



Skatteverket
171 94 Solna

Datum 2012-02-03
Dnr 32-2011-0544

Revision av uppbördsprocessen Moms

1 Inledning

Riksrevisionen har som ett led i den årliga revisionen av Skatteverket granskat uppbördsprocessen Moms. Granskningen har omfattat handläggning av momsdeklarationer från att de inkommit till Skatteverket till dess att de förs över till Skattekontosystemet samt generella IT-kontroller som behörighetshantering och programförändringsrutiner. Momsdeklarationerna hanteras i applikationen MOMS AG som är Skatteverkets IT-system för moms- och arbetsgivaravgiftsdeklarationer. MOMS AG hanterar årligen cirka 3,6 miljoner momsdeklarationer. Utgående moms uppgick 2010 till cirka 465 miljarder kronor och ingående moms uppgick till cirka 235 miljarder kronor.

I granskningen av handläggning av momsdeklarationer i IT-miljön och behörighetshantering har Riksrevisionen biträtt av Ernst & Young.

Granskningen har resulterat i iakttagelser vilka Riksrevisionen vill fästa Skatteverkets uppmärksamhet på i denna revisionsrapport.

Riksrevisionen önskar information senast 2012-03-02 med anledning av iakttagelserna i rapporten.



Innehåll

1 Inledning.....	1
2 Sammanfattning	3
2.1 Utvecklare har tillgång till produktionsmiljön	3
2.2 Avsaknad av dokumentation och enhetlighet vid kontrollförändringar	3
3 Bristande kontroll i hanteringen av programförändringar	3
4 Dokumenterad riskanalys har inte upprättats för momsprocessen	4
5 Statisk företagsfördelning då ärenden fördelas	4
6 Avsaknad av kontroll som begränsar rollfördelningen för arbetsledare	4
7 Bristande process för regelbunden uppföljning och kvalitetssäkring av handläggarnas beslut	5
8 Servicehandläggare ingår inte i Skatteverkets behörighetsöversyn	5
9 Utvecklare har tillgång till produktionsmiljön	6
10 Avsaknad av dokumentation och enhetlighet vid kontrollförändringar	6



2 Sammanfattning

Riksrevisionen vill särskilt framhålla följande av de i rapporten upptagna iakttagelserna.

2.1 Utvecklare har tillgång till produktionsmiljön

Två utvecklare har tillgång och möjlighet att även ändra data i produktionsdatabasen för applikationen MOMS AG. Ansvaret för att utveckla och ändra i produktionsmiljön bör hållas åtskilt.

2.2 Avsaknad av dokumentation och enhetlighet vid kontrollförändringar

Förändringar av händelsekontroller och urvalskontroller är bristfälligt dokumenterade vilket innebär ökad risk för att icke godkända eller otillräckligt testade kontroller förs in i produktionsmiljön. Detta kan leda till fel i kontrollen av deklaraationsärenden.

3 Bristande kontroll i hanteringen av programförändringar

Granskningen av programförändringar i MOMS AG visar att Skatteverket huvudsakligen har två typer av programförändringar; utvecklingsärenden samt underhållsärenden. Utvecklingsärenden avser programförändringar som syftar till att förändra funktionaliteten i MOMS AG baserat på lagkrav eller förändrade behov från verksamheten. Underhållsärenden avser programförändringar som genomförs för att anpassa systemet efter nya tekniska förutsättningar eller för att åtgärda uppmärksammade tekniska brister i systemet. De två typerna av programförändringar hanteras olika hos Skatteverket vad gäller dokumentation och testning. Skatteverket har inte dokumenterat vilka rutiner och dokumentation som skall upprättas för de olika typerna av programförändringar. Det är inte heller dokumenterat vem som fattar beslut om att inleda utvecklingen av de olika typerna av programförändringar.

Bristande kontroll i hanteringen av programförändringar kan innebära ökad risk för att ej godkända och bristfälligt testade funktioner förs in i produktionsmiljön vilket kan leda till bristande kontroller och instabil funktionalitet.

