

NY FORSKRIFT OM MERVERDIAVGIFTSKOMPENSASJON TIL FRIVILLIGE ORGANISASJONER

1. BAKGRUNN

Merverdiavgiftskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner trådte i kraft 1. januar 2010. Formålet med ordningen er å fremme frivillig aktivitet. Ordningen skal kompensere organisasjonene for merverdiavgiftskostnader til varer og tjenester etter enkelte fradrag. Det gis kompensasjon innenfor den rammen Stortinget har bevilget for det enkelte år. Flertallet av søkerne benytter en forenklet søknadsmodell, der de søker om kompensasjon med utgangspunkt i totale driftskostnader knyttet til den frivillige og ikke-fortjenestebaserte delen av virksomheten. Det er også mulig å velge å søke om kompensasjon basert på dokumenterte merverdiavgiftskostnader. Midlene kan brukes fritt i den frivillige og ikke-fortjenestebaserte delen av virksomheten som har vært grunnlag for tildelingen av kompensasjon. Ordningen skal være enkel og ubyråkratisk og det kreves ingen rapportering for bruk av midlene.

Frivillig sektor er i hovedsak fornøyd med innretningen av ordningen. Dette bekreftes i evalueringen av ordningen i 2012 som ble gjennomført av PriceWaterhouseCoopers (PWC), årlige rapporter fra Frivillighet Norge og tilbakemeldinger til Lotteri- og stiftelsestilsynet og departementet. Evalueringen fra 2012 viste samtidig til at det var visse skjevheter i fordelingen til små og store organisasjoner. Kulturdepartementet valgte derfor å se nærmere på merverdiavgiftskostnadene til frivillige organisasjoner.

Deloitte har på oppdrag fra Kulturdepartementet foretatt en kartlegging av inntekter og kostnader for regnskapsåret 2012 for frivillige organisasjoner. Formålet var å kartlegge hvordan de faktiske merverdiavgiftskostnadene til organisasjonene sammenfaller med den beregnede merverdiavgiften etter forenklet modell. Deloitte's kartlegging viser at samlede merverdiavgiftspliktige kostnader utgjør tilnærmet samme andel som i dagens ordning som er på 35 prosent. Samtidig viste kartleggingen at de minste organisasjonene har høyere merverdiavgiftspliktige kostnader enn de større organisasjonene, og at det er betydelig variasjon i merverdiavgiftspliktige kostnader i prosent av søknadsgrunnlaget mellom organisasjoner med tilsvarende nivå på driftskostnader.

Deler av frivillig sektor ønsker en tettere kobling mellom faktiske merverdiavgiftskostnader og kompensasjon. I Frivillighet Norges rapport fra juni 2017 om erfaringer med ordningen heter det blant annet: *"Momskompensasjonsordningen blir stadig*

viktigere for Frivillighet Norges medlemmer. Ordningen må reflektere at den skal refundere momsutgifter og ikke være en generell tilskuddsordning."

Ordning om merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner er regulert i forskrift 15. april 2013 nr. 386. I perioden 2013-2017 er ordningen økt med rundt 372 mill. kroner. I 2016 mottok 23 000 organisasjoner 1,29 mrd. kroner fra ordningen. Til sammenligning mottok 13 000 organisasjoner 392 mill. kroner i 2010. Siden ordningen ble innført i 2010 har frivillige organisasjoner samlet mottatt 6,2 mrd. kroner.

2. DEPARTEMENTETS FORSLAG

På bakgrunn av funn fra kartleggingen, dialog med frivillig sektor gjennom Frivillighet Norge, Landsrådet for barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU) og Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité (NIF) foreslår departementet en justering i beregningsmodellen i forenklet modell for å gjøre ordningen enda mer treffsikker. Endringen vil medføre at organisasjoner som har søknadsgrunnlag under 10 mill. kroner vil få noe mer midler, mens organisasjoner som har søknadsgrunnlag over 10 mill. kroner vil få noe mindre, jf. avsnitt 2.1. Departementet foreslår videre følgende justeringer i ordningen for å gjøre ordningen enda enklere for organisasjonene, samtidig som endringene skal sikre at midlene tilkommer lag og foreninger med frivillig aktivitet:

Forenklingstiltak:

- pliktig registrering i Frivillighetsregisteret for alle mottakere og krav om oppdaterte vedtekter, jf. Frivillighetsregisterloven § 6. Dette vil kunne gi forenklinger i framtidig søknadsprosess. På sikt vil det gjøre det enklere for staten å legge til rette for forenklingstiltak for sektoren.
- legge til rette for at flere små enkeltstående organisasjoner kan ta del i ordningen gjennom å redusere minstegrensene for deltakelse i ordningen fra 200 000 kroner til 100 000 kroner (driftskostnader som kommer innenfor ordningen) i forenklet modell og fra 14 000 kroner til 7 000 kroner (søknadsberettigede merverdiavgiftskostnader) i dokumentert modell.
- fjerne krav om revisorrapport på *den samlede søknaden* fra sentralledd og enkeltstående som søker på vegne av aksjeselskap dersom disse samlet sett har driftskostnader under 5 mill. kroner.
- øke grensen i dokumentert modell fra 3 mill. til 5 mill. kroner i driftskostnader for revisorrapport på *søknadsdokumentasjon* fra søkere, underledd og aksjeselskap.
- øke grensen i dokumentert modell fra 3 mill. kroner til 5 mill. kroner i driftskostnader for å få regnskapet revidert av registrert eller statsautorisert revisor for søkere, underledd og aksjeselskap.
- innføre en felles grense på 5 mill. kroner i driftskostnader i forenklet modell for krav om å gjøre fradrag for søker, underledd og aksjeselskap.
- forvalter kan i særskilte tilfeller vurdere søknadsgrunnlaget for underledd dersom sentralleddet ikke har overholdt sine plikter.

