

# Regeringens proposition

## 2001/02:112

Förändringar i kommunkontosystemet

Prop.  
2001/02:112

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 14 mars 2002

*Göran Persson*

*Lars-Erik Lövdén*  
(Finansdepartementet)

### Propositionens huvudsakliga innehåll

Från kommunkontosystemet utbetalas ersättningar som kompenserar kommuner och landsting för ingående mervärdesskatt i icke skattepliktig verksamhet. I dag finansieras systemet genom att kommuner och landsting betalar avgifter till systemet som är avsedda att täcka uttagen. I propositionen föreslås att det i stället införs en statlig finansiering. Detta innebär att uttagen från systemet sker över statsbudgeten. Eftersom övergången skall vara kostnadsneutral, kommer de generella statsbidragen till kommuner och landsting att minska i motsvarande grad.

I propositionen föreslås vissa bestämmelser som möjliggör kontroll i systemet. Riksskatteverket får förelägga kommuner och landsting att lämna uppgifter för kontroll av rätten till ersättning. Behöver uppgifterna i en ansökan om ersättning kontrolleras genom en avstämning mot räkenskaperna, får Riksskatteverket komma överens med kommunen eller landstinget om att en sådan kontroll skall göras vid besök. Kommuner och landsting skall för kontroll av att uppgifter som lämnats i ersättningsärenden är riktiga, lämna en årsuppgift efter utgången av varje kalenderår. Riksskatteverket skall få möjlighet att göra revision hos en kommun eller ett landsting. Vidare föreslås att omprövning av ersättningsbeslut får ske inom tre år. Regler om överklagande till allmän förvaltningsdomstol införs. Slutligen föreslås regler om kostnads- och intäktsränta med en räntesats som motsvarar basräntan i skattebetalningslagen (1997:483).

De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2003.

1	Förslag till riksdagsbeslut .....	4
2	Lagtext .....	5
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1518) om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting .....	5
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2002:38) om ändring i lagen (1995:1518) om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting .....	11
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menig hets utdebitering av skatt, m.m.....	12
2.4	Förslag till lag om ändring i skattebetalningslagen (1997:483) .....	15
3	Ärendet och dess beredning .....	16
4	Bakgrund.....	16
4.1	Hanteringen av mervärdesskatt före 1996.....	16
4.2	Kommunkontosystemet.....	17
5	Förändrad finansiering av kommunkontosystemet.....	18
5.1	Brister i nuvarande ordning .....	18
5.2	Kommunkontosystemet på statsbudgeten .....	20
6	Ökad kontroll .....	21
6.1	Behov av ökad kontroll .....	21
6.2	Förutsättningar för rätt till ersättning .....	22
6.3	Ansökningens innehåll och uppgiftsskyldighet för kommuner och landsting .....	25
6.4	Årsuppgift.....	27
6.5	Fördjupad utredning – revision .....	28
7	Omprovning och överklagande.....	30
7.1	Omprovning.....	30
7.2	Överklagande.....	33
7.3	Räntor .....	34
8	Ekonomiska och andra konsekvenser .....	35
9	Ikraftträdande .....	36
10	Författningskommentarer.....	37
10.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1995:1518) om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting .....	37
10.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:38) om ändring i lagen (1995:1518) om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting .....	43
10.3	Förslaget till lag om ändring i skattebetalningslagen (1997:483) .....	44
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Finansieringen av kommunkontosystemet – en översyn (Ds 2001:30). .....	45
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanser som yttrat sig över promemorian Finansieringen av kommunkontosystemet	

	– en översyn (Ds 2001:30).....	48	Prop. 2001/02:112
Bilaga 3	Sammanfattning av betänkandet Kontroll i kommunkontosystemet (SOU 2001:50) .....	49	
Bilaga 4	Författningsförslagen i betänkandet Kontroll i kommunkontosystemet (SOU 2001:50) .....	53	
Bilaga 5	Förteckning över remissinstanser som yttrat sig över betänkandet Kontroll i kommunkontosystemet (SOU 2001:50) .....	60	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 mars 2002.....	61	

# 1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

*dels* godkänner riktlinjerna för ny finansiering av kommunkontosystemet (avsnitt 5.2),

*dels* antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i lagen (1995:1518) om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting,
2. lag om ändring i lagen (2002:38) om ändring i lagen (1995:1518) om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting,
3. lag om ändring i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.,
4. lag om ändring i skattebetalningslagen (1997:483).

## 2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

### 2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1518) om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1995:1518) om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting

*dels* att 2–4 §§ skall upphöra att gälla,

*dels* att rubriken närmast före 2 § skall utgå,

*dels* att nuvarande 8 och 9 §§ skall betecknas 11 och 21 §§,

*dels* att de nya 11 och 21 §§ skall ha följande lydelse,

*dels* att rubriken närmast före 9 § skall sättas närmast före den nya

21 §,

*dels* att det i lagen skall införas femton nya paragrafer, 5 a, 8–10, 12–20, 22 och 23 §§, samt närmast före 9, 10, 11, 12, 14, 18, 19, 21 och 23 §§ nya rubriker av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*5 a §*

*Om det vid tillämpningen av denna lag inte går att fastställa fördelningen mellan ingående mervärdesskatt som får dras av enligt mervärdesskattelagen (1994:200) och ingående mervärdesskatt för vilken ersättning kan erhållas enligt denna lag, får fördelningen i stället göras efter skälig grund.*

*8 §*

*Med kommun avses i 10 och 13–19 §§ även landsting, kommunalförbund samt sådant beställarförbund som avses i 7 § andra stycket 2.*

## *Ansökan*

### *9 §*

*Ansökan om ersättning enligt 5 och 7 §§ skall vara undertecknad och ha kommit in till Riksskatteverket senast andra året efter utgången av det kalenderår som ersättningen avser.*

*Ansökan skall avse en ersättningsperiod på en kalendermånad eller tre på varandra följande kalendermånader under samma kalenderår.*

*Ansökan skall lämnas enligt fastställt formulär.*

## *Årsuppgift*

### *10 §*

*För varje kalenderår skall kommunen lämna uppgift (årsuppgift) om dels det belopp som bokförts på konton för sådan mervärdesskatt som berättigar till ersättning enligt 5 §, dels sådana schablonbelopp som beräknats enligt 7 §.*

*Årsuppgiften skall vara undertecknad och ha kommit in till Riksskatteverket senast före utgången av juni året efter det kalenderår som uppgiften avser.*

*Årsuppgift skall lämnas enligt fastställt formulär.*

## *Beslutande myndighet*

### *11 §<sup>1</sup>*

*Riksskatteverket fattar beslut enligt denna lag.*

<sup>1</sup> Senaste lydelse av tidigare 8 § 2000:485.

## 12 §

*Ett beslut om ersättning enligt 5 eller 7 § (ersättningsbeslut) fattas för varje ersättningsperiod för sig. Beslutet fattas med ledning av ansökan och andra tillgängliga uppgifter.*

*Om ansökan inte har kommit in inom föreskriven tid, anses ersättningen ha bestämts till noll kronor.*

*Om Riksskatteverket omprövat sitt ersättningsbeslut enligt 19 eller 20 §, får en sådan ändring av beslut som omfattar flera ersättningsperioder under ett kalenderår och som görs efter utgången av kalenderåret, hänföras till den sista ersättningsperioden under kalenderåret.*

## 13 §

*Innan ett ersättningsärende avgörs skall kommunen ges tillfälle att yttra sig om det inte är onödigt.*

*Ett ersättningsärende får inte avgöras utan att kommunen dels har underrättats om en uppgift som har tillförts av någon annan än kommunen, dels fått tillfälle att yttra sig över uppgiften. Detta gäller dock inte om det är uppenbart obehövligt.*

## Utredning

## 14 §

*Riksskatteverket får förelägga kommunen att lämna uppgift, visa upp handling eller lämna över en kopia av handling som behövs för kontroll av rätten till ersättning.*

15 §

*Om uppgifter i en ansökan om ersättning behöver kontrolleras genom avstämning mot räkenskaper, anteckningar eller andra handlingar, får Riksskatteverket komma överens med kommunen om att en sådan avstämning skall göras vid besök hos kommunen.*

*Riksskatteverket får uppdra åt en skattemyndighet att genomföra sådana besök.*

16 §

*Riksskatteverket får besluta om revision hos kommunen för att kontrollera att uppgift som kommunen lämnat till ledning för ersättningsbeslut är riktig.*

*Riksskatteverket får uppdra åt en skattemyndighet att genomföra en sådan revision.*

*Vid revision får räkenskapsmaterial och andra handlingar som rör verksamheten granskas. Med handling avses framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel.*

17 §

*Vid revision skall kommunen tillhandahålla de handlingar och lämna de upplysningar som behövs för revisionen. Kommunen skall i övrigt lämna den hjälp som behövs vid revisionen.*

## Ränta

### 18 §

*Kostnadsränta tas ut på ersättning som kommunen skall betala tillbaka efter beslut av Riksskatteverket. Räntan beräknas från den dag beloppet betalades ut till och med den dag beloppet återbetalas.*

*Intäktsränta betalas på ersättning som skall betalas till kommunen. Räntan beräknas från utgången av första månaden efter den månad då ansökan om ersättning kom in till Riksskatteverket och till och med den dag beloppet betalas ut.*

*Kostnadsränta och intäktsränta beräknas efter en räntesats som motsvarar basräntan enligt 19 kap. 3 § skattebetalningslagen (1997:483).*

## Omprövning

### 19 §

*Riksskatteverket får ompröva ett beslut om ersättning eller ränta enligt denna lag, om detta begärs av kommunen eller om det finns andra skäl.*

*Omprövning får dock inte ske om frågan har avgjorts av en förvaltningsdomstol.*

### 20 §

*En begäran om omprövning skall ha kommit in till Riksskatteverket senast tredje året efter utgången av det kalenderår som ersättningen avser.*

*Om Riksskatteverket självmant omprövar ett beslut, får omprövningsbeslut meddelas senast tredje året efter utgången av det kalenderår som ersättningen avser.*

*Ett beslut får omprövas även efter den tid som anges i första och andra styckena när en ändring föranleds av skattemyndighets beskattningsbeslut enligt skattebetalningslagen (1997:483).*

#### *21 §<sup>2</sup>*

*Riksskatteverkets beslut om föreläggande enligt 14 § eller revision enligt 16 § får inte överklagas.*

*Övriga beslut av Riksskatteverket enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.*

*Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.*

#### *22 §*

*Om ett beslut överklagas av en kommun är Riksskatteverket motpart.*

#### *Verkställighet*

#### *23 §*

*Riksskatteverkets ersättningsbeslut skall gälla omedelbart, om inte annat föreskrivits i beslutet eller bestäms av den instans som skall pröva beslutet.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003 och tillämpas första gången på ersättning avseende januari 2003.

<sup>2</sup>Senaste lydelse av tidigare 9 § 2000:485.

## 2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:38) om ändring i lagen (1995:1518) om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting

Härigenom föreskrivs att 5 § lagen (1995:1518) om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting i stället för dess lydelse enligt lagen (2002:38) om ändring i nämnda lag skall ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

Kommuner och landsting har efter ansökan rätt till ersättning från kontona för ingående mervärdesskatt *som inte dragits av* enligt mervärdesskattelagen (1994:200). Kommunalförbund har efter ansökan rätt till ersättning från kommunkontot och landstingskontot för ingående mervärdesskatt som inte *dragits av* enligt mervärdesskattelagen. Fördelningen mellan kontona görs i förhållande till kommunernas och landstingens deltagande i kostnaderna för förbundets verksamhet.

### *Föreslagen lydelse*

#### 5 §

Kommuner och landsting har efter ansökan rätt till ersättning från kontona för ingående mervärdesskatt enligt mervärdesskattelagen (1994:200) *som inte får dras av enligt den lagen*.

Kommunalförbund har efter ansökan rätt till ersättning från kommunkontot och landstingskontot för ingående mervärdesskatt *enligt mervärdesskattelagen som inte får dras av enligt den lagen*. Fördelningen mellan kontona görs i förhållande till kommunernas och landstingens deltagande i kostnaderna för förbundets verksamhet.

*Vad som sägs i första och andra styckena om ingående mervärdesskatt som inte får dras av enligt mervärdesskattelagen gäller även sådan ingående mervärdesskatt enligt mervärdesskattelagen för vilken rätt till återbetalning enligt samma lag inte föreligger.*

## 2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.<sup>1</sup> skall ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 4 §<sup>2</sup>

Det som sägs i denna paragraf om kommun och kommunalskattemedel tillämpas också i fråga om landsting och landstingsskattemedel samt kommuns begravningsavgiftsmedel. I fråga om slutavräkning av begravningsavgiftsmedel gäller dock i stället bestämmelserna i sjätte stycket.

En kommun har rätt att under visst år (beskattningsåret) av staten uppbära preliminära kommunalskattemedel med ett belopp som motsvarar produkten av de sammanlagda beskattningsbara förvärvsinkomsterna i kommunen enligt skattemyndighetens beslut enligt 4 kap. 2 § taxeringslagen (1990:324) om taxering till kommunal inkomstskatt (skatteunderlaget) året före beskattningsåret, den skattesats som har beslutats för beskattningsåret och de uppräkningsfaktorer enligt tredje stycket som har fastställts senast i september året före beskattningsåret.

Senast i september varje år skall regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, fastställa två uppräkningsfaktorer som skall svara mot den uppskattade procentuella förändringen av skatteunderlaget i riket. Den ena skall avse förändringen mellan andra och första året före beskattningsåret. Den andra skall avse förändringen mellan året före beskattningsåret och beskattningsåret. Under år då riksdagsval hålls i september, får regeringen dock ändra redan fastställda uppräkningsfaktorer. Detta skall ske senast en vecka efter att regeringen avlämnat budgetpropositionen.

Innan skattemyndigheten betalar ut kommunalskattemedel till kommunerna skall avräkning göras enligt 10 § lagen (1995:1516) om utjämningsavgift för kommuner och landsting, 2 § lagen (1995:1518) om mervärdesskatekonton för kommuner och landsting och 16 kap. 8 § skattebetalningslagen (1997:483). Vidare skall tillägg göras för bidrag enligt 10 § lagen (1995:1515) om utjäm-

Innan skattemyndigheten betalar ut kommunalskattemedel till kommunerna skall avräkning göras enligt 10 § lagen (1995:1516) om utjämningsavgift för kommuner och landsting och 16 kap. 8 § skattebetalningslagen (1997:483). Vidare skall tillägg göras för bidrag enligt 10 § lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting samt för bidrag enligt 1 och 2 §§ lagen

<sup>1</sup> Lagen omtryckt 1973:437. Senaste lydelse av lagens rubrik 1997:1991.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 1999:298.

ningsbidrag till kommuner och landsting samt för bidrag enligt 1 och 2 §§ lagen (1995:1514) om generellt statsbidrag till kommuner och landsting. Det belopp som framkommer skall betalas ut med en tolfedel per månad den tredje vardagen räknat från den 17 i månaden, varvid dag som enligt 2 § lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid jämföras med allmän helgdag inte skall medräknas. Är kommunens fordran inte uträknad vid utbetalningstillfällena i månaderna januari och februari, skall utbetalningarna dessa månader grundas på samma belopp som utbetalningen i december månad det föregående året. När särskilda skäl föranleder det får skattemyndigheten dock förordna att utbetalningen skall grundas på ett annat belopp. Om något av de belopp som utbetalningen i månaderna januari, februari och mars grundats på inte motsvarar en tolfedel av kommunens fordran, skall den jämkning som föranleds av detta ske i fråga om utbetalningen i april eller, om det är fråga om ett större belopp, fördelas på utbetalningarna i april, maj och juni månader.

(1995:1514) om generellt statsbidrag till kommuner och landsting. Det belopp som framkommer skall betalas ut med en tolfedel per månad den tredje vardagen räknat från den 17 i månaden, varvid dag som enligt 2 § lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid jämföras med allmän helgdag inte skall medräknas. Är kommunens fordran inte uträknad vid utbetalningstillfällena i månaderna januari och februari, skall utbetalningarna dessa månader grundas på samma belopp som utbetalningen i december månad det föregående året. När särskilda skäl föranleder det får skattemyndigheten dock förordna att utbetalningen skall grundas på ett annat belopp. Om något av de belopp som utbetalningen i månaderna januari, februari och mars grundats på inte motsvarar en tolfedel av kommunens fordran, skall den jämkning som föranleds av detta ske i fråga om utbetalningen i april eller, om det är fråga om ett större belopp, fördelas på utbetalningarna i april, maj och juni månader.