Rekommendation

Skatteverket rekommenderas att dokumentera rutiner för hantering av programförändringar. Rutinerna bör samordnas med rutiner som rekommenderas för kontrollförändringar.



4 Dokumenterad riskanalys har inte upprättats för momsprocessen

Granskningen visar att Skatteverket inte har upprättat någon dokumenterad riskanalys som beskriver riskerna i flödet från inkommen deklaration till överföring till Skattekontosystemet. Avsaknad av en dokumenterad riskanalys kan medföra att inte samtliga risker minskas genom kontrollåtgärder.

Rekommendation

Skatteverket rekommenderas att upprätta riskanalyser för samtliga processer som har väsentlig påverkan på verksamheten och årsredovisningen.

5 Statisk företagsfördelning då ärenden fördelas¹

Arbetsledare på skattekontoren konstruerar och kopplar grundfördelningen av företag till skattekontorets handläggare. I grundfördelningen finns en slutsiffra som talar om vilka företag som handläggaren ska hantera. Slutsiffran är en siffra mellan 0 – 9 som matchas med den tionde siffran i ärendets organisationsnummer. En handläggare kan inneha en eller flera slutsiffror. Slutsiffran är ofta oförändrad under längre perioder vilket innebär att en handläggare i förväg vet vilka företag som den ska handlägga.

Att en och samma handläggare hanterar samma företag under en längre period kan leda till mindre noggrann granskningsinsats då handläggaren ska utreda företagets ärenden. Vilket i sin tur ökar risken för felaktiga beslut. Det finns också en ökad risk för bedrägeri eftersom det sker begränsad rotation av vilken handläggare som granskar ärenden.

Rekommendation

Skatteverket är medvetet om fördelningsproblemen och har meddelat att en ny version av ärendefördelningssystemet kommer att implementeras. Den nya versionen av systemet kommer att innehålla en dynamisk företagsfördelning där fördelningen till handläggare förändras löpande. Skatteverket rekommenderas att fortsätta arbetet med att uppgradera fördelningsapplikationen.

6 Avsaknad av kontroll som begränsar rollfördelningen för arbetsledare¹

Ärendefördelningen på skattekontoren baseras bland annat på handläggarnas roller i systemet, till exempel ”momshandläggare”. Det är arbetsledaren för aktuellt skattekontor som kopplar roller i bemärkelsen, vilka deklaranter som kan behandlas av en handläggare.

¹ Bilaga 1 s. 30.



Riksrevisionen har noterat att arbetsledare kan koppla roller till handläggare som arbetar på skattekontor som inte ingår i arbetsledarens ansvar.

Risken för felaktig tilldelning av roller ökar. Som i sin tur ökar risken för felaktiga beslut från handläggaren genom att handläggaren kan komma att hantera ärenden som den inte har kompetens för eller där de har egenintresse.

Rekommendation

Skatteverket rekommenderas att implementera en kontroll som begränsar möjligheten för en arbetsledare att koppla roller till handläggare som inte arbetar på aktuellt skattekontor. Alternativt utvärdera för- och nackdelar med att centralisera processen för rollfördelning.

7 Bristande process för regelbunden uppföljning och kvalitetssäkring av handläggarnas beslut²

Riksrevisionen har noterat att det hos Skatteverket saknas rutiner för att kvalitetssäkra handläggarnas arbete på individnivå. Skatteverket har begränsade möjligheter att följa upp varför en handläggare väljer att godkänna en momsdeklaration dels ur legal synpunkt men också tekniskt i systemet.

God intern kontroll förutsätter att det i efterhand går att spåra ärendets handläggning och beslut. Det finns annars risk för att handläggare godkänner momsdeklarationer felaktigt vid till exempel tung arbetsbelastning

Rekommendation

Skatteverket rekommenderas att utvärdera om det går att införa möjlighet att granska orsaker till en momsdeklarations handläggning och följa upp detta regelbundet. Vid resultat att det är genomförbart behöver också systemstöd för uppföljning utvecklas.

8 Servicehandläggare ingår inte i Skatteverkets behörighetsöversyn²

Servicehandläggare är en arbetsroll som en handläggare kan inneha då personen arbetar på ett servicekontor som hanterar ärenden från flera myndigheter.

