS'ere/HK'ere til at lave manuel kontrol på udbytteskatrefusion, indtil der bliver lavet ny lov og IT. Men det kan vi risikere at skulle gange med flere, hvis der som nævnt er andre steder, hvor processerne og udbetalingskontrollen er utilstrækkelig. Det mangler jeg viden om, men man kan frygte det værste.

2. Læren af udbytteskat svindelsagen – styrke procesejerskab via GPS
Ambitionen om at skabe et end-to-end ansvar i SKAT som besluttet i GPS (God Proces Styring) modellen er nødvendig. Det er helt afgørende, at et entydigt ansvar for alle aspekter af processerne er placeret. Uanset om processen påvirkes af ny lovgivning, nyt IT eller "bare" skal optimeres i alm. drift. Det har ikke været klart nok tidligere (før 2015), hvem der har haft initiativforpligtelsen til at sikre, at driftens processer tilpasses ny lovgivning, ny viden, nyt IT osv. Med GPS modellen er det ansvar entydigt placeret i KS Udvikling fsva. ca. 80 % af SKATs centrale processer. Undtaget er i al væsentlighed processerne omkring betaling og inddrivelse. Ved pkt. 1 placeres 95 % af procesejerskabet entydigt i KS Udvikling. Indsats vil stadig have Told og noget kontrol. Jeg ved ikke, hvordan der arbejdes med GPS i Indsats.

Der har i foråret kørt en GPS implementeringsproces styret af Økonomi. Den er i god gænge, men er på ingen måde i land. Opgaven er langt større end vi formentligt er klar over. Læren af bl.a. udbytteskatsagen, men også ved at kigge på andre områder er, at eksisterende manuelle processer enten slet ikke er beskrevne eller er beskrevet for mange år siden og i meget varierende kvalitet og metodevalg. En del

af dem er formentligt også ulovlige, som vi har set tidligere i Motor, Told og nu i udbytteskatrefusion (regnearksmodellen).

Det er derfor ikke tilstrækkeligt blot at placere ansvaret entydigt, der skal også ses på kompetencer og bemanding i KS Udvikling. Udvikling (eller nyt navn - Udvikling og Processer) har reelt fået den ekstra opgave at udvikle procesbeskrivelser, arbejdsmetoder og interne forretningsgange, der skal sikre kundernes retssikkerhed, kundeindsigt, enkelthed, effektivitet og korrekthed i vores sagsbehandlingsprocesser. Det er en opgave, som er delvis ny for Udvikling (manuelle processer omkring sagsbehandling har man ikke arbejdet med før) - og i en tid, hvor procesejerne i forvejen er presset jf. vores mange IT udviklingsaktiviteter, TAK program, effektiviseringer osv. Jeg har i år givet Udvikling ca. 14 nye årsværk (udviklingskonsulenter plus servicedesignere) til disse opgaver ved at tage fra driftsafdelingerne. Men med dette vil det vare formentligt 3 år inden vi er bare nogenlunde igennem de vigtigste processer. Udbytteskatsagen har lært os, at det kan vi ikke vente på.

Der skal derfor opbygges nye kompetencer og opgaver i Udvikling. En tanke kunne være, at etablere et tværgående kontor i Udvikling med det sigte, at udvikle og kvalitetssikre (særligt de "manuelle") processer i de kunderettede opgaver i SKAT. Et stort arbejde i den forbindelse venter, så vi kan få beskrevet og kvalitetssikret vores nuværende forretningsgange samt udvikle et bæredygtigt koncept for udrulning af nye processer båret af lovgivning og effektiviseringsprojekter. Kontoret vil blive af tværgående karakter i Udvikling og skal agere på tværs af procesejerkontorerne. Fordelen bliver, at vi i højere grad end i dag sikrer tværgående processer og ensartede sagsbehandlingsaktiviteter, der er gennemskuelige for kunderne. Kontoret vil samtidig skulle agere sparringspartner for driftsunderdirektørerne på arbejdsprocesserne, således at udfordringer fanges tidligt og i opløbet. Driftsunderdirektørerne vil fortsat have ansvaret for at overholde de aftalte processer, ligesom de og deres folk væsentligt vil skulle bidrage til arbejdet med at kortlægge, beskrive og forbedre de eksisterende processer.

Det nye kontor i Udvikling vil bruge de dedikerede udviklingskonsulenter i både udrednings- og opbygningsarbejdet som ambassadører i implementeringen af beskrivelserne af hidtidige- og fremtidige processer - og dermed sikre et vitalt tilbageløb til procesejerne, så vi kan sikre vidensdeling og ensartethed.

*Jeg tænker at kvalitets- og proceskontor i KS Udvikling fordrer en opmanding, hvis vi skal rykke på den gamle "gæld" med ubeskrevne / dårligt beskrevne/desiderede forkerte manuelle og IT understøttede processer for alvor i 2016-17. Et slag på tasken er ca. 2 personer for hver driftsafdeling, hvor der er kritiske processer med risiko for fejl. Dvs. Motor, Person, Udland, Erhverv, Ejendom og så Betaling. Told burde man også kigge på, men det må Jim svare på. Dvs. 6 * 2 = 12 AC'ere + 1 KC.*

Ekskl. Told. Man kan overveje at se på, om der kan flyttes folk fra Økonomi til dette kontor. Dels Jørgen P's kontor, dels Majkens nye kontor har begge procesfolk siddende, og er groft sagt tænkt som nogle, der skal sørge for, at Richards folk laver deres arbejde. Dvs. de har en bestiller opgave, hvor der mere er brug for udfører i den aktuelle situation med i hvert fald 2 års oprydningsarbejde foran os.

3. Forbehold
Jeg mangler indsigt i betalingscenteret, herunder turnusanalysen, og har ikke drøftet overvejelserne med John, så det vil være en god idé, hvis jeg kunne nå at gøre det, inden du laver dine endelige formuleringer.

Du tager selvfølgelig bare, hvad du kan bruge og smider resten ud. Vi har statusmøde i morgen, så der kan vi evt. lige vende det.

10. Møde den 16. september 2015 mellem SIR og direktørerne for områderne Kundeservice, Inddrivelse, Indsats og IT

10.1 Forberedelse af mødet

Til brug for mødet, hvor deltagerne skulle drøfte et udkast til SIRs rapport om SKATs administration af udbytteskat (der i sin endelige form blev afgivet den 24. september 2015, jf. kapitel 3, afsnit 1, ovenfor), var udsendt denne dagsorden:

AGENDA FOR MØDET

1. *Klarlæggelse af de enkelte direktørområders rolle i forbindelse med den løbende administration af Udbytteskat. I må meget gerne udarbejde en oversigt indeholdende arbejdsopgaver fordelt på direktørområder*
2. *Er nævnte roller blevet ændret i perioden 2010-2015*
3. *Foreligger der en samlet risikovurdering af udbytteområdet*
4. *Hvem varetager den løbende overvågning af setup'et for UDBYTTESKAT (Processer, rutiner, forretningsgange, overvågende kontroller, kontroller indbyttet i forretningsgangene)*
5. *Hvordan er kontrollerne fordelt på de enkelte direktørområder*
6. *Hvem har besluttet den nuværende ansvarsplacering på udbytteområdet*
7. *Eventuelt*

10.2 Mødet

I mødet deltog Kurt Wagner, Winnie Jensen, Jens Sørensen, Jim Sørensen, Jan Topp Rasmussen og Jonatan Schloss.

10.3 Opfølgning på mødet, e-mailveksling den 17. september 2015

Den 17. september 2015, dagen efter det møde, der er omtalt afsnit 10.2 ovenfor, foregik der en meget omfattende e-mailveksling mellem mødedeltagerne (i mindre grad Kurt Wagner). Uddrag af denne e-mailveksling gengives i dette afsnit.

10.3.1 Kl. 9.21 skrev Jonatan Schloss en e-mail til Richard Hanlov, hvoraf blandt andet fremgår:

> *Jeg tænker en del over, hvordan vi får styr på processerne i KS og Betalingscenteret. Taler også meget med Jesper om det.*
>
> *Som jeg ser det har SKAT formentligt ikke i nyere tid systematisk gennemgået processerne. Altså om de er lovlige, sikre, effektive og kundevenlige. Jeg tænker her primært på de manuelle processer.*
>
> *Jeg vurderer, vi skal have et kontor/en taskforce på ca. 20 mand i 2 år til at gennemgå hele butikken med de 4 briller på.*
>
> *Som du ved, har jeg bedt Jesper om en opmanding/budget til det. Han prøver også men frygter, at finansen afviser det meste.*
>
> *…*
>
> *Hvis Karsten får talt Jesper væk fra det, så er vi tilbage til, at vi selv skal løse opgaven indenfor KS rammer.*
>
> *Og vi skal løse opgaven! Efter GPS er det 100 % dig og mig, der står for skud næste gang et eller andet går galt ude i driften, hvis der ikke er en god proces beskrevet.*

10.3.2 Kl. 11.54 skrev Kurt Wagner en e-mail til Jonatan Schloss, Jens Sørensen, Jim Sørensen og Jan Topp Rasmussen med Jørn Haagensen c.c.:

> *Tak for mødedeltagelse i går. Som aftalt har jeg udarbejdet et kortfattet skriv indeholdende de forhold vi berørte på mødet i går.*
>
> *I må meget grene melde tilbage, om I kan tilslutte jer indholdet.*

Kurt Wagners kortfattede skriv havde dette indhold:

1. *Overordnet vurdering af ansvarsplaceringen*

Den nuværende ansvarsfordeling på udbytteområdet blev implementeret forbindelse med organisationsændringen pr. 1. april 2013.

Ved organisationsændringen pr. 1. april 2013 blev arbejdsopgaverne vedrørende udbytteskat samt refusion heraf forankret ved følgende direktørområder:

- *Kundeservice*
- *Inddrivelse*
- *Indsats*
- *IT*

Den samlede proces for administration af udbytteskat er således opdelt i en række delprocesser, der er forankret ved de involverede direktørområder.

Vurdering af kontroller samt kontrolniveau
Ved organisationsændringen pr. 1. april 2013 blev der gennemført en overordnet fordeling af arbejdsopgaver på de enkelte direktørområder. Ved organisationsændringen pr. 1. april 2013 blev der ikke gennemført en vurdering af kontrollerne i forbindelse med udbytteadministrationen. Der blev således ikke aktivt taget stilling til kontrolniveauet på udbytteområdet, Herunder en opdeling af kontrollerne i de enkelte forretningsgange samt kontroller af overvågende karakter. Som en følge heraf blev der ikke taget stilling til en eventuel fordeling af kontroller på de involverede direktørområder.

Ansvar for den daglige drift (operationelt ansvar)
Direktørområdet Kundeservice *varetager den løbende administration af systemerne vedrørende angivelse af udbytte, indberetning af udbytte samt refusion af udbytteskat. Kundeservice varetager ansvaret for afstemning mellem angivelse og indberetning samt ansvaret for afstemning mellem indeholdt udbytteskat og den efterfølgende bogføring.*
Direktørområdet Inddrivelse *varetager den løbende udbetaling af udbytteskatterefusion. Processen omfatter udbetaling af ansøgt udbytteskatterefusion fra aktieejere, der er omfattet af udenlandsk skattepligt. Processen omfatter i det væsentligste følgende elementer:*

- *Modtage anmodning om udbytteskatterefusion bilagt påkrævede dokumenter*
- *Kontrollere, at anmodningen er bilagt relevante dokumenter*

- *Efterregning af det anmodede beløb for udbytteskatterefusion*
- *Udbetaling af udbytteskatterefusion*

Direktørområdet Indsats *gennemfører løbende projekter med henblik på at reducere "Skattegabet". For så vidt angår udbytteskat har direktørområdet Indsats ikke gennemført indsatsprojekter rettet mod refusion af udbytteskat (Se afsnit xx, henvisning til afsnittet vedr. 1. forsvarslinie).*

Direktørområdet IT *initierer løbende ændringer af IT-understøtningen ændringsønsker fra de enkelte procesejere henhold til ændringsønsker fra de enkelte procesejere.*

Overvågning af den samlede proces for udbyttebeskatning herunder vurdering af det etablerede kontrolniveau
I SKAT har der ikke været implementeret en samlet løbende overvågning af udbytteområdet på tværs af de involverede direktørområder. Det er dog overfor Intern Revision anført, at det ved organisationsændringen i april 2013 var forudsat, at direktørområdet Kundeservice skulle varetage det samlede procesejeransvar og ikke kun ansvaret for den del af processen, der er forankret ved Kundeservice. Reelt har procesejerskabet dog været forankret ved samtlige 4 direktørområder i perioden efter organisationsændringen.

Den manglende konsolidering af procesejeransvaret for hele udbytteprocessen har tillige medført, at der ikke er gennemført en konsolideret risikovurdering, der har kunnet udgøre en platform for løbende velbegrundede ændringer af processen for udbytteskat

Det skal bemærkes, at den manglende etablering af et samlet procesejeransvar ikke er ensbetydende med, at der ikke skal ske en løbende vurdering af den samlede udbytteproces. De enkelte involverede direktørområder vil ud over at være ansvarlige for en løbende vurdering og efterfølgende forbedring af den del af processen, der er forankret ved det pågældende direktørområde ligeledes være ansvarlig for en samlet og effektiv udbytteproces.

Hvilke kontroller er reelt implementeret på udbytteområdet
Ved organisationsændringen pr. 1. april 2013 blev følgende kontroller forudsat implementeret på udbytteområdet:

Afstemning mellem angivelse og indberetning
Afstemning mellem registrering af udbytteskat og efterfølgende bogføring Bilagskontrol i forbindelse med udbetalingen af refusionsbeløb
Løbende regnskabsgodkendelser.

10.3.3 Kl. 13.20 sendte Kent D. Sørensen en e-mail til Jonatan Schloss med Susanne Thorhauge, Richard Hanlov, Jan Muff Hansen og Lars Tjæreby Rasmussen c.c. Af e-mailen fremgår:

> *En enkelt bemærkning mere:*
>
> *Det fremgår af papiret*
> *Det er dog overfor Intern Revision anført, at det ved organisationsændringen i april 2013 var forudsat, at direktørområdet Kundeservice skulle varetage det samlede procesejeransvar og ikke kun ansvaret for den del af processen, der er forankret ved Kundeservice. Reelt har procesejerskabet dog været forankret ved samtlige 4 direktørområder i perioden efter organisationsændringen.*
>
> *Opgavebeskrivelsen er dog ret klar:*
> *Afdelingen Betaling og Inddrivelse varetager ejerskabet for alle ydelser og processer indenfor Inddrivelse.*
> *Afdelingen varetager desuden den tværgående koordinering for hele produktionsområdet og bidrager til analyse, planlægning og styring af området.*
> *I opgavevaretagelsen indgår blandt andet fordringshaverhåndtering, bidrag til lovgivningsprocesser, forretnings- og procesudvikling, bestilling af systemændringer, ministerbetjening, direktionsbetjening samt betjening af intern revision og Rigsrevisionen.*

10.3.4 Kl. 15.04 skrev Jonatan Schloss yderligere en e-mail til Kurt Wagner, med Jørn Haagensen, Jens Sørensen, Jim Sørensen og Jan Topp Rasmussen c.c. Af denne e-mail fremgår:

> *Jeg har tilladt mig at konsultere to af mine erfarne folk, som har været med hele vejen (og længere til!).*
> *I forhold til Kundeservices opgaver vedr. udbytteskatsrefusion har jeg derfor følgende kommentarer til det fremsendte:*
>
> - *KS havde ansvaret for udbytteattestindbereretning i 3 S, men KS havde ikke ansvar for sagsbehandlingen vedr. udbytteskatterefusion. KS havde ansvaret for de processer, der skal muliggøre afstemning, men KS havde ikke ansvar for selve afstemningen. Jeg vedhæfter en slide fra procesejeruddannelsen i 2010 som illustration af den hidtidige definition af procesejerrollen. GPS er ved at ændre denne definition.*
> - *Mht. gennemførte kontroller, så blev der gennemført afstemning mellem angivelse og indberetning for unoterede aktier pr. 1. januar 2014. Afstemning mellem registrering af udbytteskat og efterfølgende bogføring blev*

ikke gennemført. En afstemningsrapport kunne ikke bestilles hos CSC pga. Økonomis afslag på bevilling til dette ønske.

- *Mht. overvågning af den samlede proces fremgår det af den gældende opgavebeskrivelse jf. intranettet (http://info.ccta.dk/getFile.aspx?Id=127114)*
    - *"Afdelingen Betaling og Inddrivelse varetager ejerskabet for alle ydelser og processer indenfor Inddrivelse.*
    - *Afdelingen varetager desuden den tværgående koordinering for hele produktionsområdet og bidrager til analyse, planlægning og styring af området.*
    - *I opgavevaretagelsen indgår blandt andet fordringshaverhåndtering, bidrag til lovgivningsprocesser, forretnings-og procesudvikling, bestilling af systemændringer, ministerbetjening, direktionsbetjening samt betjening af intern revision og Rigsrevisionen."*

Med "Inddrivelse" ovenfor er ment forretningsområdet Inddrivelse, hvorunder betalingsopgaverne ligger. Så jeg er usikker på, hvorfra det kommer, at "det ved organisationsændringen i april 2013 var forudsat, at direktørområdet Kundeservice skulle varetage det samlede procesejeransvar og ikke kun ansvaret for den del af processen, der er forankret ved Kundeservice.". Det kan sagtens være sandt, at nogen har sagt det, men mine folk kan ikke genkende opfattelsen eller finde papirer, der bekræfter det.

10.3.5 Kl. 16.34 sendte Jens Sørensen en e-mail til Winnie Jensen, hvoraf fremgår:

Du skal måske også lige se hvad Jonatan har valgt at videresende, så alle der deltog i mødet i går er opdateret.

Jeg må erkende, jeg langt fra er enig!

10.3.6 Kl. 17.42 sendte Jens Sørensen en e-mail til Kurt Wagner, Jonatan Schloss, Jim Sørensen og Jan Topp Rasmussen med Jørn Haagensen c.c. og med dette indhold:

Jeg har bemærkninger til følgende passus:

"Der blev således ikke aktivt taget stilling til kontrolniveauet på udbytteområdet, herunder en opdeling af kontrollerne i de enkelte forretningsgange samt kontroller af overvågende karakter. Som en følge heraf blev der ikke taget stilling til en eventuel fordeling af kontroller på de involverede direktørområder."

Organisationsændringen havde ikke til formål at tage aktiv stilling til disse områder.

10.3.7 Kl. 18.38 besvarede Jim Sørensen Jens Sørensens e-mail, jf. afsnit 10.3.6 ovenfor, således:

> *Forslag til samlet tilbagemelding til revisionen, da det ellers efter min mening kan mistolkes.*
> *Vigtigt at selvom det ikke er detailbeskrevet, så følger det jo hovedsporet i SKAT, hvor der er forskellige kontrolhandlinger.*

E-mailen var vedhæftet Kurt Wagners korte skriv med en række forslag til justeringer.

10.3.8 Kl. 19.42 besvarede Jonatan Schloss Jens Sørensens e-mail, jf. afsnit 10.3.7 ovenfor, således:

> *Jeg har svært ved at se, det er så simpelt.*
>
> *KS Afregning er og var procesejer fsva hovedprocessen afregning. Men samtidig varetog og varetager afdelingen Betaling og Inddrivelse ejerskabet for alle ydelser og processer indenfor forretningsområdet Inddrivelse.*
>
> *Det kan jeg kun læse som krydsende ansvarsområder og vel den egentlige grund til at der har været en fælles arbejdsgruppe igennem alle årene. Og vel også kimen til at der ikke i tide er gået i dybden med det her. Fælles ansvar er ingens ansvar og alt det.*

11. Ændringer i SKATs procedurer – eftersommeren 2015 og derefter

11.1 Ændringer i de gældende procedurer

11.1.1 I forlængelse af, at refusion af udbytteskat den 6. august 2015 midlertidigt blev stillet i bero, iværksatte SKAT dels et konkret bagudrettet kontrolprojekt, dels et forløb, der skulle designe den fremadrettede proces for håndtering af anmodninger om refusion af udbytteskat. Efter at SIR den 24. september 2015 havde afgivet sin rapport, jf. kapitel 3, afsnit 1, ovenfor, fremlagde regeringen den 25. september 2015 sin handlingsplan "SKAT ud af krisen". Som led i de initiativer, som denne plan rummer, blev der i oktober 2015 oprettet to nye enheder i SKAT: 'Task Force Udbytte' og 'Den centrale Udbetalingsenhed', som varetog disse aktiviteter.

Endvidere samlede SKAT opgaven med refusion af udbytteskat i fem nye udbytteenheder i SKATs Indsatsafdeling, som skal sikre en større grad af effektivitet og ensartethed i behandlingen af anmodninger om refusion af udbytteskat. Der blev i den forbindelse tilført området væsentlige ressourcer, herunder et betydeligt antal årsværk.

11.1.2 SKATs kontrolprojekt "Kontrol Task Force Udbytte (Reclaim)" havde til formål at bistå Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet i den politianmeldte sag om formodet økonomisk kriminalitet i forbindelse med refusion af udbytteskat, at undersøge muligt uretmæssig refusion af udbytteskat uden for den politianmeldte sag, særligt i forhold til udbetalinger, der var sket via konkrete agentvirksomheder, og at kontrollere berostillede anmodninger om refusion af udbytteskat, der var og ville blive visiteret til kontrolprojektet, fordi de formodedes at være uretmæssige.

11.1.3 SKAT etablerede endvidere et projekt, som skulle implementere et nyt proces- og sagsbehandlingssystem for refusion af udbytteskat. De løsningsforslag, som projektet afstedkom, tog højde for de forhold, som var påpeget i de notater og rapporter, som var udarbejdet over årene.

Med virkning fra 1. januar 2017 er en væsentlig del af opgaverne med administration af udbytteskatteområdet – håndtering af anmodninger om refusion af indeholdt udbytteskat samt opgaver forbundet med behandlingen af henvendelser vedrørende frikort samt kildeskat på renter og royalty – således blevet samlet i Indsats, Store Selskaber. Formålet hermed har været at få en entydig ansvarsplacering på området og dermed lette løbende rapportering samt sikre ensartethed og effektivitet i sagsbehandlingen.

11.2 Den fremtidige organisering af SKAT

Skatteministeren har oplyst, at den samlede organisering af SKAT ændres grundlæggende pr. 1. juli 2018, hvor der etableres syv specialiserede styrelser.

12. Det fremtidige system for refusion af udbytteskat

12.1 Den tværministerielle arbejdsgruppe

12.1.1 I forbindelse med regeringens handlingsplan "SKAT ud af krisen" blev der nedsat en tværministeriel arbejdsgruppe med det overordnede mandat at kortlægge gældende regler og praksis for beskatning, indeholdelse og indberetning af udbytte med henblik på at vurdere behovet for en justering af reglerne på området.

Skatteministeriet havde formandskabet i arbejdsgruppen, som desuden havde deltagelse af repræsentanter for Erhvervsministeriet, Finanstilsynet, Erhvervsstyrelsen og SKAT. Herudover var Finans Danmark, VP Securities og en række pengeinstitutter inddraget i arbejdet.

12.1.2 Arbejdsgruppen opstillede en række principper, som skal være opfyldt for at opnå en optimal løsning for den fremtidige håndtering af udbyttebeskatning af aktionærer.

- *Det kun er den skattemæssigt retmæssige ejer, der kan opnå nettoindeholdelse eller refusion af udbytteskat.*
- *Der ikke sker refusion af udbytteskat for aktier i selskaber, som ikke har udloddet udbytte.*
- *Der ikke sker refusion med et større beløb, end der faktisk er indeholdt i udbytteskat på den enkelte aktie.*
- *Den aktionær, som skattemæssigt er berettiget til udbyttet, beskattes med den korrekte skattesats.*
- *Dokumentation for eller oplysninger om, hvor aktionæren er hjemmehørende, foreligger på tidspunktet for refusionsanmodningen eller nettoindeholdelsen.*
- *Der ikke via aktielån uberettiget er mulighed for at opnå en lavere beskatning af udbyttet.*
- *SKATs mulighed for at kontrollere ovennævnte punkter forbedres i forhold til i dag.*
- *SKAT opnår bedre digitale løsninger.*

På grundlag af disse principper opstillede arbejdsgruppen tre løsningsmodeller, hvortil kom en model foreslået af Finans Danmark.

12.2 Regeringens lovforslag

12.2.1 På grundlag af de forlag, som arbejdsgruppen var fremkommet med, redegjorde regeringen i et notat af 26. juni 2017 for sit forslag til ny model for udbyttebeskatning. Notatet blev samme dag sendt til Folketingets Skatteudvalg (bilag SAU Alm.del 227).

I notatet hedder det blandt andet:

> *På baggrund af sagen om formodet svindel med refusion af udbytteskat for ca. 12,3 mia.kr. blev der nedsat en tværministeriel arbejdsgruppe, som skulle komme med forslag til, hvordan udbyttebeskatningen kan håndteres fremadrettet. Den tværministerielle arbejdsgruppe har nu afrapporteret. Rapporten beskriver i alt fire modeller, herunder en model udarbejdet af Finans Danmark, som afspejler forskellige principielle løsningsmodeller for den fremtidige håndtering af udbyttebeskatning af udenlandske aktionærer.*
>
> Regeringens forslag til fremtidig model
> *Regeringen foreslår en ny nettoindeholdelsesmodel for udbytteskat vedr. børsnoterede aktier, der indeholder centrale elementer fra rapportens model I og II.*
>
> *Den foreslåede nettoindeholdelsesmodel vurderes at give et tilstrækkeligt grundlag for, at skattemyndigheden kan udføre den nødvendige kontrol og dermed imødegå fremtidig svindel med udbytteskat. Samtidig tilgodeses investorernes og branchens behov for en smidig og administrerbar løsning.*
>
> *Modellen bygger alene på nettoindeholdelse og giver ikke adgang til refusion. Nettoindeholdelse betyder, at den type af svindel med refusionsanmodninger, der blev afsløret i forbindelse med udbyttesagen, ikke kan forekomme.*
>
> Modellen i hovedtræk
> *Det er en grundlæggende præmis, at det sikres, at det er den skattemæssigt retmæssige ejer af udbyttet, der beskattes, således at beskatningen sker med den korrekte skattesats. Hvis denne præmis ikke fastholdes, vil der være mulighed for – fx via aktielån – at spekulere i at flytte ejerskabet for at nedsætte eller undgå dansk udbytteskat. Det skattemæssigt retmæssige ejerbegreb er en internationalt vedtaget standard, som bl.a. anvendes som kriterium ved fordelingen af beskatningen af udbytter i dobbeltbeskatningsoverenskomster.*
>
> *En udbytteskatteordning baseret på refusion indebærer en risiko for, at der refunderes større beløb, end der har været indeholdt i udbytteskat. Derfor er det valgt, at udbyttebeskatningen i stedet skal ske ved nettoindeholdelse af den endelige udbytteskat i forbindelse med udbetalingen af udbyttet. Det vil alt andet lige indebære*

en administrativ lettelse både for aktionæren og for skattemyndigheden, idet refusion dermed overflødiggøres. Modellen indebærer samtidig, at den korrekte skat afregnes væsentligt hurtigere, end det er tilfældet i dag.
Der er grundlæggende to centrale elementer fra rapportens model I og II, der indgår i den forslåede nettoindeholdelsesmodel, og som på den ene side er afgørende for, at skattemyndigheden kan udføre den nødvendige kontrol, og som på den anden side tilgodeser udenlandske investorer og den eksisterende struktur i den finansielle sektor:

1. Oplysninger om den enkelte aktionær tilgår skattemyndigheden inden nettoindeholdelsen. *Eftersom skattemyndigheden ikke kan udføre kontrol i alle sager, er det nødvendigt, at skattemyndigheden kan målrette kontrollen ud fra en vurdering af væsentlighed og risiko. Det kræver et datagrundlag, der er tilgængeligt, inden nettoindeholdelsen foretages. Den foreslåede nettoindeholdelsesmodel indebærer, at oplysninger om den enkelte aktionær, fx hvilken juridisk enhed der ejer aktierne, og hvor aktionæren er skattemæssigt hjemmehørende, er til stede forud for selve nettoindeholdelsen (i databaseform) i VP. Dermed har skattemyndigheden et udsøgningsgrundlag, som kan målrette og medvirke til en øget sikkerhed i kontrollen, og som samtidig kan have en præventiv effekt. Selve dokumentationen for de pågældende oplysninger forudsættes at blive opbevaret i den sidste bank i kæden (der har den endelige aktionær som kunde) og skal alene kunne fremsendes på anmodning fra SKAT i de sager, som udtages til kontrol.*

2. Mulighed for nettoindeholdelse på aktiebeholdninger i omnibus- og nomineedepoter. *Omnibus-og nomineedepoter (fællesdepoter) benyttes ofte af udenlandske aktionærer. Det har været et vigtigt holdepunkt for den finansielle sektor, at brugen af omnibusdepoter ikke forhindres ved den fremtidige model for håndtering af udbyttebeskatningen. I den foreslåede nettoindeholdelsesmodel vil det være muligt at opnå nettoindeholdelse, selvom aktionæren er registreret i et omnibusdepot. De kontoførende institutter vil oprette såkaldte ratepools, hvor udenlandske aktionærer placeres i omnibusdepoter i VP, som er karakteriseret ved en bestemt skatteprocent (0, 10, 15, 22, 27 pct. osv.). Depotinddelingen i VP foretages af de danske kontoførende institutter, baseret på viden om den enkelte aktionærs identitet og skatteprocent.*

Da modellen giver mulighed for at have omnibus- og nomineedepoter, vurderes det, at modellen er forenelig med forordningen om værdipapircentraler (CSD-forordningen).

Det er endvidere en præmis for modellen, at i de sager, som skattemyndigheden udtager til kontrol, skal de kontoførende institutter på anmodning kunne fremskaffe den fornødne underliggende dokumentation inden for en relativt kort tidsfrist – som udgangspunkt 14 dage. Dette giver skattemyndigheden mulighed for at kunne tilbageholde udbytteskatten, som maksimalt skal betales, mens oplysningerne kontrolleres, således at udbytteskatten først udbetales til aktionæren, når der er sikkerhed for, at nettoindeholdelsen sker med den korrekte sats. Det mindsker risikoen for, at skattemyndigheden skal inddrive for lidt indeholdt udbytteskat i udlandet.

Det er vurderingen, at et nettoindeholdelsesprincip baseret på fremsendelse af oplysninger om den enkelte aktionær vil indebære færre administrative byrder for aktionærer og pengeinstitutter end den gældende refusionsbaserede løsning, samt mindre risiko for svindel og mindre kontrolbehov for skattemyndigheden. Der er således ikke tale om, at de samlede krav til dokumentation ændres væsentligt, men de primære oplysninger fra den underliggende dokumentation skal foreligge før udbyttebetalingen, hvor selve dokumentationen efter gældende regler først skal foreligge efter udbytteudbetalingen (i forbindelse med refusion).

Den foreslåede model er en afvejning mellem på den ene side risikoen for svindel og fejludbetalinger og på den anden side hensynet til administrative byrder mv., herunder de administrative omkostninger for udenlandske investorer og dermed interessen for at placere porteføljeinvesteringer i Danmark. Den foreslåede nettoindeholdelsesmodel kan – ligesom det heller ikke er tilfældet for de fire modeller i arbejdsgruppens rapport – dog ikke fuldt ud forhindre, at der fortsat kan foretages aktielån med henblik på uretmæssigt at få nedbragt udbytteskatten.

For aktiehandler, der sker tæt på udbyttetidspunktet, kan der ligge en udfordring i at få sikret, at grundlaget for nettoindeholdelse er fuldt opdateret inden udbyttekørslen. For store institutionelle investorer, der allerede er registreret, vil dette være uproblematisk.

Den endelige udformning af den foreslåede nettoindeholdelsesmodel udestår og kræver yderligere konkretisering. Her kan bl.a. nævnes en eventuel korrektionsmulighed for aktiehandler, som sker tæt på udbyttetidspunktet (hvor oplysningsgrundlaget for nettoindeholdelse kan være mangelfuldt), samt stillingtagen til situationer med aktielån. Skatteministeriet vil inddrage den finansielle sektor i det videre arbejde med at fastlægge den endelige model. Modellen vil kræve ændret lovgivning samt nye processer. Dette vil tage tid, og indtil der foreligger en fuldt implementeret løsningsmodel, vil der være en periode, som kræver en ekstraordinær ressourceanvendelse for skattemyndigheden.

