

## Skatteverkets årsredovisning 2012 samt granskning av uppbörsprocesser

Riksrevisionen har granskat Skatteverkets årsredovisning, daterad 2013-02-20. Syftet har varit att bedöma om årsredovisningen är rättvisande. Riksrevisionen har även granskat Skatteverkets uppbörsprocesser med fokus på fullständighet i överföringen av information mellan IT-system, behörighets- och förändringsrutiner i väsentliga IT-system samt utformning och dokumentation av så kallade maskinella kontrollurval.

Granskningen har resulterat i iakttagelser som Riksrevisionen vill fästa Skatteverkets uppmärksamhet på i denna revisionsrapport. Riksrevisionen önskar information senast 2013-06-03 med anledning av iakttagelserna i denna rapport.

Utöver iakttagelserna som framgår nedan kommer Riksrevisionen att överlämna mer detaljerade synpunkter på resultatredovisningen till Skatteverket i form av minnesanteckningar.

### Sammanfattning

Riksrevisionen kan konstatera att det precis som för 2010 och 2011 finns brister i Skatteverkets resultatredovisning. Skatteverkets interna kvalitetssäkring har brutit, vilket bland annat har lett till att det finns fel i resultatredovisningen och att Skatteverket inte rapporterar mot samtliga återrapporteringskrav som finns i regleringsbrevet. Därtill är det Riksrevisionens bedömning att resultatredovisningen inte är tillräckligt överskådlig samt att Skatteverket drar mer långtgående slutsatser om skattefelets utveckling än underlaget till resultatredovisningen ger stöd för.

För de finansiella delarna av årsredovisningen finns förbättringsmöjligheter framför allt i Skatteverkets rutiner för att säkerställa korrekt klassificering och värdering av immateriella anläggningstillgångar. Skatteverket har omfattande systemutveckling som redovisas under posten balanserade utgifter för utveckling. Systemutvecklingen följer en beslutad modell med definierade kontrollmoment och dokumentationskrav, men det är Riksrevisionens bedömning att denna modell inte i tillräcklig utsträckning tar hänsyn till de redovisningsmässiga krav som finns. Därmed saknas dokumentation som visar att Skatteverket har säkerställt att tillgångarna är korrekt klassificerade och redovisade.

Skatteverket har en komplex IT-miljö med IT-system som är väsentliga för både den finansiella redovisningen och resultatredovisningen. Dagligen sker överföring av stora mängder information mellan olika system. Med anledning av detta är det viktigt att det finns god intern kontroll

i Skatteverkets rutiner kring IT-systemen. Riksrevisionen kan konstatera att Skatteverket behöver formalisera och förbättra rutinerna för hanteringen av behörigheter och programförändringar för vissa system. Därtill kan Riksrevisionen konstatera att det finns brister i kontroller som Skatteverket gör vid överföringen av information mellan några system. Slutligen har Riksrevisionen noterat att dokumentationen kring den rutin som finns för att beställa och utforma så kallade maskinella kontrollurval kan förbättras samt att Skatteverket behöver förbättra dokumentationen av de kontroller som handläggarna gör av de urvalsträffar som de maskinella urvalen ger.

## 1. Resultatredovisning

### 1.1 Brister i den interna kvalitetssäkringen

En myndighet ska i resultatredovisningen redovisa verksamhetens resultat. Informationen som redovisas ska vara baserad på dokumenterade data och mätmetoder. Detta framgår av 3 kap. 1 § förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB). Av 2 kap. 6 § FÅB framgår att årsredovisningen ska ge en rättvisande bild av verksamhetens resultat. För att säkerställa att dessa två krav uppfylls bör varje myndighet ha en fungerande rutin för dokumentation och kvalitetssäkring av underlag till resultatredovisningen.

Under granskningen av den enligt Skatteverket kvalitetssäkrade resultatredovisningen har ett antal felaktigheter påträffats. Detta tyder på att rutinen för kvalitetssäkring har brustit. Även vid granskningen av årsredovisningen för 2011 noterades liknande brister.<sup>1</sup> Eftersom Riksrevisionen har granskat utkast till resultatredovisningen har flera av felaktigheterna kunnat rättas i den slutliga versionen. Vissa felaktigheter kvarstår dock.