En slutavräkning av kommunalskattemedlen skall ske när den årliga taxeringen under året efter beskattningsåret har avslutats. Därvid skall en kommun som inte ingår i ett landsting behandlas som om den även utgjorde ett landsting. Produkten av skatteunderlaget enligt den taxeringen och den skattesats som har beslutats för beskattningsåret utgör de slutliga kommunalskattemedlen. Om summan av dessa överstiger summan av de preliminära kommunalskattemedlen enligt andra stycket skall skillnaden betalas ut till kommunerna med ett enhetligt belopp per invånare den 1 november året före beskattningsåret. I motsatt fall skall skillnaden återbetalas av kommunerna med ett enhetligt belopp per invånare den 1 november året före beskattningsåret. Utbetalning eller återbetalning skall göras i januari andra året efter beskattningsåret.

En slutavräkning av kommunens begravningsavgiftsmedel skall ske när den årliga taxeringen under året efter beskattningsåret har avslutats. Produkten av skatteunderlaget enligt den taxeringen och den avgiftssats för begravningsavgiften som har beslutats för beskattningsåret utgör de slutliga begravningsavgiftsmedlen. Om dessa överstiger de preliminära begravningsavgiftsmedlen enligt andra stycket skall skillnaden betalas ut

till kommunen. I motsatt fall skall skillnaden återbetalas av kommunen. Prop. 2001/02:112  
Utbetalning eller återbetalning skall göras i januari andra året efter  
beskattningsåret.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003 och tillämpas första gången  
i fråga om kommunalskattemedel för januari 2003.

## 2.4 Förslag till lag om ändring i skattebetalningslagen (1997:483)

Härigenom föreskrivs att 21 kap. 12 och 15 §§ skattebetalningslagen (1997:483) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 21 kap

#### 12 §

Efterbeskattning får också ske

1. när en felräkning, felskrivning eller något annat uppenbart förbiseende skall rättas, *eller*

2. när en ändring föranleds av en skattemyndighets beskattningsbeslut eller en allmän förvaltningsdomstols beslut i ett mål om betalning eller återbetalning av skatt enligt denna lag för en annan redovisningsperiod än den som ändringen gäller eller för någon annan skattskyldig.

1. när en felräkning, felskrivning eller något annat uppenbart förbiseende skall rättas,

2. när en ändring föranleds av en skattemyndighets beskattningsbeslut eller en allmän förvaltningsdomstols beslut i ett mål om betalning eller återbetalning av skatt enligt denna lag för en annan redovisningsperiod än den som ändringen gäller eller för någon annan skattskyldig, *eller*

3. när en ändring föranleds av Riksskatteverkets beslut enligt lagen (1995:1518) om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting eller av en allmän förvaltningsdomstols beslut enligt samma lag.

#### 15 §

Beslut om efterbeskattning enligt 12 § 2 får meddelas även efter den tid som anges i 14 § men senast sex månader efter det beslut som föranleder ändringen.

Om anstånd har beviljats någon med betalning av skatt i avvaktan på kammarrättens eller Regeringsrättens beslut med anledning av överklagande, får efterbeskattning i fråga om skatteavdrag ske senast andra året efter utgången av det kalenderår då domstolens beslut meddelades.

Beslut om efterbeskattning enligt 12 § 2 *eller* 3 får meddelas även efter den tid som anges i 14 § men senast sex månader efter det beslut som föranleder ändringen.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

### 3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 26 oktober 2000 att tillsätta en arbetsgrupp inom Finansdepartementet med uppgift att se över kommunkontosystemet. Arbetsgruppens uppdrag bestod i att analysera och belysa frågan om finansieringen av systemet, belysa de omfördelningseffekter systemet ger upphov till samt att ta fram alternativa modeller för att hantera frågan om återbetalning av ingående mervärdesskatt. Arbetsgruppen överlämnade i maj 2001 rapporten *Finansieringen av Kommunkontosystemet – en översyn* (Ds 2001:30). En sammanfattning av rapporten finns i *bilaga 1*.

Rapporten har remissbehandlats och det hölls ett remissmöte den 1 juni 2001. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanfattning av de synpunkter som framfördes vid remissmötet finns tillgänglig i Finansdepartementet (dnr Fi2001/1916).

Den 21 december 2000 bemyndigade regeringen det statsråd som ansvarar för frågor om kommunal ekonomi att tillkalla en särskild utredare med uppgift att utreda frågan om kontroll och omprövning av beslut om utbetalning i kommunkontosystemet. Med stöd av bemyndigandet förordnades samma dag en särskild utredare. I juni 2001 överlämnade utredaren betänkandet *Kontroll i kommunkontosystemet* (SOU 2001:50). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 3* och betänkandets lagförslag finns i *bilaga 4*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 5*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Finansdepartementet (dnr Fi2001/2855).

Förslagen i denna proposition har tagits fram i samråd med Vänsterpartiet och Miljöpartiet.

#### *Fråga om remiss till Lagrådet*

De föreslagna nya bestämmelserna om överklagande i lagen (1995:1518) om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting och om efterbeskattning i skattebetalningslagen (1997:483) tillhör det område som normalt bör granskas av Lagrådet. I den först nämnda lagen föreslås bl.a. att prövningstillstånd krävs för att kammarrätten skall få pröva beslut av länsrätten. Krav på prövningstillstånd är numera huvudregel vid överklagande hos kammarrätten. Bestämmelsen är av så enkel beskaffenhet att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse. Detsamma gäller den föreslagna ändringen i skattebetalningslagen.

## 4 Bakgrund

### 4.1 Hanteringen av mervärdesskatt före 1996

Den princip som gällde före skattereformen 1991 var att kommuner och landsting själva skulle bära kostnaden för mervärdesskatt i icke skattepliktig verksamhet, t.ex. sjukvård och utbildning. År 1991 breddades mervärdesskattebasen, bl.a. belades bränsle, el, vatten, viss fastighets-

service och de flesta tjänster med mervärdesskatt. Samtidigt infördes en generell avdragsrätt för ingående mervärdesskatt för kommuner och landsting i det ordinarie mervärdesskattesystemet. Bakgrunden till detta var en önskan att utjämna mervärdesskattens konkurrensnedvridande effekter vid valet mellan att utföra tjänster i egen regi eller att upphandla motsvarande tjänster från externa entreprenörer.

För att kompensera staten för inkomstbortfallet till följd av den införda avdragsrätten för ingående mervärdesskatt, skedde en reglering 1991 och ytterligare en reglering 1992 via den dåvarande avräkningsskatten som var kopplad till det kommunala skatteunderlaget. År 1993 kvittades den avräkningsskatt som kommuner och landsting betalade till staten en gångsvis mot det nya statliga utjämningsbidraget för kommunerna och mot ersättningarna från sjukförsäkringen (den s.k. Dagmarersättningen) för landstingen. Därmed kom staten att stå för den fortsatta kostnadsökningen för den avdragna mervärdesskatten i kommunsektorn.

Till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska Unionen (EU) gjordes 1995 vissa ändringar i kompensationsordningen. Anledningen var att en oinskränkt avdragsrätt för ingående mervärdesskatt inte är förenlig med EG:s sjätte mervärdesskattedirektiv (77/338/EEG). Återbetalning skedde i särskild ordning enligt lagen (1994:1799) om kommuners och landstings hantering av mervärdesskatt för år 1995. Förfarandet var en övergångslösning i avvaktan på ett nytt system.

## 4.2 Kommunkontosystemet

År 1996 infördes en särskild kompensationsordning för kommuner och landsting, det s.k. kommunkontosystemet, för att även fortsättningsvis säkerställa konkurrensneutralitet i valet mellan att bedriva en viss verksamhet i egen regi eller annan regi.

Kommunkontosystemet är ett kompensationsystem för kommuners och landstings ingående mervärdesskatt i icke skattepliktig verksamhet. Den mervärdesskatt som kan komma i fråga i kommunkontosystemet är sådan som är hänförlig till en kommuns eller ett landstings egen verksamhet, t.ex. gaturenhållning. Vidare kan mervärdesskatt hänförlig till myndighetsutövning och till icke skattepliktig verksamhet såsom skola, vård och omsorg komma i fråga. Kommuner och landsting har även rätt att från systemet få ersättning för den dolda mervärdesskatt som ligger i priset vid upphandling av skattefri verksamhet inom sjukvård, tandvård, social omsorg och utbildning.

Kommunkontosystemet består av två räntebärande konton hos Riksgäldskontoret, ett för kommuner och ett för landsting. Fordrings- respektive skuldsaldon på kontona är räntebärande. Riksrevisionsverket ansvarar för revision av kontona.

Genom kommunkontosystemet infördes ett system som bygger på kommunal självfinansiering. Avsikten var att systemet skall vara stabilt och inte ge upphov till ökade kostnader för staten. Den kommunala självfinansieringen innebär att utbetalningar från kommun- respektive landstingskontona skall finansieras med avgifter (s.k. tillskott) från kommuner och landsting. Inbetalningarna skall så nära som möjligt motsvara utbetalningarna från kontona. Avgiften fastställs av Riksskatte-

verket senast den 10 september varje år. För 2002 har avgiften fastställts till 2 470 kronor per invånare för kommunerna och 1 050 kronor per invånare för landstingen.

Ansökan om utbetalning för erlagd mervärdesskatt ges in till Riksskatteverket. Uttagen ur systemet uppgick 2000 till cirka 28 miljarder kronor för kommuner och landsting. För år 2001 prognostiseras de till cirka 29 miljarder kronor. Uttagen ur kommunkontosystemet har mellan åren 1996 och 2000 ökat med 5,4 miljarder kronor. Enligt Riksrevisionsverkets rapport Kommunkontosystemet – en kartläggning (RRV 2001:6) förklaras detta till stor del av att de mervärdesskatteanknutna utgifterna inom skola, vård och infrastruktur har ökat.

## 5 Förändrad finansiering av kommunkontosystemet

### 5.1 Brister i nuvarande ordning

#### *Omfördelningseffekter*

Kommunkontosystemet medför vissa omfördelningseffekter mellan enskilda kommuner och landsting. Detta är en följd av systemets konstruktion, eftersom det inte finns en direkt koppling mellan den enskilda kommunens och det enskilda landstingets inbetalningar respektive uttag ur kommunkontosystemet. Riksrevisionsverket har i den tidigare nämnda rapporten redovisat en analys av omfördelningseffekterna för primärkommunerna och har kommit fram till att kommunkontosystemet av allt att döma föranleder en systematisk och långsiktig omfördelning av medel mellan kommuner. Av rapporten framgår att 24 kommuner varje år under perioden 1996–1999 fått en ersättning som legat minst 20 procent under den genomsnittliga ersättningen per invånare för riket respektive år. Under samma period har 11 kommuner varje år fått en ersättning på 120 procent eller mer av riksgenomsnittet. Omfördelningseffekter motsvarande omkring 45 öre i utdebiterad kommunalskatt har inte varit ovanliga under vart och ett av åren 1996–1999. Bland de kommuner som enligt Riksrevisionsverket totalt sett fått lägst ersättning under perioden dominerar mindre landsbygdskommuner i framför allt Götaland. Bland de kommuner som totalt sett fått högst ersättning dominerar kommuner i Norrland. Även storstadskommunerna har relativt sett fått hög ersättning.

#### *Planeringsförutsättningar*

Senast den 10 september varje år fastställer Riksskatteverket den avgift i kronor per invånare som kommuner respektive landsting skall betala till kommunkontosystemet. I kommunernas och landstingens budgetarbete kommer beslutet i ett sent skede, vilket försämrar planeringsförutsättningarna, i synnerhet om förändringen av avgiften blir stor. Med det balanskrav som numera gäller (för kommuner och landsting skall budgeten upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna) kan detta

### *Avgiftssättningen*

Eftersom avgifterna fastställs utifrån en prognos över det kommande årets totala uttag är det svårt att undvika att vissa över- respektive underskott uppstår i systemet. De fastställda avgifterna har under flera år varit för låga, vilket lett till att underskott uppstått. Vid utgången av 2000 hade ett totalt underskott för kommuner och landsting uppgående till 3,8 miljarder kronor ackumulerats i kommunkontosystemet. Staten skrev ned denna fordran per den 31 december 2000.

### *Konkurrensneutraliteten*

Kommunkontosystemets syfte är att åstadkomma konkurrensneutralitet i valet mellan egen regi och entreprenad inom verksamhet som inte medför skattskyldighet. Systemet löser merparten av de konkurrensneutralitetsproblem rörande kommunsektorn som följer av mervärdesskattebestämmelserna. Dock finns det några problem som systemet inte helt löser.

Ett problem är en inlåsningsseffekt för privata huvudentreprenörer som bedriver verksamhet som inte medför skattskyldighet. De kan inte dra av den ingående mervärdesskatt som en underentreprenör debiterar. Mervärdesskatten blir i stället en kostnad i verksamheten. Vid den privata huvudentreprenörens val mellan att lägga ut arbetsuppgifter på en underentreprenör eller att utföra uppgiften själv missgynnas i många fall underentreprenören.

I syfte att motverka detta problem har kommuner och landsting rätt till ersättning för s.k. dold mervärdesskatt (dvs. sådan mervärdesskatt som påverkar huvudentreprenörens pris enligt ovan eftersom han inte kunnat dra av den) från kommunkontosystemet enligt en schablon som gäller vid upphandling och bidragsgivning för verksamhet inom sjukvård, tandvård, social omsorg och utbildning samt vid hyra av lokal för vissa boendeformer. Det belopp som utgör ersättning eller bidrag från kommuner och landsting till den privata huvudentreprenören skall därmed anses omfatta även den dolda mervärdesskatt som huvudentreprenören inte kunnat dra av. Men det faktum att ersättningen från kommunkontosystemet baseras på en schablon kan medföra att den privata huvudentreprenören i valet mellan drift i egen regi och att anlita underentreprenörer ändå väljer det förra med konkurrensnedvridning som följd.

Ett annat konkurrensproblem uppstår när kommuner och landsting konkurrerar med privat sektor i fråga om verksamhet som inte medför skattskyldighet eftersom det endast är kommuner och landsting som får kompensation för mervärdesskatt i kommunkontosystemet. Problemet har särskilt uppmärksammats inom tandvården, där landstingets folktandvård konkurrerar med privattandläkarna. Problemet har dock på flera håll lösts genom att landstingen frivilligt avstår från att låta ersättning från kommunkontosystemet komma tandvården till godo.

## 5.2 Kommunkontosystemet på statsbudgeten

**Regeringens förslag:** Kommuners och landstings ersättning för ingående mervärdesskatt i icke skattepliktig verksamhet redovisas på statsbudgetens inkomstsida samtidigt som de generella statsbidragen reduceras. Förändringen skall vara kostnadsneutral.

**Arbetsgruppen** har presenterat fyra modeller för finansiering av kommunkontosystemet, varav en överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Flertalet av remissinstanserna är positiva till förslaget, däribland *Svenska Kommunförbundet* och *Landstingsförbundet*. I stort sett inga remissinstanser har varit negativa till förslaget. *Riksgäldskontoret* har dock förordat att nuvarande system behålls men att de institutionella ramarna skärps.

**Skälen för regeringens förslag:** När kommunkontosystemet infördes bedömdes att icke önskvärda omfördelningseffekter kunde uppstå enskilda år men att det långsiktigt skulle finnas en jämvikt i systemet. Som framgår av avsnitt 5.1 har Riksrevisionsverket redovisat att systemet orsakar en systematisk och långsiktig omfördelning av medel mellan enskilda kommuner respektive landsting, vilket särskilt missgynnar landsbygdskommuner i framför allt Götaland.

Ett annat problem är att de avgifter som kommuner och landsting betalar fastställs i ett sent skede i förhållande till den kommunala budgetprocessen, vilket har givit dåliga planeringsförutsättningar för kommunsektorn särskilt när avgifterna höjts kraftigt.

