



Kristianstads kommun
Kommunstyrelsen
Samtliga nämner för kännedom
Kommunfullmäktige för kännedom

Översiktlig granskning av momshantering

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Kristianstads kommun har PwC genomfört en övergripande granskning av momshantering. Syftet med granskningen har varit att följa upp på hur kommunstyrelsen agerat utifrån de rekommendationer som framkom då för att se om kommunstyrelsen arbetat för att förbättra sin momshantering.

Efter genomförd revision bedömer vi att kommunstyrelsen inte helt säkerställer en ändamålsenlig momshantering. Bedömningen grundar sig bland annat på att den fördelning som kommunen gör av momsavdragen mellan affärsmomssystemet och kommunmomssystemet innebär att en för stor andel av kommunens ingående moms lyfts via kommunmomssystemet och att en för liten andel lyfts via affärsmomssystemet. Den nuvarande hanteringen medför inga väsentliga momsrisiker för kommunen.

Vidare visar en genomgång, utförd av ett externt företag under 2022 avseende återsökt moms för år 2019, att kommunen av olika anledningar sannolikt förbisettt att söka momsersättning för dold moms avseende upphandlade momsfria tjänster och lokalhyror för särskilda boenden med sammanlagt ca 4,4 mkr. Det är därför vår bedömning att det saknas adekvata rutiner för att begära ersättning för dold moms.

Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen att:

- kompletterar sina momsrutiner för att underlätta för medarbetarna att säkerställa en korrekt momshantering och centraliserar dokumentationen så att den delas mellan samtliga förvaltningar.
- inför momsfördelningsnycklar för kommungemensamma kostnader och för förvaltningsgemensamma kostnader.
- det införs rutiner - antingen centralt eller i respektive förvaltning - för att regelbundet göra en utsökning på samtliga momsfria fakturor och utbetalda bidrag för att i största möjliga mån säkerställa att kommunen ansöker om korrekt momsersättning.
- det införs rutiner för att säkerställa att fakturor som leverantörer delat upp kostnaden mellan lokalhyra och tjänst är korrekta och att korrekt ersättning söks.
- samtliga förvaltningar går igenom granskningsrapporten i syfte att identifiera förbättringsmöjligheter i den nuvarande hanteringen och införa rutiner för att minimera risken för att motsvarande fakturor förbises framöver.

Granskningsrapporten överlämnas till kommunstyrelsen för besvarande senast den 31 mars år 2023 och till samtliga nämnder och kommunfullmäktige för kännedom. Svar skickas till revisionen@kristianstad.se och till det sakkunniga biträdet lena.salomon@pwc.com

För revisorerna i Kristianstads kommun

Sven Gunnar Linné
Ordförande

Göran Sevebrant
Vice ordförande

Översiktlig granskning av momshantering

Kristianstad Kommun

December 2022

Henrik Ivarsson

Madeleine Mogren



Strictly private and confidential

Sammanfattning

Inom ramen för revisionen 2019 gjordes en momsgranskning som kom fram till fem rekommendationer enligt nedan:




1. Vi rekommenderade att kommunen kompletterade sina momsrutiner för att underlätta för medarbetarna att säkerställa en korrekt momshantering och centralisera dokumentationen så att den delades mellan samtliga förvaltningar.
2. Vi rekommenderade att kommunen införde momsfordelningsnycklar för kammungemensamma kostnader och för förvaltningsgemensamma kostnader.
3. Vi rekommenderade att det infördes rutiner - antingen centralt eller i respektive förvaltning - för att regelbundet göra en utsökning på samtliga momsfria fakturor och utbetalda bidrag för att i största möjliga mån säkerställa att kommunen ansöker om korrekt momsersättning.
4. Vi rekommenderade att det infördes rutiner för att säkerställa att fakturor där leverantörer delat upp kostnaden mellan lokalhyra och tjänst är korrekta och att korrekt ersättning söks.
5. Vi rekommenderade att samtliga förvaltningar gick igenom granskningsrapporten i syfte att identifiera förbättringsmöjligheter i den dåvarande hanteringen och införa rutiner för att minimera risken för att motsvarande fakturor förbisågs framöver.

Syftet med nu genomförda granskning har varit att följa upp på hur kommunstyrelsen agerat utifrån de rekommendationer som gavs i samband med granskningen 2019 för att se om kommunstyrelsen arbetat för att förbättra sin momshantering.