12.2.2 Af regeringens lovprogram fremgår, at skatteministeren forventer i februar 2018 at fremsætte forslag om en ny indeholdelsesmodel for kildeskat på aktieudbytter med det formål at modvirke svindel med beskatning af udbytter gennem indførelse af en ny model for beskatning og indeholdelse ved betaling af udbytte til udenlandske aktionærer.

Del V

Kapitel 14 Forvaltningsretlige regler

1. Indledning

I dette kapitel beskriver vi de relevante forvaltningsretlige regler, som knytter sig til Skatteministeriets tilsyn med SKAT og til SKATs administration af sagerne om udbetaling af refusion af udbytteskat.

Der kan selvsagt ikke være tale om en udtømmende gennemgang af det relevante retsgrundlag, men vi har fundet det naturligt at gøre rede for nogle juridiske spørgsmål, som vi har tillagt særlig betydning ved vores vurderinger.

2. Krav til forvaltningsmyndigheders sagsoplysning – officialprincippet

Det er fast antaget i forvaltningsretten, at en forvaltningsmyndighed har ansvaret for, at en konkret sag oplyses i tilstrækkeligt omfang, inden der træffes afgørelse. Dette princip, der kaldes officialmaksimen, er et grundlæggende princip i dansk forvaltningsret. Princippet hviler på en praksis bestemt retsgrundsætning og er afspejlet i visse bestemmelser i forvaltningsloven samt i nogle tilfælde tillige i speciallovgivningen.

2.1 Det retlige grundlag for officialmaksimen

Officialmaksimen indebærer, at forvaltningsmyndigheden skal oplyse en sag i tilstrækkelig grad til, at den kan træffe en materielt rigtig afgørelse. Folketingets Ombudsmand har behandlet det nærmere retlige indhold af officialmaksimen i flere udtalelser. Der kan eksempelvis henvises til udtalelsen gengivet i FOB 2000.320, hvor ombudsmanden udtaler:

> *Forvaltningsmyndigheder har ansvaret for at sagerne oplyses i tilstrækkeligt omfang inden der træffes afgørelse. Dette princip kaldes officialprincippet. Det påhviler således myndigheden selv at fremskaffe de fornødne oplysninger, herunder at sørge for at parten medvirker til sagens oplysning. Alle relevante forhold skal være belyst ved det foreliggende materiale, og oplysningerne skal være pålidelige.*

Af praksis fremgår, at det nærmere indhold af officialmaksimen falder i tre led: For det første skal de nødvendige oplysninger fremskaffes, før der kan træffes afgørelse i sagen. Dernæst skal de oplysninger, der er tilvejebragt, have en sådan karakter, at de kan lægges til grund som faktum i sagen. Endelig opstår spørgsmålet om, i hvilket omfang parten selv er forpligtet til at fremskaffe de oplysninger, som er nødvendige, før der kan træffes afgørelse i sagen.

2.2 En sags faktuelle ramme

Spørgsmålet om, hvilke oplysninger der kræves, før en forvaltningsmyndighed kan træffe afgørelse i en ansøgningssag, beror navnlig på det retsgrundlag, som afgørelsen træffes efter. Kravene til sagsoplysningen fastlægges således først og fremmest af det hjemmelsgrundlag, der anvendes i den konkrete sag, og der må være tilstrækkelige oplysninger til at konstatere, om de krav, som hjemmelsgrundlaget stiller til, at retsfølgen kan indtræde, er opfyldt.[1] Dette følger også af praksis fra Folketingets Ombudsmand.

I ansøgningssager vil forvaltningsmyndigheden selv mere proaktivt kunne tage højde for, hvilke oplysninger der kræves i forhold til det konkrete hjemmelsgrundlag, idet der er mulighed for at udarbejde ansøgningsblanketter. Sådanne blanketter skal afkræve de oplysninger, der er nødvendige for, at myndigheden kan vurdere, om kravene til at imødekomme ansøgningen er opfyldt. Desuden må der kræves dokumentation for oplysningernes rigtighed, i det omfang dette er nødvendigt.

Modtager myndigheden ikke de oplysninger, der er nødvendige for, at den kan træffe en afgørelse, har den pligt til at sørge for, at de mangelfulde oplysninger bliver tilvejebragt, hvilket i ansøgningssager indebærer, at ansøgeren skal medvirke hertil, idet denne er nærmest til at tilvejebringe oplysningerne. Hvis ansøgeren nægter at medvirke til sagens oplysning, kan forvaltningsmyndigheden tillægge dette processuel skadevirkning under forudsætning af, at ansøgeren er blevet vejledt om behovet for, at de pågældende oplysninger fremskaffes, og myndigheden herunder har præciseret, hvilke oplysninger den konkret sigter til.[2] Hvis ansøgeren herefter ikke tilvejebringer de fornødne oplysninger, vil dette som udgangspunkt indebære, at myndigheden vil meddele afslag på den konkrete ansøgning.

2.3 Kravene til bevissikkerhed

Når forvaltningsmyndigheden i en ansøgningssag har indhentet de oplysninger, som er nødvendige for at vurdere sagen efter hjemmelsgrundlaget, opstår spørgsmålet, hvor sikre og pålidelige oplysningerne skal være, før de kan lægges til grund som faktum i den konkrete sag.

[1] Jf. Jon Andersen, Forvaltningsret, 9. udgave, s. 66, samt Sten Bønsing, Almindelig Forvaltningsret, 3. udgave, s. 141.

[2] Jf. Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 1. udgave, s. 504.

Dette spørgsmål beror på afgørelsens karakter, og en afgørelse, som set i forhold til borgeren er mere indgribende, kræver et stærkere bevisgrundlag.[3] Det karakteristiske for en afgørelsessag er, at den er begunstigende set i forhold til borgeren. Hvilken grad af sikkerhed der må kræves, må dog afgøres ud fra den konkrete sags omstændigheder og betydning, idet forvaltningsmyndigheden har pligt til at sikre, at sagen er forsvarligt oplyst.[4]

Det beror på en konkret vurdering, hvornår dette er tilfældet. Den myndighed, der skal bedømme sagens oplysninger, skal kunne overbevise en udenforstående fagperson om, at det er forsvarligt at træffe en afgørelse på det foreliggende grundlag.[5] Vurderingen af forsvarligheden af afgørelsen indebærer en vurdering af pålideligheden af de oplysninger, som forvaltningsmyndigheden har indhentet. I officialmaksimen ligger derfor også, at de oplysninger, som forvaltningsmyndigheden har modtaget i sagen, efter omstændighederne må verificeres. Dette følger af praksis fra Folketingets Ombudsmand, hvor det i udtalelsen gengivet i FOB 2006-14-x anføres:

> *Der gælder et grundlæggende princip i forvaltningsretten om at det påhviler den enkelte forvaltningsmyndighed at fremskaffe fornødne oplysninger om den foreliggende sag. Oplysninger skal ikke blot foreligge, men skal også være pålidelige. Hvis der således er tvivl om holdbarheden af et væsentligt faktum, er det antaget at det hører med til sagsoplysningen at myndigheden skal søge denne tvivl afklaret, sådan at det ved en sædvanlig bevismæssig vurdering kan afgøres om den pågældende oplysning kan lægges til grund for afgørelsen [...]Formålet med princippet er at sikre at forvaltningsmyndighedernes afgørelser bliver materielt lovlige og rigtige.*

Ud over de tilfælde, hvor der er tvivl om holdbarheden af faktum i den konkrete sag, består verifikationsforpligtelsen også i tilfælde, hvor forvaltningen ikke nødvendigvis er i tvivl om holdbarheden af det oplyste faktum i sagen. Dette har Folketingets Ombudsmand generelt udtalt, herunder i sagen gengivet i FOB 1999.226 om kravene til sagsoplysning ved sletning af en tolk fra en tolkefortegnelse. Det er forvaltningsmyndigheden, der har pligt til at sikre, at kravene til den fornødne dokumentation er opfyldt.

I ansøgningssager har parten en særlig tilskyndelse til at bidrage til sagens oplysning, og det vil i disse sager være mest nærliggende, at parten bidrager med de

[3] Jf. Jon Andersen, Forvaltningsret, 9. udgave, s. 67, Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 1. udgave, s. 499, og Sten Bøsning, Almindelig Forvaltningsret, 3. udgave, s. 145.

[4] Jf. Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 1. udgave, s. 495f.

[5] Jf. Jon Andersen, Forvaltningsret, 9. udgave, s. 77.

oplysninger, som er nødvendige til at opfylde kravene til dokumentation.[6] At parten ikke medvirker til at dokumentere de fornødne oplysninger, kan efter omstændighederne tillægges processuel skadevirkning, hvilket i sidste ende kan betyde, at parten får afslag på den pågældende ansøgning.

I en ansøgningssag, hvor parten bidrager til sagens oplysning, vil en opfyldelse af dokumentationskravet forudsætte, at parten dokumenterer, at de forhold, der er relevante for afgørelsen, er opfyldt. Det er forvaltningsmyndighedens pligt at sikre, at dokumentationskravet er opfyldt, og den må derfor tage stilling til, om det indsendte udgør et fornødent grundlag at træffe afgørelse på. Hvis dette ikke er tilfældet, har forvaltningsmyndigheden en pligt til, eventuelt i samarbejde med ansøgeren, at foranledige, at de nødvendige oplysninger fremskaffes og/eller dokumenteres nærmere.

Kravene til dokumentation udgør således et element af de forpligtelser for offentlige myndigheder, som følger af officialmaksimen. Det samme antager ombudsmanden i udtalelsen gengivet i FOB 2004.508.

Det er således forvaltningsmyndigheden, der har den endelige pligt til at sikre, at kravet til forsvarlig dokumentation er opfyldt. Hvis der er tale om en ansøgningssag, og parten dermed bidrager til at opfylde kravet, vil det efter omstændighederne være en forudsætning for, at de oplysninger, som parten har fremlagt, lægges til grund, at disse er tilstrækkeligt dokumenteret.

Det afhænger af sagens karakter, hvad der kan anses for en fuldt forsvarlig oplysning af en sag. Dette betyder bl.a., at der skal foreligge et mere sikkert bevisgrundlag, hvis der er tale om en afgørelse, som set fra borgerens perspektiv er bebyrdende. Kravene til sikkerheden for, at de relevante oplysninger er rigtige, øges, jo større betydning afgørelsen har.[7] En afgørelse kan have stor betydning ikke blot for en borger, men også for forvaltningsmyndigheden. I sådanne sager skal forvaltningsmyndigheden således gøre en ekstra indsats for at sikre, at oplysningerne i sagen er korrekte, før der træffes afgørelse, og der foreligger således i sådanne tilfælde et skærpet dokumentationskrav.

[6] Jf. Hans Gammeltoft-Hansen, Forvaltningsret, 2. udgave, s. 478.

[7] Jf. Hans Gammeltoft-Hansen, Forvaltningsret, 2. udgave, s. 453, og Sten Rønsholdt, Forvaltningsret - Retssikkerhed, Proces, Sagsbehandling, 4. udgave, s. 380, samt FOB 2015-57.

3. Det retlige grundlag for det ulovbestemte sektortilsyn

3.1 Det almindelige sektortilsyn - retligt grundlag

Det er almindeligt anerkendt i forvaltningsretlig praksis, at det påhviler et fagministerium at føre et vist tilsyn med forvaltningen af de sagsområder, der henhører under ministeriets ressortområde. Dette tilsyn kaldes almindeligvis "det almindelige sektortilsyn". Sektortilsynet hviler på en retsgrundsætning og er således ulovfæstet.

Sektortilsynets eksistens er bredt anerkendt i den forvaltningsretlige litteratur, jf. bl.a. Karsten Loiborg i Forvaltningsret, 2002, side 1014, hvoraf det fremgår, at sektortilsynets eksistens bl.a. er begrundet i ministrenes ansvar for administrationen af de respektive ressortområder. Ligeledes kan der henvises til Sten Bønsing, Almindelig Forvaltningsret, 2013, side 359, hvoraf det fremgår, at fagministerierne fører tilsyn på forskellige måder med både underordnede (statslige) myndigheder og kommunerne, og at sektortilsynet er udtryk for det tilsyn, som fagministerier fører med myndigheder inden for deres respektive sektorer.

Sektortilsynet er desuden anerkendt af Folketingets Ombudsmand som en del af gældende ret. Der kan henvises til blandt andet udtalelserne gengivet i FOB 1997.345 og i FOB 1994.296, som omtales straks i det følgende.

Det ulovbestemte sektortilsyn finder anvendelse i forholdet mellem et ministerium og andre myndigheder inden for ministeriets ressortområde, som fx styrelser. Denne praksis vedrører således ikke et ministeriums tilsyn med afdelinger inden for ministeriet, der ikke er særskilte myndigheder, fx styrelser.

I perioden 2010-2012 var SKAT en del af Skatteministeriet og dermed ikke en selvstændig styrelse. Sammenlægningen skete ved bekendtgørelse nr. 1438 af 14. december 2009, hvorefter de opgaver, der ved skatteforvaltningslovens § 1 er tillagt told- og skatteforvaltningen, varetages af Skatteministeriet. Pr. 16. august 2010 trådte bekendtgørelse nr. 965 af 12. august 2010 i kraft, hvorved bekendtgørelse nr. 1438 blev ophævet. Efter den nye bekendtgørelse kunne kun SKAT – og dermed ikke Koncerncentret – træffe afgørelse i konkrete skattesager, der kan indbringes for et skatteankenævn, Landsskatteretten mv. Bekendtgørelsen var i kraft, indtil SKAT blev udskilt til en selvstændig styrelse pr. 1. januar 2013. Reglerne i bekendtgørelsen svarede til § 14, stk. 1, nr. 1, i skatteforvaltningsloven, oprindelig lov nr. 427 af 6. juni 2005, hvorefter skatteministeren ikke kan træffe afgørelse om ansættelse af skat mv. Af lovforslagets bemærkninger til bestemmelsen fremgik, at bestemmelsen ikke berører skatteministerens ret eller pligt til at fastsætte generelle

retningslinjer for told- og skatteforvaltningens administration eller ministerens ansvar herfor, herunder ansvar for at føre tilsyn.[8]

På baggrund af reglerne i bekendtgørelse nr. 965 af 12. august 2010 og reglen om kompetencebegrænsning i skatteforvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 1, må Koncerncentrets pligt til at føre tilsyn med SKAT i perioden i hvert fald have svaret til intensiteten efter det almindelige ulovbestemte sektortilsyn.

3.2 Sektortilsynets indhold og genstand

Sektortilsynets indhold indebærer ikke alene en ret for den overordnede myndighed til at føre tilsyn med underordnede myndigheder, men også en pligt. Der kan således henvises til Bent Christensen, Forvaltningsret – Opgaver, Hjemmel, Organisation, 1997, side 350 f., hvor forfatteren anfører, at den overordnede myndighed har pligt til at reagere, hvis den bliver opmærksom på lovbrud af mere væsentlig karakter. Det samme antager Folketingets Ombudsmand, som i udtalelsen gengivet i FOB 1997.345 anførte følgende:

> *I overensstemmelse med hvad der i almindelighed antages at gælde for ressorttilsynet, har ministeriet herefter en pligt til at reagere såfremt der fremkommer oplysninger der kan være udtryk for at der består ulovlige forhold, eller at det generelle niveaukrav i ministeriets lovgivning ikke opfyldes.*

Efter praksis fra ombudsmanden karakteriseres sektortilsynet som et "konstaterende legalitetstilsyn". Dette indebærer, at tilsynet har kompetence til ved uforbindende udtalelser at kunne konstatere, om gældende ret i forbindelse med generelle beslutninger eller i konkrete sager er overholdt. Ombudsmanden anførte således i udtalelsen gengivet i FOB 1996.296:

> *I mangel af holdepunkter for et mere vidtgående tilsyn må et ulovbestemt ressorttilsyn anses for at have karakter af et konstaterende legalitetstilsyn.*

Det forhold, at der er tale om et konstaterende legalitetstilsyn, betyder, at tilsynsmyndigheden har kompetence til generelt eller konkret at konstatere, hvad der er gældende ret inden for det pågældende ressortområde, jf. Bent Christensen, Forvaltningsret – Opgaver, Hjemmel, Organisation, 1997, side 350.

Genstanden for det almindelige sektortilsyn er derfor den enkelte underordnede myndighed og de afgørelser, som denne træffer – såvel generelle som konkrete.

[8] Lovforslag nr. 110 fremsat den 24. februar 2005 af skatteministeren i Folketinget.

Modsætningsvis kan tilsynsmyndigheden ikke med hjemmel i det almindelige sektortilsyn omgøre en konkret afgørelse, som den underordnede myndighed har truffet. Den overordnede myndighed har som nævnt alene hjemmel til at afgive retligt uforbindende udtalelser med hjemmel i det almindelige sektortilsyn.

Efter praksis fra Folketingets Ombudsmand fører den overordnede myndighed sektortilsyn med offentligretlige regler inden for sit ressortområde samt overholdelsen af generelle forvaltningsretlige regler, herunder forvaltningsloven og offentlighedsloven. Dette fremgår bl.a. af udtalelsen i FOB 1994.296, hvor ombudsmanden anførte følgende:

> *Efter min opfattelse omfatter det almindelige ressorttilsyn såvel overholdelsen af offentligretlige regler på området som almindelige offentligretlige regler. Socialministeriets ulovbestemte tilsyn omfatter således både overholdelsen af de socialretlige regler og almindelige forvaltningsprocessuelle regler, herunder forvaltningslovens bestemmelser.*

Ombudsmandens udtalelse i FOB 1994.296 har været genstand for kritik, idet det bl.a. har været anført, at det, at den overordnede myndighed også har pligt til at påse almindelige forvaltningsprocessuelle regler, er for vidtgående. I betænkning nr. 1395/2000 om Statens tilsyn med kommunerne, side 218 f., anføres det, at en sådan retstilstand efter udvalgets opfattelse er ganske vidtrækkende, og at udtalelsen – hvis den efterleves – vil åbne op for en helt ny klageadgang for legalitetsmangler, jf. citatet i afsnit 3.3 nedenfor.

På trods af den anførte kritik har ombudsmanden fastholdt sin opfattelse. I udtalelsen gengivet i FOB 2007.219 fandt ombudsmanden således, at Kulturministeriet med hjemmel i sektortilsynet havde pligt til at påse, om en afgørelse om aktindsigt, som var truffet af Københavns Teater, var lovlig. Den overordnede myndighed har derfor også i dag pligt til at påse, om den underordnede myndighed overholder generelle forvaltningsretlige regler, ud over at påse om de offentligretlige regler inden for dens ressortområde er overholdt.

3.3 Hvornår har den overordnede myndighed pligt til at iagttage sin sektortilsynsforpligtelse over for en underordnet myndighed?

Som nævnt indebærer det almindelige sektortilsyn, at den overordnede myndighed i nogle tilfælde har pligt til at iagttage sin sektortilsynsforpligtelse over for en underordnet myndighed. Sektortilsynsforpligtelsen indebærer, at myndigheden skal foretage et konstaterende legalitetstilsyn med den underordnede myndigheds aktiviteter.

Den almindelige sektortilsynsforpligtelse er reaktiv. Den overordnede myndighed har således ikke pligt til selv at tage initiativ til at foretage undersøgelser af, om en underordnet myndighed overholder lovgivningen. Den har alene pligt til at reagere, hvis den bliver opmærksom på ulovligheder i den underordnede myndigheds administration inden for det relevante ressortområde. Der er dog i praksis og teorien uenighed om, hvad der skal til, for at den overordnede myndighed har pligt til at reagere.

En ledende udtalelse fra Folketingets Ombudsmand om spørgsmålet er gengivet i FOB 1994.296. Sagen omhandlede Socialministeriets sektortilsynsforpligtelse over for en kommune i forbindelse med, at kommunen havde truffet afgørelse i en samværssag. Adressaten for kommunens afgørelse havde sendt et brev til Socialministeriet, hvor det blev gjort gældende, at kommunen havde truffet afgørelsen på et ufuldstændigt grundlag. Adressaten havde uddybet klagen og havde ligeledes fremsat habilitetsindsigelser mod en læge, som havde afgivet udtalelse i sagen. Spørgsmålet var, om adressatens brev til Socialministeriet udløste en pligt for ministeriet til at udøve sin sektortilsynsforpligtelse over for kommunen. Som vejledende for, hvornår den overordnede myndighed har pligt til at reagere, udtalte ombudsmanden:

> *Det er vanskeligt generelt at angive mere præcist, med hvilken klarhed, der måtte foreligge en ulovlighed, førend et ministerium som almindeligt sektortilsyn har pligt til at realitetsbehandle en sag. Dette må afhænge af, hvorvidt de for ministeriet foreliggende oplysninger peger i retning af, at der kunne foreligge en ulovlighed, og hvorvidt denne ulovlighed angår mere væsentlige forhold. Disse oplysninger kan ikke blot foreligge i form af en henvendelse fra en borger, men også i form af oplysninger i pressen, folketingsspørgsmål osv., sammenholdt med den viden, ministeriet i øvrigt er i besiddelse af. Der må således i det konkrete tilfælde opstilles en prognose for, hvorvidt der af en kommune er begået ulovligheder. Hvis dette ikke ud fra denne prognose er usandsynligt, at der er begået en ulovlighed af en ikke uvæsentlig art, vil ministeriet efter min opfattelse have pligt til at undersøge sagen nærmere.*

I forhold til den konkrete sag fandt ombudsmanden, at adressatens brev havde skabt en rimelig formodning for, at kommunen havde tilsidesat ikke uvæsentlige offentligretlige regler. Socialministeriet havde således med hjemmel i det almindelige sektortilsyn pligt til at undersøge sagen nærmere.

Den refererede ombudsmandsudtalelse har været genstand for kritik, idet det bl.a. har været anført, at udtalelsen er udtryk for en for vidtgående sektortilsynsforpligtelse for den overordnede myndighed. I betænkning nr. 1395/2000, side 219, anfører udvalget om ombudsmandens udtalelse blandt andet:

> *Udtalelsen er efter udvalgets opfattelse ganske vidtrækkende … Udtalelsen vil, hvis den efterleves, efter udvalgets opfattelse føre til, at der åbnes for en helt ny klageadgang over legalitetsmangler i kommunerne. Personer, der ønsker at klage over en legalitetsmangel i en kommunal sag, ville i så fald have mulighed for at opnå en realitetsbehandling både hos det almindelige kommunaltilsyn og i vedkommende fagministerium … Udvalget kan derfor ikke anbefale, at den af Folketingets Ombudsmand i FOB 1994, side 296, anvendte afgrænsning af fagministeriernes initiativ- og undersøgelsespligt i relation til overtilsynet lægges til grund som gældende ret.*

Udvalget var således af den opfattelse, at ombudsmandens udtalelse er udtryk for en for vidtgående forpligtelse for den overordnede myndighed til at iagttage sin tilsynsforpligtelse over for en underordnet myndighed. Det skal i den forbindelse bemærkes, at sektortilsynsforpligtelsen i første omgang alene indebærer en pligt for myndigheden til at undersøge, om en given sag skal realitetsbehandles. Sektortilsynsforpligtelsen indebærer med andre ord ikke, at tilsynsmyndigheden altid skal foretage en realitetsbehandling af en konkret sag.

Dette fremgår bl.a. af ombudsmandens udtalelse gengivet i FOB 1997.97 om Bygge- og Boligstyrelsens sektortilsyn:

> *Mens en klagemyndighed normalt har pligt til at realitetsbehandle en klage, har en myndighed som fører et legalitetshensyn, kun pligt til at realitetsbehandle en sag dersom der består en vis sandsynlighed for at der i sagen foreligger legalitetsmangler. Om denne betingelse er opfyldt, afhænger af de for tilsynsmyndigheden foreliggende oplysninger, dvs. med hvilken styrke de peger i retning af at der kunne foreligge en ulovlighed, og hvorvidt denne ulovlighed angår mere væsentlige forhold … Kun hvis tilsynsmyndigheden efter en konkret vurdering af de foreliggende oplysninger kan konstatere at der ikke består en vis forhåndssandsynlighed for at sagen indeholder ulovligheder, kan den efter min opfattelse undlade at foretage en realitetsbehandling eller foranledige at den pågældende kommune selv foretager en undersøgelse.*

Ombudsmanden har ikke senere udtalt sig om sektortilsynsforpligtelsens materielle indhold. Det må derfor lægges til grund, at den overordnede myndighed efter ombudsmandspraksis har pligt til at iagttage sin sektortilsynsforpligtelse, hvis myndigheden gennem oplysninger – være det sig i form af en henvendelse fra en borger, fra en avis eller noget andet – bliver opmærksom på, at der består en vis sandsynlighed for, at der er begået ulovligheder af ikke uvæsentlig art.

Iagttagelse af sektortilsynsforpligtelsen indebærer i denne sammenhæng en nærmere undersøgelse af sagen med henblik på en vurdering af, om der skal indledes

en egentlig realitetsbehandling af sagen. Hvis det ud fra de foreliggende oplysninger ikke er sandsynligt, at den underordnede myndighed har begået fejl af en vis karakter, har den overordnede myndighed ikke pligt til at indlede en sådan realitetsbehandling.

3.4 Hvordan kan den overordnede myndighed gribe ind over for en underordnet myndighed i tilfælde af en konstateret ulovlighed?

Hvis den overordnede myndighed som led i udøvelsen af sektortilsynsforpligtelsen efter en nærmere undersøgelse af sagen konstaterer, at det ikke er usandsynligt, at den underordnede myndighed har begået en ulovlighed, kan den have pligt til at undersøge den konkrete sag nærmere.

I udtalelsen gengivet i FOB 1994.296 anfører ombudsmanden efter at have konstateret, at det falder inden for det almindelige sektortilsyns kompetence at afgive udtalelser om gældende ret på baggrund af konkrete sager, om den overordnede myndigheds undersøgelsespligt:

> *For det andet følger det af officialprincippet, at forvaltningsmyndigheden har ansvaret for, at en sag er tilstrækkeligt oplyst. Dette grundlæggende princip gælder ikke kun i forbindelse med, at en forvaltningsmyndighed skal træffe afgørelse (i forvaltningslovens forstand), men også i forbindelse med myndighedens øvrige virksomhed, herunder afgivelsen af (uforbindende) udtalelser. En forsvarlig oplysning af en sag vil således meget vel kunne forpligte det almindelige ressorttilsyn til at indhente oplysninger og/eller sagsakter i en konkret sag, der er behandlet af en kommune.*

Den overordnede myndigheds undersøgelsesforpligtelse følger af det almindelige ulovfæstede forvaltningsretlige officialprincip. Hvis den overordnede myndighed indleder en realitetsbehandling af sagen med hjemmel i sektortilsynsforpligtelsen, kan den således have pligt til at indhente yderligere oplysninger i sagen, inden den udtaler sig om lovligheden af den underordnede myndigheds dispositioner.

3.5 Den overordnede myndigheds reaktionsmuligheder

Hvis den overordnede myndighed efter en realitetsbehandling af den konkrete sag konstaterer, at den underordnede myndighed har begået en ulovlighed, kan den som nævnt afgive en retligt uforbindende udtalelse herom til den underordnede myndighed.

Adgangen til at afgive udtalelser og henstillinger er den overordnede myndigheds eneste sanktionsmulighed, som det ulovbestemte sektortilsyn hjemler. Den overordnede myndighed kan således eksempelvis ikke med hjemmel i det ulovbestemte sektortilsyn ændre afgørelser, som den underordnede myndighed har truffet.

Er der en særlig tilsynsmyndighed for den underordnede myndighed, kan den overordnede myndighed i tilfælde af konstaterede ulovligheder kontakte den pågældende tilsynsmyndighed vedrørende sagen. Efter omstændighederne kan der også være en pligt hertil, hvor den overordnede myndighed som led i sektortilsynet har konstateret ulovligheder generelt eller i konkrete sager ved en underordnet myndighed. Hvornår den overordnede myndighed har en sådan pligt, vil afhænge af en konkret vurdering, hvor der navnlig må lægges vægt på ulovlighedens karakter og betydning for borgerens retsstilling.

3.6 Sammenfatning

Skatteministeriets tilsyn med SKAT har karakter af et konstaterende legalitetstilsyn, og Skatteministeriet har pligt til at realitetsbehandle en sag, hvis ministeriet efter de foreliggende oplysninger bliver bekendt med, at der består en vis sandsynlighed for, at der er blevet begået ulovligheder af ikke uvæsentlig art i eller i tilknytning til den underliggende myndighed. I de tilfælde, hvor ministeriet har pligt til at iagttage sin tilsynsforpligtelse, har ministeriet desuden pligt til at oplyse den foreliggende sag i et sådant tilstrækkeligt omfang, at det er muligt for ministeriet at reagere tilstrækkeligt og adækvat i forhold til den konkrete hændelse, som må antages at være foregået i den underliggende myndighed.

Kapitel 15 Undersøgernes bemærkninger om SKAT og Skatteministeriet

1. Indledning

Ifølge kommissoriet skal vores undersøgelse – ud over en faktuel beskrivelse – omfatte en undersøgelse af og redegørelse for, om og hvordan tilrettelæggelsen af opgaven med udbetaling og kontrol af refusion af udbytteskat og de nævnte forhold har haft betydning for muligheden for at gennemføre svindel med refusion af udbytteskat.

Vores bemærkninger herom i afsnit 3-6 nedenfor vedrører forholdene i både SKAT og Skatteministeriet i forhold til refusion af udbytteskat. Bemærkningerne vedrører alene de involverede myndigheder som sådanne. Vores bemærkninger om enkeltpersoner fremgår af kapitel 16 nedenfor og vores observationer af siddende skatteministres rolle i sagen af kapitel 17 nedenfor.

Vi har særskilt vurderet det forløb i sommeren 2015, hvor sagen om formodet svindel med udbytteskat som følge af henvendelser udefra kom frem. Vores bemærkninger herom fremgår af afsnit 7-8 nedenfor.

Af kommissoriet fremgår, at vi, i det omfang det i tilknytning hertil vurderes relevant, kan komme med forslag til ændringer i tilrettelæggelsen mv. af opgaven med udbetaling og kontrol af refusion af udbytteskat. Vores bemærkninger herom fremgår af afsnit 9 nedenfor.

2. Perspektivering

Den undersøgelse, som vi er blevet bedt om at foretage, vedrører SKATs håndtering af udbytteskatteområdet og Skatteministeriets tilsyn hermed i perioden fra 2010 til 2015, hvor sagen om formodet svindel med refusion af udbytteskat kom frem. Denne sag vedrører formodet svindel for et beløb af 12,3 mia. kr. over et tidsrum på formentlig omkring 3 år – fra engang i 2012 til sommeren 2015. Selv om vores vurdering af og eventuelle kritiske bemærkninger til SKATs og Skatteministeriets aktiviteter som udgangspunkt må ske alene med udbytteskatteområdet som referenceramme, finder vi, at det er væsentligt at være opmærksom på, at udbytteskatteområdet – på trods af omfanget af den formodede svindel – udgør en begrænset del af SKATs og Skatteministeriets samlede aktiviteter, som blandt andet omfatter opkrævning af omkring 950 mia. kr. på årsbasis, og at SKAT og Skatteministeriet i de senere år har haft meget betydelige organisatoriske og ressourcemæssige udfordringer og har været udsat for en række såkaldte skandalesager om hver for sig ligeledes meget betydelige beløb.

Vi henviser også til det uddrag af McKinsey & Companys undersøgelse, som er gengivet i kapitel 5, afsnit 7, ovenfor.

3. SKATs administration af refusion af udbytteskat i årene 2000-2009

3.1 Nedsættelse af arbejdsgruppen om udbytteskat i 2006

3.1.1 I årene fra 2000 havde årlige revisionsrapporter stilet til ToldSkats ledelse peget på en række problemer med administrationen af udbytteskatteområdet, navnlig med hensyn til at sikre, at aktionærer betalte den korrekte skat, men også i et vist omfang hvad angår kontrol af området og muligheden for at sikre, at der ikke blev foretaget refusion, uden at udbytteskatten i det hele taget var indbetalt. Endvidere havde den IT-understøttelse, der var til rådighed, ikke været tilfredsstillende, hvilket dog forventedes løst med indførelsen af 3S-systemet pr. 1. januar 2006. Der henvises til kapitel 8, afsnit 1.1-1.4 og afsnit 1.5.