Ett exempel på fel är en tabell i avsnitt 12.1 i årsredovisningen där Skatteverket redovisar att inbetald mervärdesskattebaserad EU-avgift uppgår till 1,44 miljarder kronor för 2012 och 1,64 miljarder kronor för 2010. Rätt belopp är 1,64 miljarder kronor för 2012 och 1,44 miljarder kronor för 2010. Beloppen i tabellen är därmed omvända. Även i en tabell med indikatorer för skattefelsfaktorerna i avsnitt 3.3.1 finns felaktigheter som inte har rättats i den slutliga versionen av årsredovisningen.<sup>2</sup>

Andra exempel på brister som borde ha fångats upp i Skatteverkets egen kvalitetssäkring är de brister som beskrivs i avsnitt 1.2 och 1.4 nedan om bristande överensstämmelse mellan olika textavsnitt och ofullständig redovisning mot åiterrapporteringskrav i regleringsbrevet. Även sådana brister bör upptäckas i en myndighets kvalitetssäkringsprocess för årsredovisningen.

<sup>1</sup> Revisionsrapport 2012-04-25 *Skatteverkets årsredovisning 2011*, dnr 32-2011-0544.

<sup>2</sup> Avser 2011 års siffror för "... lätt göra rätt för sig med skatterna" och "Jag känner personligen företagare som skattefuskar".

### *Rekommendation*

Riksrevisionen rekommenderar återigen Skatteverket att förbättra sin rutin för kvalitetssäkring av uppgifter som redovisas i resultatredovisningen.

#### **1.2 Resultatredovisningen är inte tillräckligt överskådlig**

Enligt 2 kap. 5 § FÅB ska årsredovisningen upprättas på ett överskådligt sätt. Kravet på överskådlighet innebär enligt Ekonomistyrningsverkets (ESV) föreskrifter att informationen ska vara lättillgänglig, presenteras på ett relevant och systematiskt sätt och i former som ger möjlighet till överblick, både vad avser myndigheten som helhet och dess olika delar.

Riksrevisionens bedömning är att Skatteverkets resultatredovisning inte är tillräckligt överskådlig. Orsaker till den bristande överskådligheten är bland annat textavsnittens utformning. Exempelvis kan samma förhållande kommenteras i flera avsnitt med delvis olika slutsatser, och det finns textavsnitt som är delvis motsägelsefulla. Andra orsaker till den bristande överskådligheten är resultatredovisningens rubriksättning.<sup>3</sup> Det finns till exempel rubriker som innehåller påståenden som inte alltid har stöd i underliggande text. Andra rubriker är väldigt långa, vilket minskar överskådligheten. Redovisningen mot återrapporteringskrav i regleringsbrevet är inte heller tillräckligt lättillgänglig eftersom rubriksättningen inte på ett tydligt sätt kopplar till återrapporteringskraven.

### *Rekommendation*

Riksrevisionen rekommenderar Skatteverket att förbättra överskådligheten i resultatredovisningen så att den uppfyller kraven som anges i ESV:s föreskrifter. Skatteverket bör anpassa rubriksättningen så att den på ett tydligare sätt anger vilken information som redovisas i respektive avsnitt.

#### **1.3 Otillräcklig beskrivning av data och mätmetoder**

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

Det är Riksrevisionens bedömning att Skatteverket inte har beskrivit de data och mätmetoder som har använts för att ta fram resultatet på ett tillräckligt sätt. Därtill anges inte alltid de osäkerheter i data och mätmetoder som finns. Liknande brister har även tidigare rapporterats till Skatteverket.<sup>4</sup>

I resultatredovisningen används värderande begrepp såsom ”bra resultat”, ”bra nivå”, ”gott resultat”, ”positiv utveckling” med mera. Detta görs utan att mätmetoder, indikator eller kriterier som har legat till grund för dessa bedömningar anges på ett tydligt sätt. Följden blir att det är svårt för en läsare att självständigt värdera Skatteverkets resultat.

<sup>3</sup> Här avses i huvudsak den lägsta nivån av rubriker, det vill säga de rubriker som inte är numrerade.

<sup>4</sup> Revisionsrapport 2011-05-04 *Skatteverkets årsredovisning 2010*, dnr 32-2010-0578.

### *Rekommendation*

Riksrevisionen rekommenderar Skatteverket att, om det inte uppenbart framgår av sammanhanget, beskriva tillämpade metoder för datainsamling och analys i resultatredovisningen. Detta ger läsaren möjlighet att självständigt värdera resultatet.

#### **1.4 Ofullständig redovisning mot krav i regleringsbrevet**

Enligt 3 kap. 1 § FÅB ska redovisning av verksamhetens resultat göras mot bland annat vad som anges i regleringsbrevet. Skatteverkets regleringsbrev anger i avsnitt 2.1 ”Generella krav på redovisning” att redovisningen ska innehålla en bedömning av enhetlighet, kvalitet, effektivitet och produktivitet, totalt och per verksamhet. Utvecklingen ska analyseras och kommenteras.