Regeringen anser mot denna bakgrund att det bör införas en ny finansieringsmodell där utgångspunkten fortfarande är att kommuner och landsting skall bära kostnaden för mervärdesskatt i icke skattepliktig verksamhet. Av de fyra modeller arbetsgruppen presenterat föreslår regeringen den som löser flest problem. Den föreslagna modellen innebär att kommunkontosystemet läggs in på statsbudgetens inkomstsida. Motivet för detta är att mervärdesskatt i det ordinarie mervärdesskattesystemet nettoredovisas mot inkomstitel på statsbudgeten och kommunkontosystemet bör hanteras på motsvarande sätt. Den avgift som kommuner och landsting i dag betalar avskaffas. Finansieringen av systemet sker i stället genom att en nivåsenkning görs av det generella statsbidraget. De två konton som finns hos Riksgäldskontoret kommer att finnas kvar. Det nya systemet föreslås införas fr.o.m. den 1 januari 2003.

Genom att de avgifter kommuner och landsting betalar in till systemet tas bort förbättras planeringsförutsättningarna för sektorn avsevärt, vilket underlättar för kommuner och landsting att uppnå en ekonomi i balans. Även problemen med att fastställa avgiften så att den täcker uttagen försvinner.

Genom att avgifterna tas bort försvinner också problemen med att nya omfördelningseffekter uppstår.

Regeringens förslag förutsätter att bestämmelserna i 2–4 §§ lagen om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting, som reglerar den

nuvarande avgiftsfinansieringen, upphävs. Någon motsvarande författningsreglering för den föreslagna finansieringen av systemet krävs inte. En mindre följdändring krävs dock i 4 § lagen (1966:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

### *Reglering av de generella statsbidragen*

Regleringar inom ramen för det generella statsbidraget görs i regel vid ett tillfälle. Eftersom systemet ska hanteras på statsbudgetens inkomstsida kommer en eventuell ökning av uttagen från systemet att leda till att en inkomstminskning successivt uppstår för staten, samtidigt som kommunsektorn avlastas motsvarande börda. Mellan åren 1996 och 2000 har uttagen ökat med 5,4 miljarder kronor, vilket innebär en genomsnittlig volymökning med knappt 1,4 miljarder kronor per år. Volymökningarna prognostiseras fortsätta i samma takt. Utgångspunkten för den nya finansieringsmodellen är, som tidigare sagts, att kommuner och landsting även fortsättningsvis skall bära kostnaden för mervärdesskatt i icke skattepliktig verksamhet. För att denna princip inte skall urholkas i takt med volymökningar, kommer utvecklingen av uttagen ur systemet att vägas in som en faktor i samband med den årliga bedömningen av nivån på de generella statsbidragen. Ersättningarna kommer att tas ut från särskilda konton, vilket gör att det går att se vilka belopp som totalt tas ut.

Utgångspunkten är att samma princip för reglering skall användas som vid införandet av kommunkontosystemet 1996. Regleringen baserades då på kostnadsnivån för uttagen året dessförinnan. I enlighet med detta avser regeringen att i budgetpropositionen för 2003 föreslå en preliminär nivåsenkning av de generella statsbidragen 2003 som baseras på avgiften för 2002. För 2002 har Riksskatteverket fastställt avgiften till 2 470 kronor per invånare för kommunerna och 1 050 kronor per invånare för landstingen vilket för kommunerna motsvarar 22 003 miljoner kronor och för landstingen motsvarar 9 354 miljoner kronor.

En definitiv reglering görs när de faktiska beloppen för omslutningen i systemet 2002 blir kända. I början av 2003 finns nivån på de slutliga beloppen tillgängliga och en slutlig reglering kan då göras av statsbidragen för 2004. Förfarandet är motiverat mot bakgrund av att samma princip används som vid införandet av kommunkontosystemet.

Sänkningen av det generella statsbidraget leder till att en motsvarande teknisk nedjustering av det statliga utgiftstaket kommer att föreslås.

## 6 Ökad kontroll

### 6.1 Behov av ökad kontroll

**Regeringens bedömning:** Regeringen anser att ökade kontrollmöjligheter bör införas inom kommunkontosystemet.

**Utredningens bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** En stor majoritet av kommunerna som yttrat sig är negativa till att en statlig myndighet skall kontrollera och revidera kommunerna. Däremot visar de en större förståelse för detta i händelse av att staten tar över finansieringen av systemet. Denna synpunkt förs bl.a. fram av *Svenska Kommunförbundet* och *Landstingsförbundet*.

**Skälen för regeringens bedömning:** Flertalet kommuner som uttryckt sig negativt till förslagen om utökad kontroll i kommunkontosystemet har samtidigt visat en acceptans och förståelse för detta i det fall staten tar på sig finansieringsansvaret. Vid tidpunkten för betänkandets överlämnande och under remisstiden var frågan om finansieringen under utredning. Som framgår av avsnitt 5.2 föreslår regeringen nu en statlig finansiering av systemet.

Lagen (1995:1518) om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting innehåller inga regler som möjliggör för beslutsmyndigheten att kontrollera underlaget för kommunernas ansökan om ersättning eller att ompröva tidigare fattade beslut utöver vad som följer av förvaltningslagen (1986:223). Avsaknaden av en kontrollfunktion i kommunkontosystemet inverkar negativt på Riksskatteverkets handläggning. Riksskatteverket kan inte göra någon materiell prövning av en ansökan om ersättning eftersom lagstöd saknas. Verkets formella prövning är också begränsad och det saknas t.ex. stöd för att förelägga en kommun att komplettera sin ansökan om ersättning. Någon möjlighet till rättelse eller omprövning, annat än vid uppenbara felaktigheter i beslut, finns inte heller. De nu angivna förhållandena talar för att möjligheter till kontroll bör skapas i systemet.

Även det faktum att systemet upplevs som svåröverskådligt talar för att kontrollmöjligheter bör tillskapas. Kontroller kan tydliggöra i vilka avseenden tillämpningen av systemet brister och kan ge stöd för en mer enhetlig tolkning av systemet kommuner emellan. Kontrollmöjligheter ökar även systemets trovärdighet.

En kontroll bör avse, förutom de formella kriterierna för rätt till ersättning, även de materiella förutsättningarna för rätt till ersättning. Således bör kontrolleras att de rekvirerade beloppen avser sådan mervärdesskatt som berättigar till ersättning från kommunkontosystemet samt att de rekvirerade beloppen är korrekta.

Med kommun avses fortsättningsvis, om inte annat uttryckligen anges, även landsting, kommunalförbund samt beställarförbund.

## 6.2 Förutsättningar för rätt till ersättning

**Regeringens förslag:** I lagtexten anges uttryckligen att ersättning utges för ingående mervärdesskatt som inte får dras av enligt mervärdesskattelagen (1994:200).

Kan en fördelning inte fastställas mellan ingående mervärdesskatt som får dras av enligt mervärdesskattelagen och ingående mervärdesskatt som ersätts via lagen (1995:1518) om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting, får fördelningen göras efter skälig grund.

**Utredningens förslag** överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslog dock inte att en schablonfördelning skall vara möjlig att göra.

**Remissinstanserna:** *Svenska Kommunförbundet* och *Landstingsförbundet* har avstyrkt förslaget med hänvisning till att det vid en statlig finansiering borde sakna betydelse för staten från vilket system ersättning utges och att förslaget medför ökade kostnader för kommunerna. Även majoriteten av de kommuner som yttrat sig är av dessa skäl negativa till förslaget. Flera kommuner påpekar att det är svårt att göra en exakt fördelning av utgifterna för mervärdesskatt. Bland andra *Timrå kommun*, *Eskilstuna kommun* och *Linköpings kommun* anför att den nuvarande ordningen bör bibehållas för att undvika onödigt merarbete med fördelningen av ingående mervärdesskatt mellan de två systemen. *Linköpings kommun* har även anført att den föreslagna förändringen skulle medföra stora administrativa problem och även stora merkostnader för kommunerna.

**Skälen för regeringens förslag:** I dag råder en viss otydlighet vad gäller vilken mervärdesskatt som kommuner och landsting kan söka ersättning för ur kommunkontosystemet. Rätt till ersättning från kommunkontosystemet avser bl.a. enligt 5 § lagen om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting sådan ingående mervärdesskatt *som inte dragits* av enligt mervärdesskattelagen (1994:200). Av förarbetena till lagen (1994:1799) om kommuners och landstings hantering av mervärdesskatt för år 1995 och lagen om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting framgår däremot att rätten till återbetalning av ingående mervärdesskatt och ersättning för ingående mervärdesskatt är avsedd för sådan skatt *som inte är avdragsgill* enligt mervärdesskattelagen. Denna avsikt har emellertid inte på ett tydligt sätt kommit till uttryck i respektive lag.

I betänkandet *Kommunkontosystemet och rättvisan – momsens, kommunerna och konkurrensen* (SOU 1999:133) framförs som en tänkbar förklaring till den ökade omslutningen i systemet bl.a. att mervärdesskatt som egentligen skall sökas åter i det ordinarie skattesystemet i stället ersätts från kommunkontosystemet. Riksrevisionsverket uppmärksamade frågan i sin rapport *Kommunkontosystemet – en kartläggning* (RRV 2001:6). Riksrevisionsverket anför bl.a. i rapporten att verket vid en jämförelse mellan den ingående och utgående mervärdesskatt som kommunerna deklarerat till skattemyndigheten, funnit att vissa kommuner under ett eller flera år inte redovisat någon ingående mervärdesskatt i det ordinarie systemet. Detta trots att de för samma år kunnat redovisa betydande belopp i utgående mervärdesskatt och för angående år redovisat ingående mervärdesskatt i det ordinarie systemet. Riksrevisionsverket har tolkat detta som en indikation på att berörda kommuner har redovisat all ingående mervärdesskatt dessa år i kommunkontosystemet. Vid en jämförelse mellan redovisad ingående mervärdesskatt i det ordinarie systemet och mervärdesskatteanknutna utgifter i affärsverksamhet har Riksrevisionsverket funnit en stor differens, vilket enligt verket indikerar att ingående mervärdesskatt som belöper på utgifter i den kommersiella verksamheten redovisas mot kommunkontosystemet.

Förfarings sättet torde i vart fall till en del bero på svårigheter att hänföra mervärdesskatten till rätt system. Lagen om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting samt förordningen (1995:1647) om ersättning för mervärdesskatt enligt lagen (1995:1518) om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting innehåller få materiella regler. Det kan vara mycket komplicerat att applicera de få reglerna på den faktiskt bedrivna verksamheten. Därtill kommer att ekonomiadministrationen och den faktiska konteringen av utgifter för mervärdesskatt ofta sker på en decentraliserad nivå i kommunerna. Detta kan medföra att det sker olika tolkningar av de regler som finns, även inom en och samma kommun. Om kommunen felaktigt redovisar för mycket ingående mervärdesskatt i det ordinarie mervärdesskattesystemet, och därmed minskar den skuld till staten som den utgående mervärdesskatten utgör, kan kommunen – till skillnad mot vad som gäller i kommunkontosystemet – drabbas av skattesystemets sanktioner.

Mot bakgrund av vad som har anförts anser regeringen att en tydligare reglering är nödvändig. Således bör i 5 § lagen om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting uttryckligen anges att ersättning utges endast för sådan ingående mervärdesskatt som inte får dras av enligt mervärdesskattelagen. Eftersom förslaget innebär en ökad tydlighet torde denna ändring, såsom *Ekonomistyrningsverket* påpekar, medföra en förenklad kontroll av systemet samtidigt som det blir lättare att uppskatta storleken på uttagen ur systemet.

Fördelningen av mervärdesskatt i blandad verksamhet förorsakar särskilda problem för kommunerna. Detta kan leda till att kommunerna i viss utsträckning redovisar mervärdesskatt hänförlig till det ordinarie mervärdesskattesystemet mot kommunkontosystemet. Så kan vara fallet t.ex. när försäljningen till allmänheten inom ramen för den egentliga verksamheten är av mycket begränsad omfattning och kommunen upplever att det är administrativt betungande att använda fördelningsnycklar för att beräkna hur mycket av den ingående mervärdesskatten som rätteligen borde deklarerats till skattemyndigheten. För kommunen framstår det kanske inte heller som självklart att vissa utgifter skall fördelas. Detta kan leda till att mervärdesskatt på investeringar som används både i den affärsmässiga och den egentliga verksamheten inte fördelas.

För att inte förorsaka kommunen alltför betungande administrativt merarbete föreslår regeringen en ny bestämmelse, 5 a §, i lagen om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting, enligt vilken kommunen i det fall fördelningen inte går att fastställa får använda sig av en schablonfördelning. Bestämmelsen har utformats med 8 kap. 13 § mervärdesskattelagen som förebild. Därmed bör de svårigheter med fördelningen av skatten som Timrå kommun m.fl. tar upp mildras.

Vissa remissinstanser anser att det är oväsentligt ur vilket system ersättningen utges om staten tar över finansieringen. Mot detta kan anföras att ett viktigt skäl till att belastning sker i rätt system är att beräkningen av en del av Sveriges avgift till EU baseras på hur mycket mervärdesskatt den svenska staten får in. Det är då viktigt att redovisningen i det ordinarie mervärdesskattesystemet är korrekt. Det är även viktigt att staten efter det att den tagit över finansieringen kan ha en kontinuerlig kontroll över hur mycket som återbetalas ur det särskilda systemet. Regeringen förutsätter att Riksskatteverket, om det anses

### 6.3 Ansökningens innehåll och uppgiftsskyldighet för kommuner och landsting

**Regeringens förslag:** Ansökan om ersättning från kommunkontosystemet skall lämnas enligt fastställt formulär inom två år efter utgången av det kalenderår ersättningen avser.

Riksskatteverket får förelägga kommunen att lämna uppgifter för kontroll av rätten till ersättning.

Om uppgifterna i en ansökan om ersättning behöver kontrolleras genom avstämning mot räkenskaperna får Riksskatteverket komma överens med kommunen om att en sådan kontroll skall göras vid besök hos kommunen. Riksskatteverket får uppdra åt en skattemyndighet att genomföra besöket.

Bestämmelser om kommunikationsskyldighet införs.

**Utredningens förslag** överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen har dock föreslagit en obegränsad tid för ansökan om ersättning.

**Remissinstanserna:** *Göta hovrätt* anser att det finns skäl att överväga en ordning som innebär att kommunerna måste ha gett in sin ansökan om utbetalning viss tid före ingivandet av årsuppgiften. Utredningens förslag om att kommunerna skall ha obegränsad tid på sig att söka ersättning kan leda till att ansökan om ersättning inkommer efter det att tiden för omprövning gått ut. *Svenska Kommunförbundet* och *Landstingsförbundet* anför att förslagen om förelägganden och besök är obefogade eftersom kommuner och landsting kommer att medverka oavsett om det är reglerat i lag eller inte. *Västernorrlands läns landsting* anser att de föreslagna reglerna inte är erforderliga. Landstinget efterlyser i stället en enhetlig normgivning för att reda ut tveksamheter.

**Skälen för regeringens förslag:** Som närmare utvecklats under avsnitt 6.1 är det befogat med en möjlighet för staten att kontrollera riktigheten i de ansökningar om utbetalningar som kommuner inkommer med och därmed även en ökad möjlighet att begära uppgifter från kommuner som styrker ansökan om utbetalning.

Särskilda skattekontoret i Ludvika fattar i dag beslut om utbetalning från kommunkontosystemet med stöd av förvaltningslagen. För att möjliggöra en förbättrad uppföljning av utbetalningar ur systemet bör kommunerna i samband med ansökan om utbetalning lämna uppgifter om de verksamheter från vilka mervärdesskattekostnaderna härrör. Riksskatteverket har av regeringen givits i uppdrag att specificera vilka uppgifter som skall ingå i det underlag som skall lämnas av en kommun vid ansökan om ersättning. Riksskatteverket har redovisat sitt arbete för regeringen den 31 januari respektive den 14 maj 2001 (dnr Fi2001/425 respektive dnr Fi2001/3730). Det utökade uppgiftslämnandet syftar även till att möjliggöra för regeringen att bättre följa utvecklingen på kontona än vad som är fallet i dag. Riksskatteverket får dessutom utarbeta närmare anvisningar till kommuner och landsting rörande de uppgifter

som skall lämnas i ansökan, i enlighet med sin redovisning till regeringen.

