



SKATTEETATEN  
Org. nr.: 974761076

## Riksrevisjonens beretning

### Uttalelse om revisjonen av årsregnskapet

#### Konklusjon

Riksrevisjonen har revidert Skatteetatens årsregnskap for 2018. Årsregnskapet består av ledelseskomentarer, oppstilling av bevilgnings- og artskontorrapportering og virksomhetsregnskap, inklusiv noter til årsregnskapet for regnskapsåret avsluttet per 31. desember 2018.

Bevilgnings- og artskontorrapporteringen viser at -1 043 469 801 399 kroner er rapportert netto til bevilgningsregnskapet. Virksomhetsregnskapet viser at resultatet av periodens aktiviteter er 0 kroner, at summen av innkrevingsvirksomhet og andre overføringer til staten er 0 kroner, og at summen av tilskuddsforvaltning og andre overføringer fra staten er 0 kroner.

Etter Riksrevisjonens mening gir Skatteetatens årsregnskap et dekkende bilde av virksomhetens disponible bevilgninger, inntekter og utgifter i 2018 og av mellomværende med statskassen per 31. desember 2018, i samsvar med regelverket for økonomistyring i staten. Vi mener videre at årsregnskapet gir et rettvise bilde av virksomhetens resultat for 2018 og av eiendeler, gjeld og statens kapital per 31. desember 2018, i samsvar med statlige regnskapsstandarder (SRS).

#### Grunnlag for konklusjonen

Vi har gjennomført revisjonen i samsvar med *lov om Riksrevisjonen, instruks om Riksrevisjonens virksomhet* og internasjonale standarder for offentlig revisjon (ISSAI 1000–2999). Våre oppgaver og plikter i henhold til disse standardene er beskrevet under «Revisors oppgaver og plikter ved revisjonen av årsregnskapet». Vi er uavhengige av virksomheten slik det kreves i lov og instruks om Riksrevisjonen og de etiske kravene i ISSAI 30 fra International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI's etikkregler), og vi har overholdt de øvrige etiske forpliktelsene våre i samsvar med disse kravene og INTOSAI's etikkregler. Etter vår oppfatning er revisjonsbevisene vi har innhentet tilstrekkelige og hensiktsmessige som grunnlag for vår konklusjon.

#### Sentrale forhold ved revisjonen

Sentrale forhold ved revisjonen er de forholdene vi mener var av størst betydning ved revisjonen av årsregnskapet for 2018. Disse forholdene har vi håndtert gjennom revisjonen og da vi dannet oss vår mening om årsregnskapet som helhet. Vi konkluderer ikke særskilt når det gjelder disse forholdene.

#### Revisjon av fellesinnkrevningen

Fellesinnkrevningen av formues- og inntektsskatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift ble i 2018 ivaretatt av over 240 kommunale skatteoppkrevere. Skatteoppkreverne fører og avlegger skatteregnskapet og fordeler innbetalt skatt til skattekreditorene (kommunen, fylket, staten og folketrygden). Statens og folketrygdens andel av innbetalt skatt overføres månedlig til Skatteetaten. Skatteetaten er av Stortinget tillagt det overordnede ansvaret for kontroll av fellesinnkrevningen og har etablert fem regionale kontrollenheter for å ivareta nødvendig internkontroll på området. Riksrevisjonen har revisjonsansvar for skatteregnskapet og uttaler seg i revisjonsberetningen om statens og folketrygdens andel av skatteinntektene som framgår i

Skatteetatens årsregnskap i bevilgningsoppstillingen på kapitlene 5501 Skatt på formue og inntekt, 5502 Finansskatt og 5700 Folketrygdens inntekter. Av note 8 omfatter fellesinnkrevningen Trinnskatt, formuesskatt mv., Fellesskatt, Trygdeavgift, Arbeidsgiveravgift, Svalbardskatt og avgifter samt Finansskatt.