I årsredovisningen beskrivs begreppens innebörd i en definitionsbilaga. I avsnittet ”Disposition av årsredovisningen” på s. 10 framgår att Skatteverket avser att redovisa utifrån nämnda begrepp. Det är dock Riksrevisionens bedömning att Skatteverkets redovisning mot de fyra begreppen inte görs i tillräcklig omfattning, vare sig totalt eller per verksamhet. Redovisning av kvalitet finns på flera ställen i resultatredovisningen, men den är inte systematisk i den meningen att tydliga bedömningar görs totalt och per verksamhet. För övriga begrepp är redovisningen knapphändig. Utvecklingen av begreppen redovisas inte heller i tillräcklig utsträckning och därför faller också grunden för att analysera och kommentera densamma.

### *Rekommendation*

Riksrevisionen rekommenderar Skatteverket att fortsättningsvis redovisa i enlighet med regleringsbrevets uppställda krav. En avstämning av att redovisning görs mot samtliga återrapporteringskrav bör ingå som ett moment i den interna kvalitetssäkringen.

#### **1.5 Mer långtgående slutsatser om skattefelets utveckling än vad underlag ger stöd för**

Enligt ESV:s föreskrifter till 3 kap. 1 § FÅB ska informationen om resultatet i resultatredovisningen vara baserad på dokumenterade data och mätmetoder. Eventuella osäkerheter ska kommenteras. Av 2 kap 6 § FÅB framgår att årsredovisningen ska vara rättvisande.

Det är Riksrevisionens bedömning att ovanstående krav inte uppfylls i tillräcklig utsträckning för redovisningen av skattefelet och de av Skatteverket framtagna skattefelsfaktorerna i avsnitt 3.3.1 i årsredovisningen. Riksrevisionen anser att Skatteverket i detta avsnitt drar mer långtgående slutsatser om skattefelets utveckling än vad underlaget, ”Minimera skattefelet – Uppföljning av Skatteverkets långa mål 2012”, ger stöd för. Detta kan illustreras genom att jämföra följande skrivningar i resultatredovisningen och underlagsrapporten.

Årsredovisningen:

*”Totalt sett bedöms skattefelsfaktorerna och därmed skattefelet, till den del det återspeglas i faktorerna, ha förändrats i en fördelaktig riktning från 2011 till 2012.”*

Underlagsrapporten, sidan 34:

*”Den metod vi valt i denna del av analysen innebär för det första att skattefelets utveckling fångas indirekt – dvs. att det som speglas är utvecklingen i de faktorer som i sin tur bestämmer skattefelet, inte skattefelet direkt. Hur stor betydelse de olika faktorerna har för skattefelets utveckling saknas det kunskap om.”*

Årsredovisningen:

*”Slutsatsen är att Skatteverkets åtgärder såväl 2011 som 2012 i betydande grad bedöms ha minskat skattefelet, jämfört med hur skattefelet skulle ha utvecklats i frånvaron av dessa åtgärder.”*

Underlagsrapporten, sidan 39:

*”De insatser som genomförts inom Skatteverket under 2012 med tydligt syfte att minimera skattefelet bedöms ha bidragit till denna utveckling i viss mån. I vilken grad de bidragit till den utveckling som indikatorerna beskriver går dock inte att bedöma närmare. Vi kan dock konstatera att i den mån utvecklingen kan hänföras till Skatteverkets insatser beror den inte bara på årets insatser utan är ett resultat av insatser som genomförts under en längre period.”*

Skatteverket ska enligt regleringsbrevets återrapporteringskrav i avsnitt 1.1.1.1 ”Beskattning” bedöma i vilken grad skattefelet har utvecklats. Detta innebär dock inte att en bedömning bör göras om Skatteverket inte har tillräcklig grund för att göra en sådan bedömning.

Vidare kan Riksrevisionen konstatera att mätningen av skattefelsfaktorernas utveckling i många fall bygger på indikatorer som har mycket små förändringar mellan åren. Trots detta kommenterar inte Skatteverket i den tillhörande analysen i vilken utsträckning förändringarna är statistiskt säkerställda. Uppgifter om detta finns till viss del i statistiksammanställningen i årsredovisningen. För att leva upp till kravet på redovisning av eventuella osäkerheter bör det dock framgå i analysen av skattefelet vilken hänsyn Skatteverket har tagit till den här typen av osäkerhet när bedömningen har gjorts av utvecklingen för respektive skattefelsfaktor.

### *Rekommendation*

Riksrevisionen rekommenderar Skatteverket att i framtida bedömningar av skattefelet säkerställa att de bedömningar som görs har stöd i och inte går utöver de underlag som ligger till grund för redovisningen. Eventuella osäkerheter i data och mätmetoder bör kommenteras.