3.1.2 I 2006 blev der nedsat en arbejdsgruppe, som skulle arbejde med en række problemer, som var beskrevet i et notat af 16. marts 2005 udarbejdet af udbytteadministrationen v/Lisbeth Rømer og kontrolkontoret v/Jette Zester. Arbejdsgruppen udarbejdede et notat, som dannede grundlag for to projekter, der skulle højne kvaliteten i administrationen af udbytteskatteområdet. Vedrørende det område, som vores undersøgelse har omfattet, løb dette arbejde imidlertid ud i sandet. Der henvises til kapitel 8, afsnit 2.

3.2 Notater om problemer fra medarbejdere i SKAT

3.2.1 I et notat af 5. september 2007 stilet til Faglig følgegruppe Adm. påpegede SKAT Hovedcentret, Indsats (udbytteadministrationen, Skattecenter Ballerup) nogle problemer med kontrollen af refusion af udbytteskat til udenlandske aktionærer. I notatet blev det indstillet, at der blev gennemført en ændring af skattekontrollovens regler om indberetningsfrister.

Skatteministeriet konstaterede på denne baggrund i sit notat af 17. september 2007, at den dagældende renteregel, der foreskrev, at der skulle betales rente af et tilbagebetalingsbeløb fra 30 dage efter, at anmodning om tilbagebetaling var modtaget, havde bevirket, at SKAT havde set sig nødsaget til at refundere beløb, uanset at den skat, som refusionen vedrørte, endnu ikke var indbetalt. Skatteministeriet konstaterede imidlertid også, at der ikke forelå *oplysninger om konkrete tilfælde af uretmæssig skatteunddragelse på baggrund af udbytteadministrationens hidtidige håndtering af tilbagebetaling af indeholdt dansk udbytteskat*.

Skatteministeriet gav i notatet udtryk for, at der *næppe [var] udsigt til snarlige ændringer af kildeskattelovens og skattekontrollovens bestemmelser om angivelse og indberetning af udbytte og betaling af udbytteskat og/eller udsigt til en snarlig udvidelse af ordningen med Værdipapircentralen …*

Skatteministeriet karakteriserede i notatet SKATs opfattelse således, at problemerne havde antaget et sådant omfang, at en løsning måtte anses for *påtrængende*.

Skatteministeriet anførte i notatet videre – med særligt henblik på spørgsmålet om, under hvilke betingelser SKAT ville have pligt til at forrente et krav på refusion af udbytteskat ved betaling efter den dagældende frist på 30 dage fra fremsættelsen af anmodningen herom – at

> *[d]e administrativt fastsatte regler om forrentning … angår efter ordlyden forrentning af krav på tilbagebetaling af allerede indbetalte skatter. Det kan således anføres, at der forudsætningsvis aldrig kan betales indeholdt udbytteskat tilbage, før skatten har været indbetalt …*
>
> *Ved behandling af en anmodning om tilbagebetaling af indeholdt dansk udbytteskat, må udbytteadministrationen således kunne sikre sig, at den pågældende udbytteskat er indbetalt. Evt. må udbytteadministrationen kunne anmode ansøgeren om dokumentation …*
>
> *Endvidere må den, der anmoder om tilbagebetaling af indeholdt dansk udbytteskat, i sagens natur kunne godtgøre sit krav. … en anmodning om tilbagebetaling af udbytteskat er vedlagt dokumentation samt identifikationsoplysninger, der viser, at den eller de individuelle modtagere af den tilbagebetalte udbytteskat er:*
>
> - *civilretlig og skatteretlig retmæssig ejer/"beneficial owner" af udbyttet …*
>
> *På den anden side skal man selvfølgelig være opmærksom på hensynet til, at SKATs udbytteadministration kan foretage en rimelig hurtig og smidig sagsbehandling af ansøgningerne om tilbagebetaling af indeholdt udbytteskat. Med udbytteadministrationens omfang og karakter af masseadministration med ca. 19.000 ansøgninger om tilbagebetaling i 2006, er der grænser for, hvor langvarige og dybtgående undersøgelser, udbytteadministrationen kan forventes at foretage af grundlaget for den enkelte ansøgning.*

Det var Skatteministeriets opfattelse, at udbytteadministrationen kunne justere arbejdsgangen ved at anvende og fortolke det allerede gældende regelsæt, eventuelt ved ændringer i de administrativt fastsatte regler og praksis. Der henvises til kapitel

8, afsnit 3.2, og til kapitel 14, afsnit 2.2, om de forvaltningsretlige krav til en sags oplysning.

3.2.2 De beskrevne problemer blev fulgt op i et notat af 11. august 2008 fra Lisbeth Rømer, Regnskab 2, Midtjylland, hvor behovet for en ændring af skattekontrolloven blev gentaget. Der henvises til kapitel 8, afsnit 4.1.

Skatteministeriet underrettede herefter den 26. august 2008 SKAT om, at det seneste notat efter ministeriets umiddelbare opfattelse ikke indeholdt nyt i forhold til tidligere, at lovændringer kun kunne komme på tale, hvis de ville indebære nettolettelser af de administrative byrder for borgere og virksomheder, at arbejdsgangene kunne justeres ved administrative ændringer, og at det vel *ligger i selve udtrykket "tilbagebetaling", at SKAT ikke er forpligtet til at tilbagebetale eller godskrive udbytteskat, som ikke er indbetalt fra først af*. Der henvises til kapitel 8, afsnit 4.2.

3.2.3 I et notat af 29. september 2009 udbyggede Lisbeth Rømer udbytteskatteadministrationens betænkeligheder ved udbytteskattesystemet, og dette notat førte til, at sagen blev forelagt for departementschef Peter Loft, der i november 2009 bad SIR om at gennemgå området.

3.3 Undersøgernes bemærkninger om status forud for SIRs rapport af 10. maj 2010

3.3.1 Det kan på baggrund af det, der er anført i afsnit 3.1 og 3.2 ovenfor, fastslås, at udbytteskatteområdet frembød betydelige risici, og at disse ved indgangen til den periode, som vores undersøgelse har omfattet, var velbeskrevne og fuldt ud bekendt for relevante dele af Skatteministeriets system.

3.3.2 De materielle risici bestod først og fremmest i, at udbytteadministrationen ikke var i stand til at kontrollere, om de refusioner, som man foretog, reelt var berettigede, at der ikke blev foretaget nogen kontrol af, hvorvidt der blev tilbagesøgt udbytteskat mere end en gang pr. aktie, og at der i forbindelse med refusionsanmodninger ikke blev ført nogen kontrol med, om investor reelt var aktieejer og reelt var skattepligtig til Danmark eller ej.

De procesmæssige risici bestod navnlig i, at refusion via regnearksordningen ikke blev tastet i 3S-systemet, hvilket gjorde datamaterialet ufuldstændigt, at forretningsprocesserne til registrering, opkrævning og sagsbehandling af udbytteskat ganske vist var dokumenteret, men ikke havde været fuldt opdateret, at regnskabs- og IT-systemer ikke i tilstrækkelig grad understøttede en korrekt opgørelse af nettoprovenu fra refusionsordningen, og at SKAT ikke havde etableret en egentlig proces til styring af de samlede indberetninger, der skulle benyttes ved opgørelse af

nettoprovenu. De forventninger, som man havde haft til 3S-systemet, jf. afsnit 3.1.1 ovenfor, var således ikke blevet indfriet.

3.3.3 Der var på det tidspunkt ikke indikationer på, at der blev foretaget refusioner, som konkret var uberettigede, endsige at sådanne i givet fald var et resultat af bevidst uhæderlighed hos modtagerne, jf. kapitel 8, afsnit 3.2, ovenfor.

3.3.4 Perioden forud for 2010 er ikke omfattet af kommissoriet for vores undersøgelse, og vi foretager derfor ingen vurdering af SKATs eller Skatteministeriets departements (eller enkeltpersoners) handlinger eller undladelser i denne periode.

4. SIRs rapport af 10. maj 2010 og opfølgningen herpå

4.1 Rapportens indhold og anbefalinger

4.1.1 Resultatet af SIRs gennemgang forelå med den rapport, som den 10. maj 2010 blev afgivet til departementschef Peter Loft. I rapporten konstaterede SIR en række væsentlige mangler ved administrationen af sagerne om refusion af udbytteskat. Således blev der ikke foretaget afstemninger mellem de udbytter, som selskaberne angav, og de udbytter, som blev indberettet for udbyttemodtager, der kunne refunderes udbytteskat, før skatten var blevet indbetalt eller indberettet til SKAT, og der blev ikke ført kontrol med, om investor var aktieejer i det pågældende selskab eller var skattepligtig til Danmark eller ej.

Det er vores opfattelse, at det forhold, at SKAT således refunderede udbytteskat efter anmodning uden at have foretaget en kontrol af, om de materielle betingelser herfor var opfyldt, ikke var i overensstemmelse med de forvaltningsretlige krav til forsvarlig sagsoplysning som betingelse for at træffe en afgørelse, jf. herom kapitel 14, afsnit 2.2 og 2.3, om myndighedens forpligtelse til forsvarlig sagsoplysning og sikring af oplysningernes rigtighed. Det forhold, at der var tale om behandling af et meget stort antal anmodninger af ensartet indhold, og at det ville være vanskeligt at kontrollere den dokumentation, som blev indsendt sammen med anmodningerne om refusion, kan ikke begrunde, at det – som SKAT har oplyst, at det var tilfældet i den periode, som er omfattet af vores undersøgelse – slet ikke blev kontrolleret, om der var materielt grundlag for at imødekomme den enkelte anmodning.

4.1.2 Det fremgår af det materiale, som er indgået i vores undersøgelse, at SKAT – og Skatteministeriet – i flere sammenhænge gjorde sig forvaltningsretlige overvejelser om de procedurer, som SKAT fulgte, jf. kapitel 10, afsnit 19.1.2, ovenfor om SIRs rapport om overholdelse af almindelige principper for sagsbehandling. Sådanne

overvejelser førte i flere tilfælde til, at de procedurer, som hidtil havde været fulgt, måtte ændres. Vi henviser herom til kapitel 6, afsnit 3.2, ovenfor, om opsigelse af den såkaldte bankordning og til kapitel 10, afsnit 36, om formalisering af den såkaldte tilladelsesordning, som begge fandtes etableret uden fornøden hjemmel.

Materialet indeholder imidlertid så vidt ses ikke spor af, at det forhold, at SKAT ikke foretog nogen kontrol af, om det materielle grundlag for at træffe afgørelse om at imødekomme en anmodning om refusion af udbytteskat var til stede, før refusionen blev gennemført, har været gjort til genstand for mere grundlæggende overvejelser i et forvaltningsretligt lys. Vi er opmærksomme på, at Skatteministeriet behandlede spørgsmålet i notatet af 17. september 2007, jf. afsnit 3.2.1 ovenfor. Bemærkningerne i notatet har imidlertid et specifikt forhold for øje, nemlig risikoen for, at SKAT vil blive forpligtet til at betale renter ved forsinket ekspedition af anmodninger om refusion.

4.1.3 I rapporten anbefalede SIR, at SKAT etablerede et overordnet ansvar for hele processen til håndtering af udbyttebeskatningen og et kontrolmiljø, som sikrer, at der er overensstemmelse mellem angivelse og indberetning, og at SKAT foretog en fornyet vurdering af den tidligere etablerede arbejdsgruppes problemkatalog for udbytteskat.

4.1.4 Efter indholdet af rapporten må det have stået klart for Skatteministeriet, at der – uanset at der ikke forelå nogen konkret formodning for svindel – var risiko for, at en sådan svindel kunne foregå, uden at SKAT umiddelbart ville opdage det. De krav, som med rette kan stilles til ministeriets opfølgning på rapporten af 10. maj 2010, må ses i dette lys. For så vidt angår tilsynets karakter henviser vi til kapitel 14, afsnit 3.

4.1.5 Det organisatoriske forhold mellem SKAT og Skatteministeriets departement var i perioden 2010-2012 ikke helt entydigt.

Således blev det ved bekendtgørelse nr. 1438 af 14. december 2009 § 1, 1. pkt., fastsat, at *[d]e opgaver, der ved skatteforvaltningslovens § 1 er tillagt told- og skatteforvaltningen, varetages af Skatteministeriet*, mens det ved bekendtgørelse nr. 965 af 12. august 2010 blev fastsat, at *Skatteministeriet, som består af Koncerncentret og SKAT, udøver de kompetencer vedrørende forvaltningen af lovgivning om skatter og lov om vurdering af landets faste ejendomme, som ved skatteforvaltningslovens § 1 er henlagt til told- og skatteforvaltningen*, at *[a]fgørelser, som i henhold til skatteforvaltningslovens § 1 er henlagt til told- og skatteforvaltningen, og som efter skatteforvaltningslovens §§ 5, 6, 7 og 11 kan påklages til et skatteankenævn, et vurderingsankenævn, et motorankenævn eller Landsskatteretten, [kun] kan … træffes af SKAT*, og at *SKATs behandling af spørgsmål, som ikke er afgørelser, ikke [kan] påklages til Koncerncentret*.

Det kan derfor forekomme uklart, om SKAT i perioden i forhold til tilsyn/kontrol med dets aktiviteter måtte anses som en selvstændig myndighed, eller om SKAT udgjorde en integreret del af Skatteministeriet. Spørgsmålet har betydning for, om SKAT i perioden alene var underlagt sektortilsyn, eller om SKAT som en del af Skatteministeriets organisation indgik i den samlede organisering af Skatteministeriets arbejde, herunder med risikostyring. Spørgsmålet har imidlertid ikke haft betydning for vores vurdering af SKATs og Skatteministeriets aktiviteter med udbytteskat i perioden.

4.2 Opfølgning på revisionsrapporten

Der blev fulgt op på rapporten fra SIR i flere ledelsesfora, således Juridisk Forum, Produktionsforum og senere det nyoprettede Revisionsudvalg. Vi henviser herved til kapitel 10, afsnit 4, 5, 29 og 42 (Juridisk Forum), afsnit 2, 7, 15, 17 og 26 (Produktionsforum) og afsnit 19 (Revisionsudvalget) ovenfor. Det kan konstateres, at de forskellige fora modtog oplysning om, hvad der foregik i de øvrige fora, men det materiale, som er indgået i undersøgelsen, indeholder så vidt ses ikke oplysning om, at der på noget tidspunkt skete en samlet overvejelse med inddragelse af samtlige interessenter/ansvarlige. Vi er opmærksomme på, at der var et vist personsammenfald mellem de forskellige fora, der var involveret i opfølgningsprocessen.

I konsekvens af rapporten blev det endvidere, jf. kapitel 10, afsnit 2.3, ovenfor, besluttet at nedsætte en intern arbejdsgruppe, som skulle komme med konkrete forslag til forbedringer på området, og som skulle aflægge rapport inden udgangen af juni 2011.

Vi finder, at de initiativer, som Skatteministeriet indledningsvist iværksatte umiddelbart efter at have modtaget SIRs rapport, og den løbende opfølgning, som man foretog, må anses som en tilstrækkelig adressering af de problemer, som rapporten beskrev, og de anbefalinger, som blev fremsat deri.

4.3 Afslutning i ledelsesforumsammenhæng på opfølgningen

4.3.1 Skatteministeriet afsluttede i foråret 2011 opfølgningen i ledelsesforumsammenhæng på SIRs rapport af 10. maj 2010. Ministeriets ledelsesfora lagde i den forbindelse vægt på, at der ville blive foretaget en ensretning af fristerne for angivelse og indberetning, og at Danmark havde sluttet sig til OECD's TRACE-projekt, der var blevet påbegyndt i efteråret 2010. Det sidstnævnte må dog ses i lyset af, at det i et notat til brug for mødet i Produktionsforum den 21. juni 2010 og for mødet i Juridisk Forum den 28. september 2010 er anført, at *en eventuel ændring af de danske regler som følge af projektet ligger flere år ude i fremtiden*, og at Juridisk Forum på mødet

den 28. september 2010 havde givet udtryk for, at *Juridisk Forum bakker op om Intern Revisions anbefalinger i revisionsrapporten vedrørende udbyttekildebeskatning af udlændinge, og at Juridisk Forum finder, at situationen er kritisk, og at det er en opgave, der bør fremmes mest muligt*.

Der blev i forbindelse med beslutningerne om at afslutte opfølgningen i de forskellige ledelsesfora ikke foretaget nogen samlet gennemgang af, i hvilket omfang de konkrete anbefalinger, som fremgik af rapporten, var adresseret og "fulgt til dørs". Dette kan sammenholdes med den opfølgning, som skete på SIRs Revisionsnotat nr. 10-011 om uanmeldte kasseeftersyn, jf. kapitel 10, afsnit 25, ovenfor. Det fremgår af oplysningerne om denne opfølgning, at Produktionsforum på sit møde den 16. maj 2011, hvor opfølgningen på notatet blev sluttet, tog *notaterne til efterretning. Produktionsforum noterede, at Intern Revisions anbefalinger er gennemførte*.

4.3.2 Det fremgår af det materiale, der er indgået i vores undersøgelse, at der, også efter at opfølgningen i ledelsesforumsammenhæng på rapporten var afsluttet, i organisationen foregik en række aktiviteter med opfølgningen på de kritikpunkter, som SIRs rapport indeholdt. Det fremgår dog så vidt ses ikke af materialet, at oplysning om fremdriften i dette arbejde eller resultaterne heraf blev forelagt de forskellige ledelsesfora, som fx Produktionsforum. De aktiviteter, som foregik, bevirkede ikke, at de forhold, som havde udløst den interne revisions kritik og anbefalinger, blev ændret på en måde, så kritikken var håndteret og anbefalingerne ført ud i livet.

Som eksempel herpå kan vi henvise til, at den synkronisering af et selskabs beslutning om at udlodde udbytte og indberetning til SKAT herom, som SKAT havde ønsket, blev gennemført ved lov nr. 1354 af 21. december 2011, jf. kapitel 10, afsnit 41.2, ovenfor. Imidlertid blev denne ønskede ændring ikke implementeret i SKATs systemer i forbindelse med dens vedtagelse, jf. herom kapitel 12, afsnit 19, ovenfor. Den direkte årsag hertil var, at den IT-mæssige understøttelse, som ville være nødvendig for at føre lovgivningen ud i livet, ikke var til stede eller blev etableret. Efter vores opfattelse er det nærliggende at henføre dette til det forhold, som SIR havde påpeget i sin rapport fra 2010, nemlig at der manglede et overordnet ansvar for hele processen med udbytteskat.

4.3.3 Den forskellige håndtering af opfølgningsprocessen på henholdsvis revisionsrapporten om udbyttebeskatningen og revisionsnotatet om uanmeldte kasseeftersyn kan lede til den antagelse, at Skatteministeriet ikke havde nogen fastlagt proces, der skulle sikre, at en opfølgning på en kritisk rapport ikke blev afsluttet, før de anbefalinger, som den indeholdt, var adresseret på en indholdsmæssigt adækvat måde. Vi er opmærksomme på, at revisionsnotatet om uanmeldte kasseeftersyn vedrører mere konkrete og overskuelige forhold end rapporten om udbytteskatteområdet, men bemærker hertil, at den omstændighed, at et forhold forekommer

kompliceret og sammensat – og at en tilfredsstillende adressering af det derfor muligt vil være ressourcekrævende – ikke kan nedsætte kravet til indholdsmæssig opfølgning på konstaterede svagheder og risici.

4.3.4 Skatteministeriet valgte således i ledelsesforumsammenhæng at anse opfølgningen på rapporten om udbyttebeskatningen som afsluttet, selv om det lå klart, at den væsentligste løsning, som man havde valgt at gå efter, og som var grundlaget for dette valg, lå flere år ude i fremtiden. Dette efterlod umiddelbart mange af de problemer, som SIR havde påpeget, uløste frem til dette – uvisse – tidspunkt.

4.3.5 På baggrund heraf og henset til, at Juridisk Forum havde givet udtryk for, at man bakkede op om anbefalingerne i rapporten, og at det var en opgave, som burde fremmes mest muligt, finder vi, at Skatteministeriets beslutning om under de givne omstændigheder at afslutte opfølgningen i ledelsesforumsammenhæng var udtryk for en utilstrækkelig håndtering af de problemer, som rapporten havde påpeget. Skatteministeriet har givet udtryk for, at det forhold, at en opfølgning anses for afsluttet i ledelsesmæssig sammenhæng, ikke indebærer, at problemerne er færdigbehandlet, idet der i organisationen fortsat arbejdes hermed. Hertil bemærker vi, at SIR i sin rapport af 30. maj 2013 – ud over som sin opfattelse at udtale, at SKAT havde gjort en tilfredsstillende indsats – konstaterede, at de anbefalinger, som man havde fremsat i 2010, ikke var fulgt, og at de problemer, som var påpeget, ikke var løst.

4.3.6 Efter at Skatteministeriet i foråret 2011 havde afsluttet opfølgningen i ledelsesforumsammenhæng på SIRs rapport af 10. maj 2010, sendte Lisbeth Rømer den 4. oktober 2011 et notat til Skatteministeriet, hvori hun påpegede, at OECD's TRACE-projekt lå mange år ude i fremtiden, at udbytteskatterefusionssystemet, således som det var udformet, indebar, at det både var muligt at refundere til en forkert person og at refundere samme beløb til både aktionær og pengeinstitut, at SKAT ikke vidste, hvem udbyttet var udloddet til, og at regelsættet for refusion medførte, at udbytteskat i nogle tilfælde skulle refunderes, før udbytteskatten skulle betales. Ministeriet afviste Lisbeth Rømers forslag om at indføre nettoafregning, da der ifølge ministeriet blev arbejdet intensivt på en løsning, som omfattede OECD's projekt TRACE. Lisbeth Rømer havde tidligere – i sit notat af 15. februar 2011, som er gengivet i kapitel 10, afsnit 14.1.1, ovenfor – behandlet samme problemstillinger. De svagheder og risici, som Lisbeth Rømer påpegede, var også genstand for anbefalinger mv. i rapporten af 10. maj 2010 fra SIR, og Skatteministeriet havde i ledelsesforumsammenhæng kort tid inden Lisbeth Rømers henvendelse afsluttet opfølgningen på denne rapport. Vi har ovenfor bemærket, at Skatteministeriets beslutning om at anse opfølgningen på SIRs rapport af 10. maj 2010 for afsluttet, lod mange af de problemer, som rapporten behandlede, uløste indtil et uvist fremtidigt

tidspunkt. Da Lisbeth Rømers notat af 4. oktober 2011 imidlertid ikke rejste problemstillinger, som ikke var omfattet af rapporten, finder vi, at Skatteministeriets håndtering af Lisbeth Rømers notat ikke i sig selv er udtryk for en tilsidesættelse af en pligt til at følge op på rapporten.

4.4 Perspektivering af beslutningen om at afslutte opfølgningen i ledelsesforumsammenhæng

4.4.1 Det er klart, at det er en ledelsesmæssig beslutning, hvilket risikoniveau en organisation anser for acceptabelt. Denne beslutning må træffes under inddragelse af de øvrige risici, som organisationen står over for, og efter en vurdering af sandsynligheden for, at disse risici materialiserer sig, og virkningen, skulle det ske.

4.4.2 Vores undersøgelse har som anført i afsnit 2 ovenfor angået et afgrænset område af Skatteministeriets koncerns samlede virksomhed, og de oplysninger om SKATs øvrige udfordringer i undersøgelsesperioden, som fremgår af det materiale, som er indgået i undersøgelsen, giver ikke grundlag for at vurdere forsvarligheden af den risikoklassifikation, som Skatteministeriets beslutning vedrørende udbytteskatteområdet kan tages som udtryk for. Vi bemærker dog, at der på dette tidspunkt ikke var konkrete indikationer på, at ordningen med refusion af udbytteskat var udsat for misbrug.

4.4.3 Det er uanset dette vores opfattelse, at det forhold, at Skatteministeriet således valgte at leve med en erkendt høj risiko på udbytteskatteområdet, naturligt måtte skærpe kravene til overvågningen af og tilsynet med, at området ikke udviklede sig på en måde, der kunne indikere, at de kendte risici var i færd med at materialisere sig, eller at den løsning, som man forlod sig på, blev skubbet yderligere ud i fremtiden, således at risikoen af den grund blev forøget i forhold til, hvad man havde forudsat ved beslutningen om at anse opfølgningen i ledelsesforumsammenhæng på SIRs rapport af 10. maj 2010 for afsluttet.

5. SIRs rapport af 30. maj 2013 og opfølgningen herpå

5.1 Opfølgningen i SKAT

5.1.1 SIRs rapport af 30. maj 2013 indeholdt disse bemærkninger/anbefalinger:

> *Der er behov for at få fastlagt klare regler for regnskabspraksis. Indregning af indtægter for udbytteskat bør foretages, så de bliver indregnet indenfor de retningslinjer/regler som Budgetvejledningen og Moderniseringsstyrelsen har fastsat.*
>
> *Der er behov for, at der bliver etableret et overordnet ansvar (ledelsesmæssig fokus) for hele processen til håndtering af udbytteskat.*
>
> *Der er behov for, at der bliver etableret afstemning eller anden form for kontrol som sikrer, at alle data leveres nøjagtigt og fuldstændigt mellem systemerne.*
>
> *Der er behov for at foretage afstemning mellem angivelse og indberetning.*
>
> *Der er behov for, at SKAT sikrer sig bedre imod, at der ikke sker uretmæssig refusion af udbytteskat.*
>
> *Der er behov for at justere Regnskabsgodkendelsen, således at informationsværdien øges og den lever op til SKATs vejledning Regnskabsafslutning – lokale firmakoder.*
>
> *Der er behov for, at der i forretningsgangene for udbetaling af refusion beskrives, hvad der skal kontrolleres/påses forinden anmodning imødekommes*

De fire første anbefalinger var anført med markeringen "Væsentlig svaghed", mens de to følgende havde markeringen "Betydelig svaghed" og den sidste "Mindre svaghed". Vi bemærker, at betegnelsen "Væsentlig svaghed" angår et *kritisk problem, som omgående bør vurderes af den ansvarlige direktør for regnskab, da det kan medføre; a. betydelige fejloplysninger i regnskab i bogføring som følge af væsentlige fejl eller mangler og/ eller b. overtrædelse af gældende love, regler og retningslinjer*, jf. den risikoklassifikation, som indeholdes i rapporten, jf. kapitel 11, afsnit 1.1, ovenfor.

5.1.2 Det materiale, som er indgået i vores undersøgelse, indeholder – ud over dem, som vi har gengivet eller omtalt i vores redegørelse – en betydelig mængde notater og mails mv. udvekslet mellem medarbejdere, der var beskæftiget på udbytteområdet, der vedrører aktiviteter til opfyldelse af de fremsatte anbefalinger, ligesom det fremgår, at der blev nedsat arbejdsgrupper, som arbejdede med opfyldelse af de

anbefalinger, som SIR havde fremsat. Vi henviser herom til kapitel 12, afsnit 9, 12 og 14, ovenfor.

Sideløbende hermed foregik der en række aktiviteter i forbindelse med at operationalisere den udskillelse af SKAT som en selvstændig styrelse, som havde fundet sted pr. 1. januar 2013. Vi henviser herom til kapitel 12, afsnit 15 og 17, ovenfor

Ligeledes sideløbende var SKATs ledelse opmærksom på behovet for at afhjælpe de IT-mæssige svagheder i overensstemmelse med SIRs anbefaling herom, og Lisbeth Rømer skrev til opfyldelse af Jesper Rønnow Simonsens ønske herom et notat om de involverede problemstillinger, jf. kapitel 12, afsnit 18.2, ovenfor. Dette notat nåede imidlertid aldrig frem til Jesper Rønnow Simonsen, jf. herom kapitel 12. afsnit 18.3, ovenfor, og vi kan på grundlag af det materiale, der er indgået i vores undersøgelse, ikke fastslå, hvilken rolle det kom til at spille i det videre arbejde.

De beskrevne aktiviteter blev igangsat på grundlag af ledelsesbeslutninger herom, og det er derfor vores opfattelse, at anvisningen om, at de identificerede "væsentlige svagheder" omgående skulle vurderes af den ansvarlige direktør for regnskab, er opfyldt.

5.1.3 De aktiviteter, der blev igangsat, resulterede imidlertid ikke i, at de identificerede svagheder blev afhjulpet.

5.1.4 Opfølgningen fandt i SKATs direktion sted på grundlag af en opfølgningsprotokol. Opfølgningen i direktionen bestod imidlertid i meget vidt omfang i, at de frister, der var fastsat til opfyldelse af de enkelte anbefalinger, blev udskudt gentagne gange, uden at protokollerne indeholder nogen begrundelse herfor. Opfølgningen på pkt. 1-7 i rapporten blev afsluttet, uden at de anbefalinger, som SIR havde fremsat, var efterkommet, eller at de svagheder, som var påpeget, var afhjulpet, og uden at direktionen kunne være sikker på at blive underrettet, hvis det viste sig, at dette ikke var muligt uden videre.

5.1.5 Allerede forud for, at SIR afgav sin rapport af 30. maj 2013, var refusionen af udbytteskat begyndt at stige i et usædvanligt omfang, og denne udvikling fortsatte og forstærkedes hen over perioden. Vi henviser herom til kapitel 12, afsnit 7, 13, 23, 24 og 29.

5.1.6 Det materiale, som er indgået i vores undersøgelse, indeholder særligt fra perioden 2013-14 en omfattende udveksling af materiale mellem medarbejdere i SKAT og SKATs IT-leverandør CSC. Materialet består dels af en betydelig mængde e-mails og notater, dels af rapporter vedrørende utilsigtede hændelser i driften af SKATs IT-

systemer med anmodninger om fejlrettelse samt opdatering af systemdokumentationen. Disse hændelser bevirkede blandt andet, at planlagte kørsler ikke kunne gennemføres, ligesom relevante dele af IT-systemerne periodevis fra foråret 2013 var udsat for driftsmæssige forstyrrelser, jf. materialets omtale af "grøn skærm". Vi henviser herom til kapitel 6, afsnit 2, ovenfor.

Det fremgår således, at SKATs IT-systemer frembød driftsmæssige vanskeligheder, men det materiale, der er indgået i vores undersøgelse, giver ikke mulighed for at vurdere, hvilken påvirkning disse havde på den generelle drift af udbytteskattesystemet. Materialet tyder ikke på, at de driftsmæssige vanskeligheder skulle have haft nogen betydning for muligheden for at opnå uberettiget refusion, herunder heller ikke ved eventuel organiseret svindel.

5.1.7 Udvekslingen af materiale vedrører også opfølgning på en af de anbefalinger, som SIR havde fremsat i sin rapport af 30. maj 2013, nemlig at der var behov for, at der blev etableret afstemning eller anden form for kontrol, som sikrer, at alle data leveres nøjagtigt og fuldstændigt mellem SKATs IT-systemer. Med henblik på opfyldelse af denne anbefaling blev der holdt møder mellem medarbejdere i udbytteskatteadministrationen og SIR, som mundede ud i en ansøgning om godkendelse af en bevilling på 150.000 kr. til projektet. Denne ansøgning, der var anbefalet af Forandringsstyring og IT (FIT), blev imidlertid afslået. Vi henviser herom til kapitel 12, afsnit 53, ovenfor.

Det fremgår af den præsentation, som SKATs Change Board havde udarbejdet, at SKAT på dette tidspunkt havde igangsat i alt 34 forandringsprojekter, hvis økonomiske rammer for næsten halvdelens vedkommende var sprængt, hvorfor Change Board havde opstillet en liste med 10 projekter, som under alle omstændigheder af provenu- eller omkostningsreduktionsmæssige årsager skulle gøres færdige. Ansøgningen om en bevilling til at etablere den mulighed for afstemning, som SIR havde efterlyst, blev derfor afslået.

Det er på grundlag af det materiale, som er indgået i vores undersøgelse, ikke muligt at afgøre, hvilken betydning det ville have haft, hvis ansøgningen om en bevilling var blevet imødekommet, men forløbet illustrerer de ressourcemæssige udfordringer, som SKAT i perioden var stillet over for.

5.1.8 Den 27. juni 2014 afgav SIR til departementschef Jens Brøchner en rapport med titlen *SKATs opfølgning på SIRs anbefalinger og identificerede, ikke-korrigerede fejl fra tidligere år*.

