

UNDERSØKELSE

SKATTEINNGANGEN I FET I 2014 OG 2015 ÅRSAKER TIL SVIKT OG MULIGE TILTAK

FET KOMMUNE

JANUAR 2015

INNHold

1 Innledning	1
1.1 Bakgrunn og bestilling	1
1.2 Generelt om skatt	1
1.3 Generelt om systemet for skatteinnkreving og fordeling av skatt	2
2 Fakta og funn	8
2.1 Bakgrunnen for svikt i skatteinngangen	8
2.2 Sammendrag av hendelser i saken	8
3 Revisjonens vurdering	12
3.1 Revisjonens vurdering	12
3.2 Mulige tiltak	13

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn og bestilling

Fet kommune opplevde i 2014 en uforutsett og betydelig reduksjon av skatteinntektene. Kommunestyret behandlet saken i møte den 03.11.2014. Skedsmo kemnerkontor ved Petter Snare orienterte i møtet om bakgrunnen for kommunens skattesvikt. Det var på dette tidspunkt blitt kjent at mye av årsaken til reduksjonen i skatteinntekter skyldtes at en svært betydelig enkeltskattyter hadde overført mye av sin formue til en stiftelse. Fet kommunestyre tok rapport over skatteinngangen til orientering og vedtok i tillegg følgende:

Kommunestyret ber Kontrollutvalget opprette sak og undersøke hvorfor Fet kommune og kemneren i Skedsmo ikke har oppdaget årsaken til nedgangen i skatteinntekter før nå. Vi ber om at Kontrollutvalget kommer tilbake med rapport til kommunestyret så raskt som mulig.

Kontrollutvalget i Fet behandlet sak om oppdrag fra kommunestyret i møte den 25.11.2014. Følgende vedtak ble fattet: «Kontrollutvalget ber revisjonen gjennomføre den undersøkelse kommunestyret har bedt om».

Romerike Revisjon IKS har gjennomført undersøkelser og intervjuer med kemneren i Skedsmo den 17.12.2014 og med økonomisjef og budsjettsjef i Fet kommune 19.12.2014. Det er gjort forespørsler og innhentet svar fra ordfører og rådmann i Fet. Revisjonen har i tillegg hatt kontakt med Skattedirektoratet.

Denne undersøkelsen tar for seg årsakene til nedgangen i skatteinntektene i Fet i 2014 og årsakene til at det ikke ble oppdaget. Undersøkelsen går derfor ikke inn på annen skatt enn forskuddsskatt av formue og kommer ikke inn på skatt av lønnsinntekt for lønnsinntakere.

Revisjonsrapporten er forelagt for kommunen og kemneren i sin helhet. Revisjonen ønsker å takke for konstruktiv og særdeles rask tilbakemelding. Tilbakemeldingene er ivaretatt i denne rapporten. Kommunens økonomisjef og budsjettsjef har i sine tilbakemeldinger gitt uttrykk for at tiltakene som er foreslått under punkt 3.2, vil bli fulgt opp videre.

Denne undersøkelsen er gjennomført av regnskapsrevisor Jens Christian Utsigt og prosjektleder forvaltningsrevisjon Inger Berit Faller.

1.2 Generelt om skatt

En kommunes mulighet til å påvirke sine skatteinntekter er begrenset til helt generelt å legge til rette for bedriftsetableringer, næringsutvikling og stimulere til økt innbyggertall. En kommune har videre ingen forutsetninger for å regne seg fram til kommunens faktiske skatteinntekter. Det er heller ikke noe ved dagens skattesystem som tilsier at kommunen skal gjøre dette. Det er Skatteetaten som

har kompetanse på forvaltning av skattebetalingsloven og ligningsloven. Staten ved skatteetaten har som oppgave å fastsette skattepliktig formue og inntekt gjennom ligning. Dette bestemmer grunnlaget for kommunens skatteinntekter. Når det er sagt, er det kommunestyrets ansvar, etter faglige råd og beregninger fra administrasjonen, å vedta økonomiplan og årsbudsjett, og både planen og årsbudsjettet skal være bygd på realistiske oversikter over sannsynlige inntekter (kommuneloven kapittel 8).

Det er i utgangspunktet heller ikke riktig å snakke om en enkelt årsak til skattesvikten i 2014. Systemet for skatteberegning, fordeling av skatteinntekter og inntektsutjevning er komplisert og med mange faktorer. Kommunesektorens organisasjon (KS) har flere artikler¹ i løpet av 2014 som omtaler skattesvikt i kommunene. I september 2014 skriver KS blant annet at skatteutviklingen er usikker og at veksten på årsbasis kan ligge an til at kommunesektoren får inntil 1,3 mrd. mindre i skatteinnngang enn anslaget som ble gitt i revidert nasjonalbudsjett (RNB) 2014. I desember 2014 skriver KS at veksten samlet kan bli 0,7 mrd. lavere enn anslått i statsbudsjettet for 2015.

Det kan først vært nødvendig å gi en generell gjennomgang av systemet for skatteinnkreving og fordeling av skatt. I punkt 1.3 følger derfor en gjennomgang som er ment å danne grunnlag for å forstå de fakta og funn som presenteres videre i rapporten.

