



Riksrevisionens rapport om skattekontroll i statliga myndigheter och kommuner

Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet regeringens skrivelse 2013/14:88 Riksrevisionens rapport om skattekontroll i statliga myndigheter och kommuner.

Utskottet föreslår att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Bakgrund	4
Skrivelsens huvudsakliga innehåll	4
Utskottets överväganden	5
Riksrevisionens rapport om skattekontroll i statliga myndigheter	5
Skrivelsen	5
Riksrevisionens iakttagelser	5
Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	6
Utskottets ställningstagande	11
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	12
Skrivelsen	12

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Riksrevisionens rapport om skattekontroll i statliga myndigheter

Riksdagen lägger skrivelse 2013/14:88 till handlingarna.

Stockholm den 25 mars 2014

På skatteutskottets vägnar

Henrik von Sydow

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Henrik von Sydow (M), Leif Jakobsson (S), Ulf Berg (M), Hannah Bergstedt (S), Lena Asplund (M), Christina Oskarsson (S), Fredrik Schulte (M), Hans Olsson (S), Gunnar Andrén (FP), Peter Persson (S), Karin Nilsson (C), Maria Abrahamsson (M), Mats Pertoft (MP), Lars Gustafsson (KD), Thoralf Alfsson (SD), Jacob Johnson (V) och Teres Lindberg (S).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I ärendet behandlar utskottet regeringens skrivelse 2013/14:88 Riksrevisionens rapport om skattekontroll i statliga myndigheter och kommuner.

Under beredningen av ärendet har utskottet informerats av riksrevisor Claes Norgren med medarbetare om granskningsrapporten Skattekontroll – en fråga om förtroendet för offentlig förvaltning (RiR 2013:12).

Bakgrund

Riksdagens kammarkansli anmälde till utskottet den 29 oktober 2013 att Riksrevisionens granskningsrapport Skattekontroll – en fråga om förtroendet för offentlig förvaltning (RiR 2013:12), kommit in till riksdagen. Kammarkansliet överlämnade rapporten till regeringen för yttrande i enlighet med den hanteringsordning som tillämpas sedan årsskiftet 2010/11.

Regeringen överlämnade till riksdagen den 25 februari 2014 skrivelsen 2013/14:88 Riksrevisionens rapport om skattekontroll i statliga myndigheter och kommuner.

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Riksrevisionen har granskat skattekontroll och hantering av vissa skatter i statliga myndigheter och kommuner. Riksrevisionen menar att det finns brister i mervärdesskatteredovisningen hos statliga myndigheter och kommuner och att kontrollen av redovisningen inte är tillräcklig.

Regeringen har uppmärksammat på att det finns ett behov av att granska reglerna om uttagsbeskattning av fastighetstjänster för statliga myndigheter. När det gäller Riksrevisionens övriga rekommendationer om ökad kontroll av utbetald kompensation till statliga myndigheter, införande av skattetillägg eller motsvarande avgift vid fel i kommuners ansökan om ersättning samt en myndighetsgemensam funktion för återsökning av mervärdesskatt som har betalats i utlandet, har regeringen övervägt rekommendationerna och finner att det för närvarande inte finns behov av att vidta några åtgärder.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Utskottets överväganden

Riksrevisionens rapport om skattekontroll i statliga myndigheter

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

Skrivelsen

Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen anför som bakgrund till granskningen att det på senare tid framkommit uppgifter om att myndigheter och kommuner inte följer regelverket för redovisning av skatt. Mot bakgrund av risken för konkurrensnedvridning gentemot andra aktörer och minskat förtroende för myndigheter har Riksrevisionen ansett det angeläget att granska detta område.

Syftet med granskningen är att bedöma riskerna för fel i skatteredovisning hos statliga myndigheter och kommuner och vilka effekter dessa kan ge upphov till. Granskningen syftar vidare till att undersöka om kontrollen av skatteredovisningen är effektiv och väl avvägd.

I granskningsrapporten uttalar Riksrevisionen att det finns en rad brister i redovisningen av mervärdesskatt hos statliga myndigheter och kommuner. Riksrevisionen konstaterar också att det finns svagheter i kontrollen av skatteredovisningen. Riksrevisionen menar att reglerna om uttag av mervärdesskatt i samband med utförande av fastighetstjänster i egen regi inte tillämpas för statliga myndigheter (uttagsbeskattning). Riksrevisionen konstaterar vidare att omvänd skattskyldighet i samband med uttag av mervärdesskatt för byggtjänster ibland tillämpas felaktigt. Riksrevisionens granskning visar också att få statliga myndigheter ansöker om återbetalning av mervärdesskatt som är betald i utlandet. Enligt Riksrevisionen leder det till att det uppstår en faktisk kostnad för staten som borde ha kunnat undvikas. På mervärdesskatteområdet har Riksrevisionen avslutningsvis kunnat se att reglerna om myndigheters rätt till kompensation för mervärdesskatt i samband med representation upplevs som svåra.