Endringer for å støtte opp under formål med ordningen:

- innføre en øvre grense på administrasjonstilskudd på 4 mill. kroner for søkere. Satsen på 1 prosent opprettholdes.
- presisere at kompensasjon ikke skal komme privatøkonomiske-, offentlige- eller næringsinteresser til gode.
- presisere at rettssubjektet Den Norske Kirke, kirkelige fellesråd og menighetsråd ikke kommer inn under ordningen.
- kostnader til utleie i egen organisasjon skal trekkes fra søknadsgrunnlaget for å unngå dobbeltkompensasjon.
- krav til dokumentasjon av frivillig innsats i aksjeselskap skjerpes for å unngå at den samme frivillige innsatsen i eierorganisasjonen blir gjenbrukt i aksjeselskapet. Det innføres et eget egenerklæringsskjema for aksjeselskap som vedlegges søknaden til Lotteri- og stiftelsestilsynet.
- innføre tilsvarende bestemmelser for lukket krets som i ordning om grasrotandel og for lukkede organisasjoner som i tilskudd til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner, slik at disse ikke kvalifiserer til kompensasjon.

Ordningen skal fortsatt være enkel å benytte. Midlene skal brukes til den delen av virksomheten som faller innenfor ordningen og som har vært grunnlag for tildelingen av kompensasjon. I frivillighetserklæringen heter det at "*regjeringen vil møte frivilligheten med mest mulig ensartet praksis, holdninger og begreper.*" Gjennom gjenbruk av data og informasjon, kontroll og tilsynsvirksomhet er det flere koblinger mellom merverdiavgiftskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner og Grasrotandelen og tilskudd til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner. Departementet legger derfor opp til en harmonisering mellom disse regelverkene der dette er naturlig og hensiktsmessig.

Departementet har igangsatt arbeidet med en melding til Stortinget om den statlige frivillighetspolitikken og et lovarbeid for å følge opp endringsforslagene i Meld. St. 12 (2016-2017). Kulturdepartementet har sendt på høring forslag om endringer som innebærer en samlet revisjon av hele tros- og livssynslovgivningen og de tilknyttede tilskuddsordningene. Forslaget innebærer samordning og forenkling av lovgivningen og de lovregulerte finansieringsordningene. Dette arbeidet kan gi føringer som på sikt vil gjøre det nødvendig med ytterligere tilpasninger i forskrift om merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner og regelverket for Frivillighetsregisteret.

Departementet legger opp til at ny forskrift innføres fra søknadsåret 2018.

2.1 Endringer i beregningsgrunnlaget i forenklet modell

Dagens beregningsmodell tar utgangspunkt i International Research Institute i Stavanger (IRIS) sin kartlegging av inntekter og utgifter i frivillige organisasjoner (2008) der det vises til at merverdiavgiftspliktige kostnader i gjennomsnitt utgjorde omtrent 35 prosent av totale driftskostnader for alle undersøkte frivillige organisasjoner. I forenklet modell ble det lagt til grunn at det er betalt 25 prosent merverdiavgift på alle merverdiavgiftspliktige utgifter (faktor på 0,2) for å gjøre ordningen enklere for søkere. Gjeldende regelverk har en beregningsmodell der

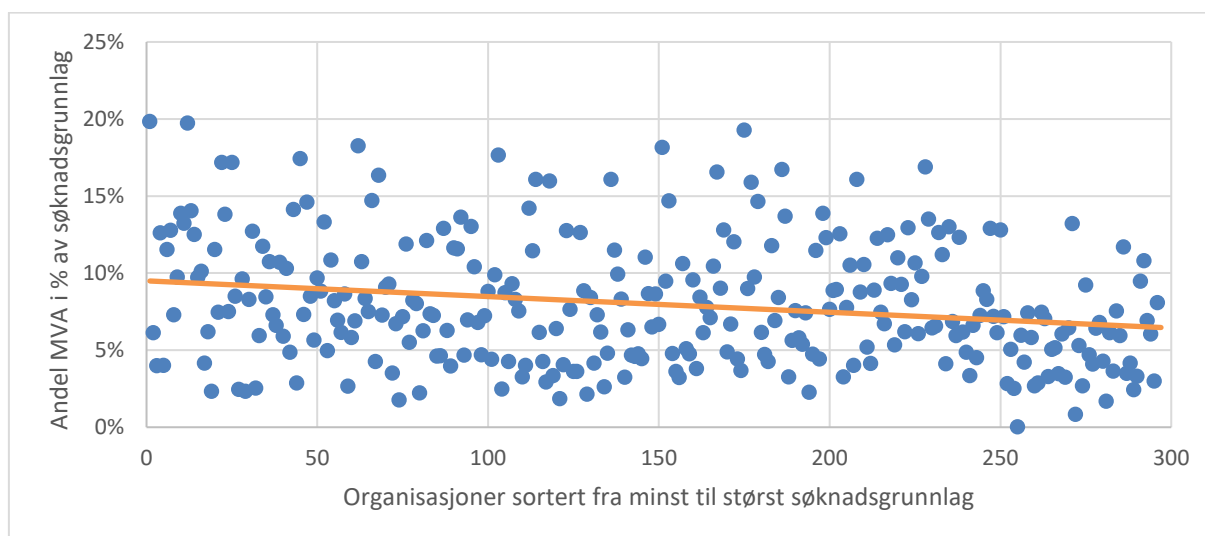
søknadsgrunnlaget multipliseres med 0,35 og deretter en faktor på 0,2. Dagens modell gir derfor søkerne et søknadsbeløp på 7 prosent av søknadsgrunnlaget (100 kroner x 0,35 x 0,2 = 7 kroner i søknadsbeløp).

Deloitte's kartlegging (2015) viste at samlede merverdiavgiftspliktige kostnader utgjør tilnærmet samme andel som i dagens ordning som er på 35 prosent. Samtidig viste kartleggingen at de minste organisasjonene har noe høyere merverdiavgiftspliktige kostnader enn de større organisasjonene. I Deloitte's kartlegging ble organisasjonene inndelt i ni segmenter basert på størrelsen på totale driftskostnader, jf. tabell 1.

Segment	Intervall fra (driftskostnader)	Intervall til (driftskostnader)
1	kr 0	kr 50 000
2	kr 50 001	kr 150 000
3	kr 150 001	kr 300 000
4	kr 300 001	kr 500 000
5	kr 500 001	kr 2 000 000
6	kr 2 000 001	kr 5 000 000
7	kr 5 000 001	kr 10 000 000
8	kr 10 000 001	kr 100 000 000
9	kr 100 000 001	-

Tabell 1, Segmentgrupper basert på driftskostnader.