1.3 Generelt om systemet for skatteinnkreving og fordeling av skatt

Lov om betaling og innkreving av skatte- og avgiftskrav (skattebetalingsloven) regulerer hvordan skatten fordeles mellom skattekreditorene (staten, fylket, kommunen og folketrygden). Nærmere regler om fordelingen er gitt i forskrift av 20. juni 2012 om gjennomføringen av fordeling av skatt mv. mellom skattekreditorene (forskrift om skattefordeling mellom skattekreditorene).

Stortingets vedtak om skatt av inntekt og formue mv (Stortingets skattevedtak) legger årlig grunnlaget for den skatten som skrives ut. Skattevedtaket fastsetter årlig grunnlaget for utskriving av skatt på inntekt og formue, det kommunale inntektsskattøret samt grunnlaget for utskriving av formuesskatt for personlig skattyter og for upersonlig skattyter (selskaper).

Lønsmottakere mottar skattekort som angir hva arbeidsgiver skal trekke og innbetale i forskuddstrekk. Lønsmottakere går vi ikke nærmere inn på i denne sammenheng i og med at det ligger utenfor denne undersøkelsen.

Andre personlige skattytere får skatten utskrevet i form av forskuddsskatt. Disse skattyterne må selv innbetale forskuddsskatt til fastsatte terminer.

På grunnlag av bestemmelser om fordeling av skatt fastsetter Skattedirektoratet fordelingstall. Innen utgangen av januar fastsettes *foreløpige fordelingstall* for inntektsåret, basert på sist kjente ligning.

¹ Hentet fra nettsiden til KS.no (www.ks.no/tema/Okonomi1/Kommuneokonomi1/Skatt/)

Utskrevet forskuddsskatt til personlige skattytere med formue og ligning

Utskrevet forskuddsskatt for personlige skattytere med formue baserer seg på sist kjente ligning. Det vil si inntektsåret 2012 for 2014. Denne utskrivningen foregår maskinelt.

Det skrives ut forskuddsskatt av lønnsinntekt og formue. I denne saken er det utskrevet forskuddsskatt av formue som er interessant. For inntektsåret 2013 svarer personlige skattytere formuesskatt til kommunen med 0,7 % og til staten med 0,4 prosent. For inntektsåret 2014 ble formuesskatten til staten satt ned til 0,3 prosent (Storingsvedtak om skatt av inntekt og formue for inntektsårene 2013 og 2014).

Utskrevet forskuddsskatt forfaller til betaling i 4 terminer (15/3, 15/5, 15/9 og 15/11). Utskrevet forskuddsskatt kan endres etter søknad fra skattyter. Endres eller faller forskuddsskatten bort, reguleres dette maskinelt ved neste termins forfall.

Utskrevet forskuddsskatt kan sammenlignes med en å konto-innbetaling. Når ligningen foreligger i det påfølgende år (2014 for 2013-inntektsåret), vet man hva skatten i utgangspunktet blir. Skattemyndighetene fastsetter ligningen, og det kjøres en maskinell beregning som sammenstiller å konto-innbetalingene og avregner hva som faktisk skal innbetales eller tilbakebetales skattyterne. Forskuddsskatt og restskatt innbetales og tilgodebeløp utbetales via i skatteregnskapet som kemneren (skatteoppkreveren) har ansvar for. Figuren nedenfor illustrerer dette nærmere.

Skattyter og skatteregnskapet

Fordelingstall og skattekreditorer

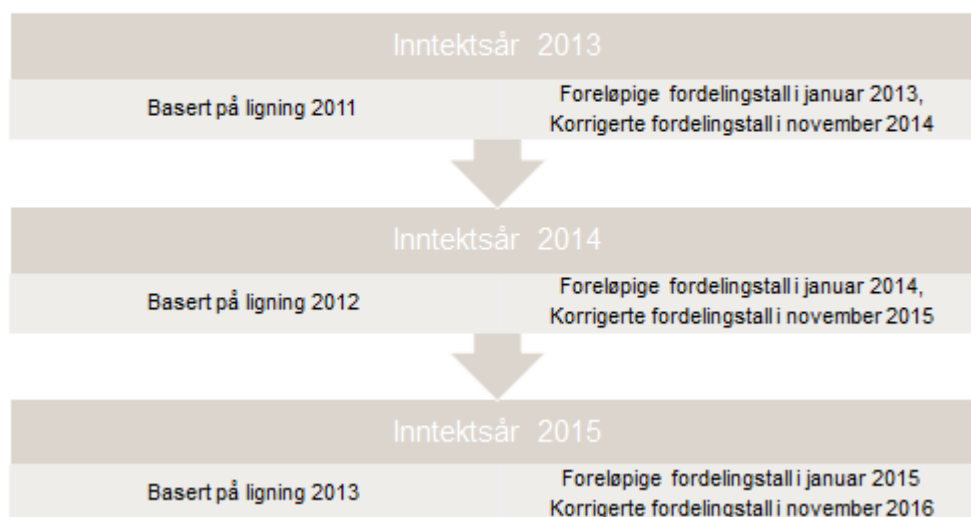
Hvordan skatt som kreves inn, skal fordeles mellom skattekreditorene følger av skattebetalingsloven kapittel 8. Fordelingen skjer som en konsekvens av at vi har en fellesinnkreving av skatt og arbeidsgiveravgift i Norge.