## **2. Brister i rutiner vid aktivering av balanserade utgifter för utveckling**

Enligt 5 kap. 2 § FÅB ska utgifter för utveckling som är av väsentligt värde för myndighetens verksamhet under kommande år tas upp som immateriell anläggningstillgång. Skatteverket har omfattande systemutveckling som redovisas som immateriell anläggningstillgång i balansräkningen. Vid utgången av 2012 uppgick de balanserade utgifterna för utveckling till drygt 521 miljoner kronor.

Riksrevisionen har tidigare granskat Skatteverkets rutiner för redovisning av egenutvecklade immateriella anläggningstillgångar och har rapporterat iakttagelser i revisionsrapporter, både 2010 och 2011.<sup>5</sup> Årets granskning visar att vissa brister fortfarande kvarstår.

Enligt ESV:s föreskrifter till 5 kap. 2 § FÅB ska utgifter för utveckling tas upp i balansräkningen om myndigheten kan visa att sex stycken kriterier samtidigt uppfylls:

1. Det är tekniskt möjligt att färdigställa tillgången så att den kan användas.
2. Myndighetens avsikt är att färdigställa tillgången.
3. Myndigheten har förutsättningar att använda tillgången.
4. Tillgången medför att framtida ekonomiska fördelar eller servicepotential för myndigheten sannolikt ökar och detta kan påvisas med hög grad av säkerhet.
5. Det finns erforderliga och adekvata tekniska, finansiella och andra resurser för att fullfölja utvecklingen och för att använda tillgången.
6. Myndigheten kan på ett tillförlitligt sätt beräkna de utgifter som kan hänföras till tillgången.

Skatteverket saknar i dag en formaliserad process med definierade kontrollmoment som säkerställer att ovanstående kriterier är uppfyllda och att de utgifter som balanseras som immateriell tillgång är korrekt klassificerade. Det görs uppföljning av den löpande redovisningen i respektive projekt, men den är inte formstyrd och dokumenteras inte. Skatteverket har tagit fram en rutin som innebär att chefer i samband med bokslut genom en blankett ska intyga att ESV:s sex kriterier är uppfyllda. Riksrevisionens granskning visar dock att alla blanketter inte var underskrivna och samlade på Skatteverket när årsredovisningen för 2012 upprättades. Därtill är det Riksrevisionens bedömning att Skatteverket inte tar ställning till de sex kriterierna på ett tillräckligt systematiskt sätt när systemutvecklingsprojekt inleds.

I ESV:s handledning för immateriella anläggningstillgångar (ESV 2002:3) tydliggörs att det är viktigt att varje utvecklingsprojekt har en utförlig dokumentation att hänvisa till. Skatteverkets utvecklingsprojekt följer en gemensam systemutvecklingsmodell som medför att det finns en struktur med olika beslutspunkter under utvecklingstiden, en definierad organisation för utvecklingsprojekten samt krav på dokumentation av olika moment. Det är dock Riksrevisionens bedömning att systemutvecklingsmodellen inte i tillräcklig utsträckning tar hänsyn till de redovisningsmässiga krav som finns till följd av att utgifterna för utveckling redovisas som immateriell anläggningstillgång. Som exempel kan nämnas punkt 4 i listan ovan. Enligt ESV ska en myndighet kunna presentera kalkyler eller motsvarande som redogör för de framtida ekonomiska fördelarna eller den servicepotential som den immateriella tillgången förväntas medföra. Fördelarna ska

<sup>5</sup> Revisionsrapport 2011-03-03 *Styrning, uppföljning och redovisning av systemutvecklingsprojekt vid Skatteverket*, dnr 32-2010-0578 och Revisionsrapport 2012-04-25 *Skatteverkets årsredovisning 2011*, dnr 32-2011-0544.

ställas mot kostnaderna för utvecklingen och kalkylerna ska vara tillförlitliga, rimliga och väl underbyggda. Det är Riksrevisionens bedömning att de kalkyler och budgetar som finns i Skatteverkets dokumentation inte uppfyller dessa krav i tillräcklig utsträckning.

### *Rekommendation*

Riksrevisionen rekommenderar Skatteverket att anpassa systemutvecklingsmodellen så att den även tar hänsyn till de redovisningsmässiga krav som ställs på utvecklingsprojekt som redovisas som immateriell tillgång. Innan Skatteverket börjar balansera utgifter bör det finnas dokumentation som styrker att ESV:s sex kriterier är uppfyllda. Vidare bör det finnas definierade kontrollmoment i processen som säkerställer att de utgifter som löpande redovisas i projekten är korrekt redovisade och klassificerade. Sådana kontroller bör göras åtminstone inför upprättande av årsredovisning. Det bör vara tydligt definierat vem som ansvarar för att utföra olika kontroller och hur de ska dokumenteras.