Den revisionsfråga som ska besvaras är *Har kommunstyrelsen tillsett en tillräcklig och ändamålsenlig intern kontroll avseende momshanteringen?*

Efter genomförd granskning bedömer vi att kommunstyrelsen inte helt säkerställer en ändamålsenlig momshantering.

Revisionsfrågan har besvarats med hjälp av tre kontrollmål. Nedan redovisas bedömningen av respektive kontrollmål översiktligt.

Kontrollmål	Bedömning	
1. Finns det dokumenterade rutiner för hantering av mervärdesskatt och ersättning från ersättningssystemet?	Ja	
2. Gör Kommunstyrelsen och nämnderna avdrag respektive begär ersättning för ingående mervärdesskatt på ett lagenligt och lämpligt sätt?	Delvis	
3. Begär Kommunstyrelsen och nämnderna ersättning på ett ändamålsenligt sätt för de ökade kostnader för dold mervärdesskatt som uppkommer vid bidrag och upphandling av sjukvård, tandvård, social omsorg och utbildning samt vid hyra av lokaler för särskilda boenden?	Nej	

Rekommendationer

Utifrån de iakttagelser och bedömningar vi har gjort i denna granskning lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Vi rekommenderar att kommunen förbättrar informationen kring materiella momsfrågor för att underlätta för medarbetarna och främja en korrekt momshantering. Vidare rekommenderar vi att kommunen tillgodoser utbildningsbehovet inom moms på förvaltningsnivå.
- Vi rekommenderar att kommunen inför en rutin för att analysera samt utreda eventuella momskonsekvenser inför större investeringar samt vid fastighetsförsäljningar.
- Vi rekommenderar att införa momsfordelningsnycklar för kommungemensamma kostnader och för förvaltningsgemensamma kostnader.
- Vi rekommenderar att kommunen förbättrar processerna för återsökning av dold moms och utbildar berörda personer och förvaltningar i frågan om återsökning av ersättning för dold moms. Vi rekommenderar också att införa skriftliga rutiner för att hantera den omfördelning av ansvar som sker då Tekniska förvaltningen tar över ansvaret för samtliga lokaler från Omsorgsförvaltningen.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Rekommendationer	3
Innehållsförteckning	4
Inledning	5
1.1 Bakgrund	5
1.2 Syfte och Revisionsfråga	5
1.3 Revisionskriterier	5
1.4 Kontrollmål	5
1.5 Avgränsning	6
1.6 Metod	6
1. lakttagelser och bedömningar	7
2.1 Dokumenterade rutiner för momshantering	7
2.1.1. lakttagelser	7
2.1.2. Bedömning	8
2.2 Hantering av momsavdrag och momsersättning för debiterad moms på leverantörsfakturor	8
2.2.1. lakttagelser	8
2.2.2. Bedömning	9
2.3 Hantering av momsersättning för "dold moms"	10
2.3.1. lakttagelser	10
2.3.2. Bedömning	11

Inledning

1.1 Bakgrund

Kommuner omfattas både av det allmänna mervärdesskattesystemet och av ett ersättningssystem (det så kallade Ludvikasystemet) som kompenserar kommuner för den mervärdesskatt som kommuner inte får dra av i det allmänna mervärdesskattesystemet. Genom ersättningssystemet har kommuner också rätt till särskild ersättning för dold mervärdesskatt som uppkommer vid upphandling av eller bidragsgivning till mervärdesskattefri verksamhet inom t.ex. utbildning, vård och omsorg samt vid hyra av lokaler för vissa särskilda boendeformer.

Eftersom kommuner hanterar stora mervärdesskattebelopp i såväl det allmänna mervärdesskattesystemet som ersättningssystemet är det av stor vikt att kommunstyrelsen tillser goda rutiner för mervärdesskattehanteringen, såväl centralt som ute i förvaltningarna. Med utgångspunkt i väsentlighet och risk har revisionen valt att granska kommunstyrelsens hantering av mervärdesskatt.

1.2 Syfte och Revisionsfråga

Granskningen är en uppföljning av den granskning som gjordes 2019 med syfte att bedöma om kommunstyrelsen har adekvata rutiner och hanterar moms på ett lagenligt och lämpligt sätt.