Det skatteregnskapet ikke sier noe om er grunnlaget for beregning av fordelingen mellom skattekreditorene (skattebetalingshåndboken, skattebetalingsloven kapittel 8). Fordelingen er et resultat av ligningen eller skatteberegningen som viser hva som er utlignet på den enkelte skattyter når det gjelder kommune/fylkesskatt, toppskatt til staten, fellesskatt til staten, medlemsavgift til folketrygden, formuesskatt til kommunen, formuesskatt til staten mv.

Rent praktisk foretas denne beregningen slik at utlignet skatt for alle skattytere i kommunen summeres opp til totaler for alle skattearter. Deretter beregnes hvor stor prosentvis andel av den utlignede skatten som skal tilfalle kommunen og de andre skattekreditorene (*korrigerte fordelingstall*) (skattebetalingshåndboken, skattebetalingsloven kapittel 8). Ansvar for beregningen har Skattedirektoratet. Beregningen gjennomføres etter at ligning og første ligningsendring foreligger.

De korrigerte fordelingstallene kan altså ikke beregnes før ligninga er ferdig i året etter inntektsåret. Skattedirektoratet utarbeider derfor en prognose innen utgangen av januar i inntektsåret. Oversikten nedenfor viser gangen i dette på et helt overordnet nivå. Kemneren har i sine kommentarer gjort oppmerksom på at det ikke kommer noe foreløpig fordelingstall til kemnerens kunnskap i januar 2013. De foreløpige fordelingstallene kom først i mars 2013. Slik revisjonen forstår dette, innebærer det at foreløpige fordelingstall for 2012 ble lagt til grunn fram til mars 2013.

Fordelingstall



Fordelingstallene fastsettes med andre ord på grunnlag av en prognose om hva ligningen vil vise i første omgang og deretter på grunnlag av den faktiske ligningen og senere endringer i denne. Dersom Skattedirektoratet «treffer blink» med den foreløpige prognosen, vil det bli minimale utslag fra de foreløpige til de korrigerede tallene. Dersom ligningsresultatet viser store avvik i forhold til prognosen som lå til grunn for de foreløpige tallene, kan dette gi seg utslag i en endring av fordelingstallene. Fordelingstallene kan endres til gunst eller ugunst for kommunen.

Underveis i inntektsåret innbetales forskuddsskatt som fordeles basert på *foreløpige fordelingstall* i tråd med reglene i forskrift om skattefordeling mellom skattekreditorene. De foreløpige fordelingstallene fastsettes på grunnlag «[...] av forhåndsberegning av skatter og avgifter for personlige skattytere i den enkelte kommune.» Når ligningen og første ligningsendring foreligger, beregner Skattedirektoratet korrigerede fordelingstall og to år etter dette beregnes endelige fordelingstall.

Det er dessuten slik at skatt mellom kommuner også fordeles gjennom fordelingstallene.

Basert på fordelingstallene for hvert år foretas et månedlig skatteoppgjør og en fordeling av innbetalt fra skattyterne i perioden. I tillegg legges Stortingets vedtak om kommunalt skattøre og andre endringer til grunn når prognosen settes opp. Når man får de korrigerede fordelingstallene (november i ligningsåret) foretas et fordelingsoppgjør, og alt som tidligere er innbetalt fordeles på nytt etter de korrigerede tallene. De nye tallene benyttes deretter for fordeling av framtidig innbetaling av restskatt de to neste årene fram til man får endelige fordelingstall for det angjeldende inntektsåret (skattebetalingshåndboken, skattebetalingsloven kapittel 8).

Hvis forholdet mellom den samlede utligningen av de forskjellige skattene forutsettes å bli vesentlig forskjøvet, kan Skattedirektoratet etter søknad fra skatteoppkreveren fastsette nye foreløpige eller korrigerede fordelingstall med hjemmel i § 7 i forskrift om gjennomføring av skattefordeling.

Ligning, avregning og margin

Ligning av formuesskatten gjøres på bakgrunn formuen ved årsskiftet i inntektsåret (per 31.12.2013 for inntektsåret 2013).

