

TROMS FYLKESKOMMUNE
Økonomisenteret

Det Kongelige finansdepartement
Postboks 8008 Dep

0030 OSLO

FINANSDEPARTEMENTET	
SAKSNR:	2002/159-33
ARKIVNR:	

SØ

Deres ref.	Saknr.	Telefaks	Dato
	03/00822	77 62 33 16	04.04.03
Vår ref.	Arkiv	Tlf. dir.innvalg	Saksbehandler
008164/03	221	77 62 33 06	Randi Sørbøe

Oppgis ved alle henv.

**HØRING - NOU 2003: 3 MERVERDIAVGIFTEN OG KOMMUNENE -
KONKURRANSEVRIDNINGER MELLOM KOMMUNER OG PRIVATE**

Troms fylkeskommune viser til Finansdepartementets brev av 16.01.03 vedrørende ovennevnte.

Kommunemomsutvalgets utredning ble behandlet i Fylkesutvalget i Troms i møte den 24.03.2003 hvor det ble fattet slikt vedtak:

Fylkesutvalget i Troms har vurdert Finansdepartementets forslag til momskompensasjonsordningen for kommunesektoren og NOU 2003:3 "Merverdiavgiften og kommunene". Fylkesutvalget anser at hensikten med forslaget og utredningen er å motivere for kjøp fra private av det som tidligere har vært offentlig tjenesteproduksjon, og dette er en politikk som fylkesutvalget prinsipielt er uenig i.

- 1. Fylkesutvalget støtter Kommunemomsutvalget i at en modell med en generell kompensasjonsordning synes å være den beste løsning dersom man skal likestille kommunal egenproduksjon og kjøp av tjenester i forhold til merverdiavgiften.*
- 2. Fylkesutvalget legger imidlertid til grunn at finansiering av ordningen ikke må skape uheldige omfordelingsvirkninger mellom kommunene, ved at trekket baseres på aktivitet utover "et normalår" eller i disfavør av kommuneøkonomien i distriktene hvor det er få private aktører i markedet og dermed høyere kostnad.*

Fylkesutvalget legger videre til grunn at et evt. rammetrekk for å finansiere ordningen for fylkeskommunenes del må korrigeres for aktivitet relatert til spesialisthelsereformen og også den forestående sosialreformen.

Ei arbeidsgruppe oppnevnt av fylkesrådmannen har utarbeidet en høringsrapport med sammendrag av kommunemomsutvalgets utredning.

./. Arbeidsgruppas høringsrapport følger som vedlegg.

Med vennlig hilsen

Randi Sørbøe e.f.
Saksbehandler

Kopi: Fylkesrevisjonen

1. INNLEDNING	2
1.1 Høring	2
1.2 Arbeidsgruppen	2
2. SAMMENDRAG AV UTREDNINGEN OG UTVALGETS ANBEFALINGER.....	3
2.1 Utvidet merverdiavgiftsplikt for kommunale virksomheter	3
2.2 Generell kompensasjonsordning utenfor merverdiavgiftssystemet	4
2.3 Begrenset kompensasjonsordning utenfor merverdiavgiftssystemet	5
2.4 Utvidet fradragsrett for inngående avgift	5
3. GENERELL KOMPENSASJONSORDNING - AKTUELLE PROBLEM- STILLINGER KNYTTET TIL UTVALGETS ANBEFALING OG UTFORMINGEN AV DENNE	6
3.1 Ordningen utvides til å gjelde alle varer og tjenester	6
3.2 Det innføres hyppigere innberetningsrutiner	6
3.3 Det innføres mindre detaljerte dokumentasjonskrav	7
3.4 Regnskapsmessig håndtering som fradragsordning - nettoføring	7
3.5 Refusjonskrav oppstår og inntektsføres samme sted.....	7
3.6 Ordningen omfatter private og ideelle virksomheter som inngår i offentlige planer ...	8
4. FORDELER OG ULEMPER KNYTTET TIL DEN FORESLÅTTE FINANSIERING AV ORDNINGEN	8
5. MULIGE PROBLEMSTILLINGER KNYTTET TIL DE ANDRE LØSNINGER PÅ KONKURRANSEVRIDNINGENE SOM ER SKISSET	9
5.1 Utvidet merverdiavgiftsplikt og konkurransevridding	9
5.2 Begrenset kompensasjonsordning	10
5.3 Utvidet fradragsrett for inngående merverdiavgift.....	10
6. ARBEIDSGRUPPENS KONKLUSJONER TIL HØRINGEN	10