Beträffande kontrollen av statliga myndigheters och kommuners hantering av skatter anser Riksrevisionen att Skatteverkets granskning har varit i underkant och att det är viktigt att den planerade resursförstärkningen kommer på plats. I granskningsrapporten påtalas att statliga myndigheter i normala fall är hänvisade till Skatteverket vid frågor som rör skatteregler trots att Ekonomistyrningsverket är ansvarigt för råd och stöd i frågor som handlar om mervärdesskattekompensation. Granskningen visar också att flera myndigheter upplever att det är svårt att få klarhet i hur regelverken

kring mervärdesskatt ska tolkas. Granskningen visar även att skatter väldigt sällan granskas inom kommunal eller statlig revision. Riksrevisionen är av den uppfattningen att statlig och kommunal revision i större utsträckning behöver ta hänsyn till brister i skattehanteringen i sina risk- och väsentlighetsbedömningar.

Riksrevisionen påpekar avslutningsvis att det ytterst är kommunerna och de statliga myndigheterna själva som ansvarar för att skatter hanteras korrekt. Riksrevisionen är av den uppfattningen att ledningen för kommunerna och de statliga myndigheterna bör försäkra sig om att den personal som arbetar med skattefrågor har rätt kompetens och får det stöd som behövs för att hantera skatter korrekt.

Mot bakgrund av resultaten i granskningsrapporten lämnar Riksrevisionen rekommendationer till regeringen, Skatteverket och Ekonomistyrningsverket. Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till regeringen:

- Se skyndsamt över reglerna om uttagsbeskattning för staten.
- Överväg att ge Skatteverket mandat att granska statliga myndigheters kompensation för ingående moms.
- Överväg att ta initiativ till att riksdagen ger Skatteverket mandat att påföra skattetillägg, eller motsvarande avgift, vid fel i kommunernas ansökan om momsersättning.
- Överväg möjligheten att skapa en myndighetsgemensam funktion för återsökning av utländsk moms.

Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Reglerna om uttagsbeskattning i samband med fastighetstjänster i egen regi

För att uppnå konkurrensneutralitet i valet mellan att utföra tjänster i egen regi och att upphandla motsvarande tjänster finns regler om s.k. uttagsbeskattning av fastighetstjänster. Av 2 kap. 8 § mervärdesskattelagen (1994:200), förkortad ML, följer att fastighetsägare ska betala mervärdesskatt på fastighetstjänster som vederbörande utför åt sig själva i de fall det inte föreligger rätt till avdragsrätt eller rätt till återbetalning.

Enligt 3 kap. 29 § ML är kommunernas utförande av tjänster i egen regi undantagna från uttagsbeskattning. Undantaget gäller dock inte uttag av tjänster för arbeten på stadigvarande bostad. Skälet till att en kommun måste uttagsbeskatta egna arbeten på stadigvarande bostad är att kommuner varken har avdragsrätt eller rätt till ersättning för ingående skatt hänförlig till stadigvarande bostad. I dessa fall blir mervärdesskatten en kostnad för kommunen. Utan uttagsbeskattning skulle det bli mer fördelaktigt för kommunen att utföra arbete i egen regi än att upphandla tjänsterna.

Till och med den 31 december 1994 undantogs även staten från uttagsbeskattning av fastighetstjänster. Av förarbetena till den nuvarande lagen följer att undantaget togs bort eftersom det inte bedömdes fylla någon funktion (prop. 1994/95:57 s. 121).

Enligt den nuvarande lagstiftningen ska staten därför uttagsbeskatta fastighetstjänster som utförs i egen regi. Det innebär att om en statlig myndighet utför en fastighetstjänst i egen regi och uttagsbeskattar den blir det i praktiken dyrare än att köpa in tjänsten externt eftersom myndigheten i det senare fallet har rätt till kompensation för ingående skatt. Riksrevisionen har i sin granskningsrapport uppmärksammat att statliga myndigheter i princip inte uttagsbeskattar fastighetstjänster. Gällande regler tillämpas således inte av myndigheterna. Riksrevisionen menar att reglerna om uttagsbeskattning bör granskas. Regeringen delar Riksrevisionens uppfattning.