Även en komplett ansökan kan ge upphov till frågor såväl inför ersättningsbeslutet som därefter. Riksskatteverket bör därför, efter förebild i 14 kap. 3 § skattebetalningslagen, ges möjlighet att förelägga en kommun att lämna uppgift för kontroll av rätten till ersättning. Denna möjlighet bör givetvis utnyttjas först för det fall att en kommun inte efterkommit Riksskatteverkets formlösa begäran om viss uppgift.

Om uppgifter i en ansökan om ersättning behöver kontrolleras genom avstämning mot kommunens räkenskaper, anteckningar eller andra handlingar, bör Riksskatteverket, efter mönster i 14 kap. 6 § skattebetalningslagen, ha möjlighet att träffa en överenskommelse med kommunen att göra en sådan avstämning vid besök hos kommunen. Riksskatteverket bör dessutom, av bl.a. effektivitetsskäl, ges möjlighet att uppdra åt en skattemyndighet att genomföra besöket.

Förvaltningslagens bestämmelse om att ett ärende inte får avgöras utan att part har underrättats om uppgift som har tillförts genom någon annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över uppgiften, gäller endast om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Bestämmelsen torde därför inte vara tillämplig på ärenden enligt lagen om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting. Mot bakgrund av de föreslagna bestämmelserna om revision (avsnitt 6.5) bör en motsvarande bestämmelse om kommunikation med kommunen införas. Kommunikationskyldigheten skall således gälla i fråga om t.ex. revisionspromemorior. Kommunikationskyldigheten kan dock underlåtas om det är uppenbart onödigt, t.ex. då ersättningsbeslut inte går kommunen emot eller då uppgift saknar uppenbar betydelse för utgången i ersättningsärendet.

Regeringens förslag föranleder införandet av fyra nya bestämmelser, 9 och 13–15 §§, i lagen om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting.

*Göta hovrätt* har i sitt remissyttrande pekat på att utredningens förslag om obegränsad ansökningstid för ersättning i värsta fall skulle kunna leda till att ett ersättningsbeslut fattas först efter den tid inom vilket ett omprövningsbeslut kan fattas. För att förhindra detta föreslår regeringen att kommunen skall inkomma med ansökan senast andra året efter utgången av det kalenderår som ersättningen avser.

Om inte ansökan inkommit inom föreskriven tid anses ersättningen ha bestämts till noll kronor. Skulle en ansökan inkomma senare, kan beslutet omprövas och ersättningen bestämmas enligt ansökan. Därigenom behålls i praktiken en generös ansökningstid.

De nu aktuella bestämmelserna tas in i 9 § första stycket och 12 § andra stycket lagen om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting.

## 6.4 Årsuppgift

**Regeringens förslag:** Efter utgången av varje kalenderår skall kommunen till Riksskatteverket lämna uppgift dels om de belopp som för kalenderåret bokförts på konton avseende sådan mervärdesskatt som inte får dras av enligt mervärdesskattelagen (1994:200), dels de schablonbelopp som ersätts från kommunkontosystemet (årsuppgift).

Årsuppgiften skall vara undertecknad, lämnas enligt fastställt formulär och skall ha kommit in till Riksskatteverket senast före utgången av juni månad året efter kalenderåret.

**Utredningens förslag** överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslog dock att årsuppgiften skulle innehålla det sammanlagda belopp som för året bokförts på konton avseende sådan mervärdesskatt och sådana schablonbelopp som ersätts från kommunkontosystemet.

**Remissinstanserna:** Drygt hälften av de remissinstanser som yttrat sig är negativa till förslaget om årsuppgift. *Riksskatteverket* anser att förslaget om en årsuppgift med ett sammanlagt belopp har ett begränsat värde från kontrollsynpunkt. Riksskatteverket förespråkar i stället en årsuppgift där mervärdesskatt och schablonbelopp redovisas var för sig. *Svenska Kommunförbundet* och *Landstingsförbundet* har svårt att se att en årsuppgift fyller någon funktion. *Eskilstuna kommun* anför att kommunerna fortlöpande sänder in ansökningar och kommunen har därför svårt att se behovet av att kommunerna ytterligare en gång skickar in uppgiften. *Södermanlands läns landsting* anser att årsuppgift inte behövs då det inte är förenligt med god redovisningssed att rekvrirera belopp utan överensstämmelse med bokföringen. *Linköpings kommun* anför att det skulle vara förenat med stort merarbete att redovisa schablonbeloppen i en årsuppgift då de är spridda på olika konton i kommunens redovisning. *Göta hovrätt* anför att utredningens förslag om att kommuner skall ha en obegränsad tid på sig att söka ersättning kan leda till en diskrepans mellan å ena sidan den kommunala bokföringen som årsuppgiften skall spegla och å andra sidan de begärda ersättningarna.

**Skälen för regeringens förslag:** Uppgiftslämnandet styrs av det formulär som Riksskatteverket fastställer. Därigenom har Riksskatteverket, inom ramen för sin föreskriftsrätt, möjlighet att styra uppgiftslämnandet.

För att på ett relativt enkelt sätt möjliggöra en kontroll av att rekvrirade belopp överensstämmer med bokföringen anser regeringen att en årlig avstämning bör ske. En sådan årsuppgift möjliggör måhända i sig själv inte någon kontroll av underlagen för yrkad ersättning. Däremot ger årsuppgiften besked om huruvida bokföringen stämmer med den ersättning som har betalats ut till kommunen. En eventuell misstämning kan vara ett förhållande som bör föranleda närmare kontroll. En misstämning av den art som *Göta hovrätt* pekar på i sitt remissyttrande, och som i och för sig skulle kunna inträffa även efter att en ansökningstid om två år

införs (avsnitt 6.3), förutsätter regeringen endast kommer att ske i undantagsfall då det torde ligga i kommunernas intresse att inom rimlig tid ansöka om ersättning för sina mervärdesskattekostnader.

Kommunens skriftliga uppgift skall vara undertecknad. För att upprättandet av årsuppgiften skall medföra så lite extra arbete som möjligt för kommuner bör uppgiftslämnandet i möjligaste mån anpassas till de tider som gäller för den årliga revisionen.

Syftet med årsuppgiften är att den skall fungera som en kontrollsignal. För att öka värdet av denna, föreslår därför regeringen, i enlighet med synpunkter framförda av *Riksskatteverket*, att årsuppgiften skall innehålla dels uppgift om det belopp som för kalenderåret bokförts på konton avseende sådan mervärdesskatt som inte får dras av enligt mervärdesskattelagen, dels de schablonbelopp som ersätts från kommunkontosystemet.

Om för mycket ersättning erhållits från kommunkontosystemet skall tidigare beslut omprövas (avsnitt 7.1) och överskjutande belopp betalas tillbaka inom den tid som Riksskatteverket bestämmer. Om kommunen har fått för liten ersättning skall Riksskatteverket också genom omprövning besluta om ytterligare ersättning så snart som möjligt.

Regeringens förslag föranleder en ny bestämmelse, 10 §, i lagen om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting.

## 6.5 Fördjupad utredning – revision

**Regeringens förslag:** Riksskatteverket skall handha den externa kontrollen av kommunkontosystemet.

Riksskatteverket får besluta om revision hos kommunen och får härvid uppdra åt en skattemyndighet att genomföra revisionen.

Kommunen skall lämna den hjälp som behövs vid revisionen.

**Utredningens förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Drygt hälften av de remissinstanser som yttrat sig är negativa till förslagen. *Riksskatteverket* tillstyrker emellertid förslaget om införande av en kontrollfunktion och har inte heller några invändningar mot att verket ansvarar för denna kontroll. Bland annat *Nacka kommun* anser att en enhetlig och korrekt tillämpning av systemet skulle kunna uppnås genom betoning på information och anvisningar snarare än kontroll i efterhand. *Svenska Kommunförbundet*, *Landstingsförbundet* och ett antal kommuner har anfört att kommunkontosystemet i första hand inte är i behov av en kontrollfunktion utan av en tydlig och enhetlig normgivning som inte ger utrymme för de granskande myndigheterna på regional och lokal nivå att göra egna tolkningar. Förbunden och kommunerna har förståelse för att staten vid en statlig finansiering har ett intresse av att kontrollera systemet. Dock anser de att förslagen är mer långtgående än vad som erfordras för att upprätthålla en god kontroll över att systemet tillämpas på ett avsett sätt. Förbunden anser vidare att Riksrevisionsverket, med sin erfarenhet, är bättre lämpat än Riksskatteverket att ansvara för revisionen. *Södermanlands läns landsting* anser att den kommunala revisionen är tillräcklig för att granska

tillämpningen av reglerna i kommunkontosystemet. *Västernorrlands läns landsting* motsätter sig förslaget att en statlig myndighet skall få rätt att besluta om revision i en kommun eller ett landsting. Landstinget anser det vara ett obefogat ingrepp i den kommunala självstyrelsen.

**Skälen för regeringens förslag:** En utgångspunkt för kommunkontosystemet är att regelverket skall tillämpas lika av samtliga kommuner. Det är av statsfinansiella skäl och från rättssäkerhetssynpunkt inte tillfredsställande att ett system, med en omslutning på närmare 30 miljarder kronor, saknar en kontrollfunktion. I och med införandet av en ny finansieringsordning måste staten självfallet ges insyn i underlagen för ansökningarna. Dessutom bör redovisningen av mervärdesskatt i kommunkontosystemet likställas med redovisningen av mervärdesskatt i det ordinarie mervärdesskattesystemet, så att den sker enligt regler som liknar dem som gäller för privata företag.

*Svenska Kommunförbundet* och *Landstingsförbundet* har i sitt yttrande förordat Riksrevisionsverket som ansvarig myndighet för revision av kommunkontosystemet gentemot kommunerna. Riksrevisionsverket svarar i dag för revision och granskning av bl.a. statliga myndigheter, en erfarenhet som i och för sig skulle kunna vara till fördel även vid granskning av kommunal verksamhet. Riksskatteverket har dock, genom administration av utbetalningar från kommunkontosystemet, erfarenhet av och kunskap om systemet. Det kan vidare tänkas uppstå konflikter i en ordning där skatteförvaltningen handlägger frågor i det ordinarie mervärdesskattesystemet, under det att en annan instans sköter kontrollen av kommunkontosystemet. Det kan befaras att viss mervärdesskatt inte hänförs till något av systemen till följd av att instansernas beslut inte stämmer överens. Detta talar för att den externa kontrollen bör utföras av Riksskatteverket, som även torde besitta den största kompetensen såvitt avser mervärdesskatt.

Enligt 14 kap. 7 § skattebetalningslagen får skattemyndigheten besluta om skatterevision för att kontrollera att deklara- och annan uppgiftsskyldighet fullgjorts riktigt och fullständigt eller att förutsättningar finns att fullgöra uppgiftsskyldighet som kan antas uppkomma. Lagrummet anger även hos vem skatterevision får göras. Starka skäl talar för att knyta an revisionsreglerna avseende kommunkontosystemet till bestämmelserna i skattebetalningslagen. Därigenom erhålls enhetliga regler för kontroll oavsett till vilket system mervärdesskatten hänförs. Regelsystemet är också välkänt för skatteförvaltningen. Regeringen föreslår därför att särskilda regler förs in i lagen om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting efter mönster i 14 kap. 7 § skattebetalningslagen.

En revision har till syfte inte bara att korrigera redan begångna fel, utan även att förebygga liknande fel i framtiden. Detta torde förutsätta ett långtgående samarbete mellan Riksskatteverket och Svenska Kommunförbundet respektive Landstingsförbundet. Riksskatteverket bör vidare, i syfte att åstadkomma en enhetlig tillämpning av regelsystemet och för att undanröja några av de tillämpningssvårigheter som finns i dag, meddela de rekommendationer och föreskrifter som behövs för verkställigheten av lagen om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting. Detta bör ske efter samråd med nämnda intresseorganisationer. Riksskatteverkets föreskriftsrätt framgår av 4 § förordningen om ersättning för mervärdesskatt enligt lagen om mervärdesskattekonton för kommuner och

landsting. Till skillnad från vad som många gånger är fallet inom det ordinarie mervärdesskattesystemet är det här fråga om revision av ett offentlighetsligt objekt. Det får förutsättas att en sådan revision skall kunna bedrivas i samverkan och utan tillgång till tvångsåtgärder. Oaktat att det är fråga om ett samverkansförfarande bör emellertid en bestämmelse införas i lagen om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting om att kommunen skall vara Riksskatteverket behjälpligt vid revisionen. Kommunen skall således tillhandahålla revisorn de handlingar och lämna de upplysningar som behövs för revisionen.

Det kan ifrågasättas om inte en stärkt kontroll skulle innebära en form av överprövning av kommunala beslut, t.ex. beslut att såsom bidrag till en idrottsförening köpa in utrustningen åt föreningen i stället för att skänka pengar till den. Mot detta kan dock anföras att den stärkta kontrollen inte avser beslutet i sig, utan det sätt på vilket mervärdesskatten hanteras till följd av beslutet och huruvida denna hantering är förenlig med bestämmelserna i mervärdesskattelagen och lagen om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting. En stärkt statlig kontroll kan med hänsyn till detta inte sägas stå i strid med den kommunala självstyrelsen.

Riksskatteverket bör, av praktiska och ekonomiska skäl, ges möjlighet att uppdra åt en skattemyndighet att utföra revisionen. I praktiken torde den skattemyndighet, vars verksamhetsområde omfattar den aktuella kommunen, komma att utföra revisionen.

Regeringens förslag föranleder nya bestämmelser, 16 och 17 §§, i lagen om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting.

## 7 Omprövning och överklagande

### 7.1 Omprövning

**Regeringens förslag:** Omprövning får ske på kommunens initiativ inom tre år efter utgången av det kalenderår som ersättningen avser. Ett omprövningsbeslut får fattas även efter denna tid om det föranleds av en skattemyndighets beskattningsbeslut enligt skattebetalningslagen (1997:483).

Efterbeskattning enligt skattebetalningslagen skall kunna ske när ändring föranleds av Riksskatteverkets beslut enligt lagen (1995:1518) om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting eller av en allmän förvaltningsdomstols beslut enligt nämnda lag.

Ersättningsbeslut fattas för varje ersättningsperiod för sig. Avser ett omprövningsbeslut flera ersättningsperioder under ett kalenderår och görs omprövningen efter utgången av kalenderåret får dock Riksskatteverket hänföra ändringen till den sista ersättningsperioden under kalenderåret.

Har ansökan inte kommit in inom föreskriven tid anses ersättningen ha bestämts till noll kronor.

**Utredningens förslag** överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen har dock inte lämnat förslag om vad som skall gälla om ansökan inte inkommit inom föreskriven tid.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av remissinstanserna har ingen erinran mot förslagen. *Göta hovrätt* påpekar att utredningens förslag om att kommunerna skall ha obegränsad tid på sig att söka ersättning kan leda till en diskrepans mellan å ena sidan den kommunala bokföringen som årsuppgiften skall spegla och å andra sidan de begärda ersättningarna. Härtill kommer att en sen ansökan kan leda till ersättningsbeslut först efter den tid inom vilket ett omprövningsbeslut kan meddelas.

**Skälen för regeringens förslag:** I dag fattas beslut om utbetalning ur kommunkontosystemet i huvudsak med stöd av förvaltningslagen (1986:223). I lagens 27 § finns en bestämmelse om omprövning. Dess tillämpning förutsätter dock att beslutet är uppenbart oriktigt. Bland annat de föreslagna revisionsreglerna ställer emellertid krav på utökade möjligheter till omprövning så att felaktigheter som framkommer vid revision kan rättas. Sådana bestämmelser finns bl.a. i 4 kap. taxeringslagen (1990:324) och i 21 kap. skattebetalningslagen (1997:483).

Riksskatteverket bör kunna ompröva sina beslut på eget initiativ eller på begäran av en kommun. I skattebetalningslagen finns olika tidsfrister för omprövning beroende på om ändringen är till fördel eller till nackdel för den skattskyldige. Bakgrunden till detta är en önskan om förstärkt rättssäkerhet för den skattskyldige. Motsvarande intresse att ha olika frister beroende på om ändringen är till fördel eller till nackdel för en kommun föreligger inte. Här väger i stället intresset av att ha ett enkelt regelsystem tungt.

