



Skatteverket
171 94 Solna

Datum 2011-05-04
Dnr 32-2010-0578

Skatteverkets årsredovisning 2010

Riksrevisionen har granskat Skatteverkets (SKV:s) årsredovisning, daterad 2011-02-21. Syftet har varit att bedöma om årsredovisningen är rättvisande.

Riksrevisionen vill efter granskningen av årsredovisningen och avlämnandet av revisionsberättelse fästa generaldirektörens uppmärksamhet på nedanstående.

Riksrevisionen önskar information om vilka åtgärder SKV avser att vidta med anledning av iakttagelserna i denna rapport.

Sammanfattning

Redovisning av resultatutveckling ska främst utgå från hur verksamhetens prestationer har utvecklats över tid med avseende på volym och kostnader. Riksrevisionen rekommenderar SKV att välja lämpliga prestationer med utgångspunkt från instruktion och regleringsbrev istället för att enbart utgå från regleringsbrevets mål (förutom för verksamhetsgrenen id-kort). SKV bör även redovisa tillräckliga kostnadsuppgifter för samtliga prestationer samt ange jämförelsetal för de två föregående åren och de data och mätmetoder som ligger till grund för resultatet (Se kapitel 1).

För att läsaren ska få en tillräckligt rättvisande bild av den verksamhet som SKV bedriver rekommenderar Riksrevisionen SKV att tydligt redovisa **hur** mål enligt regleringsbrev har uppfyllts och vilka indikatorer som använts för måluppfyllelse för de interna målen. För redovisning av resultatet för husarbete bör SKV visa aspekter av kvalitet såväl som kvantitet. SKV bör även redovisa styckkostnader i löpande priser istället för fastpris för att kostnaderna då blir mer rättvisande (Se kapitel 2).

För ökad överskådlighet i resultatredovisningen bör SKV ange de uppgifter som redovisas i statistiksammanställningen även tillsammans med förklaringarna i löpande text samt tydligt ange vilka kriterier som ligger till grund för de bedömningar som gjorts. För uppördsavsnittet bör analysen utvecklas (Se kapitel 3).

1 Redovisning av resultat enligt 3 kap. 1 § FÅB

Enligt 3 kap. 1 § FÅB ska myndigheten redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de uppgifter som framgår av



myndighetens instruktion och till vad regeringen, i förekommande fall, har angivit i regleringsbrev eller i något annat beslut.

Resultatredovisningen ska främst avse hur verksamhetens prestationer har utvecklats med avseende på volym och kostnader.

1.1 Otydlig koppling till instruktion

Resultatredovisningens struktur utgår inte från uppgifterna i instruktionen (förutom för verksamhetsgrenen id-kort).

Resultatredovisningen utgår istället från målen i regleringsbrevet i sin övergripande struktur och varje mål och återrapporteringskrav är nedbrutet utifrån SKV:s interna mål. SKV ger inte någon förklaring till varför återkoppling inte även görs till instruktionen. Enligt 3 kap. 1 § FÅB ska myndigheten redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion och till vad regeringen, i förekommande fall, har angett i regleringsbrev eller i något annat beslut. Regeringen får i detta fall inte ett beslutsunderlag som relaterar till uppgifterna i instruktionen.

1.2 Bristfällig kostnadsredovisning

SKV har brister i sin redovisning av kostnader för de av myndigheten valda prestationerna. För verksamhetsgrenen Fastighetstaxering beräknas eller redovisas varken styckkostnad eller prestationskostnad och för verksamhetsgrenen Brottsutredningar redovisas inte korrekta kostnadsuppgifter, se även kapitel 1.4.

1.3 Bristande jämförbarhet över tid

För SKV:s bedömningar om måluppfyllelse redovisas inte jämförelsetal för minst tre år och orsaken till detta har inte kommenterats.