Granskningen kommer att besvara följande revisionsfråga:

Har kommunstyrelsen tillsett en tillräcklig och ändamålsenlig intern kontroll avseende momshanteringen?

1.3 Revisionskriterier

- Mervärdesskattelagen (1994:200)
- Lag (2005:807) om ersättning för viss mervärdesskatt för kommuner, landsting, kommunalförbund och samordningsförbund
- Kommunens interna styrdokument

1.4 Kontrollmål

- Det finns dokumenterade rutiner för hantering av mervärdesskatt och ersättning från ersättningssystemet (avsnitt 2.1 nedan).
- Kommunen gör avdrag respektive begär ersättning för ingående mervärdesskatt på ett lagenligt och lämpligt sätt (avsnitt 2.2 nedan).
- Kommunen begär ersättning på ett lagenligt och lämpligt sätt för de ökade kostnader för dold mervärdesskatt som uppkommer vid upphandling av sjukvård, tandvård, social omsorg och utbildning samt vid hyra av lokaler för särskilda boenden (avsnitt 2.3 nedan).

1.5 Avgränsning

Granskningen har avgränsats till att följa upp på de rekommendationer som lämnades i samband med den granskningen som utfördes 2019, se nedan. Enbart transaktioner utförda januari 2021 till december 2021 har omfattats av den nu aktuella granskningen.

1. Vi rekommenderar att kommunen kompletterar sina momsrutiner för att underlätta för medarbetarna att säkerställa en korrekt momshantering och centraliserar dokumentationen så att den delas mellan samtliga förvaltningar.
2. Vi rekommenderar att kommunen inför momsfordelningsnycklar för kommundemensamma kostnader och för förvaltningsgemensamma kostnader.
3. Vi rekommenderar att det införs rutiner - antingen centralt eller i respektive förvaltning - för att regelbundet göra en utsökning på samtliga momsfria fakturor och utbetalda bidrag för att i största möjliga mån säkerställa att kommunen ansöker om korrekt momsersättning.
4. Vi rekommenderar att det införs rutiner för att säkerställa att fakturor som leverantörer delat upp kostnaden mellan lokalhyra och tjänst är korrekta och att korrekt ersättning söks.
5. Vi rekommenderar att samtliga förvaltningar går igenom granskningsrapporten i syfte att identifiera förbättringsmöjligheter i den nuvarande hanteringen och införa rutiner för att minimera risken att motsvarande fakturor förbises framöver.

1.6 Metod

Granskningen har primärt skett genom intervjuer med nyckelpersoner men även genom granskning av rutin- och styrdokument kring mervärdesskattehantering. Granskningen har inte omfattat någon registeranalys eller annan omfattande genomgång av kommunens leverantörs- eller kundfakturor.

Vi har inom ramen för granskningen intervjuat nyckelpersoner med följande kompetenser:

Kommunledningskontoret:

- Controller
- Ekonomiadministratör
- Ekonom

Tekniska förvaltningen:

- Ekonom

Omsorgsförvaltningen:

- Ekonomiadministratör

1. Iakttagelser och bedömningar

2.1 Dokumenterade rutiner för momshantering

Kontrollmål 1: Finns det dokumenterade rutiner för hantering av mervärdesskatt och ersättning från ersättningsystemet?

2.1.1. Iakttagelser

Det har inte skett några större förändringar sedan 2019 vilket innebär att kommunen fortfarande har en decentraliserad organisation där varje förvaltning har sin egen självständiga ekonomiavdelning som sköter merparten av momshanteringen för förvaltningarnas transaktioner. Momshanteringen avseende konteringar och attesteringar av leverantörsfakturer är också decentraliserad med flera medarbetare ute på förvaltningarna som har behörighet att kontera och attestera leverantörsfakturer i affärssystemet. Ansvar för att momshanteringen i respektive förvaltning är korrekt och att medarbetarna på respektive förvaltning har rutiner och har adekvat utbildning i momshanteringen ligger primärt på förvaltningarna.

Ekonomiavdelningen på kommunledningskontoret har ett övergripande ansvar för att momsrapporteringen gentemot Skatteverket är korrekt, men upplever att den inte har resurser att göra månatliga granskningar av förvaltningarnas momshantering. Det innebär att den månatliga momshanteringen på kommunledningsförvaltningen huvudsakligen består i att sammanställa förvaltningarnas månatliga momsrapporter och rapportera till Skatteverket.