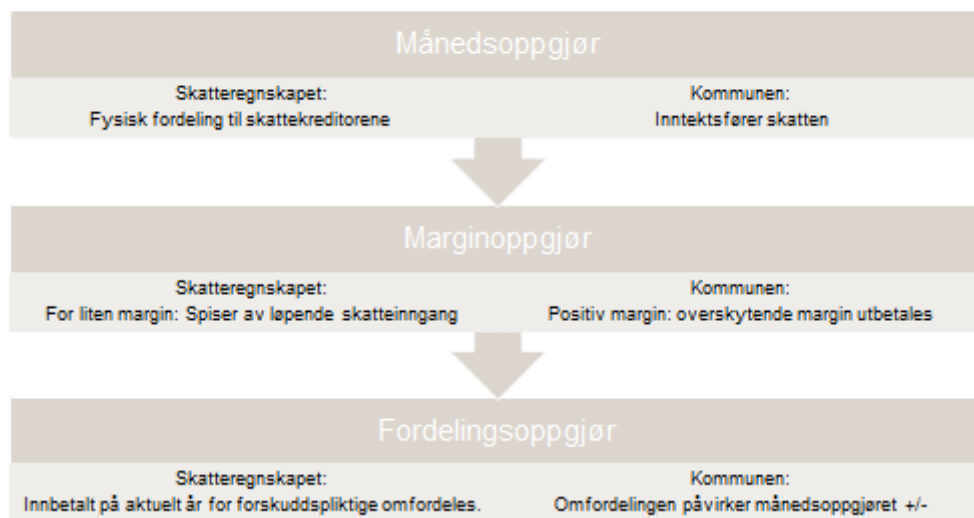
Kemneren holder tilbake en margin (fastsatt av kommunestyret i Fet til 8 %) av den løpende skatteinngang fra forskuddspliktige. Bestemmelsene om dette framgår av forskrift om skattefordeling mellom skattekreditorene i kapittel 3. Marginen er en reserve som avsettes eller holdes tilbake i skatteregnskapet (på statens konto for skatt). Målet med denne avsetningen er at det skal være holdt tilbake nok penger til tilbakebetalingen av til gode skatt etter avregning. I avregningsåret, når ligningen er foretatt, foretas et marginoppgjør.

Skatteoppgjøret foretas i flere puljer i perioden fra juni til oktober etter at ligningen er foretatt. (Skatteoppgjøret i 2014 for inntektsåret 2013 foregikk i perioden fra 25. juni 2014 og fram til siste oppgjør 15. oktober 2014). Når ligningen er gjennomført, kjøres resultatet over til kemneren som forestår innkreving av restskatt og utbetaling av til gode beløp fra skattyterne (avregningen) i samsvar med § 7-1 i skattebetalingsloven.

Kemneren forestår også marginoppgjøret. Dersom det ikke er tilstrekkelig avsatt margin til å dekke det beløpet som skattyterne i kommunen samlet har til gode, må skattekreditorene, herunder kommunen, i realiteten tilbakebetale for mye inntektsført skatt til skatteregnskapet og dette skjer løpende når marginavsetningen er brukt opp. Skatteregnskapet spiser da av løpende skatteinntekter, og skattekreditorene må i verste fall tilbakebetale fysisk til skatteregnskapet.

Dersom marginoppgjøret blir negativt bør skatteoppkreveren vurdere om marginavsetningen er innenfor et akseptabelt nivå. Dette følger av forskrift om skattefordeling mellom skattekreditorene § 12, 2. ledd. Det er kommunestyret som fatter vedtak om hvor stor margin som skal avsettes. Marginavviket vurderes etter revisjonens erfaring oftest som akseptabelt dersom det er innenfor 1 % av totalen av forskuddsordningen. Forholdet mellom skatteregnskapet og kommunen som skattekreditor illustreres nedenfor.

Skatteregnskapet og skattekreditorene



Skatteanslaget eller budsjetterte skatteinntekter

Øyvind Sunde² (2011) skriver at den enkeltposten det knytter seg mest spenning til i budsjettssammenheng er fastsetting av skatteinntektene eller skatteanslaget. Skatteinntektene er en av de største inntektspostene i et kommunebudsjett og «bare små justeringer i prognosene (eller i de politiske overveiningene) kan gi store beløpsmessige utslag (ibid).

De fleste kommunene benytter en modell utarbeidet av KS til hjelp i arbeidet med å fastsette skatteanslaget. Regjeringens forutsetninger i statsbudsjettet for oppjustering av kommunenes

² Kommuneregnskapet, 6. utgave (Kommunaløkonomisk Forlag, Oslo).

skatteinntekter legges også til grunn i dette arbeidet. KS gjør spesielt oppmerksom på at kommunene må ta hensyn til «Lokale forhold og kunnskap i kommunen» når modellen benyttes.

At det er vanskelig å fastsette skatteanslaget i Fet er ikke noe nytt. Revisjonens erfaring er at det på begynnelsen av 2000-tallet i flere år var slik at Fet kommunes skatteinntekter utviklet seg motsatt av utviklingen i landet ellers. Avviket mellom budsjetterte og regnskapsførte skatteinntekter har utviklet seg slik for kommunens budsjettår 2011 – 2014:

Fet kommune

	<u>Opp. Budsjett</u>	<u>Just Budsjett</u>	<u>Regnskap</u>
2011	244 242 000	244 993 000	246 126 761
2012	261 477 000	264 187 000	258 827 543
2013	276 825 000	278 798 000	280 843 880
2014	294 126 000	271 546 000	273 412 640

Prosentvis avvik mot regnskap - Fet

	<u>Opp. Budsjett</u>	<u>Just Budsjett</u>	<u>Regnskap</u>
2011	0,8 %	0,5 %	
2012	-1,0 %	-2,0 %	
2013	1,5 %	0,7 %	
2014	-7,0 %	0,7 %	

Kemneren har i sin tilbakemelding til denne rapporten kommentert at «*nettoeffekten av skattyters omdisponering av formue etter 2015 utgjør en relativt liten del av kommunens totale skatteinntekter*». Anslagsvis bidro skattyter med 15 mill. kroner til kommunen årlig og vil fortsatt bidra med 1 mill. kroner. Dette innebærer netto reduksjon med 14 mill. kroner. Av Fet kommunes totale skatteinntang i budsjettåret 2013 utgjorde dette en beregnet inntektsreduksjon på 5 prosent.