Statliga myndigheters kompensation för ingående mervärdesskatt

Myndigheters rätt till kompensation för ingående skatt (kompensationssystemet) infördes den 1 juli 1991 och har till syfte att uppnå konkurrensneutralitet mellan produktion av varor och tjänster i egen regi och upphandling av motsvarande varor och tjänster. Statliga myndigheter saknar avdragsrätt för ingående skatt enligt ML, men har i stället med vissa undantag rätt till kompensation för ingående skatt enligt kompensationssystemet. Kompensationssystemet betraktas således inte som en del av mervärdesskattesystemet. I samband med införandet av kompensationsrätten minskades de statliga myndigheternas anslag med ett belopp motsvarande det beräknade kompensationsbeloppet. Det innebär att myndigheternas anslag sedan 1991 nettobudgeteras för att bara täcka myndigheternas utgifter exklusive mervärdesskatt. Belopp som rekvideras av myndigheterna betalas ut av Skatteverket och debiteras en inkomsttitel på statens budget.

Vid införandet av kompensationssystemet för statliga myndigheter gjordes en avvägning mellan kontroll och administrativ börda för de berörda myndigheterna. Eftersom mervärdesskattekomensationen är ett alternativt sätt för medelstilleddning till myndigheterna, vägde en låg administrativ börda för myndigheterna tyngre än ytterligare kontrollmöjligheter. Riksrevisionen granskar de statliga myndigheternas räkenskaper och redovisning, och Skatteverket ansågs därför inte behöva något mandat att granska underlagen för myndigheternas mervärdesskatterekvisitioner.

På uppdrag av regeringen genomförde Ekonomistyrningsverket år 2000 en översyn av kompensationssystemet. Slutsatsen i Ekonomistyrningsverkets rapport var att den gällande ansvarsfördelningen för kontrollen av rekvisition för mervärdesskatt bör behållas. Det innebär att Riksrevisionens årliga granskning av de statliga myndigheterna omfattar myndigheternas rekvisition och redovisning av ingående skatt. Granskningen sker dock utifrån Riksrevisionens bedömning av risk och väsentlighet. Skatteverkets roll är att kontrollera att utbetalningar görs till rätt myndighet, att myndig-

heten omfattas av kompensationsystemet, att rätt belopp utbetalas och att utbetalning görs till rätt konto. I budgetpropositionen för 2002 redogjorde regeringen för sin bedömning och vidhöll, i likhet med Ekonomistyrningsverket, att den gällande ansvarsfördelningen skulle gälla även fortsättningsvis (prop. 2001/02:1). Det är således den årliga revisionen hos Riksrevisionen som ska granska att de statliga myndigheterna har bokfört den ingående skatten korrekt så att myndigheterna begär kompensation med rätt belopp. Att Riksrevisionen nu konstaterar att någon sådan granskning i princip aldrig sker är förstas allvarligt, eftersom det enligt uppgifter i rapporten rör sig om ca 31,5 miljarder kronor som hanteras i kompensationsystemet. Dessa medel betalas ut till de statliga myndigheterna efter rekvisition i stället för att myndigheterna får dem direkt på anslag. Det förhållandet att denna del av medelstilleldningen till myndigheterna aldrig granskas av Riksrevisionen kan ifrågasättas.

Mervärdesskattkompensation är som nämnts ovan ett alternativt sätt att tilldela de statliga myndigheterna medel, jämfört med att de tilldelas medel för att täcka kostnaden för ingående mervärdesskatt genom det anslag i statens budget som riksdagen beslutar om. Det är givetvis angeläget att ett korrekt belopp rekvideras så att syftet med kompensationsystemet upprätthålls. Kontroll av att rätt belopp har bokförts som ingående skatt, och att medel därigenom hämtas från rätt post på statens budget, görs dock enklast och mest effektivt i den ordinarie granskningen av myndigheternas räkenskaper.

Regeringen anser vidare att rekviderade medel inom ramen för kompensationsystemet är statliga medel som ska hanteras på samma sätt som alla andra statliga medel som myndigheterna disponerar och ansvarar för. Ledningen för myndigheterna ansvarar, enligt 3 § myndighetsförordningen (2007:515), för att verksamheten redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheterna hushållar väl med statens medel. Det omfattar även rekviderade medel inom ramen för kompensationsystemet. Regeringen har för avsikt att föra en dialog med myndigheterna om vikten av information och utbildningsinsatser i dessa avseenden.