Kommunledningskontorets ekonomiavdelning fungerar även som stöd för förvaltningarna vid eventuella frågor men det bygger på att förvaltningarna självmant kontaktar den centrala ekonomifunktionen. Det är primärt förvaltningarna själva som i slutändan ansvarar för sin momshantering och det är normalt förvaltningarna själva som kontaktar Skatteverket om någon momsfråga skulle uppstå. Kommunen har, med ett undantag, inte haft någon momsutbildning sedan innan pandemin och man ser att det finns ett behov inom förvaltningarna av att förkovra momskunskaperna. Utbildningsbehovet är framförallt stort i de förvaltningar som haft stor personalomsättning under senare år.

Kommunens leverantörsfakturasystem, Proceedo, begränsar möjligheterna till en automatiserad hantering av moms då det endast går att ha ett momssystem inlagt vilket innebär att det blir mycket manuell hantering för transaktioner som ska hanteras i affärsmomssystemet. Systemet är hårdkodat att återsöka ingående moms via kommunmomssystemet. En uppdatering som har skett sedan 2019 avser leverantörsfakturer för vatten och avlopp som tidigare automatkonterades till kommunmomssystemet varpå en manuell allokering fick göras till affärsmoms. Med hjälp av en Robotic Process Automation ("RPA") tjänst konteras dessa fakturer numera per automatik med affärsmoms. Det sker en manuell uppföljning för att stämma av så att denna kontering blir korrekt.

I momsgranskningen 2019 rekommenderade vi att kommunen skulle se över sin momshantering avseende utfakturering av exploateringsbidrag. Under 2020 hölls en extern momsutbildning för Mark- och exploatering som bl.a. utmynnade i att förvaltningen upptäckte att exploateringsbidrag felaktigt fakturerats med moms. Kommunen krediterade därav den felaktigt debiterade momsen och redovisade krediteringarna i momsdeklarationen för redovisningsperioden maj 2021, vilket föranledde frågor från Skatteverket. Efter att kommunen inkommit med kompletterande uppgifter godtog dock Skatteverket uppgifterna i momsdeklarationen.

Vidare informerade Kommunledningsförvaltningen att den under 2019 upptäckte att kommunen felaktigt redovisat 25% moms på personalmåltider. Den felaktiga hanteringen anses ha uppkommit som en följd av decentraliseringen. När felet upptäcktes lämnade rättelser in till Skatteverket. Detta visar på att kommunen, trots

svårigheterna med den decentraliserade styrningen, ändock har rutiner för att hitta felaktiga hanteringar, vilket vi bedömer som positivt.

Vi har fått ta del av kommunens skriftliga rutiner för återsökning av moms samt den momsinformation som finns på kommunens intranät. Momsinformationen är kort och generell och innehåller hänvisningar till Skatteverket för vidare information i ämnet. Vid intervju med förvaltningarna framkom att de upplever vissa momsfrågor som svåra bl.a. hantering av momskostnader i samband med viss representation samt vid försäljning via swish där det säljs artiklar med olika momskoder.

Kommunen har under år 2021 begärt ca 87 mkr i momsavdrag i affärsmomssystemet. Kommunen har därtill begärt momsersättning med ca 326 mkr, särskild momsersättning för upphandling med ca 42 mkr samt momsersättning för hyra av särskilda boenden med ca 17 mkr från kommunmomssystemet. Sammantaget uppgår momsavdragen och momsersättningen således till ca 472 Mkr för år 2021 vilket är lägre än det totala yrkade avdrag vid den senaste granskningen 2019 som avsåg 2018 (ca 502 Mkr).

2.1.2. Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet *Det finns dokumenterade rutiner för hantering av mervärdesskatt och ersättning från ersättningssystemet* är **uppfyllt**.

Vårt mål är primärt att följa upp huruvida kommunen, sedan den senaste granskningen, har kompletterat sina momsrutiner för att underlätta för medarbetarna att säkerställa en korrekt momshantering och centraliserat dokumentationen så att den delas mellan samtliga förvaltningar.