Andelen inngående merverdiavgiftspliktige kostnader i prosent av søknadsgrunnlaget ligger for alle de fem minste segmentene over 7 prosent. For de fire største segmentene ligger alle under 7 prosent. Videre viser kartleggingen at seks av ni segment har en andel merverdiavgiftspliktige kostnader som er over 35 prosent av søknadsgrunnlaget. Organisasjonene med de laveste kostnadene (segment 1-5) har en høyere andel merverdiavgiftspliktige kostnader enn de øvrige organisasjonene. Samtidig er det en betydelig variasjon mellom organisasjonene i de ulike segmentene.

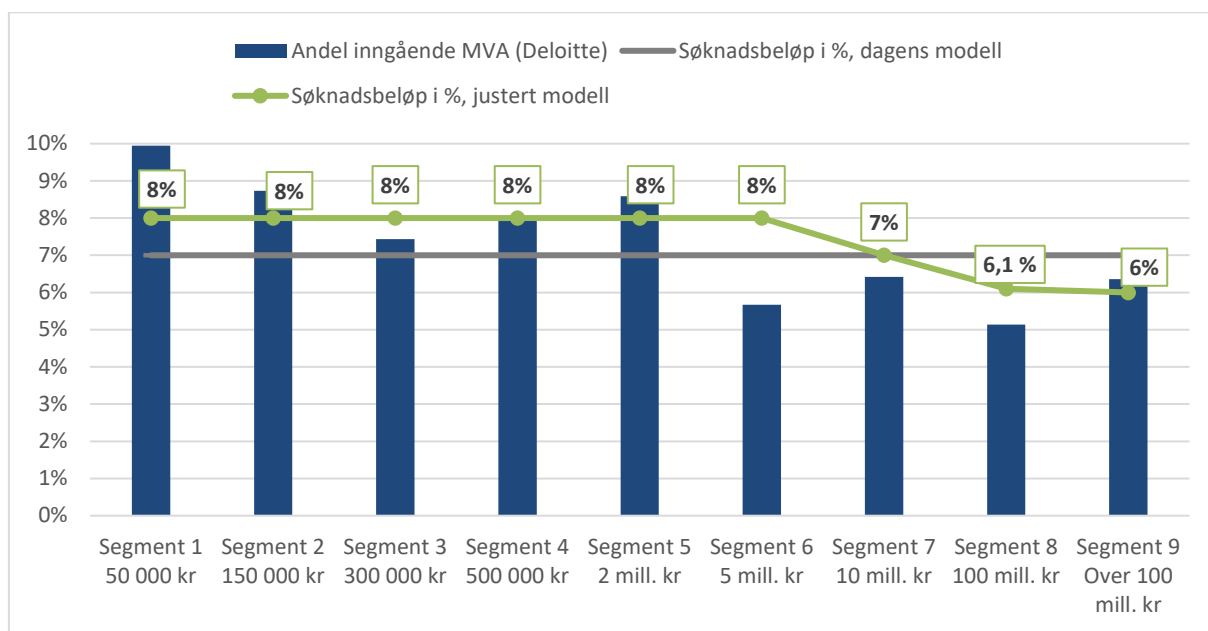


Figur 1, andel merverdiavgiftspliktige kostnader av søknadsgrunnlaget

Figur 1 viser en oversikt over andelen merverdiavgiftspliktige kostnader av søknadsgrunnlaget for alle 296 organisasjoner i undersøkelsen. Den viser at organisasjoner med tilsvarende nivå på søknadsgrunnlag kan ha svært ulikt nivå på andelen merverdiavgiftspliktige kostnader. I tillegg kommer det frem en trend der andelen merverdiavgiftspliktige kostnader synker jo større søknadsgrunnlaget er.

Rundt 98 prosent av organisasjonene mottar i dag kompensasjon etter forenklet modell. For å sikre at ordningen fortsatt skal være enkel og ubyråkratisk legger departementet opp til å videreføre forenklet modell, men med en justering slik at organisasjoner med lave driftskostnader kommer noe bedre ut enn organisasjoner med høye driftskostnader. I regelverket skiller det mellom organisasjoner som har over og under 5 mill. kroner i driftskostnader. Departementet legger opp til at det beregnes 8 prosent søknadsbeløp av de første 5 mill. kroner i søknadsgrunnlag og deretter 6 prosent. Dette gir en utbetalingsprofil som er mer tilpasset at små organisasjoner gjennomsnittlig har en høyere andel merverdiavgiftspliktige kostnader enn de store.

Figuren nedenfor illustrerer forslag til justert modell og viser at søknadsgrunnlag opp til og med 5 mill. kroner gir et søknadsbeløp på 8 prosent av søknadsgrunnlaget. Deretter gir modellen en gradvis reduksjon i det prosentvise søknadsbeløpet. Et søknadsgrunnlag på 10 mill. kroner gir et søknadsbeløp på 7 prosent. Et søknadsgrunnlag på 50 mill. kroner gir et søknadsbeløp på 6,2 prosent og et søknadsgrunnlag på 100 mill. kroner gir et søknadsbeløp på 6,1 prosent. Søknadsgrunnlag over 100 mill. kroner vil gradvis nærme seg 6 prosent søknadsbeløp.



Figur 2. Illustrasjon av justert modell

Søkere som har under 10 mill. kroner i søknadsgrunnlag kommer dermed bedre ut enn i dagens modell, mens søkere som har over 10 mill. kroner i søknadsgrunnlag får noe lavere kompensasjon. I søknadsåret 2016 var det rundt 21 900 organisasjoner under 10 mill. kroner i søknadsgrunnlaget, og disse ville i forslag til justert modell samlet fått beregnet 112 mill. kroner høyere søknadssum. I 2016 var det rundt 300 organisasjoner med søknadsgrunnlag over 10 mill. kroner, og disse ville fått en samlet reduksjon i søknadssum på rundt 73 mill. kroner.

Departementet har vurdert andre modeller, blant annet flere beløpsgrenser og mulighet for å ytterligere tilpasse utbetalingsprofilen til organisasjonene innenfor de ulike segmentene i funnene hos Deloitte. Variasjonene mellom organisasjonene i segmentene er betydelige. Departementet vurderer at foreslått modell er den som best ivaretar flertallet av organisasjonene, samtidig som forutsetningen om en enkel og ubyråkratisk ordning ivaretas.