Fellesinnkrevningen er vurdert som et sentralt forhold i revisjonen på grunn av antallet skatteoppkrevdere, hvor kontrollmiljøene er ulike både i størrelse og organisering. Det er utfordringer med å etablere internkontroll som sikrer helhetlig og systematisk kontroll av skatteoppkreverne. Riksrevisjonen har testet automatiske og manuelle kontroller som Skatteetaten har etablert for å sikre et riktig skatteregnskap, herunder internkontrollen som er etablert gjennom de regionale kontrollenhetene. Vi har testet relevante kontroller som de regionale kontrollenhetene har gjennomført for de kommunevise skatteregnskapene. Kontrollomfang og systematikk har for enkelte kontroller variert mellom de regionale kontrollenhetene. Vi ser en forbedring, men det gjenstår ennå en del arbeid med å få på plass et helhetlig overordnet rammeverk. Vi har derfor foretatt analyser av regnskapsdata fra skatteoppkreverne og gjennomført ytterligere detaljtester rettet mot skatteoppkrevernes regnskapsføring. De gjennomførte revisjonshandlingene inngår som del av grunnlaget for vår samlede konklusjon om regnskapet.

### **Overføring av NAV innkreving til Skatteetaten**

Skatteetaten overtok NAV innkreving fra 1. april 2018. Enheten krever inn barnebidrag og feilutbetalte ytelser. Innkreivingsregnskapet for bidrag og tilbakebetaling inngår med regnskapstall for 2. til og med 4. kvartal 2018. På overføringstidspunktet til Skatteetaten hadde NAV innkreving 170 ansatte.

Overføringen er vurdert som et sentralt forhold for revisjonen fordi fordringer på vel 6 milliarder kroner ble overført fra Arbeids- og velferdsetatens til Skatteetatens regnskap. Vi har gjennomført nødvendig revisjon for å sikre at overføringen til Skatteetaten fremkommer korrekt i regnskapet. Vi har blant annet kartlagt og testet internkontroll, herunder generelle it-kontroller, for å sikre at de nye prosessene er integrert med de eksisterende i Skatteetaten. Fordringene som er ført ut av regnskapet per april 2018 hos Arbeids- og velferdsetaten er revidert med detaljtester.

### **Overgang til SRS**

For regnskapsåret 2018 har Skatteetaten avlagt regnskapet etter periodiseringsprinsippet i henhold til statlige regnskapsstandarder (SRS). Endringen av regnskapsprinsipp fra kontantbasert til periodisert regnskap anses som et sentralt forhold i revisjonen. Det er foretatt kontroller for å påse at Skatteetaten har hatt en tilfredsstillende prosess for å utarbeide åpningsbalanse. Videre er det kontrollert at Skatteetaten har kartlagt alle balansepostene og at disse er riktig verdsatt og presentert i åpningsbalansen.

### **Øvrig informasjon i årsrapporten**

Ledelsen er ansvarlig for årsrapporten, som består av årsregnskapet (del VI) og øvrig informasjon (del I–V). Riksrevisjonens uttalelse omfatter revisjon av årsregnskapet og virksomhetens etterlevelse av administrative regelverk for økonomistyring, ikke øvrig informasjon i årsrapporten (del I–V). Vi attesterer ikke den øvrige informasjonen.

I forbindelse med revisjonen av årsregnskapet er det vår oppgave å lese den øvrige informasjonen i årsrapporten. Formålet er å vurdere om det foreligger vesentlig inkonsistens mellom den øvrige informasjonen, årsregnskapet og kunnskapen vi har opparbeidet oss under revisjonen. Vi vurderer også om den øvrige informasjonen ser ut til å inneholde vesentlig feilinformasjon. Dersom vi konkluderer med at den øvrige informasjonen inneholder vesentlig feilinformasjon, er vi pålagt å rapportere dette i revisjonsberetningen.

Det er ingenting å rapportere i så måte.