Regeringen har också principiella tveksamheter mot att ge en annan statlig myndighet, Skatteverket, mandat att granska underlaget för rekvisitionsblanketterna och därmed myndigheternas underliggande bokföring. I den meningen skulle kontrollen inte bara avse de rekvisitioner (tolv rekvisitioner per myndighet och år) som varje myndighet skickar till Skatteverket. Skatteverket skulle också ges rätt att begära in kopior på bokföringsunderlag (verifikationer eller fakturor) från myndigheterna för att kunna kontrollera att ett rekviderat belopp är korrekt.

Mot denna bakgrund anser regeringen att det i nuläget inte finns anledning att införa ytterligare kontroller av de statliga myndigheternas underlag för kompensation av ingående skatt.

Införande av skattetillägg eller motsvarande avgift vid fel i kommuners ansökan om kompensation för viss mervärdesskatt

Lagen (2005:807) om ersättning för viss mervärdesskatt för kommuner, landsting, kommunalförbund och samordningsförbund, förkortad ersättningslagen, innehåller bestämmelser om rätt till ersättning för kommuner för ingående skatt enligt ML och skyldighet att i vissa fall justera en sådan ersättning. Det som i lagen sägs om kommuner gäller även landsting och kommunalförbund samt samordningsförbund som avses i 4 § lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser. Enligt 2 § ersättningslagen har kommuner rätt till ersättning för ingående skatt som inte får dras av enligt ML, eller för vilken de inte har rätt till återbetalning enligt ML. Syftet är att, i likhet med de regler som gäller för statliga myndigheter, uppnå konkurrensneutralitet i valet mellan att upphandla tjänster och att utföra tjänster i egen regi. Ersättningen är således en transferering från staten till kommunerna som syftar till att kompensera kommunerna för de mervärdesskattekostnader som uppkommer vid upphandling av tjänster m.m. inom icke mervärdesskattepliktiga verksamheter.

Skattetillägg tas ut på skatter som omfattas av skatteförfarandelagen (2011:1244). Enligt 2 kap. 1 och 2 §§ är denna lag endast tillämplig på skatter och avgifter. Det är därför inte möjligt att påföra skattetillägg som avser kommuners ersättning för viss mervärdesskatt eftersom en sådan ersättning varken utgör en skatt eller en avgift.

Riksrevisionen pekar också på möjligheten att överväga att påföra en motsvarande avgift. Skatteverket har enligt ersättningslagen rätt att förelägga kommunerna att lämna uppgift, visa upp en handling eller lämna över en kopia av en handling som behövs för kontroll av rätt till ersättning eller skyldighet att justera ersättning. Skatteverket får besluta om revision hos kommunerna för att kontrollera att uppgifter som kommunerna lämnat till ledning för ersättningsbeslut är riktiga. Vid revision ska kommunerna tillhandahålla de handlingar och lämna de upplysningar som behövs för revisionen. Kommunerna ska i övrigt ge den hjälp som behövs vid revisionen. I de fall Skatteverket beslutar att en kommun ska återbetala ersättningen påförs kostnadsränta på det felaktigt utbetalda beloppet. Räntan beräknas från den dag beloppet betalades ut t.o.m. den dag beloppet senast ska betalas.

Enligt Riksrevisionen har Skatteverkets revisioner hos kommuner lett till överväganden främst inom mervärdesskatteområdet. Det rör sig om tio revisioner under en treårsperiod. Det framgår inte hur stora belopp som felaktigt har utbetalats.

Mot bakgrund av att Skatteverket har möjlighet att begära in uppgifter och genomföra revision hos kommunerna bedömer regeringen att det inte finns anledning att inom ramen för ersättningslagen införa en avgift motsvarande skattetillägg.

Myndighetsgemensam funktion för ansökan om återbetalning av utländsk mervärdesskatt

För att få återbetalning av mervärdesskatt som har betalats i utlandet krävs i princip att skatten avser inköp av varor och tjänster för mervärdesskattepliktig verksamhet som bedrivs i ett annat land än där skatten har betalats. Det krävs också att verksamheten hade varit mervärdesskattepliktig om den hade bedrivits i det landet där mervärdesskatten har betalats.

Statliga myndigheter bedriver i mycket liten utsträckning mervärdesskattepliktig verksamhet, då den större delen av myndigheternas verksamhet utgör ett led i myndighetsutövning. Sådan verksamhet utgör inte ekonomisk verksamhet enligt artikel 9 i rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt. Av det skälet är det endast i mycket få fall som det är möjligt för statliga myndigheter att begära återbetalning av mervärdesskatt som har betalats i utlandet. Statliga myndigheter ansvarar för sin egen ekonomi och redovisning och därmed också för att undersöka möjligheterna att begära återbetalning av mervärdesskatt betald i utlandet. Regeringen förutsätter, liksom Riksrevisionen, att myndigheter som gör stora inköp från utlandet och därmed betalar väsentliga belopp mervärdesskatt i utlandet undersöker möjligheter att få mervärdesskatten återbetald och om möjligt återkräver den. En rimlig förutsättning för en återsökning är förstas att kostnaderna för administrationen och processen inte bedöms överstiga det återsökta beloppet. Vad som ska anses vara ett väsentligt belopp bedöms bäst av den enskilda myndigheten.