2.2 Pliktig registrering i Frivillighetsregisteret

Ifølge dagens regelverk er det kun søker (sentralledd eller enkeltstående søker) som har plikt til å registrere seg i Frivillighetsregisteret for å kunne delta i ordningen, jf. § 7, andre ledd i forskriften. I det opprinnelige regelverket for ordningen, jf. forskrift 7. juni 2010 nr. 1036 om merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner var det lagt opp til at det skulle være pliktig registrering for alle mottakere av kompensasjonsmidler. I § 7, første ledd het det: *"Fra søknadsåret 2011 vil det være et krav at samtlige ledd det søkes merverdiavgiftskompensasjon for, er registrerte i Frivillighetsregisteret."*

Departementet valgte i 2011 å gi unntak fra regelen ettersom det var mange små lag og foreninger som på det tidspunktet ikke var registrert i Frivillighetsregisteret. Frivillighet Norge, LNU og NIF ga også uttrykk for at det var en utfordring at det var kostnader knyttet til registrering i Frivillighetsregisteret.

Regjeringen fjernet innmeldingsavgiften i Frivillighetsregisteret i 2014, og årsavgiften i 2015. Det er dermed gratis for organisasjonene å være innmeldt i registeret. I henhold til Lotteri- og stiftelsestilsynet er minst 16 000 av mottakerne i ordningen allerede registrert i Frivillighetsregisteret. Per 1. november 2017 er nærmere 44 000 organisasjoner registrert i Frivillighetsregisteret, og det er fortsatt et jevnt tilsig av nye organisasjoner som registrerer seg. Det viser at terskelen for registrering er betraktelig lavere enn ved innføring av merverdiavgiftskompensasjonsordningen. Frivillig sektor har tatt til orde for at departementene i større grad må ta Frivillighetsregisteret i bruk i tilskuddsforvaltning.

Departementet legger opp til at alle som mottar kompensasjon må være registrert i Frivillighetsregisteret med oppdaterte vedtekter innen 1. september 2018. Lotteri- og stiftelsestilsynet innhenter ved behov vedtekter fra Frivillighetsregisteret. Søkere, underledd og aksjeselskap plikter derfor til enhver tid å ha oppdaterte vedtekter i Frivillighetsregisteret. Krav om pliktig registrering i Frivillighetsregisteret vil innebære at forvalter vil ha organisasjonsnummer på alle mottakere i ordningen. Dette vil gi bedre kontrollmuligheter og gjøre det mulig for staten å legge til rette for ytterligere

forenklinger for underledd. På sikt vil innføring av pliktig registrering kunne bidra til økt gjenbruk av data og ytterligere forenklinger i søknadsprosessen.

2.3 Forenkling av regelverket

I følge dagens regelverk er det ulike grenser for når søker, underledd og aksjeselskap må få utarbeidet revisorrapport, benytte registrert eller statsautorisert revisor til revisjon av regnskap og gjøre fradrag i forenklet modell. Det er videre ulike grenser for søknadsmodellene og for sentralledd, underledd og aksjeselskap. Departementet foreslår å forenkle regelverket ved at det settes en felles grense på 5 mill. kroner for når søker, underledd og aksjeselskap må få utarbeidet revisorrapport, benytte registrert eller statsautorisert revisor til revisjon av regnskap og gjøre fradrag etter dagens § 11. Gjennomgangen nedenfor viser at relativt mange får lettelser samtidig som samlet søknadssum for disse er liten. Departementet mener derfor at forenklingen ikke medfører vesentlig økning i risiko samtidig som ordningen blir enklere og søkerne får lavere kostnader til bruk av revisor.

2.3.1 Lettelser i krav om revisorrapport på *den samlede søknaden* fra sentralledd, og enkeltstående som søker på vegne av aksjeselskap (avtalte kontrollhandlinger)

Som en del av kontrolltiltakene i ordningen brukes *avtalte kontrollhandlinger* som blir utført av registrert eller statsautorisert revisor. Revisor rapporterer resultatet av kontrollene i en revisorrapport. Revisorrapport må ikke forveksles med revisjonsberetning som er en isolert uttalelse om årsregnskapet. Bruken av avtalte kontrollhandlinger i ordningen innebærer at revisor skal kontrollere enkelte deler av søknadsgrunnlaget og organisasjonens interne prosess med innhenting av søknadsdata fra underledd og aksjeselskap. Revisor skal blant annet kontrollere at søknadsdata fra underledd og aksjeselskap er korrekt overført til den samlede søknaden. I følge dagens regelverk skal alle sentralledd, og enkeltstående søkere som søker på vegne av aksjeselskap, uavhengig av størrelse, få utført avtalte kontrollhandlinger. Dermed kan små sentralledd som søker på vegne av mindre underledd og enkeltstående som søker på vegne av små aksjeselskap få en kostnad til revisor som er svært høy sammenlignet med den samlede kompensasjonen de mottar. For noen kan kostnaden til revisorrapport overstige kompensasjonen disse mottar slik at de velger å ikke søke.

Departementet foreslår at kravet til revisorrapport for både forenklet og dokumentert modell skal gjelde søkere der driftskostnadene for sentralleddet, underleddene og aksjeselskapene i den samlede søknaden er på 5 mill. kroner eller mer. I søknadsåret 2016 ville denne lettelsen i regelverket omfattet 51 søkere. Totalt søknadsbeløp for disse var 8,5 mill. kroner. Forenklingen vil omfatte relativt mange søkere samtidig som samlet søknadssum for disse utgjør en svært liten del av den samlede søknadssummen som i 2016 var på 1,72 mrd. kroner. Forenklingen kan medføre at flere små sentralledd vil søke om kompensasjon.

2.3.2 Lettelser i krav om revisorrapport i dokumentert modell for søkere, underledd og aksjeselskap *sin egen* søknadsdokumentasjon (avtalte kontrollhandlinger)

I forenklet modell ifølge dagens regelverk skal søker, underledd og aksjeselskap som har over 5 mill. kroner i driftskostnader få utført avtalte kontrollhandlinger på *sin*

søknadsdokumentasjon. I dokumentert modell er grensen på 3 mill. kroner. Departementet legger opp til at krav til revisorrapport for søker, underledd og aksjeselskap som søker etter dokumentert modell skal økes fra 3 til 5 mill. kroner. I 2016 var det 6 organisasjoner med en samlet søknadssum på 1,6 mill. kroner som søkte etter dokumentert modell og som hadde driftskostnader mellom 3 mill. kroner og 5 mill. kroner. Forenklingen vil derfor ha minimal betydning for risiko i ordningen.