## **3. Intern kontroll i uppbördsprocesser**

Skatteverkets uppbördsintäkter uppgick 2012 till drygt 850 miljarder kronor netto. Bruttointäkterna, det vill säga intäkterna inklusive de skatter som tas in för bland annat kommuners och landstings räkning, uppgick till cirka 1 523 miljarder kronor. För handläggning av skatter och kontroll av att rätt skatt deklarerats och betalas in, använder Skatteverket många olika IT-system. I systemen finns ofta inbyggd funktionalitet och automatiska kontroller som Skatteverket förlitar sig på i sin verksamhet. Dagligen sker överföring av information mellan Skatteverkets olika IT-system. Skatteverkets IT-miljö är därmed komplex och IT-systemen är väsentliga för både den finansiella redovisningen och för resultatredovisningen.

### ***3.1 Bristande spårbarhet i utformning och testning av maskinella kontrollurval***

En stor del av de kontroller som Skatteverket utför för att säkerställa att rätt skatt tas in planeras och organiseras i den så kallade riksplanen. I riksplanen anges ett antal insatser där Skatteverket ska lägga resurser under året. Riksplanen är årlig och upprättas med syftet att fokusera resurserna till områden där risken för skattefel ur ett riksperspektiv är störst. Insatserna kan omfatta både kontroll och förebyggande åtgärder och regleras i uppdragsbeskrivningar där genomförande och uppföljning av insatserna redogörs för. Kontroll genom så kallade maskinella urval tillämpas särskilt i insatser där antalet deklARATIONER och redovisningar att kontrollera är stort. Riksrevisionen kan efter den utförda granskningen konstatera att det finns brister i spårbarheten i Skatteverkets utformning och testning av dessa urval.

Skatteverket använder sig av programvaran SAS för maskinella kontrollurval kopplade till riksplanen. Data inhämtas från underliggande debiteringssystem för olika skatter till ett datalager. SAS hämtar sedan information från datalagret för att bearbeta och lämna urvalsträffar tillbaka till organisationen. Urvalsträffarna utgör underlag för de kontroller som handläggare utför. De maskinella



kontrollurvalen i SAS tas fram av urvalsprojektet Prius som består av 23 medarbetare med erfarenhet från olika delar av verksamheten. Framtagandet av de maskinella kontrollurvalen sker efter en beställning från ledningen för de berörda insatserna. Till stöd för beställningen finns en standardiserad mall för urvalsbeställning. Riksrevisionen kan dock konstatera att det i processen för att utforma de maskinella kontrollurvalen saknas en tydlig och enhetlig dokumentation av vad som har efterfrågats av insatsledningen och hur Prius har valt att lösa uppgiften. Dessa brister i spårbarheten vid utformningen av de maskinella kontrollurvalen medför att det är svårt att följa hur befintliga kontrollurval kopplas till behov i riksplanen och olika uppdragsbeskrivningar.

De maskinella kontrollurvalen utvecklas oftast av en eller ett fåtal personer inom Prius. Efter att kontrollurvalet har utvecklats görs ingen dokumenterad testning av att kontrollen fungerar i systemet. Kontrollurvalet testas eller godkänns inte heller av representanter från verksamheten. Den bristande testningen ökar risken för att funktionaliteten i urvalet inte överensstämmer med dess ursprungliga syfte.

#### *Rekommendation*

Riksrevisionen rekommenderar Skatteverket att införa en enhetlig rutin för dokumentation av beställning och leverans av maskinella kontrollurval så att det finns en spårbarhet till behov i riksplanen och uppdragsbeskrivningar.

Skatteverket rekommenderas vidare dokumentera de tester som görs av de framtagna kontrollurvalen. I testnings- och godkännandefasen bör verksamheten som har beställt urvalet vara representerad.