Storleken på den mervärdesskatt som myndigheterna har betalat i utlandet och som det kan vara möjligt att återkräva har inte uppskattats i rapporten. Mot bakgrund av de krav som ställs för rätten till återbetalning av mervärdesskatt som betalats i utlandet torde det snarare vara en regel än ett undantag att statliga myndigheter får avslag på en ansökan om återbetalning. Att bygga upp en sådan myndighetsgemensam funktion som Riksrevisionen rekommenderar skulle innebära en administration som kräver finansiering, sannolikt med avgifter, där myndigheterna betalar för tjänsten i den omfattning som de tar den i anspråk.

Eftersom statliga myndigheter har begränsade möjligheter att återkräva mervärdesskatt som betalats i utlandet anser regeringen att det inte är motiverat att inrätta en särskild funktion för detta ändamål.

En myndighet som har stora utlägg i mervärdesskattepliktig verksamhet bör ha resurser för att antingen bygga upp egen kompetens eller anlita konsulter för att undersöka möjligheterna att begära återbetalning av mervärdesskatt betald i utlandet. Som framgår av Riksrevisionens rapport finns det redan konsulter etablerade på marknaden för dylikt ändamål. Regeringen avser att föra en dialog med myndigheterna i syfte att säkerställa att de återkräver mervärdesskatt som betalats i utlandet i de fall då detta är möjligt. Regeringen noterar också att grundläggande information om tillvägagångssättet för att återsöka mervärdesskatt som är betald i utlandet finns hos Skatteverket.

Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

I sin granskning konstaterar Riksrevisionen att reglerna om uttag av mervärdesskatt i samband med utförande av fastighetstjänster i egen regi inte tillämpas för statliga myndigheter. Regeringen har för avsikt att granska dessa regler.

Mot bakgrund av regeringens bedömning som framgår av redogörelsen ovan anser regeringen att det i nuläget inte finns anledning att införa ytterligare kontroller av de statliga myndigheternas underlag för kompensation av ingående skatt.

Regeringen anser inte heller att det finns anledning att inom ramen för ersättningslagen införa en avgift motsvarande skattetillägg.

Slutligen anser regeringen inte att det är nödvändigt att skapa en myndighetsgemensam funktion som hanterar ansökan om återbetalning av mervärdesskatt som har betalats utomlands.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Utskottets ställningstagande

Som Riksrevisionen har påpekat är förtroendet för statliga myndigheter och övriga samhällliga institutioner av stor vikt för ett fungerande samhälle. Ett verktyg för att upprätthålla detta är adekvata regel- och kontrollsystem. En annan viktig faktor är att offentliga aktörer hanterar sina skatteåtaganden på ett korrekt sätt. Utskottet välkomnar därför Riksrevisionens granskning av skattekontrollen av statliga myndigheter och kommuner.

Riksrevisionen har uppmärksammat att statliga myndigheter inte tillämpar reglerna om uttagsbeskattning av fastighetstjänster på ett korrekt sätt. Riksrevisionen anser därför att dessa regler behöver granskas, och denna uppfattning delar regeringen. Utskottet finner också mot bakgrund av granskningsrapportens uppgifter att en sådan granskning är önskvärd.

Riksrevisionen har även påpekat brister i myndigheternas mervärdesskattekomensation respektive återbetalning av utländsk mervärdesskatt och därför bl.a. rekommenderat olika kontrollåtgärder. Regeringen har med anledning av detta bedömt att dessa brister kan åtgärdas genom dialog med myndigheterna om hur man med information och utbildning kan tillämpa reglerna på avsett sätt.

Riksrevisionen har vidare rekommenderat att det införs en avgift motsvarande skattetillägg i ersättningslagen. Regeringen bedömer att detta inte behövs mot bakgrund av att Skatteverket har möjlighet att begära in uppgifter från eller göra revision hos kommunerna.

Utskottet delar regeringens bedömningar och föreslår att riksdagen härmed lägger skrivelsen till handlingarna.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2013/14:88 Riksrevisionens rapport om skattekontroll i statliga myndigheter och kommuner.