Effekten i 2014 skyldes i følge kemneren at forholdet blir tredoblet. For 2015 vil man få bortfall av forskuddsskatt og for høyt fordelingstall for 2014. For 2016 vil man sitte igjen med tap av skatteinntekt alene.

Skatteinnkrever og service overfor egen kommune

Skatteoppkreverne gir også service til egen kommune heter det i Skattedirektoratets utredning om «overføring av skatteoppkreverfunksjonen til skatteetaten» (24.11.2014). Her framkommer videre at innholdet og omfanget av dette nok varierer sterkt fra kommune til kommune, men at slik service kan være:

- Prognoser for skatteinntang
- Bidra til avklaring av svingning (avvik fra prognose) i skatteinntekter
- Avklaring rundt fastsettelse av skattemargin
- Samarbeid om skjenkebevilling.

2 FAKTA OG FUNN

2.1 Bakgrunnen for svikt i skatteinntekten

Ligningstallene³ for inntektsåret 2012 viste at en enkeltskattyter i Fet hadde en formue på ca. 1,8 mrd. og en utlignet skatt på kr 19 866 970. Mot slutten av 2013 overførte skattyteren mye av sin formue til en stiftelse. Dette ble kjent og omtalt i media rett før jul i 2013. Virkningen av denne disposisjonen var at grunnlaget for beregning av skatt for hele 2013 for skattyteren ble betydelig redusert på grunn av at formuen pr 31.12.2013 i stor grad ble borte. Ligningstallene som ble publisert høsten 2014 for skattyteren viste for 2013 en formue på 270 mill. og en utlignet skatt på kr 3 070 766. Utlignet skatt for skattyteren var altså nesten 16,8 mill. lavere i 2013. Slik systemet for innbetaling og fastsetting av skatt fungerer, rammet dette Fet kommunes skatteinntekter med følgende «trippeleffekt» som slår ut både i 2014 og 2015:

- **Forskuddsskatt 2014:** Terminvise a-konto innbetalinger for 2014 bortfalt.
- **Skatteoppgjør 2013:** Formuen pr 31.12.2013 var redusert og a-konto innbetalingene med forskuddsskatt for 2013 var derved mye større enn den utlignede skatten for 2013 og mye måtte betales tilbake ved skatteoppgjøret høsten 2014.
- **Fordelingstall etter skatteoppgjør:** Fordelingstallet for Fet kommunes andel av totale skatteinntekter 2013 ble lavere enn forventet fordi denne skattyterens skattebidrag til Fet kommune ikke lenger inngikk med så stort beløp som tidligere.

2.2 Sammendrag av hendelser i saken

Nedenfor følger et sammendrag satt opp i kronologisk orden. Sammenfatningen utdypes deretter noe.

Tidspunkt	Hendelser
Desember 2013	En betydelig skattyter i Fet overfører «milliardverdier» til stiftelse sent i 2013. (Omtalt i RB 20.12.2013/21.12.2013.)
Mars 2014	Utskrevet 1. termin forskuddsskatt forfaller. Denne korrigeres og skattyteren får sin forskuddsskatt for 2014 redusert.
Mai 2014	Det rapporteres om mulig reduksjon i skatteinntekter ved tertialrapportering pr 30.04.2014 til kommunestyret. Underliggende (og foreløpig ukjent) del av årsak er at inntekter forskuddsskatt 2014 fra skattyteren reduseres. Kommunestyret orienteres i møte 19.05.2014 om skatteinntekten pr. april. To representanter uttrykker bekymring for negativ skatteinntektsgang.
September 2014	01.09.2014 meldte kemneren at skatteinntekten for 2014 kom til å havne på mellom -2 % og -3 % for året (svar på forespørsel, e-postutveksling med budsjettsjef i Fet).

³ Basert på opplysninger fra skattelister i media.