#### **3.2 Brister i dokumentation vid hantering av urvalsträffar**

Det är Riksrevisionens uppfattning att Skatteverket inte i tillräcklig utsträckning dokumenterar de kontroller som handläggare gör av ärenden som faller ut i de maskinella kontrollurvalen. Detta har även tidigare rapporterats till Skatteverket.<sup>6</sup> Enligt uppgift gör Skatteverket ofta arbetsnoteringar över de kontroller som utförs, men dessa sparas inte alltid efter att ärendet har utretts. Om Skatteverket sparar arbetsnoteringarna som en tjänsteanteckning i ärendet beror dels på om handläggarens utredning leder till ett omprövningsbeslut, dels på om handläggaren har inhämtat information från den skattskyldige eller från tredje part. Det faktum att arbetsnoteringarna inte alltid sparas medför att det i efterhand inte alltid går att se vilka kontroller som handläggarna har gjort och därmed inte heller motiveringen till varför en urvalsträff har godkänts utan åtgärd. Förfarandet minskar även Skatteverkets möjlighet att se om kontroller faktisk har utförts eller om urvalsträffen har avmarkerats utan att granskning har genomförts. I en effektivitetsrevision som Riksrevisionen utförde under 2012 framkom att urvalsträffar i vissa fall avslutas utan åtgärd till följd av tidsbrist.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Revisionsrapport *Revision av uppbördsprocessen moms* 2012-02-03, dnr 32-2011-0544.

<sup>7</sup> *Skattekontroll av företag – urval, volymutveckling och uppföljning* (RiR 2012:13).



Att dokumentation över genomförda kontroller sparas är viktigt ur flera aspekter. För det första är dokumentation av kontroller som utförs i en verksamhet grundläggande för att säkerställa en god intern styrning och kontroll. Om kontroller och bedömningar inte dokumenteras minskar ledningens möjlighet att följa upp den interna styrningen och kontrollen i processen. Dessutom underlättar det för framtida granskning av urvalsträffar om dokumentation av tidigare gjorda granskningar sparas, i de fall samma skattebetalare faller ut för kontroller flera gånger. Slutligen kan Riksrevisionen konstatera att det är viktigt ur ett jävs- och oegentlighetsperspektiv att anledningen till varför urvalsträffar lämnas utan åtgärd dokumenteras.

Skatteverket har framfört att det kan finnas juridiska eller rättsliga begränsningar i möjligheten att dokumentera utförda kontroller av urvalsträffar. Skatteverket har dock inte på ett formellt plan tagit ställning till denna fråga och det finns inga interna beslut eller anvisningar som ger handläggarna vägledning i frågan.

#### *Rekommendation*

Riksrevisionen rekommenderar Skatteverket att förbättra dokumentationen av kontroller och bedömningar som handläggare gör vid hanteringen av urvalsträffar. Det bör finnas beslutade rutiner för hur dokumentationen ska utformas. Skatteverket bör eftersträva att ha enhetliga rutiner för hela Skatteverket, oavsett typ av skatt eller IT-system. Dokumentationen bör möjliggöra en uppföljning av att hanteringen av urvalen har skett i enlighet med gällande regelverk och med god intern styrning och kontroll. Skatteverket rekommenderas vidare att ta ställning till de eventuella juridiska eller rättsliga förhållanden som påverkar hur sådan dokumentation kan utformas och förvaras.

Ovanstående rekommendation gäller även för granskning och kontroll av skatteärenden som inte är en följd av maskinella kontrollurval. Att det finns en god dokumentation över utförda kontroller är viktigt, oavsett metoden för urval.

### **3.3 Ofullständiga kontroller vid överföring av information i uppbördsflödet**

Redovisningen av uppbörd och inkomsttitlar i Skatteverkets årsredovisning baseras i huvudsak på uppgifter som överförs från skattekontosystemet till Agresso. Informationen i skattekontosystemet kommer i sin tur från debiteringssystem för olika typer av skatter. Riksrevisionen har granskat fullständigheten i överföringen från debiteringssystemen via skattekontosystemet till Agresso. Granskningen har fokuserat på att säkerställa att grunduppgifter i debiteringssystemen hanteras korrekt i hela flödet fram till bokföring i Agresso och har omfattat flöden för inkomstskatt, mervärdesskatt och arbetsgivaravgifter. Riksrevisionen kan konstatera att det finns brister i kontroller som Skatteverket gör vid överföring av information mellan vissa system.

Vid överföring av inkomstskatteuppgifter från debiteringssystemen LT och TINA till skattekontosystemet finns en kontroll som säkerställer att uppgifter om rätt person eller rätt

organisation förs över. I överföringen saknas dock en kontroll som säkerställer att korrekta belopp förs över. Avsaknaden av kontrollen medför att felaktiga taxeringsuppgifter kan bokföras i skattekontosystemet och att skattskyldiga kan påföras fel värden på sitt skattekonto. I förlängningen påverkar detta även bokföringen i Agresso och årsredovisningen.