1. INNLEDNING

1.1 Høring

Store deler av kommunal virksomhet er utenfor merverdiavgiftssystemet. Dette skyldes blant annet at kommunale virksomheter ofte er finansiert gjennom bevilgninger, de driver virksomhet som er unntatt fra merverdiavgiftsplikten og det er særskilte unntak som kommer til anvendelse blant annet for kommunale virksomheter ved dekning av eget behov. Virksomheter som ikke er avgiftspliktige, har ikke fradragsrett for merverdiavgiften på anskaffelsene. Dette gir økonomisk motiv til å produsere varer og tjenester med egne ansatte.

På denne måten oppstår det konkurransevriddinger i disfavør av private virksomheter som er avgiftspliktige.

Regjeringen har nå sendt ut på høring et reformforslag for å sikre reell konkurranse om kommunale tjenester gjeldende fra 1. januar 2004.

I brev av 16. januar 2003 ber Finansdepartementet om høringsuttalelser på NOU 2003: 3 *Merverdiavgiften og kommunene – Konkurransevriddinger mellom kommuner og private.*

Høringsfristen er satt til 16. april 2003.

I sitt brev viser departementet til at det skal foreslås en ordning som nøytraliserer merverdiavgiften for kommunene og ber særlig om synspunkter på utvalgets forslag om en generell kompensasjonsordning og utformingen av denne. Forslaget fra utvalget tar ikke stilling til konkurranseutsetting som sådan, og departementet er ikke ute etter synspunkter på konkurranseutsetting av kommunale tjenester i denne sammenheng.

1.2 Arbeidsgruppen

Fylkesrådmannen har nedsatt ei arbeidsgruppe for å utarbeide en rapporten som skal gi grunnlag for en høringsuttalelse fra Troms fylkeskommune.

Arbeidsgruppen har slik sammensetning:

- Randi Sørbøe, økonomisenteret, leder,
- Jan Vidar Henriksen, økonomisenteret, regnskap,
- Chen Shangquan, økonomisenteret, budsjett,
- Jonny Jensen, økonomisenteret, innkjøp
- Ottar Svensen, Senja videregående skole.

Fylkesrevisjonen var invitert til å delta som observatør i arbeidet.

2. SAMMENDRAG AV UTREDNINGEN OG UTVALGETS ANBEFALINGER

Utredningen er utarbeidet av Kommunemomsutvalget, oppnevnt den 11. januar 2002, for å vurdere løsninger som likestiller kommunal egenproduksjon og kjøp av tjenester i forhold til merverdiavgiften. Utvalget har vurdert ulike løsninger for å motvirke konkurransevridningene.

Utvalget anbefaler en overgang fra dagens begrensede kompensasjonsordning, til en generell kompensasjonsordning for kommunesektoren (utenfor merverdiavgiftssystemet) gjeldende på alle innkjøp av varer og tjenester.

Kommunemomsutvalget har i sin utredning, NOU 2003:3, vurdert følgende modeller nærmere:

- Utvidet merverdiavgiftsplikt
- Generell kompensasjonsordning utenfor merverdiavgiftssystemet
- Begrenset kompensasjonsordning utenfor merverdiavgiftssystemet
- Utvidet fradragsrett for inngående merverdiavgift

De ulike modellene er vurdert opp mot flere kriterier som har vært sentrale i utvalgets vurderinger av de alternative løsningene. Utvalget har særlig lagt vekt på i hvilken grad de ulike alternativene:

- *bidrar til å redusere konkurransevridninger mellom kommunenes egenproduksjon og kjøp fra andre*
- *ikke medfører nye konkurransevridninger mellom kommunale og private produsenter av samme type tjenester*
- *gir nøytrale regler for ulike kommunale samarbeidsformer*
- *sikrer prinsippet om merverdiavgiften som en generell skatt på innenlands forbruk av varer og tjenester*
- *er robust over tid*
- *ikke medfører økte administrative kostnader*
- *er i samsvar med prinsippet om lokalt selvstyre og lovgivningen som ivaretar dette ikke strider mot forpliktelser i EØS-avtalen*
- *ikke strider mot EUs regelverk på merverdiavgiftsområdet*

Kort om de ulike modellene :

2.1 Utvidet merverdiavgiftsplikt for kommunale virksomheter

Utvalget mener at et nøytralt merverdiavgiftssystem bør være generelt og omfatte alle varer og tjenester og alle produsenter, både private og offentlige virksomheter. Dette vil sikre merverdiavgiften som en generell skatt på forbruk. Merverdiavgiftsreformen 2001 var et skritt i retning av et generelt system, men Norge har fortsatt et snevrere avgiftsgrunnlag enn de fleste andre land som praktiserer et merverdiavgiftssystem.

Begrunnelsen for å holde sentrale velferdstjenester som helsetjenester, sosiale tjenester og undervisningstjenester utenfor merverdiavgiftssystemet, har blant annet vært at disse tjenestene tradisjonelt sett har vært produsert av det offentlige og vært skattefinansiert.

Utvalget mener en slik modell ikke er gjennomførbar som en generell løsning på konkurransevriddingene med dagens finansiering og organisering av velferdstjenestene.

Etter utvalgets mening kan en gradvis utvidelse av merverdiavgiftsplikten for kommunale virksomheter motvirke konkurransevriddingene på sikt, men vil ikke være egnet som et generelt virkemiddel for å motvirke de konkurransevriddingene som eksisterer i dag.

2.2 Generell kompensasjonsordning utenfor merverdiavgiftssystemet

En generell kompensasjonsordning innebærer at den kompensasjonsberettigede virksomheten (kommunen) får på grunnlag av innsendte kompensasjonskrav tilbakebetalt merverdiavgiften på alle kjøp av varer og tjenester. En generell kompensasjonsordning som gjelder alle varer og tjenester, vil i utgangspunktet innebære at det kompenseres fullt ut for all merverdiavgift som kommuner og fylkeskommuner betaler. Dermed vil ikke merverdiavgiften i seg selv gi motiv til å produsere tjenestene med egne ansatte.

Økonomisk sett vil en generell kompensasjonsordning tilsvare en løsning innenfor merverdiavgiftssystemet med utvidet fradragrett. Kommunene får fradragrett for inngående merverdiavgift på alle kjøp av varer og tjenester selv om avgiftsbeløpet ikke kan henføres til kommunenes avgiftspliktige omsetningsvirksomhet.

Utvalget har vurdert finansieringen og anbefaler at ordningen finansieres ved å redusere kommunesektorens frie inntekter slik at det i minst mulig grad skapes omfordeling mellom kommuner. En slik finansiering sikrer uavhengighet mellom den enkelte kommunes bidrag til finansiering av ordningen og kommunens kompensasjon. Arbeidsgruppen har sett nærmere på finansieringen under pkt. 4.

En generell kompensasjonsordning representerer for øvrig en tilfredsstillende løsning i forhold til utvalgets øvrige kriterier. Ordningen synes å være relativt robust i forhold til en utvikling med økt konkurranse fra private, og synes å gi relativt lave administrative kostnader sammenliknet med dagens ordning. Ordningen synes heller ikke å komme i konflikt med EUs merverdiavgiftsregelverk.

For å sikre at det ikke oppstår nye konkurransevriddinger, har utvalget foreslått at ordningen også skal gjelde for en del private og ideelle virksomheter. I tillegg har de foreslått spesiell håndtering for mulige nye konkurransevriddinger når det gjelder utleie av fast eiendom.

Utvalget har anbefalt en generell kompensasjonsordning utenfor merverdiavgiftssystemet. Dette tilsvarer ordningene i våre naboland Sverige, Danmark og Finland.

Arbeidsgruppen har drøftet aktuelle problemstillinger knyttet til utvalgets anbefaling under pkt. 3 nedenfor.