	03.09.2014 sender kemneren i Skedsmo ut sin vanlige månedsrapport over skatteinngangen. Dette er august-tallene som omfatter skatteoppgjøret 2013. Fordi skattyteren har gjort endringer i sin formue før 31.12.2013, mister Fet formuesskatt for hele 2013. Det fører til et høyt beløp som må tilbakebetales og skatteinngangen for Fet i august 2014 blir negativ (kommunen skylder kr 1 490 000). Dette rapporteres med feil fortegn fra kemneren og beløpet fremstår som en inntekt og ikke en utgift.
September 2014	Rapport skatteinngang august behandles i kommunestyret den 22.09.2014. Det er ved denne behandling ikke kjent at rapporten er feil og at skattesvikt er ca 3 mill større enn det som presenteres. Rapporten tas til orientering. Representant i kommunestyret stilte spørsmål ved stor variasjon i skatteinntektene og om det er mulig å fange opp årsaker til dette. Rådmann svarer at det er fokus på svak skatteinngang og at budsjettering skjer i samråd med kemner, ikke noe som tilsier at skatteinngangen for 2014 skulle bli lavere enn budsjettet.
Oktober 2014	Ved tertialrapportering pr 31.08.2014 begynner det og synes at det er merkbart mindre skatteinntekter. Anslaget er et avvik 4,3 mill på skatteinntekter.
Oktober 2014	I møte i formannskapet den 06.10.2014 spør representant om den aktuelle skattyter og forhold ved stiftelsen kan være årsak til manglende skatteinngang og ber administrasjonen undersøke dette. 08.10.2014 kommer rådmann til økonomisjef og spør om dette. De tar kontakt med kemneren i Skedsmo.
Oktober 2014	09.10.2014 oppdager kemneren fortegnfeil i rapportering for august. Han tar kontakt med skattyterens regnskapsfører og får informasjon. Årsaken til skattesvikten blir kjent. Det er fortsatt usikkerhet rundt fordelingstallene etter skatteoppgjøret som vil komme senere på høsten.
Oktober 2014	På grunn av kunnskap om fortegnfeil og det som ellers er kommet frem lager administrasjonen tilleggsnotat 1 til tertialrapportering pr 31.08.2014. Anslaget er avvik 13,2 mill. på skatteinntekter.
Oktober 2014	28.10.2014: Kemneren tar kontakt med kommunen. Fordelingstall skatteoppgjør 2013 utregnet av skatteetaten kommer. Dette medfører ytterligere tap.
Oktober 2014	På grunn av kunnskap om nye fordelingstall lager administrasjonen tilleggsnotat 2 til tertialrapportering pr 31.08.2014. Anslaget er avvik er nå 22,58 mill på skatteinntekter.
November 2014	Saken behandles i kommunestyret 03.11.2014. Kemner i Skedsmo orienterte. Kommunestyret ber Kontrollutvalget opprette sak.
November 2014	25.11.2014 Møte i Kontrollutvalget. Det vedtas at Romerike Revisjon IKS skal gjennomføre undersøkelse.

Skattyterens overføring til stiftelsen ble kjent i desember 2013. Artikler på nettsidene til Romerikes Blad og Aftenposten slo opp saken den 20.12.2013. Fokus i artiklene er at milliardverdier skal tilfalle kunstformål gjennom en stiftelse. Det er også omtalt i en liten artikkel i Romerikes Blad papirutgave den 21.12.2013. Det er ikke dokumentert at denne hendelsen er blitt tatt opp i Fet kommune som noe som kunne medføre tap av skatteinntekter. På generelt grunnlag har representanter i kommunestyret i møter både 19.05.2014 og 22.09.2014 uttrykt bekymring knyttet til redusert

skatteinngang. Det er likevel først etter møte i formannskapet 06.10.2014 at det er bekreftet at det kommer et konkret spørsmål om dette kan ha noe med denne skattyters stiftelse å gjøre.

I følge økonomisjef og budsjettsjef i Fet har ikke ledelsen hatt fokus på enkeltskattytere. Det gjøres ikke undersøkelser rundt enkeltpersoner i kommunen. Det ble allikevel gjort en undersøkelse vedrørende skattyteren for noen år tilbake, da det også tidligere har vært behov for å finne årsaker til reduserte skatteinntekter for kommunen. Den gang hadde ikke skattyterens formuesskatt så stor betydning for Fet kommune, og betydning for skatteinngangen var blitt så stor for 2013.

Rådmann opplyser også i e-post at det var blitt gjort en undersøkelse rundt skattyterens betydning for skatteinngangen i Fet, men at det den gang ble konkludert med at hans betydning ikke var så stor.

De første virkningene av reduserte skatteinntekter kom ved forfall av terminer for forskuddsskatt 15.03.2014 og 15.05.2014. Skattyterens innbetalinger ble redusert i samsvar med forventet lavere skatt for 2014.

Kemner i Skedsmo opplyser at behandling av søknad om nedsatt forskuddsskatt skjer maskinelt. Det går ikke ut noe varsel når en skattyter får nedsatt sin forskuddsskatt. Det er ikke rutiner for å fange opp eller sortere ut disse for nærmere vurdering. Utskriving av forskuddsskatt skjer på grunnlag av sist kjente ligningstall og disse vil være gamle. Hvis man skulle gjort noe på det tidspunkt forskuddsskatten 2014 ble nedsatt, måtte man tatt kontakt med skattyteren og spurt om hans skatteoppgjør. Skatteoppgjøret kommer i juni året etter og før dette er det ikke innsyn i ligningsprosessen. Kemneren har taushetsplikt vedrørende den enkelte skattyter.

Kemneren i Skedsmo sender ut rapport over skatteinngangen i Fet for hver måned. Det som sendes ut til kommunen er sumbeløp pr måned og akkumulerte tall for året. Skatteinngangen måles mot budsjett og fjorårstall. Disse rapportene behandles som orienteringssaker i kommunestyret.

Kemneren i Skedsmo opplyser at skattetallene beregnes maskinelt av Skatteetaten. Det er ikke mulighet for å legge inn maskinelle kontroller eller varsler i systemet. Kommunene mottar i utgangspunktet summene på skatteinngang pr måned. Det er mulig å gå dypere ned ved å studere tallene slik de kommer ut av Skatteetatens systemer. Da vil man se fordelingen på hver skatteart i kommunen, men slike tall er krevende å forholde seg til for kommunene i en hektisk hverdag. I første del av 2014 var ikke skatteinngangen i Fet vesentlig lavere enn sammenlignbare kommuner. I sin kommentar til rapporten skriver kemneren at «Fet har hele året ligget under de andre kommunene, 1. og 2. halvår er relativt like hva gjelder skatteinngang, slik det også fremkommer av månedsrapportene».