2.3.3 Lettelser i krav om bruk av statsautorisert eller registrert revisor (revisjonsberetning)

I forenklet modell ifølge dagens regelverk kan regnskapet for søkere, underledd og aksjeselskap som har mindre enn 5 mill. kroner i totale driftskostnader revideres av valgt revisor. I dokumentert modell er grensen for bruk av valgt revisor 3 mill. kroner. Departementet foreslår at også enkeltstående søkere, sentralledd, underledd og aksjeselskap som søker etter dokumentert modell kan bruke valgt revisor til revisjon av regnskapet dersom de har mindre enn 5 mill. kroner i totale driftskostnader. Adgangen til bruk av valgt revisor faller bort dersom det etter regnskapsloven, særlovgivning eller som følge av vedtekter eller interne lover i organisasjonen stilles krav om å benytte registrert eller statsautorisert revisor ved revisjon av regnskapet. I søknadsåret 2016 var det seks organisasjoner som søkte etter dokumentert modell og som hadde driftskostnader mellom 3 mill. kroner og 5 mill. kroner. Alle disse var enkeltstående søkere og hadde en samlet søknadssum på 1,6 mill. kroner. Forenklingen vil derfor ha minimal betydning for risiko i ordningen.

2.3.4 Lettelser i krav til fradrag i forenklet modell

Sentralledd og aksjeselskap skal uavhengig av størrelsen på totale driftskostnader gjøre fradrag jf. dagens forskrift § 11. Enkeltstående søkere som har 1 mill. kroner eller mer i totale driftskostnader og underledd som har 5 mill. kroner eller mer i totale driftskostnader skal også gjøre fradrag etter dagens § 11. I 2016 var det 20 599 underledd i forenklet modell som ikke måtte gjøre fradrag, da de hadde mindre enn 5 mill. kroner i driftskostnader, mens 767 enkeltstående søkere med under 5 mill. kroner i driftskostnader var pålagt å gjøre fradrag. Departementet foreslår at kravet om å gjøre fradrag etter § 11 settes til 5 mill. kroner for alle organisasjoner som deltar i ordningen.

Samlet vil harmonisering av plikt til å gjøre fradrag ifølge dagens § 11 til 5 mill. kroner i totale driftskostnader medføre at søknadssummen i forenklet modell i søknadsåret 2016 ville økt med ca. 8,3 mill. kroner. Dette utgjør 0,52 prosent av *godkjent* søknadssum i forenklet modell i 2016 på 1,61 mrd. kroner. Departementet vurderer at forslaget beløpsmessig har liten effekt i forhold til antall organisasjoner som får et enklere regelverk. Endringen vil lette den økonomiske og administrative byrden for små sentralledd, enkeltstående organisasjoner og aksjeselskap og sikre likebehandling med små underledd. Harmoniseringen av kravene vil gjøre ordningen enklere og regelverket mer oversiktlig.

2.3.5 Minstegrenser

I dagens regelverk er minstegrensen for å motta kompensasjon etter forenklet modell ifølge dagens forskrift § 8 på 200 000 kroner i søknadsgrunnlag og i dokumentert

modell 14 000 kroner i søknadsberettigede merverdiavgiftskostnader. I 2013 ble minstegrensen i forenklet modell redusert fra 300 000 kroner i søknadsgrunnlag til 200 000 kroner og i dokumentert modell fra 21 000 kroner i søknadsberettigede merverdiavgiftskostnader til 14 000 kroner. Hensikten var å gjøre ordningen mer tilgjengelig for små enkeltstående organisasjoner.

Underledd og aksjeselskaper søker gjennom sentralledet og har dermed ikke noen minstegrense. I søknadsåret 2016 var det 11 473 underledd som søkte etter forenklet modell og som hadde søknadsgrunnlag under 200 000 kroner og disse mottok til sammen 50,7 mill. kroner. I dokumentert modell var det 122 underledd som hadde under 14 000 kroner i søknadsberettigede merverdiavgiftskostnader og disse mottok til sammen 0,7 mill. kroner. Dette viser at ordningen er viktig og relevant for små organisasjoner.

Departementet foreslår derfor å redusere minstegrensen i forenklet modell fra 200 000 kroner i søknadsgrunnlag til 100 000 kroner og i dokumentert modell fra 14 000 kroner i søknadsberettigede merverdiavgiftskostnader til 7 000 kroner. Et søknadsgrunnlag på 100 000 kroner i forenklet modell gir et søknadsbeløp på 7 000 kroner. En reduksjon i minstegrensene vil bidra ytterligere til å gjøre ordningen tilgjengelig for små enkeltstående organisasjoner samtidig som det ikke forventes å medføre en vesentlig økning i søknadssum.

2.4 Endringer for å støtte opp under formål med ordningen

Formålet med ordningen er å fremme frivillig aktivitet. Departementet foreslår enkelte presiseringer i regelverket for å støtte under formålet med ordningen.

2.4.1 Administrasjonstilskudd til sentralledet

I gjeldende regelverk kan sentralledet ta inntil 1 prosent i administrasjonstilskudd for å administrere og koordinere søknadsprosessen på vegne av underledd og aksjeselskap. Da ordningen ble innført i 2010 var bevilgningen på 396 mill. kroner. I 2017 er ordningen på 1,3 mrd. kroner. Departementet vurderer det som naturlig å vurdere nivået på administrasjonstilskuddet med bakgrunn i totaløkningen i ordningen. Målet med forslaget er ikke å ramme organisasjoner med liten administrasjon, men å sikre at nivået på det enkelte administrasjonstilskudd ikke blir for høyt. Departementet foreslår derfor å opprettholde satsen på 1 prosent, men legger opp til at det settes en øvre grense for hva en enkeltorganisasjon kan motta i administrasjonstilskudd. Departementet foreslår at det innføres en øvre grense for administrasjonstilskudd på 4 mill. kroner.