Mot bakgrund av detta föreslår regeringen att en enda omprövningsfrist införs. Denna gäller oavsett om omprövningen är till fördel eller till nackdel för en kommun och oberoende av vem som initierar omprövningen. Ett omprövningsbeslut på Riksskatteverkets initiativ skall meddelas senast tredje året efter utgången av det kalenderår som ersättningen avser. En kommuns begäran om omprövning skall ha kommit in till Riksskatteverket senast tredje året efter utgången av det kalenderår som ersättningen avser. Inom treårsfristen kan beslutet omprövas flera gånger. Har beslutet överprövats av en allmän förvaltningsdomstol får Riksskatteverket dock inte ompröva frågan.

Riksskatteverket bör på samma sätt som gäller enligt 21 kap. 1 § skattebetalningslagen ha möjlighet att avstå från att på eget initiativ ompröva ett beslut om omprövningen avser endast ett mindre belopp. Vad som därmed avses får avgöras från fall till fall. Regeringen föreslår emellertid ingen uttrycklig bestämmelse om rätt att underlåta omprövning av ett beslut på eget initiativ. Av den föreslagna bestämmelsen i 19 § lagen (1995:1518) om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting framgår att Riksskatteverket *får* ompröva beslut. I detta ligger att verket kan, när frågan gäller en marginell ändring på verkets initiativ, underlåta omprövning.

Ett ersättningsbeslut kan i vissa fall generera ett behov av följdändring enligt skattebetalningslagen. Så kan vara fallet om ett ersättningsbeslut ändras efter omprövning av Riksskatteverket eller efter överklagande hos allmän förvaltningsdomstol. Innebär det nya beslutet att mervärdes-

skatten inte skall ersättas enligt lagen om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting utan i det ordinarie mervärdesskattesystemet, behövs en regel som möjliggör en ändring i beskattningsbeslutet till kommunens fördel även efter den sexåriga omprövningstiden. En sådan regel finns i 21 kap. 8 § andra stycket skattebetalningslagen. Den möjliggör omprövningsbeslut på skattemyndighetens initiativ till den skattskyldiges fördel utan tidsbegränsning om det av det material som är tillgängligt för skattemyndigheten framgår att ett beskattningsbeslut är felaktigt. Kommunen får således uppmärksamma skattemyndigheten på det felaktiga beslutet, varefter skattemyndigheten på eget initiativ får göra en omprövning.

Är det i stället så att det nya ersättningsbeslutet innebär att kommunen får ersättning enligt lagen om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting för sådan mervärdesskatt som kommunen redan dragit av enligt mervärdesskattelagen (1994:200), skall det felaktiga beskattningsbeslutet ändras till kommunens nackdel. Skattebetalningslagen möjliggör visserligen efterbeskattning i de fall kommunen lämnat oriktig uppgift (21 kap. 11 § skattebetalningslagen), men fall kan förekomma där oriktig uppgift inte föreligger. Den paragraf som möjliggör följdändring efter beskattningsbeslut (21 kap. 12 §) omfattar inte den beskrivna situationen. Därför föreslår regeringen att en ny punkt 3 läggs till i 21 kap. 12 § skattebetalningslagen.

Ett beskattningsbeslut enligt skattebetalningslagen kan också generera ett behov av följdändring i ett ersättningsbeslut efter treårsfristens utgång. En kommun kan t.ex. av en allmän förvaltningsdomstol ha nekats avdrag för ingående mervärdesskatt i en skatteprocess, med hänvisning till att skatten avsett sådan ej skattepliktig verksamhet som ersätts enligt kommunkontosystemet. Fattas beslutet efter treårsfristens utgång har kommunen inte möjlighet till ersättning från kommunkontosystemet. Regeringen föreslår därför en regel som möjliggör omprövning om en ändring föranleds av skattemyndighets beskattningsbeslut enligt skattebetalningslagen.

Förslaget föranleder, förutom den nya punkten i 21 kap. 12 § skattebetalningslagen, även nya bestämmelser, 19 och 20 §§, i lagen om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting.

Beslut fattas för varje ersättningsperiod för sig. Däremot bör, efter mönster i 11 kap. 2 § andra stycket skattebetalningslagen, en ändring som avser mer än en månad och som företas efter utgången av aktuellt kalenderår kunna hänföras till den sista ersättningsperioden för året. Förslaget föranleder en ny bestämmelse, 12 § tredje stycket, i lagen om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting.

Regeringen har i avsnitt 6.3 föreslagit att en tidsgräns för ansökan införs. Därför bör efter mönster i 11 kap. 18 § skattebetalningslagen en bestämmelse införas som reglerar det förhållande att en ansökan inte inkommit inom föreskriven tid. Bestämmelsen innebär att om kommunen inte inkommit med ansökan i tid anses ersättningen för den aktuella perioden ha bestämts till noll kronor. En ansökan som inkommer för sent betraktas därmed som en ansökan om omprövning.

Förslaget föranleder en ny bestämmelse, 12 § andra stycket, i lagen om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting.

**Regeringens förslag:** Beslut om förelägganden och revision får inte överklagas. Övriga beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Överklaganden av länsrätts beslut tas upp till prövning endast om kammarrätten meddelat prövningstillstånd.

Ett ersättningsbeslut skall gälla genast om inte annat särskilt föreskrivits.

**Utredningens förslag** överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningens förslag om vissa överklagandebestämmelser vad gäller Riksskatteverkets beslut om tillskott, har dock förlorat aktualitet till följd av regeringens förslag om finansiering av systemet.

**Remissinstanserna:** Drygt hälften av remissinstanserna, till övervägande delen kommuner och landsting, är negativa till förslaget i sin helhet. De övriga har inte anfört något eller har inga invändningar. *Svenska Kommunförbundet* och *Landstingsförbundet* anser att överklagande av beslut bör tas upp av kammarrätten utan prövningstillstånd eftersom eventuella rättstvister som kan tänkas uppstå borde ha ett allmänt intresse för kommunsektorn. Vidare anför förbunden att kammarrätten ändå måste genomföra en noggrann utredning för att ta ställning till frågan om prövningstillstånd. Bland andra *Eslövs kommun*, *Linköpings kommun* och *Timrå kommun* ansluter sig till Svenska Kommunförbundets och Landstingsförbundets yttrande.

**Skälen för regeringens förslag:** Beslut om revision bör i likhet med vad som gäller inom det ordinarie skattesystemet inte vara överklagbara. Detsamma bör gälla beslut om föreläggande för kommun att lämna uppgift, visa upp handling eller lämna över en kopia av handling som behövs för kontroll av rätt till ersättning. Övriga beslut bör kunna överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Förslaget tas in i 21 § lagen om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting.

Krav på prövningstillstånd i ledet länsrätt–kammarrätt syftar till att undvika att handläggningen av mål drar ut för mycket på tiden och till att undvika onödig arbetsbelastning i kammarrätt (prop. 1993/94:133 s. 33). Eftersom krav på prövningstillstånd numera kan anses vara huvudregel vid överklagande hos kammarrätten och då tvister som har ett allmänt intresse för kommunsektorn torde ha goda möjligheter att få sådant tillstånd, bör det i lagen om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting tas in en bestämmelse om att överklagande av länsrätts beslut tas upp till prövning endast om kammarrätten har meddelat prövningstillstånd. Förslaget föranleder en ny bestämmelse, 21 § tredje stycket, i lagen om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting.

Enligt 14 § andra stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar skall ett beslut överklagas till den länsrätt inom vars domkrets ärendet först har prövats, om det inte för ett visst slag av mål föreskrivs annat i lag eller förordning. Beslut som fattas av Riksskatteverket, genom Särskilda skattekontoret i Ludvika, överklagas således till Länsrätten i Dalarnas län.

Av lagen om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting framgår inte uttryckligen att beslut fattas av Särskilda skattekontoret inom Länsrättens i Dalarnas län domkrets. Regeringen avser dock att

införa en uttrycklig bestämmelse i förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m., enligt vilken Länsrätten i Dalarnas län anges som behörig domstol i dessa mål (prop. 1999/2000:105 s. 75).

En omprövning eller ett överklagande av ett ersättningsbeslut enligt lagen om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting bör inte inverka på kommunens eller Riksskatteverkets skyldigheter enligt lagen, om inte annat föreskrivs i beslutet eller bestäms av den instans som har att pröva överklagandet. Ett beslut bör således verkställas omedelbart. Förslaget föranleder en ny bestämmelse, 23 §, i lagen om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting.

### 7.3 Räntor

**Regeringens förslag:** Regler om kostnads- och intäktsränta införs. Räntesatsen skall motsvara basräntan i skattebetalningslagen (1997:483).

**Utredningens förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanserna är positiva eller har ingen erinran mot förslaget. *Ekonomistyrningsverket* anser dock att det torde vara mer rättvisande att använda ett genomsnitt av den räntesats som Riksgäldskontoret tillämpar på kommun- och landstingskontona under den aktuella tiden för ränteberäkningen.

**Skälen för regeringens förslag:** De föreslagna revisions- och omprövningsreglerna motiverar att bestämmelser om kostnads- och intäktsränta införs i lagen om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting. Dessa bestämmelser är avsedda att fungera som kompensation för kreditförlust och för att skapa neutralitet i systemet.

Kostnadsräntan skall ha till syfte att täcka de kostnader som föranleds av att ersättning utgått felaktigt. Kostnadsräntan blir således aktuell endast i samband med omprövning och överklagande av beslut om ersättning. Räntan bör utgå för tiden efter den dag då ersättning betalades ut till och med den dag beloppet återbetalas. Kostnadsränta som betalas av kommun skall tillfalla kommunkontosystemet.

Intäktsränta bör utgå när ytterligare ersättning betalas ut på grund av att ett tidigare ersättningsbeslut ändrats genom omprövning eller domstols dom. Intäktsränta kan även tänkas i en annan situation, nämligen när ett beslut om utbetalning dröjt utöver den tid som kan anses vara normal handläggningstid. Riksskatteverket bör givetvis ha möjlighet att utan räntekonsekvenser hantera ersättningsärendena i normal takt. De utredningsbefogenheter regeringen har föreslagit att Riksskatteverket skall utrustas med kan emellertid innebära att en ersättning inte betalas ut i avvaktan på att utredningen skall slutföras. Det är rimligt att kommunen kompenseras för den ränteförlust den då gör. Beslut om ersättning fattas normalt i nära anslutning till att en ansökan kommer in. Handläggningstiden bör, även om viss utredning ingår, normalt inte överstiga en månad. Intäktsränta utbetalas till kommunen och belastar kommunkontosystemet.

Kostnads- och intäktsröntan bör av administrativa skäl vara så stabil som möjligt över tiden och regeringen föreslår därför att den skall motsvara basröntan i skattebetalningslagen. Denna ränta har ändrats ett fåtal gånger sedan den infördes. Den ränta som Riksgäldskontoret tillämpar, och som *Ekonomistyrningsverket* i sitt remissyttrande förespråkar en knytning till, är däremot mycket mer föränderlig.

Förslaget föranleder en ny bestämmelse, 18 §, i lagen om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting.

## 8 Ekonomiska och andra konsekvenser

### *Ekonomiska konsekvenser*

Regeringen bedömer att kontrollen av kommunkontosystemet kan komma att kräva ytterligare årsarbetskrafter inom skatteförvaltningen. De ökade kostnaderna med anledning av den ökade kontrollen beräknas till högst 3 miljoner kronor. Eftersom det avser hanteringen av kommunkontosystemet, kommer finansieringen att ske genom justering av nivån på de generella statsbidragen till kommuner och landsting. Detta görs i samband med den reglering som sker med anledning av förslagen i denna proposition.

### *Övergången till förändrad finansiering*

Riksskatteverket fastställer i enlighet med lagen (1995:1518) om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting senast den 10 september varje år ett enhetligt belopp per invånare för kommunerna och ett enhetligt belopp per invånare för landstingen att inbetalas till kommunkontot för det närmast kommande året (tillskott). Inbetalning görs som en avräkning vid utbetalningen av kommunalskattemedel. Sista avräkningen på kommunalskatten för tillskotten kommer med införande av ett nytt system att ske per december månad 2002. För att finansiera systemet kommer de generella statsbidragen att minskas från och med januari månad 2003. Även kostnaden för kontrollen kommer att finansieras genom en minskning av de generella statsbidragen.

Ersättning enligt lagen om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting kommer att betalas ut med samma periodicitet och på samma sätt som tidigare. För att statens redovisning skall bli rätt periodiserad, kommer utbetalningar av ersättningar som sker i januari månad 2003 att belasta statsbudgeten 2003.

### *Effekter för domstolsväsendet*

De allmänna förvaltningsdomstolarna tillförs en ny måltyp. Måltillströmningen till dessa domstolar och därmed kostnaderna för domstolsväsendet förväntas dock påverkas mycket marginellt.

### *Konkurrensneutralitet*

Systemets förmåga att kompensera kommuner och landsting för mervärdesskatten i verksamhet som inte medför skattskyldighet påverkas inte av förslaget. Det innebär därför vare sig någon försämring eller förbättring vad gäller förmågan att skapa konkurrensneutralitet. Förslaget

medför att de problem med konkurrensneutralitet som dagens system inte kan lösa respektive de problem som systemet genererar kvarstår. Såsom redan aviserats i prop. 1999/2000:115 avser regeringen dock att återkomma med ett uppdrag om att analysera systemets effekter när det gäller konkurrensneutraliteten.

#### *Förhållandet till EG:s regler*

Varken EG-kommissionen eller EG-domstolen har prövat i vilken utsträckning de olika kompensationsordningar som tillämpas av medlemsländerna är kongruenta med EG-rätten. Enligt regeringens bedömning får dock de nu föreslagna reglerna anses vara förenliga med EG:s sjätte mervärdesskattedirektiv (77/338/EEG) på motsvarande sätt som dagens regler. Dagens system innebär att kommunkollektivet gör inbetalningar till de särskilda kontona. I framtiden kommer detta att göras av staten. Avsikten är dock inte att staten skall stå för kostnaden för kompensationen, utan det skall fortfarande kommunerna göra. För att uppnå denna effekt kommer statsbidragen till kommunerna att sänkas. Vid fastställande av de generella statsbidragen kommer utvecklingen av uttagen ur systemet att beaktas som en faktor. Konkurrensneutraliteten skall därmed inte påverkas. Mervärdesskatteintäkterna och därmed avgiften till EU påverkas inte heller vid en övergång från dagens system till ett system på statsbudgeten utan avgift. Redovisningen till EU av mervärdesskatteintäkterna kommer att inkludera nettointäkterna från mervärdesskattesystemet före det belopp som kommunerna lyfter.

Förslaget får därför anses förenligt med EG-rätten.

#### *Effekter för kommuner och landsting*

Ur administrativ synvinkel kommer den nya finansieringsmodellen inte att medföra några större förändringar. Kommuner och landsting måste fortfarande skilja på mervärdesskatt i icke skattepliktig respektive skattepliktig verksamhet. Vid ansökan om kompensation för mervärdesskatt från kommunkontosystemet kan ytterligare uppgifter komma att samlas in för att staten skall kunna göra bättre uppföljningar.

Regeringen bedömer att förslagen om ökad kontroll i avsnitt 6 och om omprövning och överklagande i avsnitt 7 inte leder till någon nämnvärt ökad arbetsbelastning för kommunerna. Underlagen till den årsuppgift kommunerna skall lämna torde med relativt liten arbetsinsats kunna hämtas ur redovisningen.

## 9 Ikraftträdande

Den nya finansieringsmodellen och lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2003 och tillämpas på ersättningar som avser tid efter ikraftträdandet.

## 10.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1995:1518) om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting

## 5 a §

Paragrafen är ny. Bakgrunden och syftet med bestämmelsen behandlas i den allmänna motiveringen (avsnitt 6.2).

Paragrafen är utformad efter mönster i 8 kap. 13 § mervärdesskattelagen (1994:200). I det fall en fördelning inte går att åstadkomma mellan ingående mervärdesskatt som får dras av enligt mervärdesskattelagen och ingående mervärdesskatt som ersätts via denna lag får fördelningen göras efter skälig grund. Bestämmelsen är avsedd att tillämpas restriktivt.