Økonomisjef og budsjettsjef i Fet trekker også frem at Fet ikke var alene om å ha reduserte skatteinntekter i 2014. Kanskje kunne det vært oppdaget i et normalår hvor alle andre kommuner hadde hatt økning. Tallene vil uansett variere.

I begynnelsen av september sender kemneren i Skedsmo ut rapport over skatteinngangen for august. Disse tallene ble først rapportert feil ved at et skyldig beløp på kr 1.490.000 ble rapportert som en inntekt og derved var det reelle skattetapet enda større enn det som allerede fremkom.

Kemneren i Skedsmo sier at negativ skatteinngang kanskje var det klareste signalet på at noe var skjedd. Dette er likevel ikke helt uvanlig, men det ble først rapportert videre til Fet kommune med feilfortegn.

Økonomisjef og budsjettsjef i Fet sier at denne feilen ikke kunne kommet mer uheldig. Hadde beløpet blitt rapportert riktig, ville de reagert med en gang med henvendelse til kemneren.

Etter disse hendelsene var det fortsatt et usikkert moment hvordan fordelingstallene etter skatteoppgjøret ville påvirke skatteinntektene for Fet. Korrigerte fordelingstall kom 28.11.2014 og medførte ytterligere og uventede tap.

Økonomisjef og budsjettsjef i Fet sier at det ikke er mulig å regne på fordelingstallene. Man kunne kanskje skjønnt effekten av forskuddsskatten, men effekten av fordelingstall er vanskelig å regne på også for kemneren.

3 REVISJONENS VURDERING

3.1 Revisjonens vurdering

Årsaker til sviktende skatteinntang i Fet

Årsaken til den sviktende skatteinntangen i Fet skyldes først og fremst bortfall av formuesskattegrunnlag for en av kommunens skattytere. Formuesskatt er en skatt som tilfaller to av skattekreditorene, kommunen og staten. Fordi kommunens andel vektes med en mye høyere andel enn statens andel, og de andre skattekreditorene ikke tilkommer noe av denne skatten, slår dette ekstra hardt ut for kommunen.

Forskuddsskatt, herunder forskuddsskatt av formue, innbetales á konto i 4 terminer i inntektsåret (2013) og endelige tall kjenner man først året etter i ligningsåret (2014). Forskuddsskatt skrives ut på grunnlag av sist kjente ligning. Når forskuddsskatten skrives ut for både 2013 og 2014 er grunnlaget for utskriving basert på tidligere ligninger og det viser seg at forskuddsskatten er utskrevet etter et for høyt grunnlag. Dette kommer av at det er formuen ved årsskiftet som er avgjørende for ligningen. Først når forskuddsskatt skrives ut for 2015 vil grunnlaget for utskrivingen være i samsvar med de faktiske forhold, forutsatt at det ikke skjer andre endringer. Ligningen for 2015 kommer i 2016 og først da vil det være samsvar mellom formue, utskrevet forskuddsskatt og ligning.

Kunne svikten vært oppdaget tidligere

Når det gjelder den aktuelle skattyter er det åpenbart at vedkommende har hatt stor betydning for Fet kommunes skatteinntekter. Revisjonen vurderer det imidlertid slik at det ikke er noe som tilsier at Fet kommune kjente til eller burde kjenne til disposisjonene denne skattyter gjorde før utløpet av 2013. Revisjonen kan ikke se at det er noen informasjonsplikt, varsler eller rapporteringer forbundet med en enkeltpersons disposisjoner av privat formue. Selv om saken ble omtalt i media før jul i 2013 og noen hadde hørt om stiftelsen, kan det ikke forventes at dette skulle utløse noen handlinger fra kommunens side. Kommunen har intet innsyn i skattyteres selvangivelser som uansett først leveres våren 2014. Det er ligningsmyndighetene som behandler selvangivelsene og resultatet er ikke klart før 25. juni 2014 for noen skattyter. En skattyter har heller ingen informasjonsplikt til kommunen om sin selvangivelse.

Det er vanskelig å budsjettere skatteinntekter og derfor brukes også uttrykket «skatteanslag». Revisjonen vurderer det slik at Fet kommune legger til grunn en anerkjent modell i likhet med de fleste kommuner i Norge og at administrasjonen rapporterer på utviklingen i skatteinntangen på en samvittighetsfull måte i tertialrapporteringen.

Skatteregnskapet hadde ikke informasjon om endringene som den aktuelle skattyteren foretok seg, før i februar 2014 da forskuddsskatten ble satt ned for inntektsåret 2014. På dette tidspunktet var det mulig å oppdage at skatteinntangen ville bli lavere for kommunen. Effekten fra inntektsåret 2013 var det imidlertid ikke informasjon om i skatteregnskapet før avregningen eller ligningen for den aktuelle skattyteren forelå i august 2014.