### **Ledelsens og det overordnede departementets ansvar for årsregnskapet**

Ledelsen er ansvarlig for å utarbeide et årsregnskap som gir et dekkende og rettviseende bilde i samsvar med regelverket for økonomistyring i staten og de statlige regnskapsstandardene (SRS). Ledelsen er også ansvarlig for å etablere den interne kontrollen som den mener er nødvendig for å kunne utarbeide et årsregnskap som ikke inneholder vesentlig feilinformasjon, verken som følge av misligheter eller utilsiktede feil.

Det overordnede departementet har det overordnede ansvaret for at virksomheten rapporterer relevant og pålitelig resultat- og regnskapsinformasjon og har forsvarlig internkontroll.

## Riksrevisjonens oppgaver og plikter ved revisjonen av årsregnskapet

Målet med revisjonen er å oppnå betryggende sikkerhet for at årsregnskapet som helhet ikke inneholder vesentlig feilinformasjon, verken som følge av misligheter eller utilsiktede feil, og å avgi en revisjonsberetning som gir uttrykk for Riksrevisjonens konklusjon. Betryggende sikkerhet er et høyt sikkerhetsnivå, men det er ingen garanti for at en revisjon som er utført i samsvar med *lov om Riksrevisjonen, instruks om Riksrevisjonens virksomhet* og internasjonale standarder for offentlig revisjon (ISSAI 1000–2999), alltid vil avdekke vesentlig feilinformasjon som eksisterer. Feilinformasjon kan oppstå som følge av misligheter eller utilsiktede feil. Feilinformasjon blir ansett som vesentlig dersom den, enkeltvis eller samlet, med rimelighet kan forventes å påvirke de beslutningene brukere treffer på grunnlag av årsregnskapet.

Vi utøver profesjonelt skjønn og utviser profesjonell skepsis gjennom hele revisjonen, i samsvar med *lov om Riksrevisjonen, instruks om Riksrevisjonens virksomhet* og ISSAI 1000–2999.

Vi identifiserer og anslår risikoene for vesentlig feilinformasjon i årsregnskapet, enten den skyldes misligheter eller utilsiktede feil. Videre utformer og gjennomfører vi revisjonshandlinger for å håndtere slike risikoer og innhenter tilstrekkelig og hensiktsmessig revisjonsbevis som grunnlag for vår konklusjon. Risikoen for at vesentlig feilinformasjon ikke blir avdekket, er høyere for feilinformasjon som skyldes misligheter, enn for feilinformasjon som skyldes utilsiktede feil. Grunnen til det er at misligheter kan innebære samarbeid, forfalskning, bevisste utelatelser, feilpresentasjoner eller overstyring av intern kontroll.

Vi gjør også følgende:

- opparbeider oss en forståelse av den interne kontrollen som er relevant for revisjonen, for å utforme revisjonshandlinger som er hensiktsmessige ut fra omstendighetene, men ikke for å gi uttrykk for en mening om hvor effektiv virksomhetens interne kontroll er
- evaluerer om regnskapsprinsippene som er brukt, er hensiktsmessige, og om regnskapsestimater og tilhørende opplysninger som er utarbeidet av ledelsen, er rimelige
- evaluerer den totale presentasjonen, strukturen og innholdet i årsregnskapet, inkludert tilleggsopplysningene
- evaluerer om årsregnskapet representerer de underliggende transaksjonene og hendelsene på en måte som gir et dekkende og rettviseende bilde i samsvar med henholdsvis regelverket for økonomistyring i staten og de statlige regnskapsstandardene (SRS)

Vi kommuniserer med ledelsen og informerer det overordnede departementet, blant annet om det planlagte omfanget av revisjonen og når revisjonsarbeidet skal utføres. Vi vil også ta opp forhold av betydning som er avdekket i løpet av revisjonen, for eksempel svakheter av betydning i den interne kontrollen.