#### *Rekommendation*

Skatteverket rekommenderas att utforma en rimlig och relevant kontroll som säkerställer att information som förs över från debiteringssystemen för inkomstskatt till skattekontosystemet är korrekt och fullständig. Skatteverket bör vidare säkerställa att en sådan fullständighetskontroll alltid finns vid överföring av väsentlig information mellan olika system.

#### **3.4 Bristande behörighetshantering i IT-system**

Riksrevisionen har granskat Skatteverkets behörighetshantering i IT-system som är väsentliga för uppbördsflödet och årsredovisningen. Granskningen har bland annat omfattat den centrala hanteringen av upplägg och borttag av behörigheter samt periodisk uppföljning i behörighetssystemet BKS. Den centrala behörighetshanteringen är över lag god. Riksrevisionen har dock uppmärksammat två personer för vilka periodisk uppföljning inte har genomförts under 2011 för behörigheter som ska gälla 2012. För en av dessa personer kunde Skatteverket vid granskningens genomförande inte visa att samtliga tilldelade behörigheter var motiverade utifrån nuvarande arbetsuppgifter. Detta har inte uppmärksamats i periodiska uppföljningar från tidigare år.

För urvalssystemet SAS har Riksrevisionen noterat att det utöver de personer som arbetar med regeluppsättning i SAS finns cirka 80 personer till med behörighet till SAS. Dessa personer har inte tillgång till produktionsmiljön såtillvida att de kan förändra uppsatta regler. Behörigheten möjliggör dock att de kan se hur samtliga regler är uppsatta och konstruerade, vilket innebär att de kan ta del av hur maskinella kontrollurval utförs och fördelas till handläggare. Denna utökade behörighetskrets ökar risken för att känslig information sprids otillåtet eller omedvetet.

När behörigheter lämnas till IT-system bör samtliga behörighetskonton vara kopplade till enskilda personer för att möjliggöra uppföljning av aktiviteter i systemet. Riksrevisionen har uppmärksammat att systemleverantören av SAS har två gruppkonton i systemet som används vid supportärenden. Gruppkonton innebär att ett konto inte är kopplat till en specifik person utan att det kan användas av flera personer hos leverantören. Vidare noterar Riksrevisionen att det i samband med granskningen uppmärksammades tre personliga konton och ett gruppkonto i SAS som inte var aktuella och därför togs bort omedelbart. Att inaktuella konton fanns indikerar att rutiner för borttag och periodisk uppföljning av behörigheter inte fungerar tillfredställande. Gruppkonton och inaktuella konton medför vidare en ökad risk för att obehöriga kan utföra otillåtna aktiviteter i systemet som kan sätta den interna kontrollen ur spel. Användningen av gruppkonton medför även minskade möjligheter att följa upp vem som har utfört otillåtna aktiviteter i systemet.

Eftersom stora delar av Skatteverkets IT-system är egenutvecklade har Skatteverket egen utvecklingspersonal. Utvecklingspersonal bör arbeta i utvecklings- och testmiljöer som är åtskilda från produktionsmiljön. Ett antal utvecklare vid Skatteverket har tillgång till produktionsdatabaser. Detta innebär att de har möjlighet att ändra uppgifter hos enskilda skattebetalare samt avmarkera urvalsträffar utan att det uppmärksammas eller går att spåra. Eftersom arbete utförs direkt i databasen ökar även risken för att omedvetna fel inte uppmärksammas.

### *Rekommendation*

Skatteverket rekommenderas att tillse att behörighetsrutiner är kända och efterföljs i hela organisationen. För att markera vikten av en ändamålsenlig behörighetstilldelning bör tilldelade behörigheter stickprovsvis följas upp.

Skatteverket rekommenderas vidare att implementera behörighetsrutiner i SAS som säkerställer att befintliga användare endast har tillgång till den information som de behöver för att utföra sitt arbete. Därtill bör Skatteverket säkerställa att behörighetskonton är individuella och möjliga att följa upp. Lämpliga rutiner bör inkludera periodiska uppföljningar av behörigheter samt rutiner som säkerställer att inaktuella behörigheter tas bort.

Skatteverket bedriver i dag ett arbete med att införa en rutin för att följa upp utvecklarens åtkomst till produktionsmiljöer. Riksrevisionen rekommenderar att Skatteverket slutför detta arbete och implementerar rutinen för samtliga system.

### **3.5 Bristande hantering av programförändringar**

Moderna IT-system behöver löpande utvecklas för att möta förändrade behov i omvärlden och i verksamheten. Denna utveckling bör genomföras i god ordning och enligt strukturerade former så att endast ändamålsenliga och korrekta förändringar i IT-systemen införs. Som framgår av avsnitt 2 ovan utför Skatteverket omfattande systemutveckling i egen regi. Denna består av såväl nyutveckling som vidareutveckling av befintliga system. Förändringar som görs i befintliga system, så kallade programförändringar, bör vara formellt beställda av verksamheten som använder systemet och bör testas innan de driftsätts. Innan drifttagning bör det även finnas ett formellt godkännande att produktionssätta förändringen.