Utskrevet forskuddsskatt for den aktuelle skattyter ble endret allerede før 1. termins forfall (15.3.2014) for inntektsåret 2014. Allerede i februar 2014 kunne kemneren kjørt ut en rapport fra skatteregnskapet som ville vist dette. Skatteoppkreveren har som nevnt sagt det slik:

Det går ikke ut noe varsel når en skattyter får nedsatt sin forskuddsskatt. Det er ikke rutiner for å fange opp eller sortere ut disse for nærmere vurdering. Utskriving av forskuddsskatt skjer på grunnlag av sist kjente ligningstall og disse vil være gamle. Hvis man skulle gjort noe på det tidspunkt forskuddsskatten 2014 ble nedsatt, måtte man tatt kontakt med skattyteren og spurt om hans skatteoppgjør.

I samtale med Skattedirektoratet har revisjonen fått opplyst at et godt tips kan være å følge med på endringer i utskrevet forskuddsskatt. I den konkrete saken ville en rapport i skatteregnskapet (Sofie) vist at utskrevet forskuddsskatt ble satt ned før forfall. Kemneren kunne på dette tidspunkt informert kommunen om at det var grunnlag for å gjøre endringer i kommunens prognose (skatteanslaget for 2014). Kemneren kunne også tatt dette opp med Skattedirektoratet som et ledd i nærmere undersøkelser. Dersom det var mistanke om at det dreide seg om formuesskatt ville det være grunnlag for å vurdere å få endret fordelingstallene.

Kemneren bør uansett følge med på endringer i utskrevet forskuddsskatt. I tillegg til endringer i utskrevet forskuddsskatt av formue kan endringer i utskrevet forskuddsskatt for næringsdrivende gi indikasjoner på inntektssvikt som det kan være hensiktsmessig at kommunen får kunnskap om. Revisjonen kan vanskelig se at kemneren har taushetsplikt om dette. Disse opplysningene kan bringes videre uten at navn på enkeltskattytere nevnes.

Etter revisjonens vurdering må budsjettering og rapportering bygge på en systemtilnærming i større grad enn vurderinger av enkeltskattytere. Den situasjonen som oppsto i 2014 har på alle måter vært ekstraordinær og synes å stå i en særstilling. Når det er sagt har revisjonen kommet fram til enkelte mulige tiltak som kommunen kan vurdere om det er grunnlag for å iverksette.

3.2 Mulige tiltak

Revisjonen mener det er mulig å sette inn tiltak for å unngå samme situasjon i framtida. I denne sammenheng er det mulig å sette inn et konkret tiltak for å redusere effekten på skatteinngangen i 2015. I tillegg er det mulig å sette inn et mer generelt, men viktig tiltak. Disse tiltakene er:

- Søke om nye, foreløpige fordelingstall for inntektsåret 2014 (kommunens budsjett 2015)
- Følge med på endringer i utskrevet forskuddsskatt

Mulig tiltak i denne konkrete saken – søke om nye, foreløpige fordelingstall 2014

Fet kommune kan anmode Skedsmo kemnerkontor om å søke om nye foreløpige fordelingstall for inntektsåret 2014 med hjemmel i § 7 i forskrift om gjennomføring av skattefordeling. De foreløpige fordelingstallene for 2014 bygger på ligningen fra 2012 og revisjonen vurderer det slik at fordelingen til kommunen derfor blir for høy. Når de foreløpige fordelingstallene for inntektsåret 2015 kommer i løpet av januar 2015 vil disse ta utgangspunkt i 2013-ligningen og i utgangspunktet vil dette tallet

være «korrekt» og vil ikke virke inn på skatteoppgjøret i 2016 (kommunens budsjett 2016). Økonomisjef og budsjettsjef i Fet uttrykker følgende tilleggskommentar: «*Det er søkt tatt høyde for nye og lavere fordelingstall for Fet kommune i budsjett for 2015.*»

Mulig generelt tiltak – følge med på endringer i utskrevet forskuddsskatt

Det viktigste tiltaket som Fet kommune bør avtale med Skedsmo kemnerkontor er at kemneren for framtida følger med på endringer i utskrevet forskuddsskatt. I tillegg til endringer i utskrevet forskuddsskatt av formue kan endringer i utskrevet forskuddsskatt på inntekt gi indikasjoner på inntektssvikt som det kan være hensiktsmessig at kommunen får kunnskap om.

Andre mulige tiltak

Basert på en risikovurdering kan kommunen vurdere behovet for å sette inn andre tiltak. Stikkordsmessig kan det for eksempel dreie seg om:

1. Fet kommune kan anmode Skedsmo kemnerkontor om å legge inn kontroller i Excel-rapporteringen av månedlig skatteinngang.
2. Fet kommune kan anmode Skedsmo kemnerkontor om en detaljert rapport per skatteart.
3. Fet kommune kan anmode Skedsmo kemnerkontor om å gjøre en vurdering av marginavsetningen.
4. Fet kommune kan følge opp at rapportert skatteinngang per måned innbetales korrekt til rett tid.

Romerike revisjon IKS, 13.1.2015



Nina Neset
Revisjonssjef



Oddny Ruud Nordvik
Avdelingsleder forvaltningsrevisjon og
selskapskontroll