På dette tidspunkt var refusionen af udbytteskat steget i et sådant omfang, at det havde påkaldt sig opmærksomhed i forbindelse med regnskabsgodkendelsen – for april 2014, som fandt sted i juni 2014, jf. herom kapitel 12, afsnit 31 og 37, ovenfor.

I protokollen for 4. kvartal 2014 blev aktiviteterne under pkt. 1-7 markeret som afsluttet med angivelse af en forklaring, jf. kapitel 12, afsnit 54.4.2. Forklaringen vedrører til dels begivenheder, der havde fundet sted, forud for at direktionen senest havde behandlet opfølgningsprotokollen. Pkt. 8 udestod fortsat. Det materiale, som er indgået i vores undersøgelse, indeholder så vidt ses ikke oplysning om årsagen til, at opfølgningen blev afsluttet på dette tidspunkt og med de givne begrundelser.

5.1.9 De begrundelser for at afslutte opfølgningen i ledelsesforumsammenhæng, som blev anført, indebar ikke, at de anbefalinger, som SIR havde fremsat, var efterkommet, eller at de svagheder, som var påpeget, var afhjulpet. Det er derfor vores opfattelse, at SKAT afsluttede opfølgningen af SIRs rapport af 30. maj 2013 på et utilstrækkeligt grundlag.

5.2 Skatteministeriets tilsynspligt i relation til rapporten

5.2.1 Som nævnt konstaterede SIR i sin rapport, at der fortsat forelå væsentlige mangler ved administrationen af sagerne om udbetaling af refusion af udbytteskat, idet det bl.a. fortsat ikke var muligt at foretage en fornøden afstemning mellem angivelse af udbytte og indberetning af udbyttemodtager. Det blev desuden konstateret, at omfanget af refunderet udbytteskat var steget fra 680 mio. kr. i 2010 til ca. 1.452 mio. kr. i 2012, og at SKAT over for Intern Revision havde oplyst, at stigningen kunne skyldes, at danske selskaber udloddede større udbytte til udenlandske aktionærer. SIR bemærkede dog, at SKAT ikke havde fremlagt dokumentation for denne påstand.

Det fremgår af SIRs rapport af september 2015, at rapporten af 30. maj 2013 alene tilgik det relevante kontor i Skatteministeriet i form af, at kontoret var kopieret ind på den e-mail, hvormed SIR sendte sin rapport til Rigsrevisionen, og at e-mailen gav indtryk af, at fremsendelsen var til orientering, og at SIR ville orientere ministeriets ledelse direkte – hvilket imidlertid ikke skete.

Rapporten blev i form af et resumé forelagt for departementschef Jens Brøchner, og forelæggelsen bærer en underskrift sat i forbindelse med påtegningen "Læst". Vi har imidlertid i kapitel 11, afsnit 3.2, ovenfor konkluderet, at underskriften ikke hidrører fra Jens Brøchner, men fra daværende revisionschef Kjeld Rasmussen. Selv om dette forløb selvsagt er meget uheldigt, kan vi ikke fastslå, at Skatteministeriet

som organisation i forbindelse med, at SIRs rapport af 30. maj 2013 ikke blev journaliseret korrekt og undergivet sædvanlig opfølgende behandling, har begået en fejl, der giver anledning til kritik.

5.2.2 I tilknytning til det ovenstående blev Skatteministeriet igen gjort bekendt med indholdet af SIRs rapport af 30. maj 2013 i forbindelse med, at ministeriet fik forelagt Rigsrevisionens beretning af 21. august 2013 om revision af Skatteministeriets regnskaber for 2012. Det fremgår af sagen, at ministeriet tog Rigsrevisionens beretning til efterretning. Vi finder, at de bemærkninger, som Rigsrevisionens beretning indeholder om udbytteskatteområdet, ikke i sig selv har et sådant indhold, at de fordrede en særskilt reaktion fra Skatteministeriets side, herunder heller ikke, at Skatteministeriet konsulterede SIRs rapport.

5.2.3 I sin rapport af 27. juni 2014 om *SKATs opfølgning på SIRs anbefalinger og identificerede, ikke-korrigerede fejl fra tidligere år* gennemgik SIR SKATs opfølgning på de anbefalinger, som Intern Revision havde givet de forudgående år. SIR konstaterede, at der kun i begrænset omfang var sket en opfølgning på tidligere anbefalinger, herunder på området for udbetaling af refusion af udbytteskat. SIR anbefalede, at SKAT opprioriterede behandlingen af fremsatte anbefalinger.

Det er vores opfattelse, at SIR med denne rapport opfyldte den pligt til rapportering, som påhvilede revisionen. Vi bemærker i den forbindelse, at SIR ikke havde til opgave at afhjælpe de forhold, som var påpeget i rapporten, eller at føre de anbefalinger, som den indeholdt, ud i livet.

Rapporten blev forelagt for departementschef Jens Brøchner, der den 21. august 2014 forsynede forelæggelsen med påtegningen *Bør indgå i turnusanalysen af betaling og regnskab*. Det materiale, som er indgået i vores undersøgelse, indeholder så vidt ses ikke oplysning om, at rapporten udløste andre aktiviteter fra Skatteministeriet. Det fremgår af Rigsrevisionens beretning af 17. februar 2016, at ministeriets reaktion på rapporten bestod i, at man i sommeren 2014 igangsatte Deloittes turnusanalyse af afdelingen Betaling og Regnskab i SKAT. Efter Skatteministeriets udsagn var analysen begrundet i, at der var indikationer fra Rigsrevisionen og SIR om, at risikoen for utilsigtede hændelser var særlig stor på dette område.

Vi bemærker i den forbindelse, at den markante forøgelse af refusionen af udbytteskat, som i denne periode havde kunnet iagttages gennem mere end et år, fortsatte, og at stigningstakten ikke var aftagende. Der er i det materiale, som er indgået i vores undersøgelse, ingen indikation af, at dette forhold har spillet nogen rolle ved Skatteministeriets beslutning om, hvilke initiativer rapporten fra SIR burde udløse.

Turnusanalysen mundede ud i blandt andet en anbefaling om at styrke kontrolmiljøet markant samt at etablere en central regnskabsfunktion.

5.2.4 Det er vores opfattelse, at det var velbegrundet at lade SIRs rapport af 27. juni 2014 indgå i den turnusanalyse af afdelingen Betaling og Regnskab, som blev gennemført fra august 2014. Det er imidlertid også vores opfattelse, at beslutningen herom ikke var en tilstrækkelig konkret og effektiv reaktion på rapporten, når man betragter det samlede risikobillede, som forelå i sensommeren 2014, som blandt andet omfattede oplysninger om den fortsatte udvikling i refusionen af udbytteskat, jf. herom ovenfor og afsnit 6 nedenfor. Vi mener således, at ministeriet burde have sikret, at der blev fulgt konkret op på de anbefalinger, som endnu ikke var opfyldt på udbytteskatteområdet, og som ministeriet igen blev gjort opmærksom på ved SIRs rapport af 27. juni 2014. Vi bemærker i den forbindelse, at Deloittes turnusanalyse først blev afrapporteret i juni 2015. Vi henviser også til kapitel 14, afsnit 3, om det ministerielle sektortilsyn og forpligtelsen til at reagere adækvat efter de konkrete omstændigheder.

5.2.5 På sit møde den 11. september 2014 drøftede SKATs direktion status på revisionen af udbytte og udbytteskat. Der blev fulgt op på anbefalingerne fra SIR, og efter mødet blev den kvartalsvise opfølgningsprotokol som sædvanlig forelagt for Skatteministeriets departementschef. Af denne forelæggelse fremgår, at departementet løbende ville følge op på, om der var den fornødne fremdrift i implementeringen af anbefalingerne. Departementschefen tog på denne baggrund forelæggelsen til efterretning.

Skatteministeriet var på dette tidspunkt klar over, at den opfølgning, der var sket på tidligere anbefalinger, ikke havde ført til, at anbefalingerne var blevet fulgt, og at der således ikke var implementeret løsninger på de problemer med sagsbehandlingen, som SIR og medarbejdere i SKAT havde påpeget. De risici, som var påpeget i SIRs rapporter af 10. maj 2010 og 30. maj 2013, bestod således fortsat. Hertil kom, at refusionen af udbytteskat gennem mere end et år var steget markant – så markant, at det havde påkaldt sig interesse i SKAT. Denne interesse havde afspejlet sig i, at de regnskabsgodkendelser, som SKAT sendte til Skatteministeriet som et led i dettes tilsyn, kort tid forinden var begyndt at indeholde en forklaring herpå, nemlig at stigningen kunne skyldes, at amerikanske pensionskasser havde øget deres køb af danske aktier. Som det fremgår af vores bemærkninger i afsnit 6 nedenfor, er det vores opfattelse, at denne forklaring klart kaldte på en nærmere undersøgelse – på tilsynsniveau i hvert fald efter en periode. Skatteministeriet tog imidlertid ikke skridt til en sådan undersøgelse på noget tidspunkt, før den formodede svindel som følge af oplysninger udefra blev afdækket i sommeren 2015. Vi finder, at Skatteministeriet herved tilsidesatte i hvert fald den pligt til at føre udvidet tilsyn og

styring med SKAT, som ministeriet i sin koncernstyringsstrategi 2014-17 havde påtaget sig som følge af ministeriets vurdering af SKATs ledelses mål, eksterne krav samt de risici og den væsentlighed, der var forbundet med SKATs virksomhed, jf. kapitel 12, afsnit 25, ovenfor. Det forhold, at Skatteministeriet i opregningen af risici ved SKATs aktiviteter – som et eksempel – henviser til EFI, kan ikke medføre en ændret bedømmelse.

Skatteministeriet har i sit høringssvar af 24. november 2017 hertil bemærket:

> *Som supplement til forståelsen af Skatteministeriets Koncernstyringsstrategi for 2014-2017, …, bemærkes det, at der med begrebet 'udvidet tilsyn og styring' var fokus på "at udvikle institutionernes strategi, opgaveprioritering, opgavetilrettelæggelse, kapabiliteter samt styringsmodel og processer", … Et væsentligt tiltag i den sammenhæng var turnusanalyserne af SKAT, som generelt havde til formål at afdække, dels om SKAT løste de rigtige opgaver og forfulgte de rigtige mål, dels om SKAT løste sine opgaver med den tilsigtede effekt og med den fornødne produktivitet. Konkret blev den i undersøgelsen omtalte turnusanalyse af Betaling og Regnskab igangsat med henblik på bl.a. at afdække mulighederne for strukturelt at forbedre opgaveløsningen på regnskabs- og betalingsområdet, jf. afsnittet 'Formål og afgrænsning' i analysens ydelsesbeskrivelse (vedlagt), hvoraf turnusanalysernes generelle formål også fremgår. Som det fremgår af Skatteministeriets høringssvar til Rigsrevisionen af hhv. 15. januar og 5. februar 2016, skete det, fordi der på det pågældende tidspunkt forelå en række indikationer fra Rigsrevisionen, SIR og andre på, at risikoen for utilsigtede hændelser var særligt stor på dette område. I begrebet 'udvidet tilsyn og styring' lå dermed ikke en forståelse af, at der skulle føres et tilbundsgående eftersyn af SKATs årlige opkrævning af knap 1.000 mia. kr. i skatter og afgifter.*

Disse bemærkninger ændrer ikke vores opfattelse af, at Skatteministeriets tilsyn med SKAT på udbytteskatteområdet på baggrund af det samlede risikobillede, som var tilgængeligt for ministeriet, var utilstrækkeligt. Vi bemærker herved, at pligten til at føre tilsyn med en underordnet myndighed ikke i alle tilfælde kan anses for opfyldt derved, at tilsynsmyndigheden tilvejebringer de overordnede rammer for den tilsynsbelagte myndigheds aktiviteter. Når der – som her – for tilsynsmyndigheden konkret foreligger oplysninger om et kritisk risikobillede, må tilsynsmyndigheden tillige foretage en vis undersøgelse af den tilsynsbelagte myndigheds aktiviteter. Dette skal ikke nødvendigvis have karakter af en tilbundsgående gennemgang af den tilsynsbelagte myndigheds aktiviteter, men tilsynets intensitet må være afpasset efter det risikobillede for den tilsynsbelagte myndighed, som er tilgængeligt for tilsynsmyndigheden.

6. SKATs early warning af 7. juli 2015

6.1 Behandlingen i SKAT

I foråret 2015 arbejdede SKAT med en early warning til Skatteministeriet, idet SKAT var blevet opmærksom på en problemstilling i forbindelse med aktielån og refusion af udbytteskat. Jf. kapitel 12, afsnit 66.1, ovenfor. Denne problemstillings karakter kunne efter vores opfattelse ikke medføre, at SKAT på dette grundlag burde have standset refusionen af udbytteskat.

6.2 Skatteministeriets tilsynspligt i forhold til SKATs early warning af 7. juli 2015

Den early warning, som SKATJura den 7. juli 2015 afgav til Skatteministeriet, vedrørte et spørgsmål om aktielån og refusion af udbytteskat. Den vedrørte således en uenighed om fortolkningen af reglerne om refusion af udbytteskat – eller, set med SKATs øjne, et misbrug af en helt anden karakter end den, som er anledningen til vores undersøgelse. SKATs early warning indikerede derfor efter vores opfattelse ikke, at Skatteministeriet straks ved modtagelsen burde indlede undersøgelser af udbytteskatteområdet. Den blev forelagt departementschefen til orientering i slutningen af august 2015, og dermed efter at refusionerne af udbytteskat var sat i bero den 6. august 2015. Der var derfor på dette tidspunkt ikke anledning til at foretage videre på grundlag af SKATs early warning.

7. Særligt om opfølgning på udviklingen i refusion af udbytteskat

7.1 Indledning

Det valg, som SKAT havde truffet i forbindelse med behandling af anmodninger om refusion af udbytteskat – at man påså, at de bilag, som efter reglerne skulle medfølge, faktisk medfulgte, men at man ikke foretog nogen kontrol af, om de materielle betingelser for at imødekomme anmodningen var opfyldt – indebar, at det var muligt at ekspedere modtagne anmodninger hurtigt og smidigt – hvilket kan være et i sig selv helt legitimt formål. Det indebar imidlertid tillige, dels, at det i praksis ikke var muligt at afslå den enkelte anmodning af materielle årsager, dels at de oplysninger, der fremgik af de enkelte anmodninger, ikke kunne benyttes som indikator for eventuelle generelle problemer, herunder – således som det tilsyneladende skete – organiseret svindel.

Enkeltstående uregelmæssigheder ville ikke aflejre sig i de sumtal om refusion af udbytteskat, som SKAT var i besiddelse af, men en vedvarende ændring kunne være

en indikator på uregelmæssigheder, men kunne selvsagt også have helt legitime årsager.

7.2 Betydningen af udsving i størrelsen af refunderet udbytteskat

7.2.1 SKAT håndterer årligt et meget stort antal anmodninger om refusion af udbytteskat, og langt de fleste af disse er fuldt berettigede efter de gældende regler. Det udbytte, som danske selskaber udlodder, svinger meget betydeligt fra år til år, blandt andet afhængigt af selskabernes indtjening og udbyttepolitik, og sammensætningen af gruppen af aktionærer i danske selskaber kan variere. Således er andelen af udenlandske aktionærer i danske selskaber steget ikke ubetydeligt i den periode, som vores undersøgelse omfatter. Udsving i både antallet af anmodninger om refusion og størrelsen af refunderede beløb kan derfor vise betragtelige udsving, uden at det nødvendigvis er en indikation på uregelmæssigheder.

7.2.2 På den anden side er det også klart, at en vedvarende og markant stigning i antallet af refusionsanmodninger og de beløb, som den enkelte anmodning vedrører, og/eller samlet refusionsbeløb på et tidspunkt må udløse en nærmere overvejelse og eventuelt undersøgelse af de mulige årsager til udviklingen. Vi henviser til kapitel 14, afsnit 3.3, om, hvornår departementet har pligt til at reagere som sektortilsyn.

7.2.3 Det er indlysende, at det med den viden, som vi har i dag, er meget vanskeligt nu at komme med et præcist bud på, hvornår stigningen i antallet af refusionsanmodninger og størrelsen af de beløb, som de vedrørte, og i det samlede beløb, som blev refunderet, havde nået en sådan karakter, at den burde påkalde sig nærmere opmærksomhed. På grundlag af den udvikling, som kan aflæses af tabellerne i kapitel 7, afsnit 7, ovenfor, er det vores opfattelse, at en rapportering i overensstemmelse med den gældende regnskabsinstruks formentlig burde have udløst øget opmærksomhed på et noget tidligere tidspunkt, end det faktisk skete – vedrørende regnskabsgodkendelsen for april 2014. Det materiale, som er indgået i vores undersøgelse, indeholder så vidt ses ikke oplysning om, at de rapporteringer, som lå til grund for regnskabsgodkendelsen, levede op til regnskabsinstruksens krav om, at vurderingen af, om indtægter og udgifter forekom rimelige i den forløbne periode, skulle foretages under iagttagelse af indtægter og udgifter de seneste to regnskabsår med udgangspunkt i udviklingen i de enkelte perioder samt år-til-dato (sandsynlighedskontrol).

7.3 SKATs forklaring i sommeren 2014 på stigningen i refunderet udbytteskat

7.3.1 I forbindelse med SIRs gennemgang, som resulterede i rapporten af 30. maj 2013, oplyste SKAT over for SIR, at stigningen i refusion af udbytteskatter fra 680 mio. kr. i 2010 til 1.452 mio. kr. i 2012 kunne skyldes, at danske selskaber udbetalte stigende udbytter til udenlandske aktionærer, men SIR tilføjede, at SKAT ikke havde fremlagt dokumentation herfor.

7.3.2 Udviklingen i omfanget af refusion af udbytteskat gav anledning til en e-mailveksling i maj 2014, jf. kapitel 12, afsnit 31, ovenfor, og udviklingen blev særskilt rapporteret opad i SKAT, da René Frahm Jørgensen modtog Dorthe Pannerup Madsens e-mail af 3. juli 2014 vedrørende regnskabsgodkendelsesproceduren for maj 2014, jf. kapitel 12, afsnit 37.1.3, ovenfor. Dorthe Pannerup Madsen oplyste som svar på René Frahm Jørgensens ønske om en forklaring på den usædvanlige udvikling i ansøgningerne om refusion af udbytteskat, at amerikanske pensionskasser var begyndt at købe kraftigt op i danske aktier, og at dette medførte en øget refusion, idet disse kasser efter dobbeltbeskatningsoverenskomsten mellem Danmark og USA var fritaget for udbytteskat af danske aktier. Med denne bemærkning blev de godkendte regnskaber herefter ekspederet fra SKAT, Betaling og Regnskab til Skatteministeriet.

På det tidspunkt, hvor denne forklaring blev givet, fremstod den umiddelbart som sand. Det har imidlertid senere vist sig, at dette formentlig ikke var tilfældet, idet det netop er de ansøgninger, som Dorthe Pannerup Madsen henviste til i sin forklaring til René Frahm Jørgensen, der er omdrejningspunktet for den strafferetlige efterforskning, som Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet indledte på baggrund af SKATS tre anmeldelser i 2015 og 2016.

Det er imidlertid vores opfattelse, at den givne forklaring, allerede da den blev givet i sommeren 2014, i sig selv kaldte på en nærmere undersøgelse. Det er et faktum, at udenlandske investorers ejerandel af danske aktier har været stigende i undersøgelsesperioden, og dette kunne også konstateres i sommeren 2014. En så pludselig og voldsom ændring i antallet af anmodninger om udbytterefusion og disses indhold, som tilfældet var, kunne imidlertid næppe begrundes som sket. Vi henviser herved dels til det, som vi har anført i kapitel 7, afsnit 7, ovenfor om omfanget af stigningen og om de beløb, som den enkelte ansøgning vedrørte, og dels til det meningsindhold, som den givne forklaring havde, se straks i det følgende.

En nærmere undersøgelse af, om den givne forklaring var i overensstemmelse med de faktiske forhold, kunne tænkes at afkræfte forklaringen – hvilket ville betyde, at man stod uden forklaring og derfor – på ny – måtte søge efter en. Den kunne også

føre til, at den givne forklaring umiddelbart forekom plausibel. Dette måtte imidlertid naturligt lede til det spørgsmål, hvorfor investorer, som har som deres formål at optimere pensionsopsparernes afkast, hidtil ikke havde været opmærksomme på muligheden for at opnå et afgiftsfrit afkast ved investering i danske aktier. Henset til den adfærd, som professionelle internationale investorer sædvanligvis udviser, måtte man forvente, at denne mulighed havde været vel bekendt – og derfor adfærdspåvirkende – fra umiddelbart efter dens opståen. Som nævnt i kapitel 4, afsnit 4.3, ovenfor har reglerne om refusion af udbytteskat for amerikanske aktionærer i danske selskaber imidlertid været uændrede i hele den periode, som vores undersøgelse omfatter.

Det er derfor vores opfattelse, at SKAT ikke reagerede tilstrækkeligt på den udvikling i refusion af udbytteskat, der havde fundet og fortsat fandt sted, ved at angive og uden justeringer gennem længere tid uændret at fastholde forklaringen om, at stigningen kunne skyldes amerikanske pensionskassers øgede opkøb af danske aktier.

7.3.3 Det må antages, at en undersøgelse på det grundlag, vi har anført ovenfor, ville have afdækket, at en del af stigningen i refusion af udbytteskat skyldtes de anmodninger, som nu er omfattet af de politianmeldelser, som SKAT foretog efter sagens opkomst i 2015. Vi bemærker, at en ændret adfærd kunne have den naturlige forklaring, at relevante regler var blevet ændret. Imidlertid benyttes det forhold, at der ikke er sket regelændringer – noget bagvendt, forekommer det – som begrundelse for ikke at undersøge udviklingen i refusionerne nærmere, jf. mailvekslingen vedrørende sandsynlighedskontrollen, gengivet i kapitel 12, afsnit 37.1.2, ovenfor.

Overvejelser om årsagen til en uventet adfærd hos skatteydere er ikke fremmede for skattemyndighederne, jf. også bemærkningen i Skatteministeriets notat af september/oktober 2009, gengivet ovenfor i kapitel 8, afsnit 5.2, om, at det kan give anledning til undren, at udenlandske investorer skulle ønske at lade et beløb på 0,5 mia. kr. henstå uforrentet i den danske statskasse.

7.3.4 Vi har i afsnit 4.4.3 ovenfor anført som vores opfattelse, at den beslutning, som Skatteministeriet traf om på det foreliggende grundlag at anse opfølgningen på SIRs rapport af 10. maj 2010 for afsluttet i ledelsesforumsammenhæng, måtte skærpe kravene til overvågningen blandt andet af, at området ikke udviklede sig på en måde, der kunne indikere, at de kendte risici var i færd med at materialisere sig. Denne pligt til skærpet opmærksomhed blev ikke lempet, efter at SIR afgav rapporten af 30. maj 2013, som dels påpegede, at anbefalingerne fra 2010-rapporten ikke var efterkommet, dels påpegede nye svagheder og risici.

Det er vores opfattelse, at SKAT ikke har levet op til disse skærpede krav.

Ved denne vurdering har vi lagt vægt på, at de aktiviteter, som var iværksat, som anført ikke førte til, at de forhold, som SIR havde påpeget, og de anbefalinger, som den interne revision havde fremsat, ikke blev afhjulpet, henholdsvis efterkommet, og omfanget af refusion af udbytteskat i perioden steg meget betydeligt, uden at kombinationen af disse forhold udløste et initiativ fra SKATs ledelse.

7.3.5 Skatteministeriet havde som overordnet myndighed og sektortilsynsmyndighed i forhold til SKAT gennem en periode kunnet konstatere en betydelig udvikling i antallet af anmodninger om udbytteskatterefusion og i størrelsen af refunderede beløb. Med SKATs indsendelse af det lokalt godkendte regnskab for april 2014 fik ministeriet en forklaring på den udvikling, der havde fundet sted. Vi finder, at forklaringen i sig selv ikke havde en sådan karakter, at Skatteministeriet som led i sit tilsyn havde pligt til da at stille spørgsmål ved dens validitet. Forklaringen blev imidlertid uden udbygning eller yderligere oplysninger gentaget i en lang periode, uanset at stigningen i størrelsen af refunderede beløb fortsatte. Vi finder, at Skatteministeriet på et tidspunkt i forløbet som led i sit tilsyn burde have stillet spørgsmål til uddybelse eller dokumentation af forklaringen, som måtte fremstå som i stigende grad usandsynlig som den eneste årsag til udviklingen i refusionerne. Vi henviser også til kapitel 14, afsnit 3.3 og 3.4, om, hvornår sektortilsynet bør reagere samt iværksætte yderligere undersøgelser.

8. Forløbet i sommeren 2015

8.1 Indledning

Dette afsnit indeholder vurderinger af SKATs håndering af det forløb, der udspillede sig hen over sommeren 2015, fra SKAT modtog de første oplysninger udefra om mulig svindel med udbytteskat, til sagen om den formodede svindel kom til offentlighedens kendskab den 24./25. august 2015 og i tiden derefter. Vurderingerne vedrørende forløbet, frem til sagen kom til offentlighedens kendskab, jf. afsnit 7.2 nedenfor, baserer sig på blandt andet det materiale, som indgår i den strafferetlige efterforskning, som Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet har gennemført og fortsat udfører. Dette materiale har som anført i kapitel 1, afsnit 2.2.1, ovenfor, ikke været tilgængeligt for alle undersøgerne, men alene for Lise Lauridsen og Lars Lindencrone Petersen. Vurderingerne i dette afsnit kan derfor alene tilskrives dem.

8.2 Forløbet frem til beslutningen om at berostille refusion af udbytteskat

8.2.1 På grundlag af de første oplysninger om formodet svindel med udbytteskat iværksatte SKAT, Særlig Kontrol en række undersøgelseshandlinger. Disse, der efter det

oplyste blev foretaget i overensstemmelse med de procedurer, som er fastlagt for håndtering af sådanne henvendelser, tydede ikke på, at de modtagne oplysninger havde noget på sig. SKAT foretog herefter ikke videre, før man modtog yderligere oplysninger, der gjorde det klart for SKAT, at der var begrundet mistanke om, at der foregik svindel med refusion af udbytteskat. Vi henviser til kapitel 13, afsnit 3.3, ovenfor.

8.2.2 Det er vores opfattelse, at de oplysninger, som SKAT havde modtaget, i sig selv havde en sådan karakter, at en indgående undersøgelse af dem fremstod som nødvendig, og at det forhold, at undersøgelser foretaget efter standardproceduren ikke indikerede, at oplysningerne var korrekte, ikke burde have bevirket, at SKAT ikke foretog videre. Vi er bekendt med karakteren af de undersøgelser, som SKAT foretog forud for den 6. august 2015, og det er vores opfattelse, at disse på baggrund af sagens særlige karakter – som på baggrund af det samlede risikobillede, jf. straks nedenfor, måtte stå SKAT som myndighed klar – fremstod som utilstrækkelige til, at SKAT kunne danne sig en begrundet overbevisning om, at de modtagne oplysninger ikke havde noget på sig. De yderligere undersøgelseshandlinger kunne fx omfatte manuelle undersøgelser, der – således som det senere skete – ville have vist, at oplysningerne dækkede over faktiske forhold. SKAT kunne – og burde – også have foretaget undersøgelser vedrørende andre typer af oplysninger end dem, som de undersøgelser, der blev foretaget, rettede sig imod.

8.2.3 Vurderingen af, hvilke foranstaltninger der ville være nødvendige i anledning af de modtagne henvendelser, kunne ikke foretages alene på grundlag af en vurdering af disses indhold, men måtte inddrage de oplysninger om udbyttebeskatningen, som SKAT i øvrigt var i besiddelse af, således at det var det samlede risikobillede for området, der bestemte omfanget af de ressourcer, som måtte sættes ind, og de kontrolhandlinger, som måtte anses for nødvendige for at håndtere de modtagne oplysninger adækvat.

Skatteministeriet havde i 2011 afsluttet opfølgningen på SIRs rapport af 10. maj 2010 på en måde, som indebar, at der inden for en tidshorisont på flere år ikke ville blive foretaget ændringer i den hidtidige tilrettelæggelse af arbejdet med refusion af udbytteskat, som adresserede de svagheder, som SIR havde påpeget i sin revisionsrapport af 10. maj 2010, idet sådanne ændringer var koblet sammen med udviklingen i OECD's TRACE-projekt. SIR havde i sin rapport af 30. maj 2013 endvidere fremsat en række anbefalinger med henblik på at reducere risikoen for fejlagtige refusioner af udbytteskat, og flere af disse anbefalinger var rettet mod forhold, som blev betegnet som væsentlige svagheder, men som i sommeren 2015 ikke var afhjulpet. Risikoen for fejlagtige refusioner var således velkendt, og det var kendt, at "fejlagtige refusioner" kunne være ensbetydende med svig, ligesom SKAT var af den

opfattelse, at også de såkaldte aktielånssager kunne indebære refusion, uden at betingelserne herfor efter SKATs opfattelse var opfyldt.

Når dette sammenholdes med, at SKAT i sommeren 2015 var fuldt ud klar over, at antallet af anmodninger om refusion fra 2012 og navnlig fra 2013, igennem 2014 og i den forløbne del af 2015 var steget konstant og meget markant, og at det samme gjorde sig gældende for de beløb, som SKAT i perioden havde refunderet, er det vores opfattelse, at SKAT måtte indse, at de modtagne oplysninger pegede klart i retning af, at den iboende risiko for svindel med refusion af udbytteskat, som det bestående system indebar, og som SKAT som myndighed var fuldt bekendt med, i hvert fald nu var realiseret, og at uregelmæssighederne fortsat pågik og formentlig i stigende omfang.

8.2.4 Det er derfor også vores opfattelse, at SKAT havde fuldt tilstrækkeligt grundlag for umiddelbart efter modtagelsen af de første oplysninger at berostille al refusion af udbytteskat. Denne berostillelse kunne meget vel blive af kun kortere varighed, idet det alt efter omstændighederne kunne vise sig muligt med kort varsel at gennemføre sådanne justeringer i sagsbehandlingen, at fortsatte refusioner kun var gået til skatteydere, der havde et berettiget krav på refusionen. Hverken det almindelige forvaltningsretlige krav om hurtig sagsbehandling eller reglerne om forrentning af beløb, der tilbagebetales mere end 6 måneder efter anmodningens indlevering, kunne under de givne omstændigheder begrunde en anden beslutning – hvilket også var den vurdering, som SKATJura foretog i notatet af 22. august 2015, jf. kapitel 13, afsnit 4, ovenfor.

8.2.5 En – hel eller delvis – berostillelse ville principielt indebære en risiko for, at staten ville pådrage sig en pligt til at forrente de berettigede krav, hvis behandling derved kom til at strække sig ud over seks-månedersfristen i kildeskattelovens § 69 B. Hertil er imidlertid – ud over en henvisning til karakteren af den sag, som SKAT var blevet præsenteret for – at sige, at en delvis berostillelse jo kunne gå ud på, at behandlingen af de anmodninger, der var i fare for at udløse rentepåløb, blev prioriteret under skyldig hensyntagen til, at det blev påset, at lovgivningens betingelser for refusion var opfyldt. Henset til, at Dorthe Pannerup Madsen i det omtalte notat er citeret for at oplyse, at de tilbageværende anmodninger ikke var over 14 dage gamle, forekom den reelle risiko for udløsning af – i sagens sammenhæng beskedne – rentepåløb meget ringe.

8.2.6 Baseret på det samlede risikobillede anser vi det som en fejl, at refusionen af udbytteskat ikke blev berostillet fuldstændigt, umiddelbart efter at SKAT havde modtaget de første oplysninger om den formodede svindel.

Vi bemærker, at SKAT den 10. august 2015 – altså efter at SKAT efter egen opfattelse havde de oplysninger, der var fornødne til at indstille behandlingen af anmodningerne – med virkning for ansøgninger, der indkom denne dato eller senere, faktisk gennemførte sådanne justeringer i sagsbehandlingen, at fortsatte refusioner kun gik til skatteydere, der havde et berettiget krav på refusionen, og disse justeringer kunne så vidt ses efter deres art have været gennemført umiddelbart efter sagens opkomst.