2.4.2 Privatøkonomiske interesser

Det er ikke intensjonen med ordningen at privatøkonomiske interesser eller virksomhet av privat karakter skal motta kompensasjon. For å sikre at midlene kommer reell frivillig virksomhet til gode vil departementet tydeliggjøre dette i forskrift. I dagens ordning kan for eksempel ikke veilag eller antennelag motta kompensasjon, da disse arbeider for medlemmenes privatøkonomiske interesser. Tilsvarende skal heller ikke organisasjoner motta kompensasjon for kostnader knyttet til vedlikehold av

fellesarealer og andre kostnader knyttet til bolig, vedlikehold og snøbrøyting av private veier og andre kostnader knyttet til private eiendeler, interesser ol. Dermed skal heller ikke kostnader knyttet til å tilby båt plass til medlemmer i en båtforening gi grunnlag for kompensasjon. Kostnader forbundet med å eie og drifte en båt herunder kostnader med båt plass anses for å være av privatøkonomisk interesse og et behov av privat karakter. En båtforening som disponerer friareal som ikke er åpen for allmennheten skal ikke motta kompensasjon. En båtforening kan imidlertid motta kompensasjon for kostnader knyttet til den øvrige virksomheten i foreningen så lenge kravene i forskriften er oppfylt. Tilsvarende skal en båtforening som legger til rette for aktivitet i sjøen ved at ikke-medlemmer også kan bruke området kunne søke kompensasjon for kostnader som ikke er knyttet til å tilby båtplasser til medlemmer.

2.4.3 Aksjeselskap

Aksjeselskaper som eies fullt ut av en eller flere frivillige organisasjoner som alle er kompensasjonsberettiget kan i dag inngå i søknadsgrunnlaget for et sentralledd eller en enkeltstående søker. Et av kriteriene er at det kan dokumenteres at frivillig innsats er en viktig del av virksomheten i aksjeselskapet, jf. § 5 i dagens forskrift. I 2016 mottok aksjeselskap 16,3 mill. kroner fra ordningen. Mange frivillige organisasjoner organiserer deler av sin virksomhet i aksjeselskap, og departementet legger derfor til grunn at aksjeselskap fortsatt skal inngå i ordningen.

Det er imidlertid to forhold som har vist seg utfordrende i vurdering av aksjeselskap i ordningen: 1) Tilhører den frivillige innsatsen aksjeselskapet eller eierorganisasjonen? Medlemmer i eierorganisasjonen kan utføre frivillig innsats både i eierorganisasjonen og aksjeselskapet. Den samme frivillige innsatsen (aktiviteten) kan imidlertid ikke benyttes til å dokumentere forskriftens krav om tilstrekkelig grad av frivillig innsats både i eierorganisasjonen og aksjeselskapet. Det er kun frivillig innsats knyttet til selve virksomheten i aksjeselskapet som kan legges til grunn.

Departementet vurderer at det vil være krevende å avgrense ordningen til visse typer aksjeselskap basert på hvilken aktivitet disse utfører. I den grad det skal skilles mellom ulike typer selskaper, bør avgrensningen basere seg på hvorvidt de enkelte selskapene oppfyller kravene til frivillig innsats. Kravet til frivillig innsats i dagens regelverk er likt for aksjeselskaper som for andre mottakere i ordningen. Grunnet utfordringer med å dokumentere om frivillig innsats er en viktig del av virksomheten i aksjeselskap foreslår departementet å stille tydeligere krav til dokumentasjon. Hensikten er å tydeliggjøre at frivillig innsats skal være en viktig del av *selve* driften av virksomheten i aksjeselskapet og at den frivillige innsatsen i eierorganisasjonen ikke kan overføres til aksjeselskapet. Det foreslås derfor at aksjeselskap som en del av søknadsdokumentasjonen skal fylle ut et egenerklæringsskjema om hvilke aktiviteter aksjeselskapet driver og hva den frivillige innsatsen består av, jf. § 11, femte ledd i utkast til ny forskrift. Risiko for dobbeltkompensasjon er adressert gjennom forslag til endringer under avsnitt 2.3.9.

2.4.4 Lukkede organisasjoner

Formålet med ordningen er å fremme frivillig aktivitet. I forslag til nytt regelverk om Norsk Tippings overskudd til samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner heter det

at *"lukkede organisasjoner er ikke åpne for allmennheten og skal ikke motta tilskudd. Det innebærer eksempelvis at organisasjoner der eksisterende medlemmer skal godkjenne nye medlemmer ikke regnes som støtteberettiget"*, jf. høringsnotat av 16. august punkt 3.2.3. Departementet legger opp til at lukkede organisasjoner ikke skal motta kompensasjon. Lukkede organisasjoner defineres her som organisasjoner som ikke er åpne for allmennheten hvor dette ellers hadde vært naturlig. Slike organisasjoner kjennetegnes ved at nye medlemmer må anbefales eller inviteres av eksisterende medlemmer og eventuelt at nye medlemmer må kunne vise til visse kvalifikasjoner som godt omdømme ol. I 2016 mottok såkalte lukkede organisasjoner nærmere 20 mill. kroner fra ordningen.

2.4.5 Lukket krets

Virksomhet som i for stor grad ivaretar interessene til, eller kommer en for snever gruppe av personer til gode (lukket krets) skal ikke motta kompensasjon. Virksomhet som ivaretar interessene til en lukket krets fremmer ikke frivillig aktivitet. Det vil også være for tett knytning mellom den frivillige innsatsen og gjenytelser i en lukket krets. I forslag til nytt regelverk om Grasrotandelen heter det blant annet: *"Enheter som kun ivaretar interessene til en lukket krets og/eller som arbeider for å sikre egen økonomisk gevinst eller på annen måte arbeider for å dra personlige fordeler på vegne av medlemmene, regnes ikke som allmenntilgitt"*, jf. høringsnotat av 15. august punkt 2.2.3. Departementet legger opp til en harmonisering med regelverk om grasrotandel på dette punktet.