Det har, vad vi förstår, inte varit några förändringar i rutiner eller av de handledningar som förvaltningarna använder sig av sedan den senaste granskningen. Den momsdokumentation som finns är allmänt hållen och ger inte tillräcklig vägledning i komplexa momsfrågor. Vår sammantagna bedömning är dock att kommunen har en god och ändamålsenlig momshantering och att kommunledningsförvaltningen har god kunskap i de momsfrågor som uppkommer i verksamheten. Den decentraliserade momshantering och det stora antalet användare av affärssystemen medför risk för individuella misstag i momshantering hos förvaltningarna. Kommunen är mitt uppe i en pågående utvecklingsfas där man bl.a. tar hjälp av RPA tjänster för att minska den manuella momshantering men arbetet begränsas av en inflexibilitet i leverantörsfakturasystemet. Pandemin har inneburit att de momsutbildningar som kommunen normalt sett håller inte har blivit av i den utsträckning som man önskat. Vi förstår att det inom förvaltningarna finns både en önskan och ett behov av att fortbilda sig inom moms.

Vår rekommendation är att kommunen förbättrar informationen kring materiella momsfrågor för att underlätta för medarbetarna och främja en korrekt momshantering. Vidare rekommenderar vi att kommunen tillgodoser utbildningsbehovet inom moms på förvaltningsnivå.

2.2 Hantering av momsavdrag och momsersättning för debiterad moms på leverantörsfakturor

Kontrollmål 2: Gör Kommunstyrelsen och nämnderna avdrag respektive begär ersättning för ingående mervärdesskatt på ett lagenligt och lämpligt sätt?

2.2.1. Iakttagelser

Momshantering är, som framgått ovan, förhållandevis decentraliserad med flera medarbetare som har behörighet att kontera och attestera transaktioner i affärssystemet. Kommunledningsförvaltningen gör månadsvis en sammanställning av förvaltningarnas olika momsbokningar till en gemensam momsrapport, som sedan ligger till grund för momsdeklarationen i affärsmomssystemet.

Utländska fakturor hanteras centralt av kommunledningsförvaltningen, som redovisar förvärvsbeskattningen i momsdeklarationerna i affärsmomssystemet. Den ingående momsen dras normalt sett i kommunmomssystemet.

Kommunens leverantörsfakturasystem, Proceedo, är förinställt så att all ingående moms på leverantörsfakturer bokas upp mot kommunmomssystemet. För förvaltningar som endast har momspliktig verksamhet bokas fakturorna manuellt om till affärsmomssystemet i samband med momsrapporteringen. Kommunledningen arbetar aktivt med att med hjälp av RPA tjänster automatisera konteringen där det finns möjlighet, exempelvis så som skett av leverantörsfakturorna för vatten och avlopp. För förvaltningar som har blandad verksamhet, d.v.s. både momspliktig och momsfri verksamhet, har vi uppfattat att det sker en omkontering av ingående moms från kommunmomssystemet till affärsmomssystemet. Däremot förstår vi att Omsorgsförvaltningen sannolikt inte konterar om de inköp som görs för den momspliktiga caféverksamheten vilket innebär att dessa momskostnader har lyfts i kommunmomssystemet. För allmänna omkostnader som är gemensamma för hela kommunen (t.ex. gemensam IT-funktion eller telefonväxel) eller en hel förvaltning görs ingen fördelning av den ingående momsen mellan affärsmomssystemet och kommunmomssystemet utan alla allmänna omkostnader yrkas avdrag för i kommunmomssystemet. Vi förstår att det bör vara begränsat med allmänna omkostnader eftersom förvaltningarna i stor utsträckning bär sina kostnader själva.

Vi förstår att det mycket sällan förekommer att investeringsvaror som föranleder jämkning säljs. Kommunen saknar dock rutiner för att fånga upp eventuella jämkningsgrundande transaktioner samt för att fundera på om de ska ta ut moms vid en försäljning.

Kommunen har haft två större investeringar för vilka moms har lyfts; badrieket samt reningsverket. För reningsverket har momsen i sin helhet dragits i affärsmomssystemet. För Badrieket, som är kommunens nybyggda badhus, har momsen lyfts i kommunmomssystemet vilket inte avspeglar den faktiska användningen då Badrieket har såväl momspliktig (inträde till spa) som momsfri försäljning (uthyrning av lokal för idrott). Inför öppnandet av badhuset tog kommunen hjälp av konsulter för att se över vilka momssatser som skulle tillämpas för de olika artiklar som skulle säljas inom ramen för Badriekets verksamhet vilket vi ser som positivt då det är en ganska komplicerad momssituation. Bara någon månad efter Badriekets öppnande kunde kommunledningen konstatera att den största delen av intäkterna är momspliktiga.