Vi er opmærksomme på, at risikobilledet i forbindelse med refusion af udbytteskat ikke forelå tilgængeligt i samlet form for de medarbejdere, der foretog undersøgelserne på baggrund af de først modtagne oplysninger. Det fremgår, at SKAT Særlig Kontrol var i telefonisk kontakt med Betaling og Regnskab, som blev orienteret om de modtagne oplysninger og om, at anmeldelsen bl.a. vedrørte en medarbejder i Høje Taastrup, der behandlede blanketter. Det foreligger ikke oplyst, hvilke oplysninger underretningen eventuelt yderligere indeholdt, ligesom vi ikke kan se, om SKAT Særlig Kontrol i den forbindelse blev orienteret om risikobilledet på udbytteskatteområdet.

8.2.7 Både SIR og Rigsrevisionen har ved beregninger foretaget på grundlag af en lang række parametre påvist, at udviklingen i de seneste år forud for sommeren 2015 var meget usædvanlig. Det er klart, at det er betydeligt lettere at iværksætte de undersøgelser, som situationen indikerer, hvis man har adgang til og anvender forskellige analyseværktøjer. Hvad dette angår, har udbytteskatterefusion ikke ubetydelige lighedspunkter med den opgave, som navnlig finansielle virksomheder er pålagt efter hvidvasklovgivningen. Til forskel fra dette område er datamængden på udbytteskatteområdet imidlertid så tilpas begrænset, og antallet af anmodninger, der er omfattet af den formodede svindel, relativt så stort og udviklingen dermed iøjnespringende, at allerede en umiddelbar konstatering af den skete og igangværende udvikling burde have udløst en undersøgelse – eller en anmodning herom – der kunne skabe en begrundet overbevisning om årsagen til udviklingen.

Dokumentationen for udviklingen i antallet af refusionsanmodninger og størrelsen af de refunderede beløb tilgik fra SKAT Skatteministeriet som et led i dettes tilsyn med SKAT, og den tilgik Rigsrevisionen og Folketinget. Oplysningerne tilgik endvidere løbende SIR.

Indtægtslisterne – der indeholder oplysninger om de samlede indtægter på Skatteministeriets område, opdelt på en lang række underindtægtsarter, og som i hvert fald for udbytteskattens vedkommende (alene) er udtryk for et nettotal – tilgik Skatteministeriet løbende såvel Rigsrevisionen, Folketingets Finansudvalg og Skatteudvalg samt via Skatteministeriets hjemmeside offentligheden.
Vi henviser til kapitel 7, afsnit 6, ovenfor.

8.3 Forløbet fra den 6. til den 24. august 2015

Beslutningen den 6. august 2015 om at stille refusion af udbytteskat i bero skyldtes, at der var begrundet mistanke om, at systemet med refusion af udbytteskat var udsat for et misbrug i meget stor skala – et misbrug, som havde karakter af organiseret svindel. SKATs øverste ledelse burde – ligesom Skatteministeriet – have været orienteret senest på dette tidspunkt, hvilket måtte antages at have ført til, at også Skatteministeriet var blevet orienteret om sagen. Det materiale, som er indgået i vores undersøgelse, indeholder så vidt ses ikke spor af, at Jesper Rønnow Simonsen blev orienteret om sagen, før han den 20. august 2015 modtog den skriftlige VIP-orientering dateret samme dag, hvorefter Skatteministeriets ledelse blev telefonisk underrettet den 21. august 2015 og skatteministeren den 24. august 2015. Vi henviser herom til kapitel 16, afsnit 3.2.2 og 3.2.3, nedenfor.

9. Forløbet efter at udbytteskattesagen blev offentligt kendt

Efter at sagen om formodet svindel med udbytteskat var kommet til offentlighedens kendskab, iværksatte SKAT et projekt, der dels skulle sikre, at man kom til bunds i de anmodninger om refusion af udbytteskat, som var stillet i bero som følge af beslutningen den 6. august 2015, dels skulle sikre, at den fremadrettede proces ikke var behæftet med de svagheder, som havde muliggjort den formodede svindel.

Disse aktiviteter resulterede i, at SKAT i løbet af relativt kort tid kunne genoptage refusionen af udbytteskat, og at man kunne implementere den proces, som den nedsatte arbejdsgruppe havde designet. Det er klart, at arbejdet henset til den foreliggende situation formentlig har været temmelig forceret, men det må ikke desto mindre fastslås, at implementering af en proces, der imødekom de anbefalinger mv., som SIR havde fremsat i sine rapporter fra 2010 og 2013, som anført kunne gennemføres i løbet af relativt kort tid. Det er ikke muligt for os at vurdere, om dette skyldes, at alvoren i de forhold, som var påpeget, reelt ikke var gået op for hverken SKATs ledelse eller Skatteministeriet, eller at både SKAT og Skatteministeriet i perioden stod over for udfordringer, som man opfattede som mere akutte end problemer med udbytteskatten, eller en kombination heraf.

Den proces, som blev implementeret, omfatter blandt andet en indholdsmæssig kontrol af grundlaget for refusion. Ekspeditionen af den enkelte anmodning om refusion er derfor betydelig mere arbejdskrævende, end det tidligere var tilfældet. Skatteministeriet har herom oplyst, at SKAT har gennemført en lang række kontroller af behandlede refusionsanmodninger, herunder en såkaldt complianceundersøgelse, som indeholder en

stikprøvebaseret kontrol af ca. 1.250 refusionsanmodninger, modtaget før 1. januar 2016, og at SKAT fortsat arbejder med denne undersøgelse. SKAT har i 2016 modtaget 10.967 anmodninger om refusion af udbytteskat, indeholdende i alt 30.713 udbyttenotaer, og i 2017 (frem til den 20. november) 9.575 anmodninger om refusion af udbytteskat, indeholdende i alt 26.472 udbyttenotaer. Siden marts 2016 har SKAT færdigbehandlet ca. 13.000 udbyttenotaer. SKAT har desværre ingen opgørelse af, hvor mange ansøgninger disse vedrører.

10. Forslag til ændringer i tilrettelæggelsen mv. af opgaven med udbetaling og kontrol af refusion af udbytteskat?

Som det er fremgået af beskrivelsen i kapitel 13, bevirkede afdækningen af den formodede svindel i sommeren 2015, at der blev iværksat en række initiativer, dels i SKAT, dels som opfølgning på regeringens plan "SKAT ud af krisen". Denne opfølgning omfattede blandt andet, at der blev nedsat en tværfaglig og tværministeriel arbejdsgruppe, der havde deltagelse af eksterne interessenter, og hvis rapport dannede grundlag for regeringens nye model til indeholdelse af kildeskat på aktieudbytter, som blev præsenteret i slutningen af juni 2017.

Udbytteskattesystemet er udsat for to hovedtyper af risici. Den ene består i, at skatteydere kan anlægge en anden fortolkning af de skatteretlige regler, end de danske skattemyndigheder gør, hvilket indebærer en risiko for, at der foretages en refusion, hvor betingelserne efter de danske skattemyndigheders opfattelse ikke har været opfyldt. Den anden består i, at de danske skattemyndigheder præsenteres for oplysninger, som afgiveren er klar over ikke er rigtige, med det formål at formå myndighederne til at udbetale beløb, der fremtræder som refusion, uden at der faktisk har været indeholdt udbytteskat.

Den første hovedtype af risici er ikke omfattet af vores undersøgelse. Vi fremsætter derfor ingen anbefalinger til imødegåelse af risikoen for udbetalinger, som skatteyderne efter deres opfattelse af de skatteretlige regler har krav på, mens de danske skattemyndigheder mener, at betingelserne for refusion ikke er opfyldt.

Vores undersøgelse har været rettet mod den anden hovedtype af risiko – den formodede svindel. Det er også denne type risiko, som har været i fokus i det arbejde, som blev iværksat i SKAT og i den tværfaglige og tværministerielle arbejdsgruppe.

Vi har efter de ændringer i den øjeblikkelige administration, som blev gennemført på grundlag af arbejdet i SKAT i eftersommeren og efteråret 2015, og de forslag til en ny model, som fremgår af regeringens oplæg, der er udarbejdet på grundlag af den tværministerielle arbejdsgruppes rapport, og som i regeringens lovprogram for

2017-18 bebudes fulgt op med fremsættelse af lovforslag i februar 2018, ikke fundet anledning til at fremsætte forslag til ændringer i tilrettelæggelsen mv. af opgaven med udbetaling og kontrol af refusion af udbytteskat.

11. Sammenfatning

11.1 SKAT

11.1.1 Vi finder, at det forhold, at SKAT refunderede udbytteskat efter anmodning uden at have foretaget en kontrol af, om de materielle betingelser herfor var opfyldt, ikke var i overensstemmelse med de forvaltningsretlige krav til forsvarlig sagsoplysning som betingelse for at træffe en afgørelse.

11.1.2 Vi finder, at SKAT indledningsvis reagerede adækvat på SIRs rapport af 10. maj 2010, men at opfølgningen i ledelsesforumsammenhæng blev afsluttet på et utilstrækkeligt grundlag. Dette kan have været en medvirkende årsag til det forhold, at de anbefalinger, som rapporten indeholdt, uanset de aktiviteter, der foregik, ikke blev efterkommet.

11.1.3 Vi finder, at SKAT indledningsvis reagerede adækvat på SIRs rapport af 30. maj 2013, men at opfølgningen herefter i SKATs direktion – i betragtning af karakteren af de forhold, som rapporten påpegede – var utilstrækkelig. Vi henviser til kapitel 12, afsnit 54.4.2, og til afsnit 5.1.8 ovenfor.

11.1.4 Vi finder, at SKAT reagerede for sent på de betydelige og konstante stigninger i refusion af udbytteskat, som kunne iagttages fra omkring foråret 2013, og at reaktionen, da den kom, ikke var adækvat. Det er vores opfattelse, at SKAT burde have iværksat en egentlig undersøgelse af årsagen til stigningerne, i hvert fald på det tidspunkt i forsommeren 2014, hvor stigningen påkaldte sig interesse i forbindelse med regnskabsgodkendelsen, men baseret på udviklingen i refusion formentlig noget tidligere.

11.1.5 Det er vores opfattelse, at det forhold, at opgaven med udbytteskat var fordelt på flere enheder i SKAT, og at der var betydelig usikkerhed om, hvem der havde ansvar for de enkelte arbejdshandlinger – og at SKATs organisering på området dermed må karakteriseres som utilstrækkelig – har medvirket til at gøre det vanskeligt at skabe et overblik over den samlede proces og dermed sikre en klar ansvarsfordeling. Et element heri er det forhold, at SKAT betjente sig af en række forskellige IT-understøttelsessystemer, som imidlertid ikke udgjorde et operativt hele, idet der gennem hele den periode, som vores undersøgelse har omfattet, var betydelige

vanskeligheder med at få systemerne til at fungere sammen. Det er ligeledes fremgået, at den enhed, der varetog refusionen af udbytteskat, var udsat for et stærkt ressourcepres, dels som følge af SKATs generelle ressourcesituation, dels af konkrete personalemæssige årsager.

11.1.6 Det er vores opfattelse, at karakteren af den problemstilling, der udløste SKATs early warning af 7. juli 2015 til Skatteministeriet, ikke kunne medføre, at SKAT på dette grundlag burde have standset refusionen af udbytteskat eller i øvrigt have indledt en generel gennemgang af området.

11.1.7 Det er vores opfattelse, at de konkrete omstændigheder i den medarbejderligningssag, som SKAT behandlede i 2011, burde have medført, at SKAT havde foretaget undersøgelse ikke blot af medarbejderen, men også af den person, fra hvem overførslerne af beløbene hidrørte.

11.2 Skatteministeriet

11.2.1 Vi finder, at Skatteministeriets beslutning om at anse opfølgningen i ledelsesforumsammenhæng på SIRs rapport af 10. maj 2010 som afsluttet var udtryk for en utilstrækkelig håndtering af de problemer, som rapporten havde påpeget.

11.2.2 Vi finder, at det forhold, at SIRs rapport af 30. maj 2013 blev fejljournaliseret i Skatteministeriet, og derfor ikke blev gjort til genstand for opfølgning fra ministeriets side, er meget uheldigt, men vi kan ikke fastslå, at Skatteministeriet i den forbindelse har begået fejl, der giver anledning til kritik.

11.2.3 Vi finder, at omtalen af udbytteskat og SIRs rapport af 30. maj 2013 i Rigsrevisionens beretning af 21. august 2013 om revision af Skatteministeriets regnskaber for 2012 ikke havde et sådant indhold, at de fordrede en særskilt reaktion fra Skatteministeriets side.

11.2.4 Vi finder, at Skatteministeriets beslutning om at lade SIRs rapport af 27. juni 2014 indgå i Deloittes turnusanalyse af Betaling og Regnskab var velbegrundet, men at den ikke udgjorde en tilstrækkelig konkret og effektiv reaktion på rapporten, henset til det samlede risikobillede, som forelå i sommeren 2014, som blandt andet omfattede oplysninger om den fortsatte udvikling i refusionen af udbytteskat.

11.2.5 Vi finder, at Skatteministeriet tilsidesatte i hvert fald den pligt til at føre udvidet tilsyn og styring med SKAT, som ministeriet i sin koncernstyringsstrategi 2014-17 havde påtaget sig, ved de facto at tage SKATs afslutning af opfølgningen på SIRs

rapport af 30. maj 2013, pkt. 1-7, til efterretning og ved undladelsen af at foranledige en nærmere undersøgelse af de mulige årsager til den fortsatte stigning i refusion af udbytteskat.

11.2.6 Vi finder, at Skatteministeriet ikke tilsidesatte nogen pligt, der påhvilede ministeriet, ved at tage den early warning vedrørende problemer med aktielån, som Skatteministeriet modtog den 7. juli 2015, til efterretning.

Kapitel 16 Ansættelsesretlige vurderinger

1. Indledning

Ifølge punkt 4 i kommissoriet for vores undersøgelse skal vi vurdere,

> *om der i SKAT eller Skatteministeriet er begået fejl og forsømmelser i tilknytning til sagen, og om der i så fald er grundlag for at indlede sager om disciplinært eller ansættelsesretligt ansvar mod de pågældende embedsmænd.*

I dette kapitel beskriver vi derfor det juridiske grundlag for de ansættelsesretlige vurderinger af enkeltpersoner, der ligeledes er indeholdt i dette kapitel.

I afsnit 2.1 redegør vi indledningsvist for tjenesteforseelsesbegrebet. Dernæst redegør vi i afsnit 2.2 nærmere for embedsmandens pligter, herunder for offentlige chefers ledelsesansvar og tilsynspligt. I afsnit 2.3 redegør vi for de tjenstlige sanktioner.

Der kan selvsagt ikke være tale om en udtømmende gennemgang af det relevante retsgrundlag, men vi har fundet det naturligt at gøre rede for nogle juridiske spørgsmål, som vi har tillagt særlig betydning ved vores vurderinger.

I afsnit 3 vurderer vi enkeltpersoners eventuelle ansættelsesretlige ansvar.

2. Det juridiske grundlag for disciplinært og ansættelsesretligt ansvar for embedsmænd

2.1 Tjenesteforseelsesbegrebet

Den centrale bestemmelse om pligterne for de embedsmænd, der er tjenestemandsansatte, findes i tjenestemandslovens § 10, hvoraf det fremgår, at

> *[t]jenestemanden skal samvittighedsfuldt overholde de regler, der gælder for hans stilling, og såvel i som uden for tjenesten vise sig værdig til den agtelse og tillid, som stillingen kræver.*

Tilsidesætter embedsmanden sine tjenstlige pligter, kan dette udgøre en tjenesteforseelse, der kan medføre disciplinære sanktioner, jf. afsnit 2.3 nedenfor. En disciplinær sanktion forudsætter derfor, at der er noget, der kan bebrejdes embedsmanden.

Efter praksis opstilles der overordnet tre kumulative betingelser for, at der foreligger en tjenesteforseelse i tjenestemandslovens forstand:

- Der foreligger en objektiv tilsidesættelse af de pligter, der følger af stillingens beskaffenhed.

- Tilsidesættelsen kan subjektivt tilregnes tjenestemanden som forsætlig eller uagtsom. En hændelig tilsidesættelse af tjenstlige pligter i forbindelse med tjenesten er således ikke tilstrækkelig til at udgøre en tjenesteforseelse. Om der foreligger uagtsomhed, afgøres i praksis efter en individuel bedømmelse af, om tjenestemanden med den viden og de kvalifikationer, han/hun besad, burde have handlet anderledes.[9]

- Tilsidesættelsen har en vis grovhed.

Kriteriet om grovhed beror på et helhedsorienteret skøn, der omfatter både den subjektive og den objektive side af pligtforsømmelsen. Der lægges herved vægt på fx det arbejdspres, embedsmanden var udsat for, de organisatoriske betingelser, som tjenestemanden virkede under, samt karakteren af de hensyn, der fik tjenestemanden til at foretage en ansvarspådragende handling eller undladelse.[10]

Fejlskøn, fejlprioriteringer og lignende udgør i almindelighed ikke en tjenesteforseelse.[11]

Det er almindeligt antaget, at de pligter, der gælder for tjenestemænd efter tjenestemandslovens § 10, og de nævnte betingelser for, at der foreligger en tjenesteforseelse, også gælder for overenskomstansatte embedsmænd.

2.2 Nærmere om embedsmandens pligter

En embedsmand (såvel tjenestemandsansat som overenskomstansat) har det ansvar og de pligter, der henhører under den pågældendes stilling inden for rammerne af den pågældendes stillingsbeskrivelse, ansættelseskontrakt, interne forskrifter og uskrevne normer.

De uskrevne normer, der gælder for en embedsmand, er udviklet gennem praksis og i litteraturen. Senest er der som opfølgning på anbefalingerne fra det såkaldte Bo Smith-udvalg udarbejdet et kodeks, der beskriver syv af embedsmandens centrale pligter (Kodex VII). [12]

---

[9] Jens Peter Christensen m.fl.: Undersøgelseskommissioner (2002), side 261-262, og Jørgen Mathiassen: Forvaltningspersonellet (2000), side 202-204.

[10] Jens Peter Christensen m.fl.: Undersøgelseskommissioner (2002), side 270.

[11] Beretning om undersøgelse af visse forhold vedrørende post- og telegrafvæsnet (1985), side 958.

[12] Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen – Kodex VII, Finansministeriet 2015.

Nedenfor redegøres for nogle af de pligter, der gælder embedsmænd – både med og uden ledelsesansvar. Herefter redegøres nærmere for offentlige chefers ledelsesansvar og tilsynspligt.

2.2.1 Informations- og rådgivningspligten, sandhedspligten og andre udvalgte pligter

En central pligt for enhver embedsmand er pligten til at informere og rådgive korrekt og fyldestgørende i forhold til ledelsen for at sikre, at afgørelser træffes på et oplyst og lovmæssigt grundlag.

Pligten udspringer af det grundlæggende princip om lovmæssig forvaltning og har samtidig tæt sammenhæng med den sandhedspligt, der påhviler en embedsmand.[13] I denne forbindelse er fortielse i lige så høj grad en pligtforsømmelse som videregivelse af urigtige oplysninger.

Informations- og rådgivningspligten kan også ses som en spejling af ansvarsnormen for chefer, hvorefter en chef er berettiget til at gå ud fra, at de embedsmænd, der er underordnede i forhold til den pågældende, varetager sagerne lovligt og korrekt og orienterer chefen, hvis der er et problem, herunder et legalitetsproblem. Der henvises herom til afsnit 2.3.2 nedenfor.

En embedsmand er derfor også som udgangspunkt ansvarsfri, hvis vedkommende har informeret sin overordnede klart og tydeligt om en given problemstilling. Det er således beskrevet i Kodex VII under pligten "Ansvar og Ledelse":

> *Det ansvar, som overordnede har i organisationen, kommer også til udtryk, hvis der opstår tvivlsspørgsmål om f.eks. overholdelse af sandhedspligten eller om faglige spørgsmål. Sådanne tvivlstilfælde afgøres af den overordnede. Som samtidig hermed påtager sig det retlige ansvar for, at beslutningerne er rigtige.*[14]

Undtagelse hertil gøres dog, hvor chefens ordre er klart ulovlig eller udgør et klart brud på sandhedspligten. I sådant tilfælde har embedsmanden – hvis den overordnede fastholder sin ordre/beslutning efter klart og utvetydigt at være blevet gjort opmærksom på dens ulovlighed – pligt til at underrette den overordnedes umiddelbare foresatte. I Kodex VII er det anført, at den overordnede tillige samtidig skal underrettes.[15]

---

[13] Se herved eksempelvis Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen – Kodex VII, Finansministeriet 2015, side 27.

[14] Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen – Kodex VII, Finansministeriet 2015, side 40.

[15] Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen – Kodex VII, Finansministeriet 2015, side 41. og Jens Peter Christensen m.fl.: Undersøgelseskommissioner (2002), side 309.

Hvor ulovligheden/bruddet på sandhedspligten udspringer fra en ordre/beslutning fra den overordnedes foresatte, vil det påhvile embedsmanden at lægge et vist pres på sin overordnede ("slå i bordet") for at få denne til at sige fra over for den foresatte.[16]

2.2.2 Nærmere om offentlige chefers ledelsesansvar

Overordnet falder offentlige chefers tjenstlige pligter i forhold til deres ledelsesansvar i to kategorier.

Den ene vedrører tilfælde, hvor chefen selv har deltaget i sagsbehandlingen eller godkendt en ulovlig beslutning/afgørelse. Den anden vedrører sager, som chefen ikke har været involveret i eller orienteret om – også kaldet tilsynspligten.

Herudover gælder de almindelige embedsmandspligter, herunder dem, der er beskrevet ovenfor, naturligvis også for chefer.

Sager, hvor chefen har deltaget i sagsbehandlingen
En offentlig chef vil almindeligvis være berettiget til at gå ud fra, at de underordnede varetager sagerne lovligt og korrekt. Dette betyder også, at en chef almindeligvis kan lægge til grund, at de underordnede vil forelægge problemer, som de ikke selv kan løse, og sige til, hvis der i en given sag er et legalitetsproblem.

Chefens ansvar er således at sikre, at en given opgave varetages af personer med de nødvendige kompetencer, og at en sag er tilstrækkeligt oplyst, inden der træffes afgørelse.

Heraf følger også, at en chef skal sikre, at der foretages tilstrækkelige undersøgelser af eventuelle uregelmæssigheder i forvaltningen, som chefen bliver orienteret eller får mistanke om, og at der på denne baggrund handles adækvat med henblik på at sikre lovmæssig forvaltning – eventuelt efter forelæggelse opad i systemet.

Videre må en chef kunne stole på de underordnedes vurderinger inden for de områder, hvor de pågældende burde besidde særlig fagkundskab. Det vil dog have betydning for vurderingen af chefens ansvar, om det må forventes, at den pågældende chef i medfør af sin uddannelse eller erfaring har særlig fagkundskab inden for området, eller om der er tale om de allermest centrale retsregler inden for chefens forvaltningsområde.[17]

---

[16] Se herved Jens Peter Christensen m.fl.: Undersøgelseskommissioner (2002), side 309, der henviser til konklusioner i den tjenstlige undersøgelse i Tamil-sagen.

[17] Jens Peter Christensen m.fl.: Undersøgelseskommissioner (2002), side 279.

Tilsynspligten (sager, hvor chefen ikke har deltaget i sagsbehandlingen)
Det fremgår af ministeransvarslovens § 3, nr. 3, at en minister anses for medvirkende til en embedsmands handling, når ministeren *har fremmet handlingens udførelse ved ikke i rimeligt omfang at føre tilsyn og fastsætte instrukser*.

En lignende tilsynspligt antages – på uskrevet grundlag – også at gælde for offentlige chefer, der således er ansvarlige for, at der inden for vedkommende område føres tilsyn med sagernes behandling og fastsættes tilstrækkelige regler for sagsbehandlingen og arbejdsgange.

Hvis en chef skal pålægges et ansættelsesretligt ansvar for fejl begået af underordnede, herunder underordnede chefer, forudsætter det, at de begåede fejl kan tilskrives chefens tilsidesættelse af sin pligt til at sikre hensigtsmæssig og tilstrækkelig tilrettelæggelse af arbejdet og føre tilsyn hermed.

Der findes dog stort set ikke praksis, hvor der er fundet tilstrækkelig grundlag for at lade en offentlig chef ifalde ansvar for fejl og forsømmelser, hvor chefen ikke har deltaget i sagsbehandlingen eller har været orienteret herom. Et sådant ansvar kan dog principielt ikke udelukkes.[18]

Om det nærmere indhold af tilsynspligten for topchefer skriver Bent Unmack Larsen, at det påhviler

> *… styrelseschefen at drage omsorg for, at styrelses organisation til enhver tid er tilrettelagt på den mest hensigtsmæssige og økonomisk rationelle måde, at der etableres hensigtsmæssige forretningsgange for den virksomhed, som udøves af styrelsen, som sikrer, at meddelte bevillinger ikke overskrides, og at de afgørelser, der træffes af styrelsen, er af så høj kvalitet som muligt, både set i forhold til lovgivningens regler og til formålet med den af styrelsens udøvede virksomhed, at det af styrelsen anvendte personale set i forhold til opgavernes karakter har de bedst mulige kvalifikationer, og hvor det af ressourcehensyn er nødvendigt, at prioriteringen af de til styrelsen henlagte opgaver sker ud fra hensyn, som, set i forhold til målet med styrelsens virksomhed, må anses for bedste mulige. Det påhviler som led i denne ledelsesvirksomhed styrelseschefen løbende at overvåge, hvorledes styrelsen fungerer, og, hvor der er indikation herfor, at tage de initiativer, som er nødvendige for løsningen af disse opgaver, herunder, at han løbende modtager den information om styrelsens virksomhed, som opgaverne kræver.*[19]

[18] Jens Peter Christensen m.fl.: Undersøgelseskommissioner (2002), side 280.

[19] Bent Unmack Larsen, Styrelseschefers ansvar for fejl, forsømmelser og evt. tjenesteforseelser begået af underordnede chefer, herunder afdelingschefer, 1995, side 27.

Bent Unmack Larsen behandler styrelseschefers ansvar, men hans betragtninger må antages at være generelt relevante ved vurderingen af offentlige topchefers tilsynsforpligtelse.

2.3 Tjenstlige sanktioner

2.3.1 Tjenestemandsansatte embedsmænd

En arbejdsgiver, der efter de kriterier, der er nævnt i afsnit 2.1, finder, at en tjenestemand har begået en tjenesteforseelse, kan meddele tjenestemanden en disciplinær sanktion efter tjenestemandslovens § 24. Efter denne bestemmelse kan følgende sanktioner anvendes:

1. Advarsel
2. Irettesættelse
3. Bøde på indtil 1/25 af månedslønnen
4. Bøde på indtil halvdelen af månedslønnen
5. Overførsel til andet arbejde
6. Overførsel til andet arbejdssted eller stilling
7. Degradation
8. Afskedigelse (evt. med forkortet varsel, jf. tjenestemandslovens § 28)

Sanktionerne advarsel, irettesættelse og bøde indtil 1/25 af månedslønnen kan – med respekt af forvaltningsretlige regler, jf. umiddelbart nedenfor - meddeles uden videre. Øvrige sanktioner kræver som udgangspunkt afholdelse af tjenstligt forhør i henhold til tjenestemandslovens §§ 20-22, medmindre der foreligger uforbeholden skriftlig tilståelse (sanktioner nr. 4-5) eller forholdet er fastslået ved dom (sanktionerne nr. 6-8).

De forvaltningsretlige regler og principper gælder ved siden af tjenestemandsloven. Derfor gælder også de almindelige principper om proportionalitet ved sanktionsvalget, ligesom arbejdsgiveren ved meddelelse af disciplinær sanktion – med eller uden forudgående tjenstligt forhør – vil skulle iagttage de forvaltningsretlige regler, der gælder for afgørelser, herunder navnlig reglerne om forudgående (udvidet) høring og begrundelse, jf. også afsnit 2.3.2 nedenfor.

Gennemførelse af en disciplinær sag forudsætter, at den pågældende embedsmand fortsat er ansat. Er embedsmanden fratrådt, kan en disciplinær sag således ikke rejses.

Hvis en tjenestemand har handlet i strid med de normer, der gælder for den pågældendes stilling, og dette må tilskrives manglende dygtighed eller evner til at bestride stillingen, vil der som udgangspunkt ikke kunne blive tale om en disciplinær forfølgelse, da der ikke foreligger en tjenesteforseelse. Derimod vil det skulle vurderes, om der er grundlag en diskretionær afskedigelse; altså en skønsmæssigt begrundet afskedigelse af tjenestemanden efter de almindelige regler herom.

2.3.2 Overenskomstansatte embedsmænd, herunder kontraktansatte chefer

Som nævnt i afsnit 2.1 ovenfor er tjenesteforseelsesbegrebet det samme for tjenestemænd og overenskomstansatte.

For den overenskomstansatte embedsmand gælder imidlertid ikke samme regler om sanktioner og processuelle forhold, som følger af tjenestemandsloven, herunder navnlig reglerne om tjenstligt forhør.

Offentlige chefer ansat i henhold til rammeaftalen om kontraktansættelse af chefer i staten (herefter kontraktansatte chefer) betragtes i denne sammenhæng som overenskomstansatte embedsmænd.

Over for en overenskomstansat kan en tjenstlig forseelse sanktioneres med en advarsel eller afskedigelse (herunder bortvisning). Hvis en offentlig arbejdsgiver påtænker at sanktionere disciplinære forhold over for en overenskomstansat embedsmand, vil de almindelige regler om forvaltningsretlige afgørelser, herunder om begrundelsespligt og forudgående høring, skulle iagttages, på samme måde som det gælder for tjenestemandsansatte embedsmænd. Endvidere er afgørelser om disciplinære sanktioner omfattet af grundsætningen om udvidet partshøringspligt, hvorefter partshøringen ikke alene skal ske over sagens faktiske omstændigheder, men også skal angive myndighedens vurdering af sagens retlige og bevismæssige spørgsmål.

Ud over de forvaltningsretlige regler er myndigheden underlagt de almindelige ansættelsesretlige regler om afskedigelse, der følger af den relevante overenskomst og lovgivningen, herunder funktionærloven. Det betyder bl.a., at den overenskomstansatte vil kunne tilkendes godtgørelse for usaglig afskedigelse, hvis en efterfølgende prøvelse viser, at afskedigelsen ikke havde tilstrækkeligt grundlag.

For kontraktansatte chefer kan der gælde særlige regler for opsigelsesvarsler, jf. rammeaftalens § 9, stk. 2, ligesom der gælder særlige regler om fratrædelsesgodtgørelse, jf. rammeaftalens § 10.

Som ved tjenestemænd kræver indledning af en disciplinær sag, at den pågældende overenskomstansatte embedsmand fortsat er ansat.

3. Vurdering af enkeltpersoners eventuelle ansættelsesretlige ansvar

3.1 Indledende bemærkninger

Det materiale, som er indgået i vores undersøgelse, indeholder en betydelig mængde notater og mails mv., der er blevet udvekslet mellem medarbejdere, der har været beskæftiget helt eller delvist med udbytteskatteområdet.

Vi er således også i vores gennemgang stødt på navnene på en meget lang række medarbejdere, der kun i ganske korte sekvenser eller kun perifert optræder i det skriftlige materiale.

Da det ikke er muligt at vurdere, om disse medarbejdere måtte have begået fejl eller forsømmelser i tilknytning til sagen, jf. kommissoriet som gengivet ovenfor i afsnit 1, på et så summarisk grundlag, indeholder afsnit 3 nedenfor ikke vurderinger af disse personer, heller ikke selvom de måtte have en sådan placering i det organisatoriske hierarki i henholdsvis Skatteministeriet og SKAT, at man måtte forvente, at de pågældende havde haft indflydelse på det forløb, der er beskrevet i de foregående kapitler. Det gælder eksempelvis en række medarbejdere i Skatteministeriet, der af de nævnte grunde derfor ikke er nærmere vurderet nedenfor.

Afsnit 3 indeholder således alene en vurdering af de personer, hvis faktiske deltagelse i sagsbehandlingen mv. har kunnet udledes med en vis fasthed af det skriftlige materiale, og som organisatorisk er eller har været placeret i en stilling med tilhørende ansvar, der er relevant for sagen om refusion af udbytteskat.

Vi bemærker endvidere indledningsvis, at vi ved vores vurderinger har lagt til grund, at det forhold, at det ikke af det skriftlige materiale kan konstateres, hvad en medarbejder konkret har foretaget sig, ikke er ensbetydende med, at den pågældende intet har foretaget sig, endsige ikke har opfyldt sine tjenstlige pligter.