2.4.6 Paraplyorganisasjoner og krav om frivillig innsats

I dagens regelverk skal alle søkere dokumentere at frivillig innsats er en viktig del av virksomheten. For søkere som er sentralledd vil den samlede frivillige innsatsen hos sentralleddet og underleddene legges til grunn ved vurderingen om virksomheten i tilstrekkelig grad er basert på frivillig innsats. Paraplyorganisasjoner har ikke underledd, men medlemmer som er selvstendige organisasjoner som søker om kompensasjon på egen hånd. Forvaltningspraksis i henhold til dagens regelverk har vært at paraplyorganisasjoner kan motta kompensasjon.

Paraplyorganisasjonen arbeider på vegne av medlemsorganisasjonene, som oftest overfor myndighetene og kan derfor ivareta en viktig funksjon for organisasjonene. Selv om aktiviteten i en paraplyorganisasjon isolert sett ikke oppfyller kravet til frivillig innsats, vil innsatsen overfor medlemsorganisasjonene *kunne* legge til rette for og bidra til økt frivillig innsats. Departementet legger derfor opp til at dagens praksis i hovedsak videreføres for paraplyorganisasjonene, men at regelverket tydeliggjøres på dette punktet. Det er et krav at medlemsorganisasjonene i paraplyorganisasjonen fyller vilkårene for å motta kompensasjon. Dersom frivillig innsats ikke er en viktig del av virksomheten i selve paraplyorganisasjonen, kan forvalter legge vekt på antall medlemsorganisasjoner og den samlede virksomheten hos disse. Videre kan forvalter legge vekt på type tjenester og støtte paraplyorganisasjonen yter medlemmene.

2.4.7 Kostnader i utlandet

Ordningen skal kompensere for kostnader som frivillige organisasjoner har til merverdiavgift ved kjøp av varer og tjenester. Kostnader til norsk merverdiavgift kan oppstå ved kjøp av varer eller tjenester i Norge, merverdiavgift på varer ved import eller merverdiavgift beregnet på kjøp av fjernleverbare tjenester. For å ta hensyn til at det er norsk merverdiavgift som skal kompenseres skal det etter dagens regelverk gjøres fradrag for kontantoverføringer til egen organisasjon og samarbeidspartnere i utlandet, samt lønnskostnader knyttet til personell stasjonert i utlandet. I den forenklete modellen er det kostnader forbrukt i Norge som skal være grunnlaget for beregningen av kompensasjonen.

Erfaring fra forvaltning av ordningen viser at det er ulik forståelse av dagens ordlyd om utlandskostnader blant søkere. For å sikre en ensartet praksis skal det gjøres fradrag for kontantoverføringer, personellkostnader og for øvrige kjøp av varer og tjenester som er forbrukt i utlandet. Lønnskostnader til personell stasjonert i utlandet, som blir utbetalt til konto i Norge skal trekkes fra i tråd med gjeldende praksis. Tilsvarende skal reise- og oppholdskostnader i utlandet trekkes ut selv om det går via et norsk reiseselskap. Varer og tjenester som er importert fra utlandet, skal inngå i grunnlaget for søknaden så lenge varen og/eller tjenesten er forbrukt i Norge. Målet er å tydeliggjøre hvilke kostnader som skal trekkes ut og dermed sikre likebehandling av søkere.

2.4.8 Utleie egen organisasjon

Kompensasjon ytes i dag ikke til drifts- og vedlikeholdskostnader som gjelder bygg, anlegg eller annen fast eiendom for utleie, med unntak av utleie til andre ledd eller aksjeselskap i samme organisasjon som kommer innenfor målgruppen for ordningen. Erfaringer viser at enkelte organisasjoner, deriblant en rekke aksjeselskap eier og drifter anlegg og bygninger som leies ut videre til andre ledd i organisasjonen. Kostnader knyttet til bygget kan da bli kompensert dobbelt dersom leietaker også deltar i ordningen, ved at sentralleddet eller aksjeselskapet først får kompensert drifts- og vedlikeholdskostnader og at leietaker deretter får kompensert de samme kostnadene gjennom husleien. For å unngå dobbeltkompensasjon foreslår departementet å fjerne unntaket om at kostnader til utleie internt i organisasjonen gis kompensasjon.

3. EØS-avtalens regler om offentlig støtte

Det gis etter gjeldende regelverk ikke kompensasjon for merverdiavgiftskostnader for virksomhet som driver økonomisk aktivitet og hvor denne aktiviteten kan være i konkurranse med virksomheter som ikke er kompensasjonsberettiget jf. § 3 femte ledd bokstav d. Ifølge statsstøttereglene i EØS-avtalen som primært fremgår av artikkel 61 skal ikke statsstøtte vri eller true med å vri konkurransen eller påvirke samhandelen. Nærings- og fiskeridepartementets veileder til EØS-avtalens regler om offentlig støtte er lagt til grunn ved vurdering av om kompensasjon vil bryte med statsstøttereglene.

Det kan ikke gis kompensasjon til økonomisk aktivitet som kan være i konkurranse med virksomheter som ikke er kompensasjonsberettiget. Organisasjoner som har

virksomhet som rammes av statsstøtteforbudet kan søke kompensasjon for den øvrige delen av virksomheten. For å sikre at kompensasjonen ikke krysssubsidiierer virksomhet som rammes av statsstøtteforbudet skal det føres separat regnskap for denne virksomheten. Mottakerne må ha interne retningslinjer som sikrer at felleskostnader fordeles på en forholdsmessig måte mellom den delen av virksomheten som rammes av statsstøtteforbudet og den øvrige virksomheten. Transaksjoner mellom den økonomiske og ikke-økonomiske virksomheten skal baseres på forretningsmessige vilkår.

4. Nærmere om de enkelte bestemmelsene i forslaget til ny forskrift

Til § 1.

Formålet med ordningen videreføres; å fremme frivillig aktivitet.

Til § 2.

Definisjon av paraplyorganisasjoner og søknadsgrunnlag innlemmes i § 2. Gjeldende regelverk videreføres.

Til § 3.