Når det gjelder forholdene som vi tar opp med ledelsen og informerer det overordnede departementet om, tar vi standpunkt til hvilke som er av størst betydning ved revisjonen av årsregnskapet, og avgjør om disse skal regnes som sentrale forhold ved revisjonen. De beskrives i så fall i et eget avsnitt i revisjonsberetningen, med mindre lov eller forskrift hindrer offentliggjøring. Forholdene omtales ikke i beretningen hvis Riksrevisjonen beslutter at det er rimelig å forvente at de negative konsekvensene av en slik offentliggjøring vil være større enn offentlighetens interesse av at saken blir omtalt. Dette vil bare være aktuelt i ytterst sjeldne tilfeller.

Dersom vi gjennom revisjonen av årsregnskapet får indikasjoner på vesentlige brudd på administrative regelverk med betydning for økonomistyring i staten, gjennomfører vi utvalgte revisjonshandlinger for å kunne uttale oss om hvorvidt det er vesentlige brudd på slike regelverk.

## Uttalelse om øvrige forhold

### Konklusjon knyttet til administrative regelverk for økonomistyring

Vi uttaler oss om hvorvidt vi er kjent med forhold som tilsier at virksomheten har disponert bevilgningene på en måte som i vesentlig grad strider mot administrative regelverk med betydning for økonomistyring i staten. Uttalelsen gis med moderat sikkerhet og bygger på ISSAI 4000-serien for etterleversrevisjon. Moderat sikkerhet for uttalelsen oppnår vi gjennom revisjon av årsregnskapet som beskrevet ovenfor, og kontrollhandlinger vi finner nødvendige.

Basert på revisjonen av årsregnskapet og kontrollhandlinger vi har funnet nødvendige i henhold til ISSAI 4000-serien, har vi avdekket brudd på Reglement for økonomistyring i staten §14 a) som sier at alle

virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygd intern kontroll for å sikre at forutsatte inntekter kommer inn, jf. Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 2.5.1 Generelt om transaksjonskontroller og punkt 2.5.3 Transaksjonskontroll av inntekter.

Bakgrunnen for dette er at Skatteetaten ikke har kommet videre med å etablere tilstrekkelige systemer og rutiner for å sikre kontroll med transaksjonene i skatteregnskapet eller kontroll av at forutsatte inntekter fra arbeidsgivere og arbeidstakere kommer inn. Revisjonen viser uidentifiserte a-meldinger som berører over 48 000 inntektsmottakere. Over 14 000 a-meldinger med innbetalt forskuddstrekk er ikke identifisert på riktig skattyter og har dermed ikke blitt godskrevet ved skatteoppgjøret. I tillegg foreligger det inntektsgrunnlag på over 3,6 milliarder kroner uten foretatt skattetrekk for 33 000 uidentifiserte inntektsmottakere hvor Skatteetaten ikke har tilstrekkelige kontroller for å kunne vurdere skatteplikt. Videre viser revisjonen at 28 % av utenlandske oppdragstakere som har oppdrag på land eller kontinentalsokkelen, ikke har oppfylt sin opplysningsplikt i henhold til a-opplysningsloven uten at skattemyndighetene har iverksatt tilstrekkelige tiltak for å sikre disse inntektene. Disse forholdene medfører tapt skatteproveny. Dersom skattemelding blir innlevert for skattyter, vil uidentifiserte forskuddstrekk for skattyter kunne medføre at det blir innkrevet for høy skatt. Slike tilfeller er påvist.

Vi er vi ikke kjent med andre forhold som tilsier at virksomheten har disponert bevilgningene i strid med administrative regelverk med betydning for økonomistyring i staten.

Oslo; 02.05.2019

Etter fullmakt

Tor Digranes  
ekspedisjonssjef

Merethe Nordling  
avdelingsdirektør

*Brevet er ekspedert digitalt og har derfor ingen håndskreven signatur*