3.2 Ansættelsesretlige vurderinger

3.2.1 Peter Loft

Peter Loft blev udnævnt til departementschef (tjenestemandsansat) i Skatteministeriet i 1993. Den 21. marts 2012 blev han fritaget for tjeneste, og han vendte ikke tilbage, inden han senere fratrådte.

Peter Loft blev ved forelæggelsen af 9. oktober 2009, jf. kapitel 8, afsnit 7.1, ovenfor, orienteret om, at der var problemer i forhold til refusion af udbytteskat, som blandt andet bestod i, at det ikke kunne udelukkes, at der blev refunderet for meget kildeskat af udbytte. På denne baggrund iværksatte Peter Loft den undersøgelse, der mundede ud i SIRs rapport af 10. maj 2010.

Denne rapport blev forelagt for Peter Loft den 31. maj 2010 med indstilling om, at der blev indhentet udtalelse fra Juridisk Forum og Produktionsforum med henblik på fornyet samlet forelæggelse, jf. kapitel 10, afsnit 1, ovenfor.

Herefter modtog Peter Loft flere orienteringer, herunder om Produktionsforums nedsættelse af en arbejdsgruppe, den øvrige udvikling på området og status for arbejdsgruppens arbejde. Orienteringen skete bl.a. ved Jens Sørensens notat og orientering i forbindelse med Skatteministeriets Revisionsudvalgs møde den 31. marts 2011, jf. kapitel 10, afsnit 19, ovenfor.

Videre blev der sideløbende taget lovgivningsmæssige initiativer med henblik på at forbedre mulighederne for en sikker drift af udbytteadministrationen. Således blev skattekontrolloven ændret i 2009, hvorved der blev skabt hjemmel til at fastsætte regler om at harmonisere fristerne for angivelse af udbytteskat og indberetning af udbyttemodtagere, jf. kapitel 8, afsnit 5, ovenfor, og i november 2011 fik Peter Loft forelagt et udkast til en ny indberetningsbekendtgørelse, hvor denne hjemmel blev udnyttet, jf. kapitel 10, afsnit 34, ovenfor. Peter Loft må derfor berettiget have været af den opfattelse, at der også på lovgivningssiden skete en opfølgning, der understøttede arbejdet med udfordringerne på udbytteskatteområdet.

På det foreliggende grundlag er det vores vurdering, at Peter Loft igangsatte relevante initiativer på baggrund af de oplysninger, som han modtog, og at Peter Loft var berettiget til at gå ud fra, at hans medarbejdere sikrede, at sagen blev fremmet på en relevant og tilstrækkelig måde, og at han ville blive orienteret, hvis dette ikke var muligt, eller hvis risikobilledet ændrede sig, jf. herved afsnit 2.2 ovenfor.

Vi bemærker i denne forbindelse, at der i perioden efter SIRs rapport af 10. maj 2010 faktisk også blev udført fagligt relevant arbejde i de forskellige fora og den nedsatte arbejdsgruppe. Det fremgår således også af SIRs rapport af 30. maj 2013, jf. kapitel 11, afsnit 1.1, ovenfor, at SKAT efter SIRs opfattelse havde gjort en tilfredsstillende indsats i forhold til at indføre en fælles nettoafregning af udbytte til udenlandske aktionærer.

Uanset at det af SIRs rapport fra 2013 også kan udledes, at der burde have været iværksat yderligere initiativer, og at det er vores opfattelse, at Skatteministeriet i

ledelsesmæssig sammenhæng for tidligt afsluttede opfølgningen på revisionsrapporten af 10. maj 2010, jf. kapitel 15, afsnit 4.3.5, ovenfor, finder vi af de grunde, som vi har nævnt ovenfor, ikke grundlag for at bebrejde Peter Loft handlinger eller undladelser i forbindelse med opfølgningen på udbytteskatteområdet.

Sammenfattende finder vi i det materiale, der er indgået i vores undersøgelse, ikke grundlag for at fastslå, at Peter Loft skulle have forsømt sine tjenstlige pligter i forhold til Skatteministeriets tilsyn med SKATs udbetaling af refusion af udbytteskat.

3.2.2 Jens Brøchner

Jens Brøchner tiltrådte som departementschef (tjenestemandsansat) i Skatteministeriet den 29. maj 2012, hvilken stilling han fortsat bestrider.

I løbet af sidste halvdel af 2012 blev der – som et led i opfølgningen på de konstaterede problemer på udbytteskatteområdet – gennemført en ændring af skattekontrolloven og inddrivelsesbekendtgørelsen. En proces, som Jens Brøchner naturligt var involveret i, blandt andet i forbindelse med forelæggelser for skatteministeren af lovforslag og spørgsmål/svar i forbindelse med lovforslagets behandling i Folketinget.

Som angivet i kapitel 12, afsnit 65, ovenfor har Skatteministeriet oplyst over for Rigsrevisionen, at revisionsrapporten af 30. maj 2013 som følge af en beklagelig ekspeditionsfejl ikke blev behandlet i ministeriet. Der foreligger et resumé af rapporten, der var stilet til Jens Brøchner og bærer påtegningen "Læst". Som anført i kapitel 15, afsnit 5.2.2, ovenfor kan det dog konkluderes, at påtegningen ikke hidrører fra Jens Brøchner, men fra daværende revisionschef Kjeld Rasmussen, og vi kan således ikke konstatere, at rapporten eller resuméet heraf tilgik Jens Brøchner i forbindelse med rapportens aflæggelse.

Vi lægger til grund, at Jens Brøchner fik forelagt de indtægtslister, som tilgik Folketingets Finansudvalg og Skatteudvalg. Vi kan dog ikke på grundlag af det skriftlige materiale fastslå, om Jens Brøchner blev gjort opmærksom på de stigende udbetalinger af refusion (som ikke uden videre kunne udledes af indtægtslisterne) eller i øvrigt blev adviseret om, at der muligvis forelå et ændret risikobillede.

Videre lægger vi til grund, at Jens Brøchner ikke modtog de månedlige regnskaber, der tilgik blandt andet Skatteministeriet fra SKAT, Betaling og Regnskab. Disse regnskaber viste bl.a., hvor meget der blev udbetalt i udbytterefusion, og angav (fra juni 2014), at forklaringen på stigningen heri var amerikanske pensionskassers opkøb af aktier, jf. kapitel 7, afsnit 7.6.1.

Således har vi foretaget vores ansættelsesretlige vurdering af Jens Brøchner på grundlag af vores opfattelse af, at han ikke var bekendt med de vedvarende stigninger i refusionsudbetalingerne og den begrundelse, som SKAT angav herfor.

Jens Brøchner påtegnede, jf. kapitel 12, afsnit 10.2.1, ovenfor, den 27. august 2013 en forelæggelse af Rigsrevisionens beretning af 21. august 2013, som i pkt. 19 nævner SIRs Rapport af 30. maj 2013 og dennes overordnede konklusioner. Imidlertid nævnte hverken Rigsrevisionens konklusion eller forlæggelsen rapporten fra maj 2013 eller udfordringerne vedrørende udbytteskat i øvrigt.

Den 27. juni 2014 afgav SIR en rapport om SKATs opfølgning på revisionens anbefalinger og identificerede ikke-korrigerede fejl fra tidligere år, Rapporten blev forelagt Jens Brøchner, der resolverede, at den burde indgå i turnusanalysen af Betaling og Regnskab, jf. kapitel 12, afsnit 35.2, ovenfor. Rapporten fremhævede ikke specifikt opfølgningen på udbytteskatteområdet.

Det forhold, at turnusanalysen ikke udgjorde en tilstrækkelig og konkret reaktion på rapporten henset til det daværende risikobillede på udbytteskatteområdet, jf. kapitel 15, afsnit 5.2.4, ovenfor, medfører efter vores opfattelse ikke, at Jens Brøchner i ansættelsesretlig henseende kan bebrejdes handlinger eller undladelser i denne forbindelse. Herved lægger vi navnlig vægt på, at Jens Brøchner ikke på dette tidspunkt var udtrykkeligt orienteret om revisionsrapporten af 30. maj 2013, jf. ovenfor, og heller ikke i øvrigt var orienteret om det konkrete risikobillede for området, herunder at udbetalingerne af refusion var stigende.

Vi har alene grundlag for at fastslå, at Jens Brøchner fik forelagt én af de opfølgningsprotokoller, der efter den procedure, der var fastlagt herfor, alle skulle tilgå Skatteministeriet. Således fik Jens Brøchner i september 2014 forelagt opfølgningsprotokollen for 2. kvartal 2014, hvoraf status på SKATs opfølgning på SIRs rapport 30. maj 2013 fremgik. Det var angivet i forelæggelsen, at ministeriet løbende ville følge op på, at der var den fornødne fremdrift i implementeringen af anbefalingerne.

Jens Brøchner var berettiget til at lægge til grund, at der ville blive fortaget den relevante og tilstrækkelige opfølgning på rapporten, som angivet i forelæggelsen, og at han ville blive orienteret, hvis der ikke var den fornødne fremdrift, og/eller hvis risikobilledet for området ændrede sig. Vi kan ikke i det skriftlige materiale se, at en sådan orientering blev givet.

Jens Brøchner kan derfor heller ikke bebrejdes, at der ikke fra Skatteministeriets side blev søgt en (uddybende) forklaring på de betydelige stigninger i udbetaling af udbytterefusion (som han ikke var bekendt med), selvom Skatteministeriet herved

tilsidesatte i hvert fald den pligt til at føre udvidet tilsyn og styring med SKAT, som ministeriet selv havde påtaget sig, jf. herved kapitel 15, afsnit 5.2.5 og 6.3.5.

Vi bemærker dog, at vi på baggrund af det skriftlige materiale, der er indgået i vores undersøgelse, kun i begrænset omfang har kunnet fastlægge, hvilken sagsbehandling revisionsrapporten fra 2013, opfølgningsprotokollerne og de løbende regnskabsaflæggelser fra SKAT, måtte have givet anledning til i departementet, herunder hvad Jens Brøchner konkret foretog (eller eventuelt undlod at foretage) sig i den forbindelse.

Sammenfattende har vi på baggrund af det skriftlige materiale, som vi har haft til rådighed, ikke grundlag for at bebrejde Jens Brøchner handlinger eller undladelser i forbindelse med Skatteministeriets tilsyn med SKAT i forhold til forvaltningen af udbytteskatteområdet og udbetaling af udbytterefusion.

Vedrørende early warning af 7. juli 2015 og henvendelser om mulig svindel
SKATJura afgav den 7. juli 2015 en early warning til Skatteministeriet vedrørende aktielån og refusion af udbytteskat. Denne early warning blev først forelagt for Jens Brøchner i slutningen af august 2015 – tidligst den 28, jf. kapitel 12, afsnit 66.1, ovenfor. Den nævnte early warning har efter vores opfattelse ikke et indhold, der medførte, at SKAT havde indikation for at standse refusion af udbytteskat eller i øvrigt have indledt en generel gennemgang af området, jf. herved kapitel 15, afsnit 6.1, ovenfor, og vi finder vi derfor ikke anledning til nærmere at vurdere årsagerne til, at Jens Brøchner tilsyneladende først blev orienteret, ca. halvanden måned efter at SKATs early warning tilgik Skatteministeriet.

Vi kan ikke i det materiale, som er indgået i vores undersøgelse, konstatere, at Jens Brøchner blev gjort bekendt med henvendelserne om formodet svindel før den 21. august 2015. Jens Brøchner havde derfor ikke før dette tidspunkt mulighed for at fortage noget i anledning af sagen. Vi har i kapitel 15, afsnit 7.3, ovenfor vurderet, at SKATs orientering af Skatteministeriet om den formodede svindel burde være sket tidligere.

3.2.3 Jesper Rønnow Simonsen

Jesper Rønnow Simonsen var ansat som direktør i SKAT i henhold til rammeaftale for kontraktansættelse af chefer i staten fra 1. december 2012, indtil han fratrådte i august 2016.

Om ansvaret for direktøren i SKAT fremgår af de oversigter, som vi har modtaget fra SKAT:

Direktøren for SKAT er inden for rammerne af lovgivningen den øverste ansvarlige for opkrævningen af told, skatter og afgifter og den tilhørende sagsbehandling i forhold til borgere og virksomheder.

Direktøren for SKAT har den daglige ledelse af SKAT, herunder opgaven som øverste personaleleder og som ansvarlig for SKATs økonomi og eksterne kommunikation.

Stillingen omfatter det overordnede ansvar for styring, koordinering, prioritering og planlægning af den samlede opgaveløsning i SKAT, herunder den samlede ressourceallokering på tværs af organisationen. I den forbindelse indgår også det overordnede ansvar for at effektivisere opgaverne og for at udvikle SKATs visioner, strategier og politikker.

Direktøren for SKAT refererer til Skatteministeriets departementschef.

Vurderingen af Jesper Rønnow Simonsen består af to dele. Den første del vedrører den konkrete opfølgning på udbytteskatteområdet, som Jesper Rønnow Simonsen løbende var orienteret om, og den anden vedrører pligten til at sikre hensigtsmæssig organisering (offentlige chefers tilsynspligt).

Opfølgningen på de konstaterede problemer på udbytteskatteområdet

Efter SIRs rapporter vedrørende udbytteskatteområdet i henholdsvis 2010 og 2013 blev der, jf. kapitel 10, afsnit 2.3, og kapitel 12, afsnit 9.2.5, ovenfor, nedsat arbejdsgrupper, hvis fremdrift direktionen/SKATs direktion løbende fulgte op på, ligesom der som led i denne opfølgning blev taget flere lovgivningsinitiativer.

Opfølgningen på rapporten fra 2010 – som Jens Sørensen var ansvarlig for – var afsluttet på direktionsniveau, da Jesper Rønnow Simonsen tiltrådte den 1. december 2012. Ansvaret for opfølgningen på rapporten fra 2013 blev ved SKATs direktions beslutning af 17. juni 2013, jf. afsnit 12, afsnit 3, ovenfor, forankret hos direktøren for Kundeservice (Steffen Normann Hansen og senere Jonatan Schloss) og direktøren for Inddrivelse (Jens Sørensen). Umiddelbart efter blev der udarbejdet en handleplan, som direktør Jens Sørensen var ansvarlig for.

Kammeradvokaten har i sin Indberetning af 31. august 2016 ikke fundet grundlag for at bebrejde direktør Jens Sørensen handlinger eller undladelser i forbindelse med hans involvering i opfølgningen. Vi har ved denne undersøgelse heller ikke fundet grundlag for at bebrejde direktør Steffen Normann Hansen, jf. afsnit 3.2.5 nedenfor, eller direktør Jonatan Schloss, jf. afsnit 3.2.6 nedenfor, handlinger eller undladelser i forbindelse med deres involvering i samme. Vores vurderinger er som anført i nævnte afsnit foretaget i lyset af Kammeradvokatens vurdering af Jens Sørensen.

Jesper Rønnow Simonsen var som udgangspunkt berettiget til at lægge til grund, at de ansvarlige direktører foretog den nødvendige opfølgning, herunder havde det nødvendige overblik over processen, jf. afsnit 2 ovenfor.

SKATs direktion fik løbende forelagt opfølgningsprotokoller, hvoraf status på de aktiviteter, der var anført i handleplanen, fremgik, og direktionen godkendte flere gange udsættelser af fristerne for gennemførelsen af disse aktiviteter, jf. kapitel 12, afsnit 26.2, 32.2, 44.2 og 48.2, ovenfor.

Det er i det skriftlige materiale anført, at Jesper Rønnow Simonsen på et dialogmøde den 24. oktober 2013, jf. kapitel 12, afsnit 17.2, ovenfor, udbad sig en beskrivelse af, hvilke systemmæssige forbedringer der kunne løse de daglige udfordringer i udbytteadministrationen. Denne beskrivelse fik han imidlertid aldrig. Det materiale, som er indgået i vores undersøgelse, tyder så vidt ses ikke på, at Jesper Rønnow Simonsen har rykket herfor. Som følge af den øvrige opfølgning i direktionen, herunder den specifikke forankring af opfølgningen hos to direktionsmedlemmer, vil Jesper Rønnow Simonsens undladelse af at rykke for den udbedte beskrivelse i givet fald efter vores opfattelse ikke udgøre en tjenstlig forsømmelse fra hans side.

Den 27. juni 2014 afgav SIR en rapport om SKATs opfølgning på revisionens anbefalinger og identificerede ikke-korrigerede fejl fra tidligere år. Rapporten fremhævede ikke specifikt opfølgning på udbytteskatteområdet. På Jens Brøchners beslutning blev rapporten medtaget i den planlagte turnusanalyse af Betaling og Regnskab. Henset hertil og til de øvrige opfølgningsaktiviteter, der var iværksat og fremstod i fremdrift, jf. nedenfor, finder vi ikke, at rapporten af 27. juni 2014 i sig selv burde have fået Jesper Rønnow Simonsen til at genoverveje opfølgningen.

I februar 2015 godkendte SKATs direktion opfølgningsprotokollen for 4. kvartal 2014, og det fremgik heraf, at alle punkter i handlingsplanen vedrørende udbytteskat på nær ét nu var afsluttet. Videre fremgik det af opfølgningsprotokollen, at der havde været drøftelser med SIR om flere af punkterne.

Jesper Rønnow Simonsen må derfor have haft et indtryk af, at der i hvert fald på dette tidspunkt var fremdrift i opfølgningen på SIRs anbefalinger, ligesom det må have været en betryggende omstændighed, at SIR var inddraget i arbejdet.

I denne forbindelse bemærkes, at de godkendte regnskaber, hvoraf det fremgik, at udbytterefusionerne steg væsentligt, ikke tilgik direktionen i SKAT, men blev sendt til Skatteministeriets departement direkte fra Betaling og Regnskab. Regnskaberne tilgik i øvrigt ligeledes SIR og Rigsrevisionen.

Det fremgik dog af en beskrivelse i Kundeservicestrategien for 2014 (og 2015), jf. kapitel 12, afsnit 38.1, ovenfor, som direktionen godkendte, at der i de senere år havde været konstateret en væsentlig stigning i anmodninger om refusion af udbytteskat fra udbyttemodtagere i udlandet.

Det materiale, der er indgået i vores undersøgelse, viser så vidt ses ikke, at stigningen i refusion har været genstand for særskilt drøftelse i direktionen, eller at Jesper Rønnow Simonsen i øvrigt blev adviseret om omfanget af stigningerne og den begrundelse, som SKAT havde anvist herfor, og/eller at disse stigninger var udtryk for en ændret risiko, som krævede, at de aktiviteter, som var igangsat, blev taget op til ny vurdering.

Som nævnt ovenfor var Jesper Rønnow Simonsen efter vores vurdering berettiget til at lægge til grund, at de direktører, der var ansvarlige for opfølgningen, havde det fornødne overblik over opfølgningsarbejdet til at sikre en relevant og tilstrækkelig opfølgning på rapporten, herunder også i forhold til punkter som blev afsluttet i ledelsessammenhæng, og at han ville blive orienteret, hvis der ikke var den fornødne fremdrift og/eller risikobilledet for området ændrede sig.

Hertil kommer, at Jesper Rønnow Simonsen som nævnt ovenfor i hvert fald fra februar 2015 var orienteret om, at SIR var involveret i opfølgningsarbejdet, og han måtte derfor også af denne grund berettiget kunne gå ud fra, at han ville blive orienteret, hvis det igangsatte opfølgningsarbejde ikke var tilstrækkeligt.

Derfor finder vi – selvom det er vores opfattelse, at SKATs opfølgning på revisionsrapporten af 30. maj 2013, ikke var tilstrækkelig, jf. kapitel 15, afsnit 5.1.9 og 11.1.2, ovenfor – ikke grundlag for at bebrejde Jesper Rønnow Simonsen konkrete handlinger eller undladelser i denne forbindelse.

Vi finder heller ikke, at Jesper Rønnow Simonsen havde anledning til at iværksætte en nærmere undersøgelse af baggrunden for de stigende udbytterefusioner, jf. kapitel 15, afsnit 7.3.2, ovenfor, idet han alene var gjort bekendt hermed i form af en bemærkning i kundeservicestrategien, som i sig selv ikke kan antages at have fremstået alarmerende.

Vi lægger til grund, at Jesper Rønnow Simonsen blev orienteret om den early warning om aktielån, som SKATJura afgav den 7. juli 2015, og som blev forelagt for Skatteministeriets departementschef i slutningen af august 2015. Vi kan dog ikke af det skriftlige materiale se, hvornår eller hvordan en sådan orientering er sket. Efter vores opfattelse havde den nævnte early warning imidlertid ikke et indhold, der medførte, at SKAT havde indikation for at standse refusion af udbytteskat eller i øvrigt

have indledt en generel gennemgang af området, jf. herved kapitel 15, afsnit 6.1, ovenfor.

Vi kan konstatere, at Jesper Rønnow Simonsen blev orienteret om de udefra modtagne oplysninger om mulig svindel og den heraf følgende berostillelse af udbetaling af refusion af udbytteskat den 20. august 2015, det vil sige to uger efter, at SKAT havde besluttet at stille udbytterefusionen i bero, og det fremgår af skatteminister Karsten Lauritzens svar af 7. november 2015 til Folketingets Skatteudvalg på spørgsmål 30, jf. kapitel 13, afsnit 6.2.3, ovenfor, at Skatteministeriets ledelse blev mundtligt orienteret om sagen den 21. august 2015.

I en e-mail af 7. august 2015 til blandt andre Jens Sørensen og Anne Munksgaard bemærkede René Frahm Jørgensen, at han forestillede sig (*Jeg tænker, at …*), at Anne Munksgaard allerede havde orienteret Jesper Rønnow Simonsen (*Jesper R*) om *den mulige sag*. Vi kan imidlertid ikke af det skriftlige grundlag se, om en sådan orientering faktisk skete (forud for orienteringen den 20. august 2015).

Jesper Rønnow Simonsen var således ikke involveret i eller gjort bekendt med de (utilstrækkelige, jf. kapitel 15, afsnit 7.2.2, ovenfor) undersøgelser, der blev foretaget i forbindelse med de først modtagne oplysninger, ligesom han heller ikke ses involveret i beslutningen om først at berostille udbetalingen af udbytterefusion den 6. august 2015. Vi henviser til kapitel 15, afsnit 7.3, ovenfor.

Sammenfattende finder vi i det materiale, der er indgået i vores undersøgelse, ikke grundlag for at bebrejde Jesper Rønnow Simonsen handlinger eller undladelser i forbindelse med hans opfølgning på udbytteskatteområdet, der skete løbende og systematisk, og Jesper Rønnow Simonsen måtte i forbindelse hermed kunne stole på, at de orienteringer, han fik fra de ansvarlige direktører, var tilstrækkelige, samt at han ville blive orienteret, hvis arbejdet mødte udfordringer undervejs, som de ansvarlige ikke kunne løse, eller hvis risikobilledet ændrede sig, jf. også afsnit 2 ovenfor.

<u>Pligten til at sikre hensigtsmæssig organisering</u>
Vi har, jf. kapitel 15, afsnit 11.1.5, ovenfor, fastslået, at der i SKAT reelt ikke var det fornødne samlede overblik over forholdene omkring refusion af udbytteskat og opfølgningen hermed, og at organiseringen dermed var utilstrækkelig. Det rejser spørgsmålet, om dette kan bebrejdes Jesper Rønnow Simonsen.

Vi har ved vurderingen af dette spørgsmål lagt vægt på, at Jesper Rønnow Simonsen blev sat i spidsen for en organisation, der generelt havde betydelige udfordringer. Det gjaldt på det strukturelle plan, idet den hidtidige enhedsorganisation havde vist

sig at frembyde betydelige uhensigtsmæssigheder, særligt i forhold til de driftsmæssige aktiviteter, som er SKATs kerneopgave, jf. herom kapitel 5, afsnit 7, ovenfor. Det gjaldt også i forhold til svigtende IT-løsninger, herunder eksempelvis problemerne med EFI, og generelt i forhold til sikring af den almindelige drift, herunder problemerne med ejendomsværdibeskatningen. Der blev derfor sideløbende med arbejdet vedrørende udbytteskat søgt opfølgning på en lang række forhold. Flere af disse samtidige initiativer havde større eller mindre overlap med de problemer, der var knyttet til udbytteskat, herunder projekt God Processtyring og de turnusanalyser af en række af SKATs centrale funktioner, som Deloitte gennemførte i perioden fra 2014 og fremefter.

Endvidere fremgår det af det materiale, der er indgået i vores undersøgelse, at SKAT havde en generel og ikke-ubetydelig ressourceudfordring. Med andre ord skulle mange og ikke-uvæsentlige udfordringer løses med begrænsede ressourcer.

Vi finder herefter ikke grundlag for at bebrejde Jesper Rønnow Simonsen handlinger eller undladelser i relation til hans ansvar for at sikre en hensigtsmæssig organisering af SKAT. Herved lægger vi navnlig vægt på, at han fra 1. januar 2013 skulle forestå en meget væsentlig omorganisering i form af udskillelsen af SKAT som en selvstændig styrelse; at der blev taget adskillige initiativer til at løse de væsentlige driftsproblemer, der var i SKAT, samt at mulighederne for at optimere arbejdsgange og organisering reelt var begrænset af manglen på ressourcer.

Sammenfattende finder vi i det materiale, der er indgået i vores undersøgelse, ikke grundlag for at bebrejde Jesper Rønnow Simonsen handlinger eller undladelser i relation til hans involvering i forholdene omkring refusion af udbytteskat.

3.2.4 Jens Sørensen

Jens Sørensen var fra 1. januar 2009 til 31. december 2015 ansat som direktør (tjenestemandsansat). I perioden 2010-2012 var han regionsdirektør i Region Midtjylland, og i perioden 2013-2015 bestred han stillingen som direktør for Inddrivelse i SKAT.

Jens Sørensen var en af de fire chefer, der blev hjemsendt i september 2015, og Kammeradvokaten vurderede efterfølgende hans rolle. Herom fremgår af Kommissoriet for vores undersøgelse:

> *For så vidt angår de tre af fire hjemsendte chefer, hvis rolle i forbindelse med SKATs administration og refusion af udbytteskat, har været vurderet af Kammeradvokaten i den ovennævnte indberetning/forholdsfortegnelse af 31. august 2016, lægges*

de deri indeholdte konklusioner til grund, medmindre advokatundersøgelsen afdækker nye oplysninger af væsentlig betydning for bedømmelsen af forholdene.

Vores undersøgelse har ikke afdækket nye oplysninger af væsentlig betydning for vurderingen af Jens Sørensens forhold, herunder heller ikke i relation til forløbet hen over sommeren 2015, jf. kapitel 13, afsnit 3-6, ovenfor, som ikke i tilsvarende grad var afdækket, da Kammeradvokaten foretog sin vurdering af sagen.

Vi har i relation til dette forløb på visse (centrale) punkter ikke på det skriftlige grundlag kunnet klarlægge, hvilke informationer der tilgik Jens Sørensen, jf. afsnit 3.2.8 nedenfor, og hans mulige handlinger (eller undladelser) i forbindelse hermed. Det er således ikke muligt for os at konstatere, om Jens Sørensen blev orienteret om de første udefrakommende oplysninger om mulig svindel med udbytteskat.

Det kan derimod konstateres, at Jens Sørensen blev orienteret om nævnte oplysninger umiddelbart efter berostillelsen ved en e-mail fra René Frahm Jørgensen den 7. august 2015. Det fremgår heraf, at Jonatan Schloss ligeledes skulle være blevet orienteret, og at René Frahm Jørgensen forventede (*Jeg tænker, at …*), at Jesper Rønnow Simonsen (*Jesper R*) allerede var blevet orienteret. Det ses dog ikke, om der faktisk sker en orientering af Jesper Rønnow Simonsen før den 20. august 2015, hvorefter også Skatteministeriet blev orienteret (den 21. august 2015). Vi kan ikke fastslå, om Jens Sørensen fulgte op på René Frahm Jørgensens mail af 7. august 2015, eller om der i øvrigt tilgik ham oplysninger, der gav ham grund til at tro, at Jesper Rønnow Simonsen ikke blev orienteret. Jf. kapitel 13, afsnit 3.4, ovenfor.

Selvom det er vores opfattelse, at Jesper Rønnow Simonsen burde have været orienteret allerede i forbindelse med de første oplysninger – og senest den 7. august 2015, hvor også Skatteministeriet (senest) burde have været orienteret – har vi derfor ikke tilstrækkeligt grundlag til at vurdere, om Jens Sørensen kan bebrejdes handlinger eller undladelser i forbindelse med forløbet hen over sommeren 2015.

Vi henviser derfor til de konklusioner om Jens Sørensen, som Kammeradvokaten har anført i sin Indberetning af 31. august 2016.

3.2.5 Steffen Normann Hansen

Steffen Normann Hansen bestred fra 2010 stillingen som produktionsdirektør i Skatteministeriets Koncerncenter, indtil han den 1. april 2013 tiltrådte stillingen som direktør i Kundeservice i SKAT, som han bestred frem til 31. december 2013, hvor han fratrådte. Steffen Normann Hansen var tjenestemandsansat.

Kammeradvokaten vurderede i sin Indberetning af 31. august 2016 tre ledende medarbejdere i SKAT, herunder Jens Sørensen, der i perioden 2010-2012 var regionsdirektør i Region Midtjylland og i perioden 2013-2015 bestred stillingen som direktør for Inddrivelse. Jens Sørensen var ansvarlig for opfølgningen på SIRs rapport af 10. maj 2010, og stod – sammen med Steffen Normann Hansen indtil dennes fratræden – for opfølgningen på SIRs rapport af 30. maj 2013.

Kammeradvokaten fandt, at Jens Sørensen ikke kunne bebrejdes handlinger eller undladelser i forbindelse med sin involvering i administrationen af og opfølgningen på refusion af udbytteskat. Denne konklusion lægger vi til grund, jf. afsnit 3.2.4 ovenfor om vurdering af Jens Sørensen, og vi foretager således vores vurdering af Steffen Normann Hansen i lyset heraf.

Det fremgår af den håndskrevne påtegning på forelæggelsen fra oktober 2009 vedrørende problemerne på udbytteskatteområdet, jf. kapitel 10, afsnit 7.1, ovenfor, at daværende samfundsøkonomisk direktør Otto Brøns-Petersen fandt det *stærkt bekymrende*, at SKAT ikke havde foretaget sig tilstrækkeligt, og at han flere gange skulle have opfordret Steffen Normann Hansen til at *få set på sagen*.

På baggrund af den nævnte forelæggelse igangsatte daværende departementschef Peter Loft den undersøgelse af området, der resulterede i SIRs rapport af 10. maj 2010.
Udbytteskatteområdet havde været genstand for flere undersøgelser og rapporter allerede forud for SIRs rapport af 10. maj 2010. Imidlertid er der på baggrund af det gennemgåede skriftlige materiale – uagtet bemærkningen fra Otto Brøns-Petersen – ikke tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, at Steffen Normann Hansen forud for SIRs rapport fra maj 2010 var i besiddelse af en viden, der burde have fået ham til at foretage sig andet eller yderligere på et tidligere tidspunkt.

Steffen Normann Hansen sad i Produktionsforum, der nedsatte en arbejdsgruppe med henblik på en opfølgning på revisionsrapporten af 10. maj 2010. Herefter blev der to gange fulgt op på arbejdsgruppens arbejde – sidste gang den 27. juni 2011 (efter at arbejdsgruppen havde afgivet sin rapport), hvor Steffen Normann Hansen dog ifølge mødereferatet ikke deltog, jf. kapitel 10, afsnit 15, 17 og 26, ovenfor.

Videre deltog Steffen Normann Hansen, jf. kapitel 10, afsnit 19, ovenfor, i Skatteministeriets Revisionsudvalgs møde den 31. marts 2011, hvor Jens Sørensen – der var ansvarlig for opfølgningen – gav såvel en mundtlig som en skriftlig orientering om arbejdet.

Efter SIRs rapport af 10. maj 2010 var der tilsyneladende enighed i de forskellige ledelsesfora om, at det var en adækvat og tilstrækkelig reaktion på den kritiske rapport at nedsætte en arbejdsgruppe under Produktionsforum. Herefter blev Steffen Normann Hansen løbende orienteret om arbejdet, som Jens Sørensen var ansvarlig for.