## 8 §

Paragrafen är ny och innehåller en definition av vad som i vissa angivna paragrafer avses med begreppet kommun.

Ersättningsberättigade enligt lagen om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting är kommun, landsting, kommunalförbund samt sådant beställarförbund som avses i 7 § andra stycket 2. Av redaktionella skäl anges dock endast kommunen i de nu aktuella paragraferna. Det är därför nödvändigt med en definition av begreppet kommun.

## 9 §

Paragrafen är ny och paragrafens *första* och *andra stycken* ersätter 3 § förordningen (1995:1647) om ersättning för mervärdesskatt enligt lagen (1995:1518) om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting. Bakgrund och syfte med bestämmelsen behandlas i den allmänna motiveringen (avsnitt 6.2).

Ansökan skall ges in senast andra året efter utgången av det kalenderår ersättningen avser. Tidsgränsen för ansökan är två år för att ett ersättningsbeslut inte skall kunna fattas efter det att tidsfristen för omprövning har löpt ut.

Eftersom regeln om sista ansökningsdag kopplas till det kalenderår som ersättningen avser, kan det uppstå problem om ansökningsperioden på tre månader sträcker sig över ett kalenderårsskifte. Bestämmelsen har därför ändrats så att i det fall kommunen väljer att lämna en ansökan omfattande tre månader, skall dessa ligga under samma kalenderår.

Riksskatteverket får, med stöd av 4 § nämnda förordning, meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av lagen om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting. Ansökan om ersättning från kommunkontosystemet skall enligt *tredje stycket* ske enligt fastställt formulär. Riksskatteverket har därigenom möjlighet att styra uppgiftslämnandet.

## 10 §

Paragrafen är ny. Bakgrunden och syftet med bestämmelsen behandlas i den allmänna motiveringen (avsnitt 6.4).

Av *första stycket* framgår att kommunen för varje kalenderår skall lämna uppgift om de belopp som under året bokförts på konton avseende sådan mervärdesskatt och sådana schablonbelopp som ersätts från kommunkontosystemet (årsuppgift). Kommunen skall således sammanställa vad som under året bokförts såsom belopp som ersätts från kommunkontosystemet uppdelade på de olika kategorierna såsom de framgår av bokföringen vid tidpunkten för upprättande av årsredovisningen. Bestämmelsen ger en möjlighet för Riksskatteverket att på ett relativt enkelt sätt kontrollera att den ersättning som utbetalats till kommunen under kalenderåret överensstämmer med kommunens räkenskaper. Om uppgifterna i årsuppgiften inte överensstämmer med utbetalade ersättningar kan detta leda till att Riksskatteverket utreder detta närmare.

Enligt *andra stycket* skall årsuppgiften vara undertecknad och ha kommit in till Riksskatteverket senast före utgången av juni året efter det kalenderår som uppgiften avser. Genom undertecknandet intygas att de angivna beloppen stämmer överens med faktiskt bokförda belopp, såsom de framgår av bokföringen vid upprättandet av årsredovisningen. Undertecknandet skall ske av därtill behörig personal. För att upprättandet av årsuppgiften inte skall förorsaka kommunerna onödigt merarbete bör uppgiftslämnandet i möjligaste mån anpassas till de tider som gäller för det årliga bokslutsarbetet.

Av *tredje stycket* framgår att årsuppgift skall lämnas enligt fastställt formulär. Riksskatteverket har enligt förordningen (1995:1647) om ersättning för mervärdesskatt enligt lagen (1995:1518) om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting bemyndigande att utfärda verkställighetsföreskrifter och har härigenom möjlighet att styra uppgiftslämnandet.

## 11 §

Av bestämmelsen framgår att Riksskatteverket fattar beslut enligt lagen.

Riksskatteverket fattar i dag beslut om kommunernas tillskott till kommunkontosystemet och om utbetalning av ersättning från kontona. Den föreslagna ordningen med bl.a. omprövningar av tidigare beslut innebär utbetalning av ytterligare ersättning efter att Riksskatteverket även kan fatta omprövningsbeslut som innebär återbetalning av ersättning och beslut om ränta. Den föreslagna lydelsen av paragrafen omfattar även dessa typer av beslut.

## 12 §

Paragrafen är ny. Bakgrunden och syftet med bestämmelsen behandlas i den allmänna motiveringen (avsnitt 7.1).

Av *första stycket* framgår att ersättningsbeslut fattas för varje ersättningsperiod för sig. Beslut skall härvid fattas med ledning av ansökan och andra tillgängliga uppgifter, t.ex. uppgifter som lämnas efter föreläggande av Riksskatteverket.

Av *andra stycket* framgår att om ingen ansökan har inkommit inom föreskriven tid anses ett beslut ha fattats, varvid ersättningen bestäms till

noll kronor. Bestämmelsen är utformad enligt mönster i 11 kap. 18 § skattebetalningslagen.

Av *tredje stycket* framgår att en sådan ändring av beslut som omfattar flera ersättningsperioder under ett kalenderår och som görs efter utgången av kalenderåret får Riksskatteverket hänföra till den sista ersättningsperioden under detta kalenderår. Tillämpning av bestämmelsen blir aktuell vid omprövning. En liknande bestämmelse finns i 11 kap. 2 § andra stycket skattebetalningslagen. Denna bestämmelse är avsedd att tillämpas när det föreligger svårigheter att hänföra viss skatt till rätt period och den skall således tillämpas med viss restriktivitet (prop. 1996/97:100 s. 579). Även för beslut om ersättning inom kommunkontosystemet bör som huvudregel gälla att beslut fattas för varje ersättningsperiod för sig. Först när det föreligger svårigheter att hänföra ersättning till rätt period bör tillämpning av regeln i tredje stycket komma i fråga.

### 13 §

Paragrafen är ny och behandlar Riksskatteverkets kommunikationskyldighet. Bakgrunden och syftet med bestämmelsen behandlas i den allmänna motiveringen (avsnitt 6.3).

Av *första stycket* framgår att kommunen skall ges tillfälle att yttra sig innan ett ersättningsärende avgörs, om det inte är onödigt. Kommunikation kan vara onödig t.ex. då beslutet avser utbetalning av ersättning i enlighet med ansökan eller då ett yttrande från kommunen inte skulle medföra ett bättre beslutsunderlag, såsom vid ränteberäkning enligt 18 § eller vid rättelse av felräkningar, misskrivningar, felöverföringar och liknande förbiseenden från kommunen.

Av *andra stycket* framgår att ett ersättningsärende inte får avgöras utan att kommunen underrättats om uppgift som tillförts av annan än kommunen och kommunen har fått tillfälle att yttra sig över den.

Förvaltningslagens bestämmelse om att ett ärende inte får avgöras utan att part har underrättats om uppgift som har tillförts genom någon annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över den gäller endast om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Bestämmelsen torde därför inte vara tillämplig på ärenden enligt lagen om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting. Mot bakgrund av de föreslagna bestämmelserna om revision (16 §) anses en motsvarande bestämmelse om kommunikation med kommunen erforderlig i lagen om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting.

Kommunikationsskyldigheten skall gälla i fråga om t.ex. revisionspromemorior. Kommunikation kan dock underlåtas om det är uppenbart onödigt, t.ex. då ersättningsbeslutet inte går kommunen emot eller då uppgiften saknar betydelse för utgången i ersättningsärendet.

### 14 §

Paragrafen är ny. Bakgrunden och syftet med bestämmelsen behandlas i den allmänna motiveringen (avsnitt 6.3).

Enligt paragrafen får Riksskatteverket förelägga kommunen att lämna uppgift, visa upp handling eller lämna över kopia av handling som behövs för kontroll av rätten till ersättning.

Syftet med bestämmelsen är att få in material för kontroll av rätten till ersättning. Ett föreläggande kan tillgripas såväl inför ett första ersätt-

ningsbeslut, t.ex. då en ansökan om ersättning innehåller oklarheter, som därefter, t.ex. i samband med en stickprovskontroll. Möjligheten för Riksskatteverket att förelägga en kommun att inkomma med uppgift eller handling är dock avsedd att användas först för det fall att kommunen inte efterkommit Riksskatteverkets formlösa begäran om att kommunen skall lämna viss uppgift.

#### 15 §

Paragrafen är ny. Bakgrunden och syftet med bestämmelsen behandlas i den allmänna motiveringen (avsnitt 6.3).

Av paragrafens *första stycke* framgår att Riksskatteverket, om uppgifter i en ansökan om ersättning behöver kontrolleras genom avstämning mot räkenskaper, anteckningar eller andra handlingar, får komma överens med kommunen om att en sådan avstämning skall göras vid besök hos kommunen. De frågor som skall utredas vid besöket skall således ha aktualiserats av kommunens uppgifter i en ansökan om ersättning och avse vissa bestämda och avgränsade frågeställningar. En förutsättning är att Riksskatteverket och kommunen är överens om att ett besök skall äga rum. Det är kommunen själv som avgör vilka räkenskaper eller andra handlingar som Riksskatteverket skall få tillgång till vid besöket.

Riksskatteverket kan, i likhet med vad som gäller för revision, enligt *andra stycket* uppdra åt en skattemyndighet att genomföra besöket.

Genom regleringen införs, efter mönster i 14 kap. 6 § skattebetalningslagen, ett smidigt och formlöst kontrollinstrument som inte är lika ingripande för kommunen som en revision är.

#### 16 §

Paragrafen är ny. Bakgrunden och syftet med bestämmelsen behandlas i den allmänna motiveringen (avsnitt 6.5).

Enligt *första stycket* får Riksskatteverket besluta om revision hos kommunen för att kontrollera att uppgift som kommunen lämnat till ledning för utbetalning av ersättning är riktig. Revision kan härvid avse ersättningsperioder under löpande kalenderår eller tid dessförinnan.

Enligt *andra stycket* får Riksskatteverket uppdra åt en skattemyndighet att genomföra revisionen. Syftet med bestämmelsen är att Riksskatteverket, när verket anser att det är ändamålsenligt, kan uppdra åt en skattemyndighet att genomföra revisionen.

Enligt *tredje stycket* får räkenskapsmaterial och andra handlingar som rör verksamheten granskas vid revisionen. Med handling förstås framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Alla typer av handlingar får således granskas vid revisionen. Begreppet handling har här samma innebörd som i 3 kap. 11 § tredje stycket taxeringslagen (1990:324).

#### 17 §

Paragrafen är ny. Bakgrunden och syftet med bestämmelsen behandlas i den allmänna motiveringen (avsnitt 6.5).

Av paragrafen framgår att kommunen vid revisionen skall tillhandahålla Riksskatteverket eller skattemyndigheten de handlingar och lämna

de upplysningar som behövs för revisionen. Kommunen skall även i övrigt lämna den hjälp som behövs vid revisionen. Kommunens skyldigheter i detta avseende går emellertid inte hur långt som helst. Det kan inte krävas att kommunen direkt biträder vid själva granskningen genom att t.ex. göra sammanställningar och liknande för revisionen.

### 18 §

Paragrafen är ny. Bakgrunden och syftet med bestämmelsen behandlas i den allmänna motiveringen (avsnitt 7.3). En utgångspunkt vid utformningen av bestämmelsen har varit att räntereglerna skall vara så enkla som möjligt och ändå i tillräcklig grad uppfylla syftet med räntebeläggning.

Enligt *första stycket* skall kostnadsränta tas ut på ersättning som kommunen skall återbetala efter omprövningsbeslut av Riksskatteverket. Räntan beräknas från den dag beloppet betalades ut till och med den dag beloppet återbetalas. Kostnadsräntan har till syfte att täcka de kostnader i kommunkontosystemet som föranletts av att ersättning utgått felaktigt. Kostnadsränta blir således aktuell endast i samband med omprövning och överklagande av beslut om ersättning.

Enligt *andra stycket* skall intäktsränta betalas på ersättning som skall betalas till kommun. Räntan beräknas från utgången av första månaden efter den månad då ansökan om ersättning kom in till Riksskatteverket och till och med den dag beloppet betalas ut. Intäktsränta skall betalas när ytterligare ersättning betalas ut på grund av att ett tidigare ersättningsbeslut ändrats. Intäktsränta kan också tänkas i en annan situation, nämligen när ett beslut om utbetalning dröjt utöver den tid som kan anses vara normal handläggningstid. Denna bör, även om viss utredning sker, normalt inte överstiga en månad.

Enligt *tredje stycket* skall kostnadsränta och intäktsränta beräknas efter en räntesats som motsvarar basräntan enligt 19 kap. 3 § skattebetalningslagen.

### 19 §

Bakgrunden och syftet med bestämmelsen behandlas i den allmänna motiveringen (avsnitt 7.1).

Enligt paragrafens *första stycke* får Riksskatteverket ompröva ett beslut enligt denna lag om ersättning eller ränta, om detta begärs av kommunen, eller det finns andra skäl. Besluten kan således omprövas på Riksskatteverkets eget initiativ eller på begäran av den kommun som beslutet riktat sig till. En omprövning på kommuns begäran kan föranledas av t.ex. omföringar i bokföringen, uppmärksammas misstämning i samband med upprättande av årsuppgift eller en avslutad rättsprocess. Skäl för Riksskatteverket att på eget initiativ ompröva ett beslut kan vara t.ex. att det av kommunens årsuppgift framkommit att för mycket eller för lite ersättning utbetalats till kommunen.

Riksskatteverket får, men är inte skyldigt, att ompröva beslut. Verket har således möjlighet att avstå från att på eget initiativ fatta ett omprövningsbeslut när det belopp som är i fråga är av marginell betydelse.

Enligt paragrafens *andra stycke* får omprövning dock inte ske om frågan har avgjorts av en förvaltningsdomstol.

## 20 §

Paragrafen är ny. Bakgrunden och syftet med bestämmelsen behandlas i den allmänna motiveringen (avsnitt 7.1).

Enligt *första stycket* skall en begäran om omprövning ha kommit in till Riksskatteverket senast tredje året efter utgången av det kalenderår som ersättningen avser.

Enligt *andra stycket* får, om Riksskatteverket självmant omprövar ett beslut, omprövningsbeslut meddelas senast tredje året efter utgången av det kalenderår som ersättningen avser.

Inom de tidsramar som anges i första och andra styckena, kan beslut om ersättning omprövas flera gånger. Om beslutet överprövats av en allmän förvaltningsdomstol får Riksskatteverket dock enligt 19 § andra stycket inte ompröva frågan.

Enligt *tredje stycket* får ett beslut omprövas även efter den tid som anges i första och andra styckena när en ändring föranleds av skattemyndighets beskattningsbeslut enligt skattebetalningslagen. Syftet med bestämmelsen är att undvika rättsförluster för kommuner till följd av t.ex. utdragna rättsprocesser. En kommun kan i en skatteprocess i allmän förvaltningsdomstol ha nekats avdrag för ingående mervärdesskatt, med motivering att skatten inte är avdragsgill enligt mervärdesskattelagen. Om frågan avgjorts först efter treårsfristens utgång ges kommunen möjlighet att få ersättning från kommunkontosystemet.

Att en ändring skall föranledas av skattemyndighets beskattningsbeslut och inte allmän förvaltningsdomstols beslut beror på att det i den nya skatteprocessen är skattemyndigheten som genom beslut om debiteringsåtgärder verkställer domstolens beslut.

## 21 §

Paragrafen är ny. Bakgrunden och syftet med bestämmelsen behandlas i den allmänna motiveringen (avsnitt 7.2).

Enligt *första stycket* får Riksskatteverkets beslut om föreläggande enligt 14 § eller revision enligt 16 § inte överklagas. Syftet med bestämmelsen är att undvika fördröjning av ärendens handläggning.

Enligt *andra stycket* skall övriga beslut av Riksskatteverket enligt lagen överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Ersättningsbeslut och beslut om ränta som fattas med stöd av lagen om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting får överklagas endast av den kommun till vilket beslutet är riktat.

Beslut enligt lagen om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting överklagas enligt 23 § förvaltningslagen inom tre veckor från den dag klaganden fick del av beslutet.

Enligt *tredje stycket* får beslut av länsrätten prövas av kammarrätten endast om den har meddelat prövningstillstånd.