Enligt ESV:s föreskrifter till 3 kap. 1 § FÅB ska informationen om resultatet avse det senaste året och ska jämföras med motsvarande information från minst de två föregående åren. I de fall det inte är möjligt att ta fram jämförbara data för minst tre år i följd ska myndigheten kommentera detta.

1.4 Otillräcklig beskrivning av data och mätmetoder

SKV har inte tillräckligt beskrivit de data och mätmetoder som använts för att ta fram resultatet och det saknas kommentarer till osäkerheter i data och mätmetoder.

Ett exempel på detta är redovisning av kostnader för prestationen avslutade brottsutredningar. Som grund för kostnadsfördelning används nedlagd tid. SKV:s tidrapporteringsystem är dock inte tillräckligt utvecklat för att kunna göra den fördelningen då personalen inte tidrapporterar på specifik brottsutredning. Det går därmed inte att följa upp hur mycket tid som lagts ned på avslutade brottsutredningar



respektive pågående brottsutredningar, varför kostnadsredovisningen inte avser avslutade brottsutredningar.

Enligt ESV:s föreskrifter till 3 kap. 1 § FÅB ska informationen om resultatet vara baserad på dokumenterade data och mätmetoder.

Rekommendation

Redovisning av resultatutveckling ska främst utgå från hur verksamhetens prestationer har utvecklats över tid med avseende på volym och kostnader. SKV bör välja lämpliga prestationer för att redovisa myndighetens resultatutveckling med utgångspunkt från SKV:s instruktion och regleringsbrev istället för att enbart utgå från regleringsbrevets mål. Riksrevisionen rekommenderar att SKV tydliggör kopplingen mellan resultatredovisning och instruktion.

Riksrevisionen anser att de kostnader som redovisas för myndighetens prestationer inte är tillräckligt rättvisande. SKV bör vidta åtgärder för att ta fram ett bättre underlag för redovisning av kostnader.

Riksrevisionen har noterat bristande jämförbarhet över tid samt en otillräcklig beskrivning av data och mätmetoder. SKV bör redovisa resultatet med jämförelsetal för de två föregående åren och de data och mätmetoder som ligger till grund för resultatet bör tydligt anges.

2 Rättvisande bild

Enligt 2 kap. 6 § FÅB ska årsredovisningens delar upprättas som en helhet och ge en rättvisande bild av verksamhetens resultat samt av kostnader, intäkter och myndighetens ekonomiska ställning. På nedanstående punkter anser Riksrevisionen att SKV:s årsredovisning har brister som gör att redovisningen inte till fullo uppfyller kraven i 2 kap. 6 § FÅB.

2.1 Bristande återrapportering mot regleringsbrev

Enligt regleringsbrev har SKV som mål för utgiftsområde Skatt, tull och exekution att säkerställa finansieringen av den offentliga sektorn och bidra till ett väl fungerande samhälle för medborgare och näringsliv samt motverka brottslighet. Återrapportering ska ske genom att SKV ska göra en bedömning av **hur** myndigheten bidragit till uppfyllandet av målet. I SKV:s anslutande återrapportering av detta mål har SKV redovisat måluppfyllelse genom att beskriva den ekonomiska situationen istället för att redovisa hur myndigheten säkerställt finansiering av den offentliga sektorn, hur SKV bidragit till ett väl fungerande samhälle eller hur SKV motverkat brottslighet. SKV har därmed inte redovisat **hur** målet har uppfyllts.

Vid bedömning av måluppfyllelse i resultatredovisningen används genomgående värderande begrepp. SKV anger inte indikator och kriterium för måluppfyllelse, de olika faktorernas vikt eller varför ”bra resultat” uppnåtts trots att faktorer inte uppfyllts. För att läsaren



självständigt ska kunna bedöma om ett mål har uppfyllts krävs att indikatorer och kriterium för måloppfyllelse anges istället för värderande begrepp som ”bra resultat”.