Riksrevisionen har noterat att de personer som har arbetsrollen servicehandläggare inte ingått i Skatteverkets behörighetsöversyn. Vi har blivit informerade av Skatteverket att servicehandläggarna ingår i en separat rutin för uppföljning av behörigheter som det gemensamma myndighetssamarbetet skapat och underhåller. En otillräcklig behörighetsprocess för styrning av åtkomst till Skatteverkets IT-system kan innebära ökad risk för obehörig åtkomst till program eller information.

² Bilaga 1 s. 31.



Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar Skatteverket att i den årliga översynen inkludera ett kontrollsteg som säkerställer att servicehandläggare i MOMS AG är behöriga.

9 Utvecklare har tillgång till produktionsmiljön³

Riksrevisionen har noterat att två stycken utvecklare har tillgång och möjlighet att ändra data i produktionsdatabasen för MOMS AG. Ansvar för kritiska moment såsom systemadministration, hantering av drift och utveckling samt implementering av programversioner i produktionsmiljö bör hållas åtskilda.

Skatteverket har meddelat att de ändringar som de två utvecklarna utför i produktionsdatabasen är tekniska rättelser av data exempelvis på grund av teknisk låsning i databasen eller misstag av någon handläggare. Ändringar kan även avse parametervärden/konstanter, nyckeltal och formella kontroller. Alla ändringar loggas och sparas. Åtkomst till loggfilerna är begränsade och skilda från utvecklarna.

Generellt så medges användare med hög behörighet obegränsad åtkomst till IT-system. Risken för medvetna eller omedvetna fel som att förvanska eller radera kritisk information i MOMS AG ökar då den höga behörigheten tillåter att befintliga kontroller kan kringgås. En enskild utvecklare kan till exempel på egen hand genomföra icke godkända förändringar eller ändra kritiska inställningar.

Rekommendation

Skatteverket rekommenderas säkerställa att ansvar mellan kritiska moment såsom systemadministration, hantering av drift och utveckling samt implementering av programversioner i produktionsmiljö är åtskilda.

Riksrevisionen rekommenderar att Skatteverket granskar loggarna regelbundet och säkerställer att utvecklarnas aktivitet varit befogad.

10 Avsaknad av dokumentation och enhetlighet vid kontrollförändringar⁴

Riksrevisionen har noterat att förändringsrutiner och förändringar i villkoren för de formella kontrollerna, indatakontrollerna och urvalskontrollerna är bristfälligt dokumenterade vilket innebär bristande intern kontroll.

Bristande kontroll av kontrollförändringar innebär ökad risk för att icke godkända eller otillräckligt testade kontroller förs in i produktionsmiljön. Detta kan leda till fel vid automatisk kontroll av deklaraationsärenden.

³ Bilaga 1 s. 32.

⁴ Bilaga 1 s. 33.



Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar Skatteverket att dokumentera kontrollförändringsrutinen och kommunicera den till samtliga berörda. Dokumentet bör minst omfatta följande punkter:

- Vem som är behörig att godkänna beställning av kontrollförändringar
- Vem som är behörig att beställa förändring av Urvalsprojektet
- Hur test av förändringar görs och av vem inklusive acceptanstestning
- Att separat utvecklings/test och produktionsmiljö etableras
- Hur migrering av förändringen till produktionsmiljön utförs och av vem
- Att systemdokumentation uppdateras enligt gjorda förändringar
- Hur brådskande förändringar (emergency changes) hanteras och dokumenteras
- Hur ändamålsenlig ansvarsfördelning inom processen upprätthålls. Utvecklingspersonal bör till exempel inte migrera förändringar till produktionsmiljön.

Ansvarig revisor Lars Nordstrand har beslutat i detta ärende.
Granskningsledare Jonas Björkdahl har varit föredragande.

Lars Nordstrand

Jonas Björkdahl

Bilaga 1 Ernst & Young AB, Granskning av uppbördsprocessen moms med fokus på IT-risker – Skatteverket