Förutsättningarna för prövningstillstånd i kammarrätt regleras i 34 a § andra stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291). Sådant tillstånd meddelas om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt. Prövningstillstånd meddelas även i det fall att anledning förekommer till ändring i det slut till vilket länsrätten kommit eller det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

## 22 §

Genom paragrafen klargörs att Riksskatteverket är motpart om en kommun överklagar ett beslut enligt lagen om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting. Om länsrätt eller kammarrätt senare fattar ett beslut som går Riksskatteverket emot, följer det av 33 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) att Riksskatteverket får överklaga beslutet.

## 23 §

Paragrafen är ny. Bakgrunden och syftet med bestämmelsen behandlas i den allmänna motiveringen (avsnitt 7.2).

Enligt denna paragraf skall Riksskatteverkets ersättningsbeslut gälla omedelbart, om inte annat föreskrivits i beslutet eller bestäms av den instans som har att pröva beslutet. En omprövning eller ett överklagande avseende ett ersättningsbeslut enligt lagen om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting inverkar således inte på kommunens eller Riksskatteverkets skyldigheter enligt lagen, om inte annat föreskrivits i beslutet eller bestäms av den instans som har att pröva överklagandet.

*Ikraftträdandebestämmelse*

Bestämmelsen innebär bl.a. att de tidigare gällande reglerna kommer att tillämpas på beslut som fattas före ikraftträdandet.

## 10.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:38) om ändring i lagen (1995:1518) om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting

## 5 §

Bakgrunden till och syftet med bestämmelsen behandlas i den allmänna motiveringen (avsnitt 6.2).

Enligt den nuvarande lydelsen av 5 § ersätts kommunen för den ingående mervärdesskatt som inte dragits av enligt mervärdesskattelagen. Ändringen innebär att bestämmelsen utformas i enlighet med vad som anförts i tidigare förarbeten (prop. 1995/96:64 s. 65). Endast sådan ingående mervärdesskatt enligt mervärdesskattelagen som inte är avdragsgill enligt bestämmelserna i den lagen berättigar således till ersättning från mervärdesskattekontona.

Att det finns även andra begränsningar i ersättningsrätten framgår av 6 § lagen om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting och dess hänvisningar till 8 kap. mervärdesskattelagen. Kommunkontosystemet innebär att kompensationen endast skall täcka sådan svensk mervärdesskatt, med vissa begränsningar, som kommunerna inte får tillgodogöra sig enligt reglerna i mervärdesskattelagen. Det innebär att kompensation varken kan erhållas för sådan skatt som får dras av eller sådan skatt för vilken återbetalning kan erhållas enligt mervärdesskattelagen. Ett tillägg görs i ett nytt *tredje stycke* för att förtydliga detta.

10.3 Förslaget till lag om ändring i skattebetalningslagen  
(1997:483)

Prop. 2001/02:112

**21 kap.**

*12 §*

Bakgrunden och syftet med den nya bestämmelsen behandlas i den allmänna motiveringen (avsnitt 7.1).

Förslaget innebär att efterbeskattning skall kunna ske även när en ändring föranleds av Riksskatteverkets beslut enligt lagen om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting eller av en allmän förvaltningsdomstols beslut enligt nämnda lag.

*15 §*

Bakgrunden och syftet med ändringen behandlas i den allmänna motiveringen (avsnitt 7.1).

Första stycket kompletteras med en hänvisning till den nya bestämmelsen i 12 § 3, vilket möjliggör en efterbeskattning efter den tid som anges i 14 § även i de fall det föranleds av ett beslut enligt lagen om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting.

# Sammanfattning av promemorian Finansieringen av kommunkontosystemet – en översyn (Ds 2001:30).

Prop. 2001/02:112  
Bilaga 1

## *Inledning*

Kommunkontosystemet är en kompensationsordning för mervärdesskatt (moms) i verksamhet som inte medför skatteplikt. Systemet infördes för att utjämna mervärdesskattens konkurrensnedvridande effekter vid kommuners och landstings val mellan att utföra tjänster i egen regi eller att upphandla tjänster från privata entreprenörer.

## *Problemen med kommunkontosystemet*

Kommunkontosystemet löser merparten av de konkurrensneutralitetsproblem rörande kommunsektorn som följer av mervärdesskattebestämmelserna. Kommunkontosystemet kan dock inte helt lösa problemet med en inlåsnings effekt för privata entreprenörer. I vissa fall skapar systemet dessutom i sig konkurrensneutralitetsproblem.

Kommunkontosystemet föranleder av allt att döma som en oavsedd bieffekt en systematisk och långsiktig omfördelning av medel mellan kommuner. Det tycks inte ha varit ovanligt med omfördelningseffekter motsvarande åtminstone 45 öre i utdebitering – plus eller minus – för samma enskilda kommuner under vart och ett av åren 1996–1999. Bland de kommuner som enligt RRV totalt sett fått lägst ersättning under åren 1996–1999 dominerar mindre landsbygdskommuner i framför allt Götaland. Bland de kommuner som totalt sett fått högst ersättning dominerar kommuner i Norrland. Även storstadskommunerna har fått relativt sett hög ersättning.

Kommunkontosystemet har under en följd av år gått med underskott, dvs. avgiften till systemet har varit lägre än uttagen. Regeringen har tillskjutit 3,8 miljarder kronor för att täcka de ackumulerade underskott som uppstått i systemet under åren 1996-2000.

## *De alternativa modellerna*

Det behövs även framdeles någon form av kompensationsordning för kommunsektorns mervärdesskatt i verksamhet som inte medför skattskyldighet.

Arbetsgruppen har i första hand haft i uppdrag att belysa och konsekvensbeskriva följande alternativa modeller till dagens system:

1. Kommunkontosystemet läggs in på statsbudgetens inkomstsida i kombination med en nivåsenkning av statsbidragen. En variant på förslaget innebär att kommunkontosystemet läggs på utgiftsanslag (bruttoredovisning).

2. Nuvarande system bibehålls, men med en skärpning av de institutionella ramarna för avgiftssättningen.

3. Med bibehållen kommunal självfinansiering förs kommunkontosystemet in på statsbudgeten. Bruttoredovisning införs.

4. Återgång till den ordning som gällde före 1991.

Ur konkurrenshänseende är alternativen 1-3 likvärdiga med dagens kommunkontosystem. Alternativ 4 medför däremot att de grundläggande

konkurrensneutralitetsproblem som dagens system löser åter uppstår. Alternativet framstår därför som orealistiskt.

Alternativ 2 innebär ingen skillnad jämfört med en systemenlig tillämpning av dagens system vad gäller de finansiella konsekvenserna. Kommunen får även fortsättningsvis via avgiften betala för de successivt ökade uttagen ur systemet. Omfördelningseffekterna består.

Alternativ 3 behöver inte innebära någon skillnad jämfört med idag i fråga om finansiella konsekvenser, men alternativet ger regering och riksdag en möjlighet att sätta lägre avgifter än vad som beräknas betalas ut. Omfördelningseffekterna består.

Alternativ 1 innebär att staten, förutsatt att det sker en pris och volymökning i systemet, till skillnad mot vad som gäller idag får stå för kostnaderna för de successivt ökade uttagen ur systemet samtidigt som kommunsektorn tillförs motsvarande resurser. Detta eftersom nivå-sänkningen förväntas motsvara införandeårets uttag. Uttagen beräknas öka med i storleksordningen 1 miljard kronor per år under perioden 2002-2004.

Alternativ 1 innebär att omfördelningseffekterna "fryses" för att där-efter avklinga i takt med pris- och volymutvecklingen i systemet. Förklaringen är att nivå-sänkningen av statsbidragen antas komma att motsvara de ackumulerade uttagen under ett visst år – uttag som är ojämnt fördelade över kommunerna – samtidigt som nivå-sänkningen med nödvändighet kommer att fördelas ut med lika belopp per invånare i landets kommuner.

Alternativ 4 innebär att kompensationsordningen avskaffas. Alternativet förändrar inte det finansiella utfallet för staten eller kommunsektorn under införandeåret. Alternativet innebär att kommunerna, i likhet med vad som gäller idag, får stå för kostnaderna för de successivt ökade uttagen ur systemet. Varje enskild kommun får bära sina egna kostnader. Omfördelningseffekterna upphör. (Alternativet framstår alltså som orealistiskt).

I fråga om administrativa konsekvenser kan nämnas att alternativ 1 medför att kommunernas och landstingens planeringsförutsättningar förbättras eftersom osäkerhetsmomenten kring avgiftsuttaget bortfaller. Statens planeringsförutsättningar försämras i motsvarande mån. Om kommunsektorn använder de tillkommande resurserna till konsumtion kommer den offentliga sektorns finansiella sparande, till vilket saldo-målet i budgetpolitiken är knutet, att försvagas. Med ett statligt finansieringsansvar bör uttagen ur systemet redovisas på utgiftsanslag (bruttoredo-visning). Därigenom berörs även utgiftstaket, som är ett annat budgetpolitiskt mål. Uttagen ur kommunkontosystemet kommer att omfattas av de takbegränsade utgifterna, dvs. uttagen bokförs som en utgift under taket. Statens behov av statistik som grund för bl.a. prognoser ökar.

Alternativ 2 bör bli något enklare att administrera för staten och är i stort likvärdigt med dagens system för kommuner och landsting. Alternativ 3 ökar i viss mån statens administration men är för kommuner och landsting i stort sett likvärdigt med dagens system i administrativt hänseende. Alternativ 4 innebär förenklingar av administrationen för staten och för kommuner och landsting i och med att kommunkontosystemet helt bortfaller.

Alla fyra alternativen torde vara förenliga med EG-rätten. Alternativ 1, som är ett system på statsbudgeten utan avgifter innebär inte i materiellt hänseende någon försämring i förhållande till dagsläget. En lösning i enlighet med alternativen 2 eller 4 innebär ingen skillnad i jämförelse med vad som gäller idag med avseende på kongruensen med EU:s regelverk. Även en statsbudgetlösning med bibehållen kommunal självfinansiering i enlighet med alternativ 3 harmonierar med EU:s regler i samma utsträckning som dagens system.

Sammanfattningsvis kan sägas att de väsentligaste skillnaderna mellan alternativen avser dels förmågan att skapa konkurrensneutralitet, dels de finansiella konsekvenserna:

Alternativen 1-3 är möjliga att genomföra utan att konkurrensneutraliteten försämras. Alternativ 4, att avveckla kompensationsordningen, innebär däremot att den konkurrenssnedvridning som mervärdesskattelagstiftningen ger upphov till får genomslag. Med hänsyn till konsekvenserna för konkurrensneutraliteten framstår ett förslag om att helt avveckla kompensationsordningen som orealistiskt.

Alternativ 2 och 3 är varianter på dagens avgiftsbaserade system och behöver inte innebära någon skillnad jämfört med idag vad gäller de finansiella konsekvenserna. Kommunerna får även fortsättningsvis via avgiften betala för de successivt ökade uttagen ur systemet. Omfördelningseffekterna består.

Alternativ 1 innebär i stället att staten, till skillnad mot vad som gäller idag, får stå för kostnaderna för de successivt ökade uttagen ur systemet. Omfördelningseffekterna ”frysas” men avklingar efterhand.

Förteckning över remissinstanser som yttrat sig över promemorian Finansieringen av kommunkontosystemet – en översyn (Ds 2001:30).

Prop. 2001/02:112  
Bilaga 2

Vid remissmöte har synpunkter över rapporten Finansieringen av kommunkontosystemet – en översyn (Ds 2001:30) avgetts av Landstingsförbundet, Svenska Kommunförbundet, Ekonomistyrningsverket, Riksgäldskontoret, Riksrevisionsverket, Riksskatteverket och Särskilda skattekontoret i Ludvika.

# Sammanfattning av betänkandet Kontroll i kommunkontosystemet (SOU 2001:50)

Prop. 2001/02:112  
Bilaga 3

## *Kommunkontosystemet*

För att skapa konkurrensneutralitet i kommuners och landstings val mellan att upphandla tjänster eller att utföra tjänster i egen regi finns sedan 1996 ett särskilt system för ersättning avseende viss mervärdesskatt, det s.k. kommunkontosystemet.

Berättigade till ersättning från kommunkontosystemet är kommuner, landsting, kommunalförbund och sådant regionförbund som avses i lagen (1996:1415) om försöksverksamhet med regionförbund i Kalmar län och Skåne län samt sådant beställarförbund som bedriver försöksverksamhet enligt lagen (1994:566) om lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst. Med kommun avses fortsättningsvis, om inte annat uttryckligen anges, även landsting, kommunalförbund, regionförbund samt beställarförbund.

Systemet bygger på kommunal självfinansiering. Den enskilda kommunens eller det enskilda landstingets avgift (tillskott) till systemet är inte kopplad till dess faktiska kostnader för mervärdesskatt. Detta innebär att den enskilda kommunen eller det enskilda landstinget under verksamhetsåret kan få ersättning som överstiger eller understiger vad kommunen respektive landstinget tillskjutit till systemet.

För ändamålet finns hos Riksgäldskontoret två räntebärande konton (mervärdesskattekonton), ett för kommuner och ett för landsting, till vilka kommuner och landsting varje månad betalar ett av Riksskatteverket fastställt tillskott. Riksskatteverket, genom Särskilda skattekontoret i Ludvika, administrerar utbetalningarna från systemet. Verkets beslut om tillskott eller ersättning kan överklagas hos regeringen.

Det har sedan systemet infördes ackumulerats ett underskott på mervärdesskattekontona, dvs. kommuners och landstings tillskott till systemet har understigit utbetalningarna. Vid årsskiftet 2000/2001 uppgick detta underskott till omkring 3,8 miljarder kronor. Utbetalningarna från systemet har dessutom ökat procentuellt sett mer än kommunsektorns utgifter för förbrukning och investeringar. Systemet befaras vidare ge upphov till oönskade omfördelningseffekter. Bland annat mot denna bakgrund har det ansetts att en kontrollfunktion bör tillskapas i systemet.

Regeringen har i årets vårproposition (2000/01:100 s. 181) aviserat att den har för avsikt att i budgetpropositionen för år 2002 presentera förslag till ett nytt kommunalt kompensationsystem och därvid överväga bl.a. en statlig finansiering av systemet.

## *Överväganden och förslag*

Brister i den nuvarande ordningen kan hänföras till bl.a. oklarheter beträffande förutsättningarna för rätt till ersättning, tillämpningssvårigheter och avsaknaden av kontroll- och omprövningsmöjligheter.

### *Förutsättningar för rätt till ersättning*

Rätten till ersättning från mervärdesskattekontona avser enligt 5 § lagen (1995:1518) om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting sådan ingående mervärdesskatt som inte dragits av enligt mervärdesskattelagen (1994:200). Av lagens förarbeten framgår dock att rätten till ersättning för ingående mervärdesskatt varit avsedd för sådan skatt som inte är avdragsgill enligt mervärdesskattelagen. Det har vidare i olika utredningssammanhang framförts som en tänkbar förklaring till den ökade omslutningen i systemet att mervärdesskatt som egentligen skall sökas åter i det ordinarie skattesystemet i stället ersätts från kommunkontosystemet. Mot denna bakgrund föreslås att bestämmelsen, i enlighet med vad som anförts i tidigare förarbeten, uttryckligen anger att ersättning utges endast för sådan ingående mervärdesskatt som inte får dras av enligt mervärdesskattelagen.

### *Ansökan och utredning*

Riksskatteverket får enligt 4 § förordningen (1995:1647) om ersättning för mervärdesskatt enligt lagen om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting meddela de verkställighetsföreskrifter som behövs för tillämpningen av lagen om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting. Verkets funktion som central förvaltningsmyndighet för frågor enligt lagen framgår emellertid inte av förordningen (1990:1293) med instruktion för skatteförvaltningen. Vi anser att 2 kap. 1 § instruktionen bör kompletteras i detta avseende och föreslår ett tillägg i paragrafen.

Uppgiftslämnandet styrs av den ansökningsblankett som Riksskatteverket utformar. Vi föreslår att en bestämmelse införs i lagen om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting om att ansökning alltid skall lämnas på blankett enligt fastställt formulär.