2.2 Oklar återrapportering av interna mål

SKV:s regleringsbrev innehåller mål och återrapporteringskrav beslutade av regeringen. SKV ska också själv fastställa mål som ska kommenteras:

”Skatteverket ska med utgångspunkt i regleringsbrevet fastställa årliga mål för verksamheten som är tydligt uppföljningsbara. Resultatet av Skatteverkets verksamhet ska analyseras och kommenteras med utgångspunkt i regleringsbrevets och myndighetens uppställda mål. Slutsatser om utvecklingen och hur resultatet förhåller sig till de uppställda målen ska redovisas med utgångspunkt i den gjorda analysen. Det som nu har sagts får leda till att påbörjade tidsserier i återrapporteringen bryts, bara om detta ingår i en genomtänkt vidareutveckling av resultatredovisningen som är tydligt redovisad tillsammans med en analys av vad förändringen innebär för möjligheten att bedöma resultatet av verksamheten”

För de internt satta målen bör i samband med varje mål anges att de just är internt satta av SKV. Detta för att ge läsaren en mer rättvisande bild av förutsättningarna för målen – att SKV själv utformar och påverkar målformuleringen. Detta ställer stora krav på relevanta objektiva indikatorer och kriterium vilket inte uppfylls för t.ex. det internt satta målet ”Vi är en öppen och samverkande e-förvaltning”. Det är av stor vikt att SKV klargör vilka mål som återrapporteras utifrån regleringsbrevet och vilka mål som myndigheten själv valt att redovisa för att det ska ge en rättvisande bild.

De årliga målen för verksamheten ska vara tydligt uppföljningsbara enligt regleringsbrevet. Vid den granskning som Riksrevisionen har genomfört har det framkommit att SKV byter ut en stor del av sina mål årligen vilket gör att det inte går att följa hur resultatet utvecklas över tiden. SKV:s regleringsbrev samt ESV:s föreskrifter till 3 kap. 1 § FÅB anger att information om resultatet ska avse det senaste året och ska jämföras med motsvarande information från minst de två föregående åren.

2.3 Otillräcklig information om verksamhetens resultat

I resultatredovisningen förekommer det att SKV:s verksamhet avseende husarbeten beskrivs med positiva ordalag, t.ex. att SKV haft en stor tillströmning av ärenden avseende husarbeten som myndigheten ”lyckats hantera” (sid. 18, 21, 28). Den granskning som Riksrevisionen har genomfört av husarbeten visade att SKV visserligen hanterat ett stort antal ärenden, då de beaktat



skyndsamhetskravet, det är dock känt att det förekommit felaktiga utbetalningar för att det inte funnits tillräckliga kontroller. SKV noterar att ”bedrägerifallen inte är många”. Enligt Riksrevisionens bedömning är det sannolikt att fler bedrägerier upptäckts om inte kontrollerna hade nedprioriterats. Det är otillräcklig information att enbart beskriva att ett stort antal ärenden hanterats då det är av samma vikt att dessa ärenden även har hanterats korrekt. SKV har heller inte tillräckligt belyst problematiken mellan att uppfylla skyndsamhetskravet och kraven på en rättssäker behandling. Om ovan nämnda problematik angivits hade resultatredovisningen blivit mer rättvisande.

2.4 Ej rättvisande redovisning av styckkostnader

SKV har fastprisberäknat styckkostnader. Skälen för detta uppges inte. Valda index har angivits men inte varför de valts. Genom att inte redovisa kostnaderna i löpande priser försvåras tolkningen av styckkostnadsutvecklingen eftersom de verkliga kostnaderna inte redovisas.

Rekommendation

SKV redovisar inte återrapporteringskravet för målet för utgiftsområde Skatt, tull och exekution. Riksrevisionen rekommenderar SKV att i enlighet med detta krav redovisa **hur** myndigheten säkerställt finansiering av den offentliga sektorn, **hur** SKV bidragit till ett väl fungerande samhälle och **hur** brottslighet har motverkats enligt återrapporteringskrav för målet.