Kommunen har under 2022 anlitat Refero för en genomgång av återsökt moms för 2019. Granskningen visar att kommunen förbiset att återsöka ca 0,1 mkr för ingående moms som debiterats på leverantörsfakturer.

2.2.2. Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet *Kommunstyrelsen och nämnderna gör avdrag respektive begär ersättning för ingående mervärdesskatt på ett lagenligt och lämpligt sätt* är **delvis uppfyllt**.

Vid granskningen 2019 rekommenderades kommunen införa momsfordelningsnycklar för kommungemensamma kostnader och för förvaltningsgemensamma kostnader. Vi förstår att det inte skett någon förändring inom kommunen i detta avseende.

Referos genomgång av återsökt moms för år 2019 indikerar att kommunen av olika anledningar förbiset att söka momsersättning med ca 0,1 mkr för ingående moms som debiterats på leverantörsfakturer, vilket vi bedömer som en marginell differens.

Vår bedömning är att kommunen i huvudsak gör momsavdrag och begär momsersättning på ett korrekt och ändamålsenligt sätt, men att förbättringspotential finns.

Vi bedömer att den fördelning som kommunen gör av momsavdragen mellan affärsmomssystemet och kommunmomssystemet innebär att en för stor andel av kommunens ingående moms lyfts via kommunmomssystemet och att en för liten andel lyfts via affärsmomssystemet. Den nuvarande hanteringen medför inga väsentliga momsrisiker för kommunen, men vi rekommenderar ändå att kommunen inför momsfordelningsnycklar, åtminstone för kommungemensamma kostnader och för förvaltningsgemensamma kostnader. Förvaltningar med blandad verksamhet bör också säkerställa att de allokerar ingående moms på inköp till den momspliktiga verksamheten till affärsmomssystemet. Detta är inte minst viktigt när kommunen har stora investeringar så som exempelvis byggandet av Badrieket. Eftersom den verksamhet som bedrivs inom Badrieket är blandad från ett momsperspektiv borde en fördelning av den ingående momsen på investeringskostnader göras och dras av proportionellt i de båda momssystemen. Då kommunen dragit av all moms i kommunmomssystemet finns det dock inga monetära momsrisiker för kommunen i detta avseende men om Skatteverket noterar detta

under en kontroll kan de däremot kräva att kommunen rättar sin redovisning. Däremot om kommunen felaktigt skulle dra av ingående moms i affärsmomssystemet så finns det risk för skattetillägg.

Likt som påpekades i samband med granskningen för 2019 bör kommunen också vara uppmärksam på jämningsreglerna i kommunmomssystemet som innebär att kommunen kan behöva återlägga moms t.ex. vid försäljning av exploateringsmark och andra fastigheter som har varit föremål för markarbeten eller andra typer av investeringar. I de fall kommunen blir skyldig att återbetala momsersättning till kommunmomssystemet bör kommunen så långt möjligt försöka överlåta jämningsrättigheten och få ersättning för den återbetalda momsen av köparen till fastigheten. Kommunen bör också sätta en rutin för att säkerställa att rätt moms (om någon) tas ut vid försäljning av investeringsvaror.

Vi rekommenderar att kommunen inför en rutin för att analysera samt utreda eventuella momskonsekvenser inför större investeringar samt vid fastighetsförsäljningar. Vår rekommendation att införa momsfordelningsnycklar för kommungemensamma kostnader och för förvaltningsgemensamma kostnader kvarstår.

2.3 Hantering av momsersättning för "dold moms"

Kontrollmål 3: Begär Kommunstyrelsen och nämnderna ersättning på ett ändamålsenligt sätt för de ökade kostnader för dold mervärdesskatt som uppkommer vid bidrag och upphandling av sjukvård, tandvård, social omsorg och utbildning samt vid hyra av lokaler för särskilda boenden?