Steffen Normann Hansen måtte derfor berettiget kunne gå ud fra, at arbejdet skred planmæssigt fremad, herunder at Jens Sørensen foretog den nødvendige opfølgning. Det forhold, at vi har fundet, at opfølgningen i ledelsessammenhæng på revisionsrapporten blev afsluttet på et utilstrækkeligt grundlag, jf. kapitel 15, afsnit 4.3.5, ovenfor, kan derfor ikke bebrejdes Steffen Normann Hansen.

Vi bemærker i denne forbindelse, at der i perioden efter rapporten i 2010 faktisk også blev udført fagligt relevant arbejde i de forskellige fora og den nedsatte arbejdsgruppe. Således fremgår det også af SIRs rapport af 30. maj 2013, at SKAT efter den interne revisions opfattelse havde gjort en tilfredsstillende indsats i forhold til at indføre en fælles nettoafregning af udbytte til udenlandske aktionærer.

SKATs direktion besluttede, jf. kapitel 12, afsnit 3, ovenfor, den 17. juni 2013, at det var direktørområderne Kundeservice, hvor Steffen Normann Hansen på dette tidspunkt var direktør, og Inddrivelse, der skulle stå for opfølgningen på SIRs revisionsrapport af 30. maj 2013. Allerede i juli 2013 blev der, jf. kapitel 12, afsnit 9, ovenfor, udarbejdet en handleplan, som senere blev præsenteret for og godkendt af den samlede direktion.

Sammenfattende finder vi ikke, at der er grundlag for at bebrejde Steffen Normann Hansen handlinger eller undladelser i forbindelse med hans involvering i opfølgningen på udbytteskatteområdet frem til december 2013, hvor han fratrådte.

3.2.6 Jonatan Schloss

Jonatan Schloss bestred stillingen som direktør for Kundeservice i SKAT fra 1. februar 2014 til 31. januar 2016, hvor han fratrådte. Jonatan Schloss var ansat i henhold til rammeaftale for kontraktansættelse af chefer i staten.

SKATs direktion besluttede den 17. juni 2013 – dvs. forud for Jonatan Schloss' tiltræden – at det var direktørområderne Inddrivelse og Kundeservice, der skulle stå for opfølgningen på SIRs revisionsrapport af 30. maj 2013.
Fra sin tiltræden var det således Jonatan Schloss, der – i stedet for Steffen Normann Hansen – havde ansvaret for opfølgningen sammen med direktøren for Inddrivelse, Jens Sørensen. I sin indberetning af 31. august 2016 vurderede Kammeradvokaten Jens Sørensens eventuelle ansættelsesretlige ansvar. Kammeradvokaten fandt, at

Jens Sørensen ikke kunne bebrejdes handlinger eller undladelser i forbindelse med sin involvering i administrationen af og opfølgningen på refusion af udbytteskat.

Denne konklusion lægger vi til grund, jf. afsnit 3.2.4 om vurdering af Jens Sørensen, og vi foretager således vores vurdering af Jonatan Schloss i lyset heraf.

Kort efter det nævnte direktionsmøde den 17. juni 2013 blev der udarbejdet en handleplan, og det fremgår af de opfølgningsprotokoller, som SKATs direktion løbende godkendte, at det var direktøren for Inddrivelse, Jens Sørensen, der var ansvarlig for opfølgningen på de fastlagte aktiviteter vedrørende udbytteskat.

I juli 2014 blev en beskrivelse af opfølgningen på processen vedrørende udbytteskat med titlen *Indberetning og afregning af udbytteskat* medtaget som en del af den dengang nye kundeservicestrategi, som Jonatan Schloss havde ansvaret for og præsenterede for SKATs direktion den 2. juli 2014, jf. kapitel 12, afsnit 38, ovenfor.

Af beskrivelsen "Indberetning og afregning af udbytteskat" fremgår det bl.a., at *der i de senere år konstateret en væsentlig stigning i anmodninger om refusion af udbytteskat fra udbyttemodtagere i udlandet.* (vores fremhævelse)

Det fremgik endvidere, at implementeringen af SIRs anbefalinger afhang af diverse processer, som fortsat ikke var afsluttet, ligesom der ikke var angivet en tidshorisont for arbejdets færdiggørelse.

Endelig fremgik det om ressourcer og forudsætninger, at de nødvendige *Systemændringer vil kræve, at der afsættes budget/midler og interne ressourcer til beskrivelse af krav til løsning,* samt at det igangsatte arbejde vedrørende kontrol og afstemning *skal tilpasses øvrige opgaver, og der kunne med fordel tilføres ressourcer til færdiggørelse af arbejdet i gruppen.* (vores fremhævelser)

Selvom kundeservicestrategien også omfatter opfølgning på udbytteskatteområdet, var det stadig Jens Sørensen, der var angivet som ansvarlig direktør i opfølgningsprotokollerne. Opfølgningen på processen med udbytteskat var således fortsat forankret i både Kundeservice og Inddrivelse.

Det viste sig efterfølgende, jf. kapitel 13, afsnit 10, ovenfor, at der ikke var klarhed om den nærmere ansvarsfordeling mellem direktørerne. Det kan generelt konstateres, at der var mange aktører inde over udbytteskatteområdet, og at dette medførte, at det nødvendige overblik over processen for opfølgning og udviklingen på området ikke blev etableret.

I februar 2015 godkendte SKATs direktion opfølgningsprotokollen for 4. kvartal 2014, hvoraf fremgik, at alle punkter i handleplanen vedrørende udbytteskat på nær ét nu var afsluttet, jf. kapitel 13, afsnit 54. 3 og 54.4, ovenfor. Videre fremgik det af opfølgningsprotokollen, at der havde været drøftelser med SIR om flere af punkterne. Direktionen – herunder Jonatan Schloss – må derfor have haft indtryk af, at der var fremdrift i opfølgningen på SIRs anbefalinger, ligesom det må have været en betryggende omstændighed, at SIR var inddraget i arbejdet.

Videre har det betydning for vores bedømmelse, at de generelle udfordringer i SKAT synes at have været betydelige, og at der blev søgt opfølgning på mange fronter sideløbende. I denne forbindelse tager vi også i betragtning, at det fremgår, at SKAT havde en generel og ikke ubetydelig ressourceudfordring. Med andre ord skulle mange og ikke-uvæsentlige udfordringer løses med begrænsede ressourcer. Vi henviser til afsnit 2 ovenfor.

Det materiale, der er indgået i vores undersøgelse, viser så vidt ses ikke, at stigningen i refusion (eller de specifikke ressourcespørgsmål, jf. kundeservicestrategien) har været genstand for særskilt drøftelse i direktionen, eller at direktionen i øvrigt blev adviseret om omfanget af stigningerne, og/eller at disse stigninger var udtryk for en ændret risiko, som krævede, at de aktiviteter, som var igangsat, måtte tages op til ny vurdering. I denne forbindelse finder vi, at angivelsen om stigningerne i kundeservicestrategien ikke kan antages i sig selv at have fremstået alarmerende.

De regnskaber, hvoraf det fremgik, at udbytterefusionerne steg væsentligt og vedvarende, samt at dette (fra juni 2014) blev begrundet med amerikanske pensionskassers opkøb af danske aktier, tilgik ikke direktionen i SKAT, men blev sendt til blandt andet Skatteministeriets departement direkte fra Betaling og Regnskab. Regnskabsaflæggelsen lå organisatorisk under direktørområdet Inddrivelse, hvor Jens Sørensen var direktør.

Vi kan ikke ud fra det skriftlige materiale fastslå, om Jonatan Schloss var orienteret om, at den arbejdsgruppe, der stod for opfølgningen på SIRs rapport af 30. maj 2013 – på trods af angivelserne om ressourceudfordringer i kundeservicestrategien – blev halveret fra 2014 til 2015. Det må dog i denne forbindelse fortsat tillægges vægt, at Jonatan Schloss sammen med den øvrige direktion måtte have indtryk af, at arbejdet skred fremad, jf. ovenfor.

Videre kan det ikke af det skriftlige materiale udledes, om Jonatan Schloss forud for afdækningen af den formodede svindel var orienteret om det afslag på bevilling til IT-løsning, som arbejdsgruppen modtog i marts 2015. Henset til den meget

stramme prioritering af udviklingsopgaver, som SKAT måtte foretage i denne periode, jf. kapitel 12, afsnit 55, ovenfor, forekommer det i øvrigt tvivlsomt, om han kunne have foranlediget afslaget ændret, hvis han havde været bekendt med det.

Selvom vi finder, at SKATs opfølgning på SIRs rapport af 30. maj 2013 ikke var tilstrækkelig, jf. kapitel 15, afsnit 5.1.9 og 10.1.3, ovenfor, finder vi ikke grundlag for, at Jonatan Schloss kan bebrejdes handlinger eller undladelser i forbindelse hermed. Herved har vi tillagt det betydning, at Kammeradvokaten har vurderet, at Jens Sørensen ikke har forsømt sine pligter, og at det efter vores vurdering var ham, der stod nærmest til at indse, at opfølgningen ikke var tilstrækkelig.

Vedrørende early warning om aktielån og henvendelser om mulig svindel

Vi lægger til grund, at Jonatan Schloss som medlem af SKATs direktion blev orienteret om den early warning om aktielån, som SKATJura afgav den 7. juli 2015, og som blev forelagt for departementschefen i slutningen af august 2015. Vi kan dog ikke af det skriftlige materiale se, hvornår eller hvordan en sådan orientering er sket. Efter vores opfattelse havde den nævnte early warning imidlertid ikke et indhold, der medførte, at SKAT havde indikation for at standse refusion af udbytteskat eller i øvrigt have indledt en generel gennemgang af området, jf. herved kapitel 15, afsnit 6.1, ovenfor.

Det er i en e-mail af 7. august 2015 fra René Frahm Jørgensen til blandt andre Jens Sørensen anført, at Susanne Thorhauge – ud fra sammenhængen antageligt den 6. eller 7. august 2015 – skulle have orienteret Jonatan Schloss om de udefrakommende oplysninger om mulig svindel og berostillelsen af udbetalingen af udbytteskat. Der er ikke noget, der tyder på, at Jonatan Schloss var bekendt med oplysningerne om formodet svindel forud herfor. Han havde derfor ikke anledning til at foretage sig noget i denne forbindelse på et tidligere tidspunkt.

Af e-mailen fra 7. juli 2015 (som ikke tilgik Jonatan Schloss) fremgår endvidere, at René Frahm Jørgensen forventede (*Jeg tænker, at …*), at Jesper Rønnow Simonsen (*Jesper R*) allerede var blevet orienteret. Vi kan dog ikke af det skriftlige materiale se, om Jesper Rønnow Simonsen faktisk blev orienteret før den 20. august 2015, hvorefter Skatteministeriet ligeledes straks (den 21. august 2015) blev orienteret.

Selvom det er vores opfattelse, at Jesper Rønnow Simonsen burde have været orienteret allerede i forbindelse med de første henvendelser – og senest den 7. august 2015, hvor også Skatteministeriet (senest) burde have været orienteret – har vi ikke tilstrækkeligt grundlag for at vurdere, om Jonatan Schloss kan bebrejdes handlinger eller undladelser i forbindelse med forløbet hen over sommeren 2015.

Sammenfattende finder vi i det materiale, der er indgået i vores undersøgelse, ikke grundlag for at bebrejde Jonatan Schloss handlinger eller undladelser i forbindelse med hans involvering i processen omkring udbetaling af refusion af udbytteskat.

3.2.7 Richard Hanlov

Richard Hanlov var i den periode, som vores undersøgelse omfatter, ansat som vicedirektør (tjenestemandsansat). I perioden 2010-2012 var han fagdirektør for Forretningsudvikling, og i perioden 2013-2015 bestred han stillingen som underdirektør for Udvikling i Kundeservice i SKAT.

Richard Hanlov var en af de fire chefer, der blev hjemsendt i september 2015, og Kammeradvokaten vurderede efterfølgende hans rolle. Herom fremgår af kommissoriet for vores undersøgelse:

> *For så vidt angår de tre af fire hjemsendte chefer, hvis rolle i forbindelse med SKATs administration og refusion af udbytteskat, har været vurderet af Kammeradvokaten i den ovennævnte indberetning/forholdsfortegnelse af 31. august 2016, lægges de deri indeholdte konklusioner til grund, medmindre advokatundersøgelsen afdækker nye oplysninger af væsentlig betydning for bedømmelsen af forholdene.*

Vores undersøgelse har ikke afdækket nye oplysninger af væsentlig betydning for vurderingen af Richard Hanlovs forhold, herunder heller ikke i relation til forløbet henover sommeren 2015, jf. kapitel 13, navnlig afsnit 3-6, ovenfor, som ikke i tilsvarende grad var afdækket, da Kammeradvokaten vurderede sagen.

Vi henviser derfor til de konklusioner om Richard Hanlov, som Kammeradvokaten har anført i sin Indberetning af 31. august 2016.

3.2.8 René Frahm Jørgensen

René Frahm Jørgensen var ansat som underdirektør i SKAT for Betaling og Regnskab under direktørområdet Inddrivelse fra 1. april 2013, til han blev hjemsendt den 24. september 2015, hvorefter han fratrådte. René Frahm Jørgensen var ansat i henhold til rammeaftale for kontraktansættelse af chefer i staten.

Forud herfor var han afdelingsleder i Kundeservice i Region Midtjylland.

Om ansvaret for underdirektøren for Betaling og Regnskab fremgår af de oversigter, som vi har modtaget fra SKAT:

Afdelingen Betaling og Regnskab har ansvaret for håndtering og administration af betalings- og regnskabsområdet. Afdelingen skal sikre aflæggelse af korrekt regnskab for opkrævningen af det offentlige provenu.

- *Angivelser inkl. opfølgning og rykning for manglende angivelser*
- *Indbetalinger, udbetalinger og modregninger – herunder afstemninger*
- *Telefoniske henvendelser inkl. ansvaret på betalingsaftaler, hvor SKAT er fordringshaver*
- *Behandling af anmodninger om fritagelser for renter og gebyrer, hvor SKAT er fordringshaver*
- *Aflæggelse af § 38-regnskabet*
- *Support, drift og vedligeholdelse på SAP38*
- *Ekstern kontakt omkring regnskabsaflæggelsen til Rigsrevisionen, SKATs Interne Revision, Moderniseringsstyrelsen, Danske Bank, Nets, Danmarks Nationalbank og EU*
- *Sager om indsigelser og aktindsigt for hele Inddrivelse*
- *Styring og opfølgning på revisioner i Inddrivelse*

Dorthe Pannerup Madsen, der var funktionsleder og pr. 1. juni 2013 havde ansvar for regnskabsopgaverne vedrørende udbytteskat, refererede direkte til René Frahm Jørgensen, der selv refererede til SKATs direktør for Inddrivelse, Jens Sørensen.

I sin Indberetning af 31. august 2016 vurderede Kammeradvokaten et eventuelt ansættelsesretligt ansvar for både Dorthe Pannerup Madsen og Jens Sørensen. Kammeradvokaten fandt, at Jens Sørensen ikke kunne bebrejdes handlinger eller undladelser i forbindelse med sin involvering i administrationen af og opfølgningen på refusion af udbytteskat. Efter en opfølgende tjenstlig samtale med Dorthe Pannerup Madsen konkluderede SKAT på baggrund af Kammeradvokatens konklusioner sammenholdt med det, der var fremkommet ved samtalen, at heller ikke Dorthe Pannerup Madsen havde begået en tjenesteforseelse.

Vi lægger disse konklusioner til grund, jf. afsnit 3.2.4 ovenfor og 3.2.11 nedenfor om henholdsvis Jens Sørensen og Dorthe Pannerup Madsen, og vi har således foretaget vurderingen af René Frahm Jørgensen i lyset heraf.

<u>Vedrørende opfølgningen på SIRs rapport af 30. maj 2013</u>
Procesejeransvaret for opfølgningen på SIRs rapport af 30. maj 2013 lå i kontoret Afregning Erhverv under direktørområdet Kundeservice, idet opfølgningen dog skete i samarbejde med medarbejdere fra blandt andet Betaling og Regnskab.

Således blev den handleplan, der blev udarbejdet som opfølgning på revisionsrapporten, udarbejdet i samarbejde mellem Afregning Erhverv og Betaling og Regnskab. Handleplanen blev godkendt af René Frahm Jørgensen, jf. også hans egen angivelse i e-mail af 20. august 2015 til Jens Sørensen, jf. kapitel 13, afsnit 5.2.2, ovenfor. Herudover lader det på baggrund af det skriftlige materiale til, at René Frahm Jørgensen foretog en løbende opfølgning over for procesejer. Han anførte herudover i en mail af 17. februar 2015 til Jens Sørensen, at Dorthe Pannerup Madsen var i tæt dialog med procesejerne.

Det fremgår af det materiale, der er indgået i vores undersøgelse, at Jesper Rønnow Simonsen på et dialogmøde den 24. oktober 2013 udbad sig en beskrivelse af, hvilke systemmæssige forbedringer der kunne løse de daglige udfordringer i udbytteadministrationen. Lisbeth Rømer udarbejdede til brug herfor et notat dateret den 20. november 2013. I notatet blev navnlig udfordringerne i forhold til den manglende afstemning mellem betaling og refusion af den indeholdte udbytteskat samt de tekniske udfordringer i forhold til at etablere en sådan afstemning beskrevet. Notatet ses imidlertid ikke at være tilgået Jesper Rønnow Simosen, og René Frahm Jørgensen anførte i sin e-mail af 15. december 2013,jf. kapitel 12, afsnit 18.3.2, ovenfor, til blandt andre Dorthe Pannerup Madsen, at

> *Det var min plan, at notatet skulle gå til Jesper R, som opfølgning på vores dialogmøde med ham. Nu synes jeg, det vil give bedre mening, at vi trykker på i forhold til samarbejdet med afregning erhverv.*

Efter vores opfattelse havde det været hensigtsmæssigt, hvis René Frahm Jørgensen havde sendt Lisbeth Rømers notat til Jesper Rønnow Simonsen. Det er imidlertid også vores opfattelse, at beslutningen om ikke at videregive notatet var udtryk for en fejlvurdering. En fejlvurdering udgør ikke i sig selv en tjenesteforseelse, jf. afsnit 2.2 ovenfor.

Vi kan heller ikke i øvrigt på det foreliggende grundlag fastslå, at René Frahm Jørgensen skulle have forsømt sine tjenstlige pligter i forbindelse med opfølgningen på SIRs rapport af 30. maj 2013, jf. herom vores bemærkninger i kapitel 15, afsnit 5.1.9 og 10.1.3, ovenfor. Herved lægger vi vægt på, at procesejeransvaret ikke lå under René Frahm Jørgensen (men under Richard Hanlov, hvis ansvar Kammeradvokaten har vurderet), at han synes at have foretaget en vis løbende opfølgning på arbejdet over for procesejer, og at direktionen modtog løbende orienteringer om fremdriften i arbejdsgruppens arbejde.

Vi har i kapitel 15, afsnit 5.1.9 og 10.1.3, ovenfor fundet, at flere af de iværksatte aktiviteter var blevet markeret som afsluttet på utilstrækkeligt grundlag. Vi har dog ikke af det skriftlige materiale med tilstrækkelig sikkerhed kunnet fastslå, dels hvem

der afgjorde, at en aktivitet var afsluttet, og dels om det burde have stået klart for den eller de pågældende, at den gennemførte aktivitet var utilstrækkelig.

Videre bemærker vi, jf. kapitel 12, afsnit 62.3, ovenfor, at René Frahm Jørgensen også sad i styregruppen for den Turnusanalyse, som Deloitte gennemførte i perioden august 2014-marts 2015, og som må antages delvist at have haft sammenfald med opfølgningen på udbytteskatteområdet. Således deltog René Frahm Jørgensen i en opfølgning på flere niveauer, og direktionen var orienteret om alle processer og fremdriften heri.

I anledning af en forespørgsel fra Jesper Rønnow Simonsen i august 2015 blev det klart, at Betaling og Regnskab ikke havde fulgt op på en anmodning fra Indsats (Store Selskaber), der gennemførte et indsatsprojekt, hvorefter der skulle ske kontrol af visse anmodninger om tilbagebetaling af indeholdt udbytteskat.

Kontrolpunktet vedrørende udbytterefusion var et led i opfølgningen på lov nr. 591 af 18. juni 2012, hvorved kildeskattelovens § 69 B blev indsat i loven. Af lovforslagsbemærkningerne til denne bestemmelse fremgik, jf. kapitel 10, afsnit 40.3.4, ovenfor: *Det må forventes, at skattemyndighederne fremover vil øge fokuseringen og kontrollen vedrørende tilbagebetaling af kildeskatter.*

Således anmodede Store Selskaber i 2014, jf. kapitel 12, afsnit 42.1, ovenfor, udbytteadministrationen om at blive informeret om alle nye refusionsanmodninger vedrørende udbytter, renter eller royalties over 1 mio. kr., hvor der ikke var en dobbeltbeskatningsaftale mellem kildestaten (Danmark) og beløbsmodtageren (domicillandet).

Det må imidlertid på baggrund af det skriftlige materiale lægges til grund, at hverken René Frahm Jørgensen eller Dorthe Pannerup Madsen modtog den nævnte anmodning, og vi kan på grundlag af det materiale, der er indgået i vores undersøgelse, ikke udlede, hvem i udbytteadministrationen der eventuelt skulle have modtaget denne.

Det materiale, som er indgået i vores undersøgelse, indeholder så vidt ses ikke spor af, at Store Selskaber fulgte op på den manglende tilbagemelding. Vi kan på det skriftlige grundlag ikke nærmere fastslå, hvad der er foregået i denne forbindelse.

Vi har på denne baggrund ikke grundlag for at bebrejde René Frahm Jørgensen handlinger eller undladelser i anledning af den manglende opfølgning på anmodningen fra Store Selskaber.

<u>Vedrørende viden om stigende refusion af udbytteskat</u>

René Frahm Jørgensen skulle sammen med kontorchefen for § 38-kontoret hver måned godkende og indsende et SAP38-regnskab til blandt andre Skatteministeriet, Rigsrevisionen og SIR. De månedlige regnskaber tilgik Skatteministeriet mv. direkte fra Betaling og Regnskab og tilgik således ikke SKATs direktion, jf. kapitel 7, afsnit 4.9.2, ovenfor.

Stigningen i udbetaling af refusion af udbytteskat fremgik af disse regnskaber, og det var fra og med juni 2014 anført heri, at stigningen skyldtes amerikanske pensionskassers opkøb af aktier. For en nærmere beskrivelse henvises til kapitel 7, afsnit 7.6, ovenfor.

Efter vores opfattelse ville det havde været naturligt – og hensigtsmæssigt – hvis René Frahm Jørgensen havde sikret sig, at Jens Sørensen og/eller direktionen var bekendt med de store og vedvarende stigninger i udbetaling af refusion. Dette navnlig henset til René Frahm Jørgensens viden om problemerne på udbytteskatteområdet, herunder at der ikke blev foretaget afstemning mellem betaling og refusion af udbytteskat.

Det kan ikke på baggrund af det skriftlige materiale konstateres, at René Frahm Jørgensen sikrede sig dette.

Videre synes omfanget af stigningerne også at kræve en nærmere undersøgelse – igen navnlig i lyset af René Frahm Jørgensens viden om områdets udfordringer. Det er vores opfattelse, at René Frahm Jørgensen burde have iværksat en grundigere afdækning af forholdene bag de meget betydelige stigninger, og at den opfølgning, som han foretog, derfor var utilstrækkelig.

Vi må imidlertid fremhæve, at vi af det skriftlige materiale ikke har kunnet konstatere, at Skatteministeriets departement, SIR eller Rigsrevisionen stillede spørgsmål ved eller på anden måde fulgte op på de store stigninger og forklaringen herpå, uanset at denne umiddelbart synes utilfredsstillende i lyset af stigningernes størrelse.

<u>Vedrørende early warning om aktielån</u>

Det fremgår af en e-mailveksling fra september 2015, jf. kapitel 12, afsnit 66.2, ovenfor, at René Frahm Jørgensen ikke var bekendt med den early warning vedrørende aktielån og udbyttebeskatning, som SKATJura afgav den 7. juli 2015, og som blev forelagt for departementschefen ultimo august 2015. René Frahm Jørgensen havde derfor ikke grund til at fortage noget i den anledning.

<u>Vedrørende viden om henvendelser om mulig svindel og standsning af refusion</u>

Et notat af 8. januar 2016, jf. kapitel 13, afsnit 3.3.1, ovenfor, angiver, at Anne Munksgaard, jf. afsnit 3.2.14 nedenfor, underrettede René Frahm Jørgensen i forbindelse med, at SKAT i sommeren 2015 modtog de første oplysninger om formodet svindel.

Anne Munksgaard nævnte efter det oplyste kun, at anmeldelsen berørte en medarbejder i Høje Taastrup, der sad med blanketter. René Frahm Jørgensen skulle hertil have oplyst, at en tidligere anmeldelse var blevet undersøgt, hvorved det blev konstateret, at der ikke var realitet heri. Det må dog lægges til grund, at René Frahm Jørgensen først efter anmeldelsen til Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet var bekendt med den sag om medarbejderligning, der havde været mod den pågældende medarbejder.

Vi kan ikke på grundlag af det skriftlige materiale fastslå, hvilket nærmere indhold denne underretning til René Frahm Jørgensen havde, eller hvilken sagsbehandling René Frahm Jørgensen eventuelt foretog i anledning heraf, herunder om han orienterede Jens Sørensen eller andre herom. Vi har derfor ikke tilstrækkeligt grundlag for at vurdere, hvorvidt René Frahm Jørgensen har forsømt sine pligter i forbindelse med den underretning, han angivelig fik, efter at SKAT havde modtaget de første oplysninger om mulig svindel med udbytterefusion.

Vi kan konstatere, at beslutningen om at berostille udbetalingen af refusion af udbytteskat den 6. august 2015 udsprang af et møde samme dag. Vi kan dog ikke se, hvem der traf den endelige beslutning om berostillelsen. I det nævnte møde deltog blandt andet tre medarbejdere fra Betaling og Regnskab, herunder Dorthe Pannerup Madsen, der som nævnt refererede direkte til René Frahm Jørgensen.

René Frahm Jørgensen sendte, jf. kapitel 13, afsnit 3.4.1, ovenfor, den 7. august 2015 i en e-mail til blandt andre Jens Sørensen, hvori han orienterede om, at Betaling og Regnskab var blevet kontaktet af Særlig Kontrol vedrørende en anmeldelse, og at e-mailen udgjorde en early warning, der skulle behandles fortroligt. E-mailen var endvidere vedhæftet et referat af mødet den 6. august 2015. Endelig fremgik det af e-mailen, at Jonatan Schloss allerede var orienteret af Susanne Thorhauge, samt at René Frahm Jørgensen forestillede sig (*Jeg tænker, at …*), at Anne Munksgaard allerede havde orienteret *Jim* (formentlig Jim Sørensen) og *Jesper R* om *den mulige sag*. Vi kan imidlertid ikke se, om Jesper Rønnow Simonsen faktisk fik en orientering (forud for orienteringen den 20. august 2015).

Det er vores vurdering, at Jesper Rønnow Simonsen – i lyset af problemerne på udbytteskatteområdet og de væsentlige stigninger i udbetaling af refusion – burde have været orienteret om oplysningerne om mulig svindel, allerede i forbindelse med at SKAT modtog de første oplysninger herom. Videre er det vores opfattelse,

at han burde være orienteret senest den 7. august 2016, hvor Skatteministeriet ligeledes (senest) burde have været orienteret.

Imidlertid må det konstateres, at René Frahm Jørgensen orienterede sin overordnende, direktør Jens Sørensen, at han var bekendt med at også direktøren for Kundeservice, Jonatan Schloss, var orienteret, og at han udtrykkeligt lagde til grund, at underdirektør Anne Munksgaard orienterede Jim Sørensen og Jesper Rønnow Simonsen.

Selvom det er vores vurdering, at der var grundlag for at sætte udbytterefusionen i bero på et tidligere tidspunkt, jf. kapitel 15, afsnit 7.2.4, ovenfor, og at orienteringen af Jesper Rønnow Simonsen og Skatteministeriet ikke var rettidig, finder vi sammenfattende ikke tilstrækkeligt grundlag for at bebrejde René Frahm Jørgensen handlinger eller undladelser i denne forbindelse.

Vedrørende tiden efter orienteringen af Jesper Rønnow Simonsen om standsningen af udbetaling af refusion

Den 24. august 2015, jf. kapitel 13, afsnit 6, ovenfor, modtog René Frahm Jørgensen sammen med en række ledende medarbejdere en kopi af en forelæggelse for skatteministeren vedrørende "Mistanke om omfattende økonomisk kriminalitet begået mod SKAT", der indeholdt to notater – hvoraf det ene var et udkast til orientering af Folketingets Skatteudvalg – der urigtigt angav, at der var 6.000 verserende anmodninger om refusion.

Samme dag sendte han, jf. kapitel 13, afsnit 6.2.4, ovenfor, en e-mail til Dorthe Pannerup Madsen, hvoraf fremgik:

> *Til egen orientering. Bemærk, at der står de ca. 6.000 anmodninger – det gør vi ikke noget ved (og jeg siger ikke yderligere vedrørende dette).*

Det må på denne baggrund antages, at René Frahm Jørgensen vidste, at tallet var urigtigt, og at han på trods heraf valgte ikke at berigtige oplysningerne.

Dorthe Pannerup Madsen angav i sit svar på René Frahm Jørgensens e-mail, at der reelt var 10.198 verserende refusionssager.

René Frahm Jørgensens beslutning om at undlade at berigtige urigtige oplysninger givet til ministeren – og Folketingets Skatteudvalg – er i strid med sandhedspligten og udgør derfor som udgangspunkt i sig selv en tjenesteforseelse.

René Frahm Jørgensen er imidlertid ikke længere ansat i SKAT, og der kan derfor ikke gøres et ansættelsesretligt ansvar gældende over for ham.

3.2.9 Susanne Thorhauge

Susanne Thorhauge var fra den 15. maj 2012 kontorchef i Erhvervsafregning, og fra 1. april 2013 og indtil hun fratrådte sin stilling i SKAT den 15. juli 2015, var hun kontorchef i kontoret Afregning Erhverv (senere Selskaber og Digitalisering). Susanne Thorhauge var tjenestemandsansat.

Susanne Thorhauge refererede til underdirektør Richard Hanlov, hvis involvering Kammeradvokaten har vurderet i sin Indberetning af 31. august 2016. Kammeradvokaten fandt, at Richard Hanlov ikke kunne bebrejdes handlinger eller undladelser i forbindelse med sin involvering i opfølgningen på området for refusion af udbytteskat.

Denne konklusion lægger vi til grund, jf. afsnit 3.2.7 ovenfor om vurdering af Richard Hanlov, og vi foretager således vores vurdering af Susanne Thorhauge i lyset heraf.

Det var kontoret Afregning Erhverv/Selskaber og Digitalisering, der havde det overordnede ansvar for processen for udbytteskatteområdet (procesejer) efter SIRs revisionsrapport af 30. maj 2013. Opfølgningen på revisionsrapporten skete i henhold til en handleplan, som Betaling og Regnskab havde udarbejdet i samarbejde med Afregning Erhverv. Det daglige arbejde hermed blev varetaget af en af kontorets medarbejdere, chefkonsulent Jeanette Nielsen, i samarbejde med medarbejdere fra Betaling og Regnskab.

Det materiale, der er indgået i vores undersøgelse, viser, at Susanne Thorhauge deltog aktivt i og havde en tæt opfølgning med Jeanette Nielsens arbejde med opfølgningen på den udarbejdede handleplan.

Ud over det løbende samarbejde, der var mellem Jeanette Nielsen og medarbejdere fra Betaling og Regnskab, synes Susanne Thorhauge ligeledes at have været i løbende dialog med underdirektør René Frahm Jørgensen om arbejdet og dets status.