För att på ett relativt enkelt sätt möjliggöra en kontroll av att den ersättning som utbetalats till kommunen under kalenderåret överensstämmer med kommunens räkenskaper föreslås en ordning där kommunen skriftligen för varje kalenderår till Riksskatteverket lämnar uppgift om det sammanlagda belopp som för året bokförts på samtliga konton avseende sådan mervärdesskatt och sådana schablonbelopp som ersätts från kommunkontosystemet (årsuppgift).

Till följd av bristen på omprövningsregler beaktas inte den nuvarande fristen för ansökan om ersättning från mervärdesskattekontona. Det ligger dock i kommunens intresse att ansöka om ersättning så snabbt som möjligt efter ersättningsperiodens utgång. För Riksskatteverkets hantering av ersättningarna torde ansökningstiden inte ha någon betydelse. Vi föreslår att nuvarande tidsgräns för ansökan om ersättning slopas.

Genom nya bestämmelser i lagen om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting föreslås att Riksskatteverket ges möjlighet att förelägga kommunen att lämna uppgift eller visa upp handling som behövs för kontroll av rätten till ersättning. Om uppgifter i en ansökan om ersättning behöver kontrolleras genom avstämning mot räkenskaper, anteckningar eller andra handlingar, föreslås att Riksskatteverket, efter överenskommelse med kommunen, får göra en sådan avstämning vid besök hos kommunen.

### *Revision*

Kommunerna har den största kunskapen om den egna verksamheten och den kommunala revisionen torde därför utgöra grunden för en stärkt kontroll. Denna föreslås kompletteras med bestämmelser om extern kontroll, som föreslås åligga Riksskatteverket.

Riksskatteverket får genom förslaget möjlighet att besluta om revision hos kommunen för att kontrollera att uppgift som kommunen lämnat till ledning för ersättningsbeslut varit riktig.

Den föreslagna revisionen skall ha till syfte, inte bara att uppdaga och korrigera redan begångna fel, utan även – och kanske främst – att förebygga liknande fel i framtiden.

### *Omprövning*

Kontrollreglerna ställer krav på bestämmelser om bl.a. omprövning så att felaktigheter som framkommer kan rättas. Därför föreslås att ett beslut om ersättning eller ränta får omprövas på kommunens eller Riksskatteverkets initiativ inom tre år efter utgången av det kalenderår som ersättningen avser. Ett omprövningsbeslut föreslås få fattas även efter treårsfristens utgång om det föranleds av skattemyndighets beskattningsbeslut.

Ett ersättningsbeslut enligt lagen om mervärdesskattekonton kan i vissa fall generera ett behov av följdändring i beskattningsbeslut enligt skattebetalningslagen (1997:483). Följdändring till den skattskyldiges fördel kan göras redan enligt nuvarande regelsystem. Vi föreslår en kompletterande regel för att möjliggöra ändring till den skattskyldiges nackdel. Efterbeskattning enligt skattebetalningslagen skall kunna ske när ändring föranleds av Riksskatteverkets beslut enligt lagen om mervärdesskattekonton eller av en allmän förvaltningsdomstols beslut enligt nämnda lag.

### *Ränta*

Våra förslag om att revisions- och omprövningsregler skall införas i lagen om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting motiverar räntebestämmelser vilka är avsedda att fungera som kompensation för kreditförlust och att skapa neutralitet i systemet. Vi föreslår därför att regler om kostnadsränta och intäktsränta införs i lagen. Räntan föreslås härvid beräknas efter en räntesats som motsvarar basräntan i skattebetalningslagen.

### *Överklagande*

För att undvika fördröjning av ärendens handläggning föreslås att beslut om föreläggande eller revision inte skall få överklagas. Riksskatteverkets beslut om ersättning och ränta föreslås få överklagas hos Länsrätten i Dalarnas län. Överklagande av länsrättens beslut föreslås tas upp till prövning endast om Kammarrätten har meddelat prövningstillstånd.

### ***Förslagets konsekvenser och genomförande***

#### *Administrativa och ekonomiska konsekvenser*

Förslagen om en stärkt kontroll i kommunkontosystemet kommer att påverka skatteförvaltningens arbete och dra ytterligare resurser om två eller tre årsarbetskrafter, eller högst två miljoner kronor per år. Förslagen

medför därutöver kostnader för Riksskatteverket avseende utformning av blanketter samt ADB-kostnader, främst av engångskaraktär.

Några administrativa eller ekonomiska konsekvenser av betydelse medför dock inte förslagen för kommunerna. Inte heller uppstår några mätbart ökade kostnader för domstolarna.

För det fall att en statlig finansiering av systemet införs på det sätt som aviserats i årets vårproposition bör de ökade kostnaderna finansieras genom justeringar av nivån på de generella statsbidragen till kommunerna och landstingen. Om den nuvarande avgiftsbaserade finansieringen av systemet bibehålls bör kommunernas och landstingens tillskott till systemet beräknas med beaktande av summan av utbetalningarna av ersättning från systemet, räntor och de kostnader administrationen av systemet medför för skatteförvaltningen.

#### *Övriga konsekvenser*

Förslagen om en stärkt kontroll bedöms inte ha betydelse för den kommunala självstyrelsen. Förslagen innebär inte heller några andra konsekvenser som enligt 15 § kommittéförordningen (1998:1474) skall redovisas i betänkanden.

#### *Genomförande*

Förslagen till författningsändringar föreslås träda i kraft den 1 januari 2002. De föreslagna ändringarna i lagen om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting föreslås tillämpas första gången på ersättning avseende januari 2002.

Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1518) om  
mervärdesskattekonton för kommuner och landsting

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1995:1518) om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting

*dels* att nuvarande 8 och 9 §§ skall betecknas 11 respektive 21 §§,

*dels* att 5 § samt de nya 11 och 21 §§ skall ha följande lydelse,

*dels* att rubriken närmast före 9 § skall sättas närmast före den nya 21 §,

*dels* att det i lagen skall införas nya paragrafer, 8–10, 12–20, 22 och 23 §§, samt närmast före 8, 9, 10, 11, 12, 14, 18, 19 och 23 §§ nya rubriker av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

5 §<sup>1</sup>

Kommuner och landsting har efter ansökan rätt till ersättning från kontona för ingående mervärdesskatt som inte *dragits* av enligt mervärdesskattelagen (1994:200).

Kommunalförbund har efter ansökan rätt till ersättning från kommunkontot och landstingskontot för ingående mervärdesskatt som inte *dragits* av enligt mervärdesskattelagen. Fördelningen mellan kontona görs i förhållande till kommunernas och landstingens deltagande i kostnaderna för förbundets verksamhet.

Vad som anges i andra stycket gäller även sådant regionförbund som avses i lagen (1996:1415) om försöksverksamhet med regionförbund i Kalmar län och Skåne län.

Kommuner och landsting har efter ansökan rätt till ersättning från kontona för ingående mervärdesskatt som inte *får dras* av enligt mervärdesskattelagen (1994:200).

Kommunalförbund har efter ansökan rätt till ersättning från kommunkontot och landstingskontot för ingående mervärdesskatt som inte *får dras* av enligt mervärdesskattelagen. Fördelningen mellan kontona görs i förhållande till kommunernas och landstingens deltagande i kostnaderna för förbundets verksamhet.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1997:1256.

### *Förfarandet*

#### *8 §*

*Med kommun avses i 10 och 13–19 §§ även landsting, kommunalförbund, sådant regionförbund som avses i 5 § tredje stycket samt sådant beställarförbund som avses i 7 § andra stycket 2.*

### *Ansökan*

#### *9 §*

*Ansökan om ersättning enligt 5 och 7 §§ skall ges in till Riksskatteverket.*

*Ansökan skall avse en ersättningsperiod om en kalendermånad eller om tre på varandra följande kalendermånader.*

*Ansökan skall lämnas på blankett enligt fastställt formulär.*

### *Årsuppgift*

#### *10 §*

*För varje kalenderår skall kommunen lämna uppgift om det sammanlagda belopp som för året bokförts på konton avseende sådan mervärdesskatt och sådana schablonbelopp som ersätts från kommundatosystemet (årsuppgift).*

*Årsuppgiften skall vara undertecknad och ha kommit in till Riksskatteverket senast före utgången av juni året efter det kalenderår som uppgiften avser.*

*Årsuppgift skall lämnas på blankett enligt fastställt formulär.*

### *Beslutande myndighet*

#### *(8 §)<sup>3</sup>*

*Riksskatteverket beslutar om utbetalning från kontona.*

#### *11 §*

*Riksskatteverket fattar beslut enligt denna lag.*

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2000:485.

## *Ersättningsbeslut*

### *12 §*

*Ersättningsbeslut fattas för varje ersättningsperiod för sig. Beslut fattas med ledning av ansökan och andra tillgängliga uppgifter.*

*En sådan ändring av beslut som omfattar flera ersättningsperioder under ett kalenderår och som görs efter utgången av kalenderåret, får Riksskatteverket hänföra till den sista ersättningsperioden under kalenderåret.*

### *13 §*

*Innan ett ersättningsärende avgörs skall kommunen ges tillfälle att yttra sig om det inte är onödigt.*

*Ett ersättningsärende får inte avgöras utan att kommunen under rättats om en uppgift som har tillförts av annan än kommunen och kommunen har fått tillfälle att yttra sig över den. Detta gäller dock inte om det är uppenbart obehövt.*

## *Utredning*

### *14 §*

*Riksskatteverket får förelägga kommunen att lämna uppgift, visa upp handling eller lämna över en kopia av handling som behövs för kontroll av rätten till ersättning.*

15 §

*Om uppgifter i en ansökan om ersättning behöver kontrolleras genom avstämning mot räkenskaper, anteckningar eller andra handlingar, får Riksskatteverket komma överens med kommunen om att en sådan avstämning skall göras vid besök hos kommunen.*

*Riksskatteverket får uppdra åt en skattemyndighet att genomföra besök enligt första stycket.*

16 §

*Riksskatteverket får besluta om revision hos kommunen för att kontrollera att uppgift som kommunen lämnat till ledning för ersättningsbeslut är riktig.*

*Riksskatteverket får uppdra åt en skattemyndighet att genomföra revision enligt första stycket.*

*Vid revision får räkenskapsmaterial och andra handlingar som rör verksamheten granskas. Med handling förstås framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel.*

17 §

*Vid revision skall kommunen tillhandahålla Riksskatteverket de handlingar och lämna de upplysningar som behövs för revisionen. Kommunen skall i övrigt lämna den hjälp som behövs vid revisionen.*

*Ränta*

18 §

*Kostnadsränta tas ut på ersättning som kommunen skall återbetala efter beslut av Riksskatteverket. Räntan beräknas från den dag beloppet betalades ut till och med den dag beloppet återbetalas.*

*Intäktsränta betalas på ersättning som skall betalas till kommunen. Räntan beräknas från utgången av första månaden efter den månad då ansökan om ersättning kom in till Riksskatteverket och till och med den dag beloppet betalas ut.*

*Kostnadsränta och intäktsränta beräknas efter en räntesats som motsvarar basräntan enligt 19 kap. 3 § skattebetalningslagen (1997:483).*

## Omprövning

### 19 §

Riksskatteverket får ompröva ett beslut enligt denna lag om ersättning eller ränta, om detta begärs av kommunen, eller det finns andra skäl.

### 20 §

En begäran om omprövning skall ha kommit in till Riksskatteverket senast tredje året efter utgången av det kalenderår som ersättningen avser.

Om Riksskatteverket självmant omprövar ett beslut, får omprövningsbeslut meddelas senast tredje året efter utgången av det kalenderår som ersättningen avser.

Ett beslut får omprövas även efter den tid som anges i första och andra styckena när en ändring föranleds av skattemyndighets beskattningsbeslut enligt skattebetalningslagen (1997:483).

## Överklagande

(9 §)<sup>2</sup>

### 21 §

Riksskatteverkets beslut om föreläggande enligt 14 § eller revision enligt 16 § får inte överklagas.

Riksskatteverkets beslut enligt denna lag får överklagas hos regeringen.

Riksskatteverkets beslut om tillskott enligt 3 § överklagas hos regeringen.

Övriga beslut av Riksskatteverket enligt denna lag överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

### 22 §

Beslut av länsrätten får prövas av kammarrätten endast om den har meddelat prövningstillstånd.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2000:485.

*Verkställighet*

23 §

*Riksskatteverkets ersättningsbeslut skall gälla omedelbart, om inte annat föreskrivits i beslutet eller bestäms av den instans som har att pröva beslutet.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2002 och tillämpas första gången på ersättning avseende januari 2002.

Förslag till lag om ändring i skattebetalningslagen (1997:483)

Häriigenom föreskrivs att 21 kap. 12 § skattebetalningslagen (1997:483) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**21 kap.**

12 §

Efterbeskattning får också ske

1. när en felräkning, felskrivning eller något annat uppenbart förbiseende skall rättas, eller

2. när en ändring föranleds av en skattemyndighets beskattningsbeslut eller en allmän förvaltningsdomstols beslut i ett mål om betalning eller återbetalning av skatt enligt denna lag för en annan redovisningsperiod än den som ändringen gäller eller för någon annan skattskyldig.

1. när en felräkning, felskrivning eller något annat uppenbart förbiseende skall rättas,

2. när en ändring föranleds av en skattemyndighets beskattningsbeslut eller en allmän förvaltningsdomstols beslut i ett mål om betalning eller återbetalning av skatt enligt denna lag för en annan redovisningsperiod än den som ändringen gäller eller för någon annan skattskyldig, *eller*

3. när en ändring föranleds av Riksskatteverkets beslut enligt lagen (1995:1518) om mervärdeskattekonton för kommuner och landsting eller av en allmän förvaltningsdomstols beslut enligt nämnda lag.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2002.

## Förteckning över remissinstanser som yttrat sig över betänkandet Kontroll i kommunkontosystemet (SOU 2001:50)

### *Tillfrågade remissinstanser:*

Länsrätten i Dalarnas län, Kammarrätten i Jönköping, Göta hovrätt, Riksgäldskontoret, Riksskatteverket, Ekonomistyrningsverket, Riksrevisionsverket, Arjeplogs kommun, Bräcke kommun, Båstads kommun, Eda kommun, Eskilstuna kommun, Eslövs kommun, Göteborgs kommun, Halmstads kommun, Huddinge kommun, Kalix kommun, Karlshamns kommun, Kinda kommun, Krokoms kommun, Landskrona kommun, Laxå kommun, Linköpings kommun, Lunds kommun, Mörbylånga kommun, Nacka kommun, Osby kommun, Skara kommun, Tierps kommun, Timrå kommun, Täby kommun, Uppsala kommun, Ånge kommun, Älvdalens kommun, Östhammars kommun, Södermanlands läns landsting, Uppsala läns landsting, Värmlands läns landsting, Västernorrlands läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Landstingsförbundet, Svenska Kommunförbundet, Regionförbundet i Kalmar län, Redovisningsrådet, Rådet för kommunal redovisning, Föreningen Sveriges kommunalekonomer, KPMG AB, Komrev AB

### *Instanser som avlämnat yttrande:*

Länsrätten i Dalarnas län, Kammarrätten i Jönköping, Göta hovrätt, Riksgäldskontoret, Riksskatteverket, Ekonomistyrningsverket, Riksrevisionsverket, Arjeplogs kommun, Eskilstuna kommun, Eslövs kommun, Göteborgs kommun, Kinda kommun, Landskrona kommun, Linköpings kommun, Mörbylånga kommun, Nacka kommun, Osby kommun, Skara kommun, Tierps kommun, Timrå kommun, Täby kommun, Uppsala kommun, Södermanlands läns landsting, Uppsala läns landsting, Värmlands läns landsting, Västernorrlands läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Landstingsförbundet, Svenska Kommunförbundet, Regionförbundet i Kalmar län, Rådet för kommunal redovisning, Föreningen Sveriges kommunalekonomer, KPMG AB, Almega

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 mars 2002

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Thalén, Winberg, Ulvskog, Lindh, Sahlin, von Sydow, Pagrotsky, Östros, Messing, Engqvist, Rosengren, Lejon, Lövdén, Ringholm, Bodström, Karlsson, Sommestad

Föredragande: statsrådet Lövdén

---

Regeringen beslutar proposition 2001/02:112 Förändringar i kommunkontosystemet.