2.3.1. Iakttagelser

Kommuner har rätt till särskild ersättning från kommunmomssystemet för sådana ökade kostnader för dold mervärdesskatt som uppkommer vid upphandling av momsfri sjukvård, tandvård, social omsorg och utbildning samt vid momsfri hyra av lokaler för särskilda boenden. Ersättning medges för närvarande med 6 % (alternativt 5 / 18 %) vid upphandling av och bidragsgivning till momsfri sjukvård, tandvård, social omsorg och utbildning samt med 18 % vid momsfri hyra av vissa särskilda boenden, såsom äldreboenden, LSS-boenden, HVB-hem och stödboenden.

Vid intervju framkom att förvaltningarna tillämpar samma rutiner för återsökning av dold moms som vid granskningen 2019. Man håller dock på att sätta upp automatkontering av leverantörsfakturer för hyror. Kommunledningsförvaltningen har upprättat instruktioner och rutiner för hur arbetet med återsökningen av den särskilda momsersättningen ska gå tillväga. Återsökning sker baserat på projektkoder. Omsorgsförvaltningen gör kontroller två gånger årligen genom sökningar på projektkoder för att fånga upp momsfria leverantörsfakturer som berättigar till momsersättning. Vid den manuella kontrollen stämmer förvaltningen av varför de återsökt och om det är korrekt att projektkoden ska vara kvar. Vid samma granskning stämmer förvaltningen även av hanteringen av lokaler och särskilda boenden. Det finns inget systemstöd för att fånga in transaktioner som man söker momsersättning för. För det fall förvaltningen uppmärksammar en felhantering finns en rutin för att följa upp på och säkerställa korrekt hantering framåt.

Omsorgsförvaltningen begär 18 % momsersättning på rena lokalhyror. I de fall kommunen får leverantörsfakturer med underlag för uppdelning mellan lokalhyra och omsorgstjänst, begär förvaltningen momsersättning med 6 % av hela fakturabeloppet även om förvaltningen skulle ha rätt att göra en uppdelning och begära 5 % momsersättning för omsorgstjänsten och 18 % momsersättning för lokalkostnaden. Förvaltningen är medveten om denna möjlighet och har gjort en bedömning med slutsatsen att det är väldigt få situationer där det skulle vara aktuellt att återsöka 5% respektive 18% och att det därför inte är motiverat att ändra rutinerna i detta avseende.

Likt som för 2019 rådfrågar Tekniska förvaltningen Omsorgsförvaltningen om vilka lokaler som det kan sökas ersättning för då man inte har den kompetensen inom Tekniska förvaltningen. Lokaler som avses är bl.a. äldreboenden och LSS-boenden. Tekniska förvaltningen har inga biståndsbeslut dokumenterade för de lokaler det ansöks ersättning för. Omsorgsförvaltningen har ingen rutin för att meddela Tekniska förvaltningen när nya särskilda boende tillkommer. Däremot har förvaltningen börjat använda Teams för att dela information.

Det pågår ett arbete med att strukturera om ansvaret innebärande att Tekniska förvaltningen ska stå som hyrestagare på samtliga hyreskontrakt för bostäder och gruppboenden etc. Uthyrning sker sedermera internt till Omsorgsförvaltningen. Tekniska förvaltningen tar samtliga investeringskostnader hänförlig till lokaler som de äger/hyr. Om det avser verksamhetsanpassningar för omsorgen sker en omfördelning av budgeten från Omsorgsförvaltningen till Tekniska förvaltningen för att täcka utgiften. Det förändrade ansvaret innebär att det kommer behövas utbildningsinsatser för att möta upp det förändrade ansvaret.

Kommunledningsförvaltningen har med ungefär 2-3 års mellanrum anlitat olika konsulter som mot provisionsbaserat arvode letat efter transaktioner som kommunen har förbisett att söka momsersättning för. Den senaste konsultgranskningen, innan årets granskning, gjordes 2019 av Qvalia AB för åren 2016- 2017. Kommunledningen har under 2022 anlitat Refero Revision AB för att göra en analys av återsökt momsersättning för år 2019. Eftersom 2018 är stängt för omprövning i kommunmomssystemet kommer kommunen inte göra en granskning av det året.