SKV bör tydligt uppges vilka mål som är satta internt av SKV och ange indikatorer för måluppfyllelse för de interna målen. Redovisningen bör även utformas så att målen går att följa över tid.

För att resultatredovisningen ska ge en mer rättvisande bild rekommenderar Riksrevisionen att SKV även redovisar aspekter av kvalitet och inte bara kvantitet. På detta sätt ges beskrivningen en mer balanserad bild. Detta avser speciellt resultatet för husarbete.

Riksrevisionen rekommenderar även att SKV redovisar styckkostnader i löpande priser istället för fastpris för att kostnaderna då blir mer rättvisande.

3 Överskådlighet

Enligt 2 kap. 5 § FÅB ska årsredovisningen upprättas på ett överskådligt sätt och i enlighet med god redovisningssed.

3.1 Otydlig koppling mellan löpande text och statistiksammanställning

SKV redovisar i enlighet med regleringsbrevet en sammanställning av mått, indikatorer och nyckeltal. I resultatredovisningens löpande text kommenteras och dras slutsatser från sammanställningen utan närmare



hänvisning. Att inte även redovisa uppgifterna i sammanställningen i samma sammanhang/textavsnitt som dessa kommenteras försvårar läsarens möjlighet att värdera SKV:s resultat. SKV bör redovisa de uppgifter som finns i statistiksammanställningen även i den löpande texten. Det uppstår en osäkerhet för läsaren om uppgifterna finns i sammanställningen eller vilka uppgifter i sammanställningen som texten avser att kommentera. Resultatredovisningen blir därmed inte tillräckligt lättillgänglig för läsaren.

3.2 Otillräcklig redovisning av kriterium för måluppfyllelse

I resultatredovisningen används värderande begrepp som bra resultat/bra nivå/gott resultat/positiv utveckling utan att (indikator, kriterium) data och mätmetod tillräckligt anges. Detta leder till svårigheter för läsaren att självständigt värdera SKV:s resultat eftersom resultatredovisningen inte blir tillräckligt överskådlig. SKV bör redovisa de indikatorer som ligger till grund för den bedömning som gjorts.

3.3 Otillräcklig analys avseende uppbörd

I avsnittet ”Tilläggsupplysningar och noter” i årsredovisningen anges att för kommentarer till och närmare analys av uppbördsutfallet hänvisas till resultatredovisningen. I resultatredovisningen består analysen av en tabell med uppbördsutfallet samt en beskrivande text på några få meningar. Riksrevisionens bedömning är att detta inte medför tillräcklig information om uppbördsutfallet och att myndigheten bör utveckla sin analys då myndighetens verksamhet till största delen utgör indrivning av skatter. Analysen borde ha varit betydligt mer omfattande för att ge läsaren en överskådlig bild av skatteinkomsternas utveckling och bakomliggande faktorer påverkan. Jämförelsetal finns exempelvis bara för ett år och jämförelsen görs enbart procentuellt.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar SKV att i resultatredovisningen ange de uppgifter som redovisas i statistiksammanställningen tillsammans med förklaringar i löpande text för att göra resultatredovisningen mer överskådlig i enlighet med 2 kap. 5 § FÅB.

Vidare rekommenderar Riksrevisionen att SKV tydligt anger vilka kriterium som ligger till grund för de bedömningar som görs för att öka överskådligheten och ge läsaren möjlighet att själv värdera resultatet.

Till sist rekommenderar Riksrevisionen att SKV gör en mer utförlig analys av uppbördsutfallet samt en tydlig koppling mellan tilläggsupplysningar och resultatredovisningen.



Ansvarig revisor Lars Nordstrand har beslutat i detta ärende.
Medverkande revisor Ida Granholm har varit föredragande.

Lars Nordstrand

Ida Granholm

Kopia för kännedom:

Regeringen

Finansdepartementet

Finansdepartementet (budgetavdelningen)