I juni 2014 udarbejdede Afregning Erhverv en beskrivelse til Kundeservices direktør Jonatan Schloss af status for arbejdet med udbytteskatteområdet til brug for den fremtidige kundeservicestrategi. Af beskrivelsen fremgår det bl.a., at *der i de senere år konstateret en væsentlig stigning i anmodninger om refusion af udbytteskat fra udbyttemodtagere i udlandet*, at de nødvendige *Systemændringer vil kræve, at der afsættes budget/midler og interne ressourcer til beskrivelse af krav til løsning*, samt at det igangsatte arbejde vedrørende kontrol og afstemning *skal tilpasses øvrige opgaver,*

og der kunne med fordel tilføres ressourcer til færdiggørelse af arbejdet i gruppen. (vores fremhævninger)

Beskrivelsen blev medtaget som bilag til SKATs kundeservicestrategi af juli 2014 (og juli 2015), som SKATs direktion godkendte.

Herudover blev direktionen løbende orienteret om fremdriften, ligesom den samtidig løbende godkendte udsættelserne af fristerne for opfølgningen på fastsatte aktiviteter.

SIR konstaterede efterfølgende i sin rapport af 24. september 2015, jf. kapitel 12, afsnit 65.2, ovenfor, at flere af de fastsatte aktiviteter var blevet markeret som afsluttet på utilstrækkeligt grundlag. Vi har dog ikke af det skriftlige materiale med tilstrækkelig sikkerhed kunnet fastslå, dels hvem der afgjorde, at en aktivitet skulle angives som afsluttet, og dels om det burde have stået klart for den eller de pågældende, at den gennemførte aktivitet var utilstrækkelig.

Det skal også bemærkes, at den nedsatte arbejdsgruppe – på trods af angivelserne i beskrivelsen i kundeservicestrategien – blev reduceret fra 4 til 2 medlemmer fra 2014 til 2015, og at Afregning Erhverv i marts 2015 fik afslag på en ansøgning om bevilling af midler til beskrivelse af krav til en systemløsning, der var nævnt i kundeservicestrategien.

Vi har på denne baggrund ikke grundlag for at antage, at Susanne Thorhauge ikke skulle have ført et tilstrækkeligt tilsyn med det opfølgningsarbejde, der var forankret i hendes kontor, eller at hendes orienteringer opad i organisationen skulle have været utilstrækkelige henset til hendes viden. Vi tager i denne forbindelse også i betragtning, at Susanne Thorhauges kontor – som de øvrige dele af SKAT – var udfordret af manglende ressourcer, hvilket hun gjorde ledelsen opmærksom på.

Det materiale, der er indgået i vores undersøgelse, giver så vidt ses ikke grundlag for at fastslå, at Susanne Thorhauge var orienteret om den early warning om aktielån, som SKATJura afgav den 7. juli 2015, og som blev forelagt for departementschefen i slutningen af august 2015. Efter vores opfattelse havde den nævnte early warning imidlertid ikke et indhold, der medførte, at SKAT havde indikation for at standse refusion af udbytteskat eller i øvrigt have indledt en generel gennemgang af området, jf. herved kapitel 15, afsnit 5.2.7

Der er så vidt ses heller ikke noget, der tyder på, at Susanne Thorhauge var bekendt med henvendelserne om formodet svindel, før SKAT den 6. august 2015 stillede refusionen af udbytteskat i bero.

Vi kan konstatere, at beslutningen om at berostille udbetalingen af refusion af udbytteskat den 6. august 2015 udsprang af et møde samme dag. Vi kan dog ikke se, hvem der traf den endelige beslutning om berostillelsen.

Susanne Thorhauge deltog ikke selv i det nævnte møde. Det gjorde imidlertid Jeanette Nielsen, der refererede til Susanne Thorhauge, og som antageligt orienterede Susanne Thorhauge om det, der var sket på mødet. Det fremgår således, jf. kapitel 13, afsnit 3.4.1, ovenfor, af en mail af 7. august 2015 fra René Frahm Jørgensen til blandt andre Jens Sørensen, at Susanne Thorhauge havde underrettet Jonatan Schloss om sagen. Vi ikke kan se, om Susanne Thorhauge ligeledes underrettede Richard Hanlov, hvilket imidlertid ikke ændrer på, at Susanne Thorhauge efter vores opfattelse har opfyldt sin pligt til at informere opad i systemet i forhold til sin viden om formodet svindel med udbytterefusion, jf. afsnit 2.2.1 ovenfor.

Sammenfattende finder vi derfor i det materiale, der er indgået i vores undersøgelse, ikke grundlag for at bebrejde Susanne Thorhauge handlinger eller undladelser i forbindelse med hendes involvering i opfølgningen på udbytteskatteområdet.

3.2.10 Jeanette Nielsen

Jeanette Nielsen blev ansat som fuldmægtig (overenskomstansat) i Told Skat den 1. oktober 1998 og blev senere udnævnt til chefkonsulent. Fra 1. april 2013 var hun placeret i kontoret Afregning Erhverv (senere Selskaber og Digitalisering) under kontorchef Susanne Thorhauge.

Afregning Erhverv/Selskaber og Digitalisering havde det overordnede ansvar for processen for udbytteskatteområdet (procesejer) efter SIRs rapport af 30. maj 2013. Opfølgningen på revisionsrapporten skete i henhold til en handleplan, som Betaling og Regnskab havde udarbejdet i samarbejde med Afregning Erhverv.

Jeanette Nielsen varetog det daglige arbejde med opfølgningen på udbytteskatteområdet i samarbejde med medarbejdere fra Betaling og Regnskab.

Vi kan på grundlag af det materiale, der er indgået i vores undersøgelse, ikke fastslå, at Jeanette Nielsen ikke i tilstrækkelig grad skulle have inddraget og/eller orienteret Susanne Thorhauge om arbejdet, herunder om eventuelle udfordringer i forhold til fremdriften, eller at hun i øvrigt skulle have forsømt sine pligter i relation til sin involvering i arbejdet med opfølgningen på udbytteskatteområdet.

For en beskrivelse af de orienteringer, der tilgik direktionen i SKAT via Jeanette Nielsen og Susanne Thorhauge vedrørende fremdrift, ressourcer og stigning i refusioner, henviser vi til vores bemærkninger vedrørende Susanne Thorhauge i afsnit 3.2.9 ovenfor.

Det materiale, der er indgået i vores undersøgelse, giver os ikke grundlag for at fastslå, at Jeanette Nielsen var orienteret om den early warning om aktielån, som SKATJura afgav den 7. juli 2015, og som blev forelagt for departementschefen i slutningen af august 2015.

Videre indeholder det skriftlige materiale så vidt ses ikke oplysninger om, at Jeanette Nielsen var bekendt med henvendelserne om formodet svindel, før SKAT den 6. august 2015 standsede udbetaling af refusion af udbytteskat.

Imidlertid kan vi konstatere, at beslutningen om at berostille udbetalingen af refusion af udbytteskat 6. august 2015 udsprang af et møde samme dag, hvor blandt andet Jeanette Nielsen deltog. Vi kan ikke på baggrund af det skriftlige materiale se, hvordan Jeanette Nielsen orienterede Susanne Thorhauge eller andre om det, der var sket på mødet. Vi lægger dog til grund, at en sådan orientering skete. Således fremgår det, jf. kapitel 13, afsnit 3.4.1, ovenfor, af en e-mail af 7. august 2015 fra

René Frahm Jørgensen, der dog ikke tilgik Jeanette Nielsen eller Susanne Thorhauge, at Susanne Thorhauge havde orienteret Jonatan Schloss. Vi har derfor ikke grundlag for at bebrejde Jeanette Nielsen handlinger eller undladelser i denne forbindelse.

3.2.11 Dorthe Pannerup Madsen

Dorthe Pannerup Madsen blev pr. 1. april 2013 udnævnt funktionsleder for enheden SAP 38 under Inddrivelse. Dorthe Pannerup Madsen har siden 1. maj 1984 været ansat som tjenestemand.

Dorthe Pannerup Madsen var en af de i alt fire chefer, der blev hjemsendt i september 2015, og Kammeradvokaten vurderede efterfølgende hendes rolle. Herom følger i Kommissoriet for vores undersøgelse:

> *For så vidt angår de tre af fire hjemsendte chefer, hvis rolle i forbindelse med SKATs administration og refusion af udbytteskat, har været vurderet af Kammeradvokaten i den ovennævnte indberetning/forholdsfortegnelse af 31. august 2016, lægges de deri indeholdte konklusioner til grund, medmindre advokatundersøgelsen afdækker nye oplysninger af væsentlig betydning for bedømmelsen af forholdene.*

Kammeradvokaten konkluderede i sin Indberetning af 31. august 2016, at Dorthe Pannerup Madsen havde begået en tjenesteforseelse i *den mildere afdeling*. Herved tog Kammeradvokaten dog forbehold for, at han ikke havde talt med Dorthe Pannerup Madsen og derfor ikke vidste, om der forelå omstændigheder, som ikke var blevet kendt ved undersøgelsen, der alene skete på skriftligt grundlag.

Derfor gennemførte SKAT den 9. september 2016 en tjenstlig samtale med Dorthe Pannerup Madsen. På baggrund af de oplysninger, der fremkom ved denne samtale, fandt SKAT ikke grundlag for at rejse kritik af Dorthe Pannerup Madsens opgavevaretagelse. Skatteministeriet orienterede ved fortrolig notits af 10. oktober 2016 Folketingets Skatteudvalg herom.

Vi er bekendt med de oplysninger, der fremkom i forbindelse med denne samtale, og har ikke grundlag for at kritisere SKATs vurdering.

Vores undersøgelse har ikke i øvrigt afdækket nye oplysninger af væsentlig betydning for vurderingen af Dorthe Pannerup Madsens forhold, herunder heller ikke i relation til forløbet hen over sommeren 2015, jf. kapitel 13, navnlig afsnit 3-6, ovenfor, som ikke i tilsvarende grad var afdækket, da Kammeradvokaten vurderede sagen.

3.2.12 Lisbeth Rømer

Lisbeth Rømer var i perioden 2010-2012 funktionsleder i Regnskab 2 og fra 2013 i DMO/DMS. Hun havde ansvaret for regnskabsopgaver vedrørende udbytteskat frem til 1. juni 2013. Det bemærkes i denne forbindelse, at udbytteadministrationen fra 2013 blev varetaget af medarbejdere i to enheder (SAP 38 og DMO/DMS), og at der var delt ledelse i begge enheder. Lisbeth Rømer fratrådte den 30. november 2013. Lisbeth Rømer var tjenestemandsansat.

Lisbeth Rømer var en drivende kraft i forhold til at skabe fokus på problemerne på udbytteskatteområdet. Således udarbejdede hun i perioden fra 2008 til sin fratræden i 2013 en række notater til både departementet og ledelsen i SKAT vedrørende den manglende afstemning og kontrol ved refusion af udbytteskat. Vi henviser herom til kapitel 8, afsnit 1.6, 4 og 6, kapitel 10, afsnit 14.1, 32 og 33, samt kapitel 12, afsnit 2, 8 og 18, ovenfor. Det var også på grundlag af netop et notat fra Lisbeth Rømer, at Skatteministeriet forelagde en indstilling for daværende departementschef Peter Loft, der førte til iværksættelsen af SIRs gennemgang af området, som resulterede i SIRs rapport af 10. maj 2010.

Lisbeth Rømer deltog også i den arbejdsgruppe, der blev nedsat efter nævnte rapport, og som afgav et notat den 8. juni 2011, jf. kapitel 10, afsnit 24, ovenfor.

Det er vores opfattelse, at Lisbeth Rømer tydeligt tilkendegav sin vurdering af de risici, der var forbundet med den daværende udbytteskatteadministration, ligesom vi på grundlag af det materiale, der er indgået i vores undersøgelse, kan fastslå, at hun – når opfølgningen efter hendes vurdering ikke var tilstrækkelig henset til risikoen – gjorde opmærksom herpå.

Som eksempel herpå nævner vi, at Lisbeth Rømer den 4. oktober 2011 pr. e-mail anmodede Skatteministeriets departement om et møde, idet hun tilkendegav, at SKAT havde *en del problemer med refusion og nettoafregning*. E-mailen var vedhæftet et notat, hvori hun bl.a. beskrev, at arbejdet med TRACE i OECD regi havde et mangeårigt sigte, at der med en refusionsordning var stor risiko for, at der blev lavet flere refusioner på samme aktie, samt at nettoafregning ville reducere risikoen for svig.

Da Skatteministeriets departement svarede, at det ikke på daværende tidspunkt fandt det nødvendigt at udvide adgangen til nettoafregning, skrev Lisbeth Rømer den 21. november 2011 til departementet:

> *Jeg er meget ked af at erfare, at der ikke er opbakning til mere nettoafregning.*

Vi har en meget kritisk revisionsrapport om refusioner, som der så ikke gøres noget ved, og der er før 1. oktober 2011 refunderet mere end 1 milliard, så det er ikke småpenge vi taler om. Da vi oftest refunderer 13 %, svarer beløbet til et udbytte på ca 7,5 milliarder.

Det er fortsat min opfattelse, at med krav om indberetning af benefical owner for at få nettoafregning er vi bedre hjulpet end med refusionerne, som er mere i blinde.

Ifølge mine oplysninger fra OECD kan nettoafregning ventes 2015 eller 2016, så det er der da nogen tid til og vores nettoafregning er jo for aktier i depot i Danmark og også når depotforvaltningen er outsourced – bare der indberettes. VP har talt om at finde en blivende løsning på det problem.

Vi henviser om dette forløb til kapitel 10, afsnit 33, ovenfor.

Fra 1. juni 2013 overtog Dorthe Pannerup Madsen ansvaret for regnskabsopgaverne vedrørende udbytterefusion. Det materiale, der er indgået i vores undersøgelse, tyder dog på, at Lisbeth Rømer også herefter deltog i opfølgningen på udbytteskatteområdet, og at hun i denne forbindelse bidrog til at gøre opmærksom på de udfordringer, der var forbundet hermed. Herunder deltog hun – frem til sin fratræden med udgangen af november 2013 – i den arbejdsgruppe, der blev nedsat efter SIRs rapport af 30. maj 2013.

Videre udarbejdede hun, jf. kapitel 12, afsnit 18, ovenfor, i samarbejde med sin nærmeste overordnede, René Frahm Jørgensen, et notat af 20. november 2013 til direktør Jesper Rønnow Simonsen, der beskrev problemerne på udbytteskatteområdet, herunder navnlig den manglende afstemning mellem indberetning og refusion. Imidlertid besluttede René Frahm Jørgensen efterfølgende ikke at sende notatet til Jesper Rønnow Simonsen. Det kan ikke af det skriftlige materiale ses, at Lisbeth Rømer blev orienteret herom.

Sammenfattende finder vi i det materiale, der er indgået i vores undersøgelse, ikke grundlag for at bebrejde Lisbeth Rømer handlinger eller undladelser i relation til hendes håndtering af problemerne vedrørende refusion af udbytteskat. Tværtimod spillede hun en central rolle i forhold til at forsøge at skabe og fastholde fokus på de problemer og risici, der var på området.

Lisbeth Rømer var blandt de få personer i SKAT, der i 2011 var informeret om, at der var åbnet en medarbejderligningssag over for Sven Nielsen, jf. kapitel 10, afsnit 30, ovenfor. Hun var hans afdelingsleder. Det kan konstateres, at hun den 12. august 2011 deltog i et møde med den medarbejder, der behandlede ligningssagen.

Vi kan ikke herudover konstatere, at Lisbeth Rømer var involveret i behandlingen af Sven Nielsens sag.

Det havde været hensigtsmæssigt, hvis de relativt store beløb, der blev overført til Sven Nielsen, havde givet anledning til refleksioner i forhold til de risici, som Lisbeth Rømer også i 2011 var bekendt med, at der var på udbytteskatteområdet. Det havde endvidere været hensigtsmæssigt, hvis hun havde sikret, at den medarbejder, der behandlede Sven Nielsens medarbejderligningssag, blev orienteret om de risici, der var forbundet med den daværende udbytteskatteadministration, som hun selv havde påpeget, jf. ovenfor. Vi kan ikke i det skriftelige materiale konstatere, at en sådan orientering fandt sted. Vi finder dog, at en undladelse i givet fald ikke udgør en tjenesteforseelse. I denne forbindelse må det tillægges betydning, at stigningen i udbetaling af udbytterefusion ikke på dette tidspunkt var markant, ligesom der ikke i øvrigt var kendskab til eller mistanke om svindel med udbytterefusion.

3.2.13 Jim Sørensen

Vi erindrer om, at kun Lise Lauridsen og Lars Lindencrone Petersen har haft adgang til det materiale, der danner grundlag for vurderingen af Jim Sørensen, jf. kapitel 1, afsnit 2.2.1, ovenfor, og vurderingen i dette afsnit kan derfor alene tilskrives dem.

Jim Sørensen var i perioden april 2013 til udgangen af februar 2015 ansat som underdirektør i Inddrivelse med ansvar for Personrestancer. Forud herfor var han Skattedirektør i Midt- og Sydsjælland. Den 1. marts 2015 tiltrådte han som direktør for Indsats. Han er tjenestemandsansat.

Vores undersøgelse har ikke vist, at Jim Sørensen har beskæftiget sig med udbytteskatteområdet forud for forløbet i sommeren 2015, hvor Anne Munksgaard telefonisk og ved e-mail orienterede ham om de oplysninger, som var tilgået SKAT udefra om mulig svindel med udbytteskat.

Det fremgår af det skriftlige materiale, at Anne Munksgaard ved nævnte e-mail oplyste, at hun og hendes afdeling ville følge op på de modtagne informationer. Der foreligger ikke oplysninger om indholdet af den samtale mellem Jim Sørensen og Anne Munksgaard, der efter det oplyste gik forud herfor. Imidlertid måtte Jim Sørensen herefter som udgangspunkt kunne gå ud fra, at Særlig Kontrol foretog de undersøgelser af de modtagne oplysninger, som disse naturligt kunne give anledning til, og ville reagere adækvat på resultatet af disse undersøgelser.

Vi kan ikke konstatere, om der senere i forløbet (forud for anmeldelsen til Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet) var yderligere kontakt

mellem Jim Sørensen og Anne Munksgaard om sagen, herunder om Anne Munksgaard orienterede Jim Sørensen om resultatet af de foretagne undersøgelser, eller om Jim Sørensen selv fulgte op herpå.

Det kan imidlertid konstateres, at Jim Sørensen i hvert fald efter SKATs anmeldelse til Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet den 24. august 2015 var bekendt med, at der var en sag om medarbejderligning på en af de personer, som de tidligere henvendelser angik. Vi kan ikke udlede, om Jim Sørensen var bekendt med sagen om medarbejderligning, allerede da Anne Munksgaard første gang orienterede ham om henvendelserne om mulig svindel, eller om han først blev bekendt hermed på et senere tidspunkt. Det er dog vores vurdering, at Jim Sørensen – hvis han var bekendt med sagen allerede ved de første henvendelser om mulig svindel – burde have sikret sig, at de undersøgelser, der blev foretaget, var tilstrækkelige i lyset af hans viden.

Sammenfattende har vi på det foreliggende ikke tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, at Jim Sørensen har begået tjenesteforseelser i forbindelse med sin involvering i forløbet, herunder ved ikke at have instrueret Anne Munksgaard om straks at foranledige refusionen af udbytteskat stillet i bero eller ved – således som vi må lægge til grund – ikke at udbede sig orientering undervejs i forløbet.

Det er vores opfattelse, at forløbet fra modtagelsen af de første oplysninger om mulig svindel frem til berostillelsen, herunder hvilken viden Jim Sørensen havde om sagen om medarbejderligning og hans eventuelle instrukser og opfølgning i forhold til de gennemførte undersøgelser, i første omgang bør søges klarlagt under en tjenstlig samtale med Jim Sørensen. Herefter vil der kunne tages stilling til, om der måtte være grundlag for at indlede et tjenstligt forhør efter tjenestemandslovens regler herom.

3.2.14 Anne Munksgaard

Vi erindrer om, at kun Lise Lauridsen og Lars Lindencrone Petersen har haft adgang til det materiale, der danner grundlag for vurderingen af Anne Munksgaard, jf. kapitel 1, afsnit 2.2.1, ovenfor, og vurderingen i dette afsnit kan derfor alene tilskrives dem.

Anne Munksgaard har fra 1. april 2013 været ansat som underdirektør i SKAT (tjenestemandsansat). Fra oktober 2013 i Særlig Kontrol under direktørområdet Indsats.

Om ansvaret for underdirektøren for Særlig Kontrol fremgår af de oversigter, som vi har modtaget fra SKAT:

Afdelingen Særlig Kontrol tager sig af særlige (komplekse) kontrolsager, hvor der er en tydelig indikation af overtrædelse af straffeloven. Afdelingen kan som udgangspunkt ikke starte konkrete sager af egen drift, men får dem overdraget fra andre afdelinger i SKAT.

- *Alle sager, hvor der er en tydelig indikation af, at der foreligger en overtrædelse af straffelovens § 289 og § 289 a*
- *Andre sager, hvor der i øvrigt er indikation af, at der foreligger en overtrædelse af straffelovens kapitel 28 om formueforbrydelser samt straffelovens § 171 om dokumentfalsk, hvor der er tale om betydelige beløb. Overtrædelse af disse bestemmelser forekommer ofte i sager, hvor der samtidig begås overtrædelser af straffelovens § 289. Det er nødvendigt at lave en samlet vurdering af sagerne af hensyn til den politimæssige efterforskning*
- *Sager vedrørende momskarruselsvig, organiseret EU-købssvig, kædesvig (fiktiv fakturering) og særlige persongrupper*

SKAT modtog ad flere omgange hen over sommeren 2015 oplysninger udefra om formodet svindel med refusion af udbytteskat. Den 6. august 2015 blev det besluttet at stille al refusion af udbytteskat i bero.

Undersøgelserne i anledning af de modtagne oplysninger blev foretaget af medarbejdere i SKATs afdeling Særlig Kontrol, hvor den øverst placerede medarbejder, som havde med undersøgelsen at gøre, var Anne Munksgaard.

SKAT har oplyst, at de undersøgelser, som blev foretaget i anledning af de først modtagne oplysninger, var i overensstemmelse med de procedurer, der var fastlagt for håndtering af sådanne henvendelser. Dette lægger vi til grund i det følgende.

SKAT har herudover oplyst, at de første undersøgelser ikke omfattede en manuel gennemgang af modtagne refusionsanmodninger omfattet af henvendelserne.

Anne Munksgaard orienterede telefonisk og ved e-mail sin direktør Jim Sørensen om de først modtagne oplysninger om formodet svindel med refusion af udbytteskat, umiddelbart efter at disse var tilgået SKAT, og oplyste, at Særlig Kontrol ville følge op på dem.

Et notat af 8. januar 2016, jf. kapitel 13, afsnit 3.3.1, ovenfor, angiver, at Anne Munksgaard i forbindelse med de først modtagne oplysninger endvidere foretog en telefonisk underretning af René Frahm Jørgensen, under hvem udbytteskatteområdet henhørte. Om denne underretning kan vi alene konstatere, at Anne

Munksgaard skulle have oplyst, at anmeldelsen bl.a. vedrørte en medarbejder i Høje Taastrup, der behandlede blanketter, og at René Frahm Sørensen skulle have svaret, at der engang havde været en anmeldelse, som var blevet undersøgt, hvorved det blev konstateret, at der ikke var realitet heri. Vi kan ikke konstatere, hvilke oplysninger underretningen yderligere indeholdt, eller om René Frahm Jørgensen i denne forbindelse orienterede Anne Munksgaard om risikobilledet på udbytteskatteområdet.

Det kan dog konstateres, at Særlig Kontrol ikke på dette tidspunkt fandt grundlag for at foranledige refusionen af udbytteskat sat i bero eller at foretage tilpasninger i de hidtidige arbejdsgange.

Da SKAT efterfølgende – på baggrund af senere modtagne oplysninger udefra – besluttede at stille refusion af udbytteskat i bero, blev der foretaget en manuel gennemgang af relevant materiale. Denne gennemgang viste, at der forelå mange refusionsanmodninger vedrørende de selskaber, som nu indgår i Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitets efterforskning.

Som anført i kapitel 13, afsnit 3.3.5, ovenfor synes det at fremgå af det regneark, som SKAT sendte til Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet i forbindelse med anmeldelserne om den formodede svindel, at der, i tiden efter at SKAT modtog de første oplysninger, er refunderet et trecifret millionbeløb, som er omfattet af SKATs anmeldelser.

Anne Munksgaard optræder ikke i det materiale, som er indgået i vores undersøgelse, i forbindelse med udbytteskat på anden måde end i forbindelse med begivenhederne i sommeren 2015. Vi lægger derfor til grund, at hun ikke – medmindre hun blev orienteret herom, jf. ovenfor – havde kendskab til det risikobillede, der i øvrigt knyttede sig til refusion af udbytteskat.

Imidlertid finder vi, at karakteren af de først modtagne oplysninger i sig selv gjorde det påkrævet at foretage en mere tilbundsgående undersøgelse af, om der var hold i angivelserne om svindel, end den, der blev foretaget. Vi finder, at René Frahm Jørgensens angivelige oplysning om undersøgelserne af en tidligere anmeldelse vedrørende medarbejderen i Høje Taastrup ikke ændrer herpå.

Det er således vores opfattelse, at de undersøgelser, som Anne Munksgaard foranstaltede i anledning af de første oplysninger om mulig svindel – uanset at de var i overensstemmelse med den fastlagte procedure – fremstår utilstrækkelige i lyset af karakteren af de oplysninger, som SKAT havde modtaget.

Vi finder ligeledes, at det i denne forbindelse var adækvat at sikre, at der tilgik direktionen information om den mulige svindel. På samme måde ville det have været adækvat at sikre, at der tilgik Jesper Rønnow Simonsen samme information, ligesom det synes påkrævet, at Skatteministeriet – eventuelt med direktionens mellemkomst – blev orienteret, når resultatet af de (påkrævede) nærmere undersøgelser af oplysningernes validitet forelå.

Det fremgår af materialet, jf. kapitel 13, afsnit 3.4.1, ovenfor, at Jens Sørensen og Jonatan Schloss den 7. august 2015 blev orienteret om oplysningerne om den mulige svindel. Ligeledes fremgår det af René Frahm Jørgensens e-mail af samme dato til blandt andre Anne Munksgaard, at han forestillede sig (*Jeg tænker, at …*), at Anne Munksgaard allerede havde orienteret Jesper Rønnow Simonsen (*Jesper R*) om *den mulige sag*.

Vi kan ikke se, hvilken yderligere dialog der efter denne e-mail eventuelt var vedrørende orienteringen af Jesper Rønnow Simonsen. Som følge af angivelsen af, at det var forventningen, at Anne Munksgaard allerede havde foretaget en orientering af Jesper Rønnow Simonsen, burde Anne Munksgaard have reageret herpå.

Vi kan dog konstatere, at Anne Munksgaard orienterede sin umiddelbart foresatte, direktør Jim Sørensen, i forbindelse med de første henvendelser, men ikke om Anne Munksgaard orienterede andre, herunder om hun havde grund til at formode, at Jesper Rønnow Simonsen blev orienteret (forud for orienteringen den 20. august 2015).

Vi kan ikke i det skriftlige materiale se, om Jesper Rønnow Simonsen faktisk blev orienteret forud for VIP-orienteringen den 20. august 2015, jf. kapitel 13, afsnit 3.4.4, ovenfor. Vi kan konstatere, at Skatteministeriet ikke blev orienteret før den 21. august 2015.

På trods af, at det er vores opfattelse, at SKAT havde grundlag for at berostille refusion af udbytteskat på et tidligere tidspunkt, end det faktisk skete, jf. kapitel 15, afsnit 7.2.4, ovenfor, og at orienteringen af Jesper Rønnow Simonsen (og Skatteministeriet) ikke var rettidig, er der ikke i det skriftlige materiale, som er indgået i vores undersøgelse, fuldt tilstrækkeligt grundlag for at vurdere, at Anne Munksgaard i den forbindelse har begået en tjenesteforseelse. Dette gælder, selvom det er vores vurdering, at de undersøgelser, som Anne Munksgaard iværksatte i forbindelse med de første oplysninger, fremstår utilstrækkelige.

Det indgår med vægt i vurderingen på det foreliggende grundlag, at det materiale, som vi har haft til gennemgang, alene indeholder sparsomme oplysninger om, hvilken sagsbehandling de første udefrakommende oplysninger konkret gav anledning

til, at Anne Munksgaard efter det, som SKAT har oplyst, har overholdt de fastlagte procedurer ved undersøgelserne, at vi ikke med sikkerhed kan konstatere, hvilke informationer der tilgik Anne Munksgaard i forbindelse med de første undersøgelser, herunder ved samtalerne med Jim Sørensen og René Frahm Jørgensen, og at SKAT efter det oplyste modtager mange henvendelser om mulig svindel.

Det er vores opfattelse, at forløbet fra modtagelsen af de første oplysninger om mulig svindel frem til berostillelsen, herunder ikke mindst indholdet af samtalerne med Jim Sørensen og René Frahm Sørensen, i første omgang bør søges klarlagt under en tjenstlig samtale med Anne Munksgaard. Herefter vil der kunne tages stilling til, om der måtte være grundlag for at indlede et tjenstligt forhør efter tjenestemandslovens regler herom.

Kapitel 17. De faktiske omstændigheder vedrørende de siddende skatteministres rolle i sagen

1. Indledning

Af kommissoriet for vores undersøgelse fremgår:

> *Som led i den ovennævnte undersøgelse af embedsmændenes forhold kan advokatundersøgelsen undersøge og redegøre for de faktiske omstændigheder vedrørende de siddende ministres eventuelle rolle i sagen i den periode, der er genstand for undersøgelsen. Advokatundersøgelsen skal ikke udtale sig om, hvorvidt en minister har begået eventuelle fejl eller forsømmelser. Det skyldes, at det tilkommer Folketinget at tage stilling til sådanne spørgsmål.*

Henset hertil har vi i det følgende indskrænket os til at angive en liste over skatteministre i den periode, som vores undersøgelse har omfattet, jf. afsnit 2 nedenfor, samt en angivelse af, hvor i vores redegørelse forelæggelser for dem er omtalt, jf. afsnit 3 nedenfor.

2. Ministerliste

I den periode, der er omfattet af vores undersøgelse – 2010-sommeren 2015 – har posten som skatteminister være besat således:

Kristian Jensen 2. august 2004-23. februar 2010
Troels Lund Poulsen 23. februar 2010-8. marts 2011
Peter Christensen 8. marts 2011-3. oktober 2011
Thor Möger Pedersen 3. oktober 2011-16. oktober 2012
Holger K. Nielsen 16. oktober 2012-12. december 2013
Jonas Dahl 12. december 2013-3. februar 2014
Morten Østergaard 3. februar 2014-2. september 2014
Benny Engelbrecht 2. september 2014-28. juni 2015
Karsten Lauritzen 28. juni 2015-nu

3. Ministerforelæggelser om udbytteskat

Af de dokumenter, som er indgået i vores undersøgelse, fremgår så vidt ses, at der i perioden har været ministerforelæggelser vedrørende i alt 6 sager. Det drejer sig om følgende:

3.1.1 Besvarelse af spørgsmål fra MF Jesper Petersen om forsinkelse med digital selvbetjeningsløsning. Forelæggelsen er omtalt i kapitel 10, afsnit 2. Skatteminister Troels Lund Poulsen

3.1.2 Forelæggelse vedrørende ændring af indberetningsbekendtgørelsen. Forelæggelsen er omtalt i kapitel 10, afsnit 29. Skatteminister Thor Möger Pedersen.

3.1.3 Forelæggelse vedrørende lov nr. 1354 af 21. december 2012. Forelæggelsen er omtalt i kapitel 10, afsnit 32. Skatteminister Holger K. Nielsen.

3.1.4 Forelæggelse vedrørende lov nr. 591 af 18. juni 2012. Forelæggelsen, der vedrørte et udkast til lovforslag, er omtalt i kapitel 10, afsnit 37. Skatteminister Peter Christensen.

3.1.5 Forelæggelse vedrørende lov nr. 591 af 18. juni 2012. Forelæggelsen, der vedrørte lovforslaget, er omtalt i kapitel 10, afsnit 37. Skatteminister Thor Möger Pedersen.

3.1.6 To forelæggelser vedrørende bekendtgørelse nr. 1148 af 26. september 2013. Forelæggelserne er omtalt i kapitel 12, afsnit 6. Skatteminister Holger K. Nielsen

3.1.7 To forelæggelser vedrørende lovforslag L 67 FT 2013-14. Forelæggelserne er omtalt i kapitel 12, afsnit 17. Skatteminister Holger K. Nielsen.