Vi har tagit del av resultatet i Referos rapport, men inte närmare analyserat eller granskat detta. Referos rapport indikerar att kommunen förbisett återsöka ca 4,4 mkr i ingående moms för 2019. Av de 4,4 mkr utgjordes drygt 3,2 mkr förbisedd artonprocentig momskompensation för dold moms hänförlig till hyra av särskilda boendeformer och ca 1 mkr förbisedd sexprocentig momskompensation för dold moms vid upphandling/bidrag av momsfria tjänster. Som framgår ovan avser ca 0,1 mkr moms som debiterats på leverantörsfakturor men som kommunen av olika anledningar förbisett att begära ersättning för. Kommunen kommer i november skicka in en begäran om omprövning och rättelse till Skatteverket.

Kommunledningsförvaltningen tar resultatet från granskningen på stort allvar och har delat resultat med berörda förvaltningar som även fått lämna kommentarer på Referos noteringar. Kommunledningsförvaltningen har satt på plats en åtgärdsplan som innebär att kommunen under 2023 kommer göra en egenkontroll och eventuella rättelser av åren 2020, 2021 och 2022 av de poster som missades för 2019. När denna egenkontroll är gjord kommer kommunen på nytt anlita Refero för en momsgranskning av 2020, 2021 och 2022. Därefter finns planer på att utbilda berörd personal för att tillse en korrekt hantering framöver. Det finns även planer på se över den process som tillämpas i nuläget och hitta andra möjligheter att klassificera och märka fakturor som ska vara föremål för momsåtersökning. Kommunen har identifierat att en svaghet i rutinerna är den omfördelning av ansvar som pågår från Omsorgsförvaltningen till Tekniska förvaltningen, där den nödvändiga kompetensen framförallt finns hos Omsorgsförvaltningen, och den bristande kommunikationen mellan dessa båda förvaltningarna.

2.3.2. Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet *Kommunstyrelsen och nämnderna begär ersättning på ett ändamålsenligt sätt för de ökade kostnader för dold mervärdesskatt som uppkommer vid bidrag och upphandling av sjukvård, tandvård, social omsorg och utbildning samt vid hyra av lokaler för särskilda boenden* är **ej uppfyllt**.

Vid 2019 års granskning blev rekommendationen att införa rutiner - antingen centralt eller i respektive förvaltning - för att regelbundet göra en utsökning på samtliga momsfria fakturor och utbetalda bidrag för att i största möjliga mån säkerställa att kommunen ansöker om korrekt momsersättning.

Vår rekommendation var också att det införs rutiner för att säkerställa att fakturor där leverantörer delat upp kostnaden mellan lokalhyra och tjänst är korrekta och att korrekt ersättning söks.

Vi rekommenderade även att samtliga förvaltningar skulle gå igenom granskningsrapporten i syfte att identifiera förbättringsmöjligheter i den nuvarande hanteringen och införa rutiner för att minimera risken att motsvarande fakturor förbises framöver.

Vi förstår att rutinerna i stort sett är desamma som för 2019. Dock förstår vi att det inte är vanligt förekommande att kommunen får en faktura som innehåller både tjänst och lokalhyra vilket innebär att eventuella momskonsekvenser av sådana fakturor torde vara tämligen begränsade.

Mot bakgrund av Referos granskning av år 2019 är vår bedömning att det finns väsentliga brister i kommunens rutiner för att begära ersättning för dold moms. Med anledning av att rutinerna i huvudsak är desamma som för 2019 bedömer vi att bristerna i kommunens rutiner för att begära ersättning för dold moms sannolikt kvarstår. Vi

vet dock inte vad utfallet av en motsvarande granskning av Refero (eller motsvarande aktör) skulle bli för år 2021, d.v.s. det år som varit föremål för vår granskning, då ingen sådan granskning ännu är gjord.

Vår rekommendation stämmer väl överens med Kommunledningsförvaltningens plan, d.v.s. att uppdatera processerna framåt och att utbilda berörda personer och förvaltningar inom återsökning av dold moms. Rätt kompetens inom berörda förvaltningar är en av förutsättningarna för att tillgodose en ändamålsenlig återsökning av dold moms. Vi rekommenderar också kommunen att upprätta skriftliga rutiner för att hantera den omfördelning av ansvar som sker då Tekniska förvaltningen tar över ansvaret för samtliga lokaler, t.ex. för hur Omsorgsförvaltningen ska meddela Tekniska förvaltningen när nya särskilda boenden tillkommer och vilka boenden som berättigar till momsersättning för dold moms.

Kristianstad 2022-12-07

Lena Salomon

Henrik Ivarsson

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Kristianstad kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av vår projektplan. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.