Rettssubjektet Den norske kirke og andre organisasjoner som i Enhetsregisteret har organisasjonsformen Den Norske kirke har ikke registreringsrett i Frivillighetsregisteret og inngår ikke i målgruppen for ordningen. Dette prinsippet videreføres men presiseres i forskriften. Virksomhet som gir privatøkonomiske fordeler eller dekker det som normalt ansees å være kostnader av privat karakter er ikke kompensasjonsberettiget, og presiseres nå i forskrift. Nærings, yrkes- og arbeidslivsorganisasjoner og mottar ikke kompensasjon. Etter forvaltningspraksis mottar ikke studieforbund kompensasjon. For å unngå uklarheter på dette punkt, innlemmes studieforbund i forskriftstekst. Organisasjoner som er under konkursbehandling skal ikke kunne motta kompensasjon. I tråd med formål for ordningen om å fremme frivillig aktivitet skal ikke lukkede organisasjoner eller lukket krets kunne motta kompensasjon.

Til § 4.

Minstegrensen reduseres og settes til 100 000 kroner i forenklet modell og 7 000 kroner i søknadsberettigede merverdiavgiftskostnader i dokumentert modell.

Til § 5

Søkere, underledd og aksjeselskap må være registrert i Frivillighetsregisteret med innen søknadsfristen 1. september og ved utbetalingstidspunktet. Organisasjonen må drive i tråd med vedtektene. Lotteri- og stiftelsestilsynet vil ved behov innhente vedtekter fra Frivillighetsregisteret. Det er derfor et krav at søkere, underledd og aksjeselskap må ha registrert oppdaterte vedtekter i Frivillighetsregisteret, jf. frivillighetsregisterloven § 6 andre ledd.

Forvalter kan legge til grunn frivillig innsats hos medlemsorganisasjonene i vurderingen av paraplyorganisasjoner.

Til § 6

Kompensasjon ytes i dag ikke til drifts- og vedlikeholdskostnader som gjelder bygg, anlegg eller annen fast eiendom for utleie, med unntak av utleie til underledd i egen organisasjon. For å unngå dobbelkompensasjon fjernes unntaket om at kostnader til utleie internt i organisasjonen gis kompensasjon.

§ 7

Gjeldende rett videreføres.

§ 8

I forenklet modell beregnes det 8 prosent søknadsbeløp av de første 5 mill. kroner i søknadsgrunnlag og deretter 6 prosent søknadsbeløp av søknadsgrunnlag over 5 mill. kroner. Gjeldende rett for fradragposter i forenklet modell videreføres i hovedsak. Fradragsposten for utlandskostnader tydeliggjøres for å sikre likebehandling av søkere. Plikt til å gjøre fradrag etter dagens § 11 harmoniseres til 5 mill. kroner i totale driftskostnader.

§ 9

Gjeldende rett videreføres for dokumentert modell.

§ 10

Gjeldende rett videreføres i hovedsak om sentralleddets plikter. Lotteri- og stiftelsestilsynet gis hjemmel til å kunne vurdere underleddets søknad dersom sentralleddet ikke har oppfylt sine plikter overfor disse.

Procentsatsen for administrasjonstilskuddet videreføres i praksis, men det settes en øvre grense for hva en enkeltorganisasjon kan motta i administrasjonstilskudd. Denne settes til 4 mill. kroner.

§ 11

Gjeldende rett videreføres i praksis, men det tydeliggjøres i forskrift at underledd skal rapportere både driftskostnader og fradragposter. Det innføres et særskilt egenerklæringsskjema for aksjeselskap.

§ 12

Det innføres krav om skjema om egenerklæring for aksjeselskap.

§ 13

Grensene for bruk av autorisert revisor harmoniseres til 5 mill. kroner for forenklet og dokumentert modell.

§ 14

Grensene for å få utarbeidet revisorrapport harmoniseres til 5 mill. kroner for søkere, underledd og aksjeselskap.

§ 15

Gjeldende rett videreføres. EØS-avtalens regler om statsstøtte tydeliggjøres ved at forbudet mot krysssubsidierting tas inn i regelverket.

§ 16

Søkere plikter å melde fra til Lotteri- og stiftelsestilsynet dersom søker oppdager feil ved søknad eller har fått utbetalt uberettiget kompensasjon.

§ 17

Lotteri- og stiftelsestilsynet gis noe utvidede fullmakter for å kunne kreve tilbake kompensasjon i tilfeller hvor det er utbetalt uriktig kompensasjon, eller dersom kompensasjonen ikke brukes etter forutsetningene i forskriften.

§ 18

Lotterinemda skal fortsatt være klageinstans.

§ 19

Gjeldende rett videreføres. I særskilte tilfeller kan det allikevel pålegges en organisasjon lengre oppbevaringsplikt.

§ 20

Gjeldende rett videreføres.

§ 21

Forskriften skal tre i kraft fra søknadsåret 2018.

5. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Forslaget medfører at flertallet av organisasjonene får noe høyere kompensasjon, mens et fåtall organisasjoner får noe mindre. Dette er drøftet med Frivillighet Norge, NIF og LNU i referansegruppen for ordningen. Flere av de store organisasjoner som vil motta mindre i kompensasjon til sentralleddet vil kunne motta mer midler til egne underledd i forslag til ny beregningsmodell. Det vil fortsatt være mulig for organisasjonene å søke etter dokumentert modell.

Forslag til øvrige justeringer kan innebære at noen enkeltorganisasjoner som får midler i dagens ordning ikke lengre vil kunne ta del i ordningen. Dette gjelder blant annet lukkede organisasjoner. Forslaget vil bidra til at mer midler gjøres tilgjengelig for frivillig virksomhet i tråd med formålet. Forslag om harmonisering av plikt til å gjøre fradrag etter § 11 til 5 mill. kroner i totale driftskostnader medfører at søknadssummen i forenklet modell anslagsvis vil kunne øke med rundt 0,5 prosent av godkjent søknadssum. Forslag om innstramming i regelverket om lukkede organisasjoner vil bidra til en anslagsvis reduksjon i søknadssum på 1,5 prosent.

Lotteri- og stiftelsestilsynets hjemmel styrkes noe for å hindre misbruk av ordningen fra enheter som ikke er reelle frivillige foreninger eller lag. Lotteri- og stiftelsestilsynets tilsynsvirksomhet finansieres gjennom virksomhetens ordinære drift.

Forslaget medfører ingen økonomiske eller administrative konsekvenser for staten.

6. IKRAFTTREDELSE AV FORSKRIFTEN

Ny forskrift skal tre i kraft fra xx.xx.2018 og erstatter forskrift 15. april 2013 nr. 386 om merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner.

Forslag til ny forskrift følger som vedlegg.