Skatteverket har en decentraliserad IT-miljö, vilket medför att olika IT-system har olika processer för programförändringar. Detta innebär att rutiner och arbetssätt skiljer sig åt samt att nivån och omfattningen av dokumentationen är olika för olika IT-system. I granskningen har Riksrevisionen noterat ett antal brister i programförändringsrutinerna och implementeringen av dem.

För inkomstskattesystemen LT och TINA saknas en dokumenterad process för hur programförändringar ska hanteras. Riksrevisionen har även noterat att spårbarheten för programförändringar i LT har brister. Till exempel kan Skatteverket inte genom dokumentation visa att produktionssätta

programförändringar har testats i tillräcklig utsträckning. De uppmärksammade bristerna innebär att risken för att icke godkända eller otillräckligt testade programversioner införs i produktionsmiljön ökar. Konsekvensen av detta kan bli att den operativa verksamheten störs, att myndigheten belastas med högre kostnader eller att felaktiga beslut fattas.

Brister i programförändringsrutinen finns även för Moms AG som är debiteringssystemet för mervärdesskatt och arbetsgivaravgifter. För detta system har ingen sammanställning över genomförda tester upprättats. För Moms AG har det även förekommit att programförändringar har producerats efter att endast informellt godkännande har erhållits.

En stor del av de programförändringar som görs i ekonomisystemet Agresso utgörs av konfigurationsförändringar, till exempel förändrade parametrar eller kopplingar. Dessa förändringar följer inte den befintliga programförändringsstrukturen för Agresso och hanteras i ett särskilt flöde där formella beställningar av programförändringarna inte görs. De förändringar som implementeras utförs av ansvarig systemadministratör vilket medför att en person kan hantera hela flödet på egen hand. Det upprättas inte heller någon sammanställning över vilken testning som har genomförts av ändringen eller hur den har dokumenterats.

Gemensamt för nästan alla system som har ingått i granskningen<sup>8</sup> är att det inte går att ta fram listor eller sammanställningar ur systemen som visar vilka programförändringar som har genomförts. Detta försvårar för Skatteverket att följa upp att endast korrekta och godkända programförändringar driftsätts. Systemgenererade listor över programförändringar kan även vara ett stöd i felsökning av programvaran. I slutändan kan bristande spårbarhet medföra onödigt långa avbrott, vilket i sin tur innebär ökade kostnader.

### *Rekommendation*

Skatteverket rekommenderas att införa en formellt dokumenterad programförändringsrutin som omfattar minst följande aktiviteter:

- Vem som är behörig att beställa förändringar
- Vem som är behörig att godkänna beställning av förändringar
- Hur test av förändringar görs, vem som utför test, samt vem som utför acceptanstestning
- Vem som är behörig att godkänna en programförändring inför produktionssättning
- Hur migrering av programförändringen till produktionsmiljön utförs, samt vem som ansvarar för och utför migreringen
- Att systemdokumentationen uppdateras enligt gjorda förändringar

<sup>8</sup> LT, Moms AG, Skattekontosystemet, SAS och Agresso.

DNR: 32-2012-0555

---

SKATTEVERKET  
171 94 SOLNA

BESLUT: 2013-05-02

- Hur brådskande förändringar (så kallade emergency changes) hanteras och dokumenteras
- Hur ändamålsenlig ansvarsfördelning inom processen upprätthålls. Utvecklingspersonal bör till exempel inte driftsätta förändringar i produktionsmiljön.

För att underlätta uppföljning bör Skatteverket överväga att införa samma rutin för programförändringar för samtliga system inom myndigheten.

Skatteverket bör även säkerställa att det finns en tydlig och överskådlig dokumentation av de programförändringar som har genomförts samt att gällande rutiner har efterföljts. Som en del i dokumentationen bör det gå att generera underlag som visar vilka programförändringar som har implementerats under en viss tidsperiod.

Ansvarig revisor Lars Nordstrand har beslutat i detta ärende. Uppdragsledare Ulrika Meyer har varit föredragande

Lars Nordstrand

Ulrika Meyer

Kopia för kännedom:

*Regeringen*

*Finansdepartementet*

*Finansdepartementet, budgetavdelningen*

---

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55  
114 90 STOCKHOLM  
08-5171 40 00 | WWW.RIKSREVISIONEN.SE



RIKSREVISIONEN