2.3 Begrenset kompensasjonsordning utenfor merverdiavgiftssystemet

Utvalget har også vurdert en begrenset kompensasjonsordning ved å utvide dagens kompensasjonsordning til enkelte tjenester hvor en anser at merverdiavgiften kan gi konkurransevidringer.

Ved en slik utvidelse av dagens ordning, forutsettes det at en beholder et system hvor det gis kompensasjon for sjablonmessig fastsatte kompensasjonssatser som gjenspeiler tjenesteelementet i de ulike leveransene. Dermed kompenseres det i utgangspunktet kun for tjenesteelementet i leveransen. Det er tjenesteelementet som utgjør konkurransevidringen mellom produksjon med egne ansatte og kjøp fra private.

Utvalget anser det som svært vanskelig å komme fram til en liste over avgrensede tjenester som skal omfattes av en begrenset ordning, og det kan derfor være betydelig problemer knyttet til en slik modell, som i praksis gjør den lite egnet som et generelt virkemiddel for å motvirke konkurransevidringer.

En kompensasjonsordning som er begrenset til enkelte tjenester hvor det kan være konkurransevidringer mellom kommunale og private produsenter, vil være lite robust overfor en utvikling hvor det på stadig flere tjenesteområdet kommer private konkurrenter inn på markeder hvor offentlige tradisjonelt har vært enerådende.

En begrenset utvidelse av dagens ordning til å omfatte flere tjenester med sjablonmessig fastsatte kompensasjonssatser, vil gi et system som fremstår som komplisert å administrere.

Utvalget har påpekt en del svakheter ved dagens kompensasjonsordning, og de har ikke tilrådd utvidelse av den modellen som vi har i dag.

2.4 Utvidet fradragsrett for inngående avgift

Utvalget har til slutt sett nærmere på en modell med utvidet fradragsrett for inngående merverdiavgift. Dette er en løsning innenfor merverdiavgiftssystemet og kan utformes slik at kommunene i prinsippet gis rett til fradrag for inngående merverdiavgift på alle anskaffelser av varer og tjenester, selv om avgiftsbeløpet ikke kan henføres til kommunenes avgiftspliktige omsetningsvirksomhet. Denne modellen vil ikke innebære utvidet plikt til å beregne utgående merverdiavgift på omsetning fra kommunal virksomhet. En eventuell plikt til å beregne utgående merverdiavgift vil fremdeles avhenge av om kommunene driver avgiftspliktig omsetningsvirksomhet.

Etter utvalgets vurdering vil en utvidet fradragsrett være et uheldig brudd med merverdiavgiftssystemet. En utvidet fradragsrett, som betyr at kommunene oppnår fradragsrett på anskaffelser til bruk i ikke-avgiftspliktig virksomhet, representerer derfor et brudd på de prinsipper som merverdiavgiften bygger på.

Utvalget viser videre til at en utvidet fradragsrett vil være i strid med EUs merverdiavgiftsregelverk. Selv om Norge ikke er bundet av dette regelverket, har utvalget ansett at dette må være et moment som bør tillegges vekt. Utvalget kjenner heller ikke til at noe annet land nå

opererer med en slik utvidet fradragsrett innenfor merverdiavgiftssystemet. En slik løsning vil således fremstå som en særnorsk løsning.

Utvalget kan ikke anbefale en modell med utvidet fradragsrett.

3. GENERELL KOMPENSASJONSORDNING - AKTUELLE PROBLEM-STILLINGER KNYTTET TIL UTVALGETS ANBEFALING OG UTFORMINGEN AV DENNE

3.1 Ordningen utvides til å gjelde alle varer og tjenester

Utvalget tilrår at dagens kompensasjonsordning gjøres generell slik at alle anskaffelser omfattes. Kompensasjonsordningen vil da gjelde all merverdiavgift på alle varer og tjenester.

Dette vil være en betydelig forenkling i forhold til dagens ordning.

Hos Troms fylkeskommune bør en da legge opp til at alle fakturaer med inngående mva. registreres i leverandørmodulen. Det bør for eksempel i kontostrengen finnes en måte å registrere/skilte ut alle fakturaer som har inngående mva. Og refusjonskravet for inngående mva. bør kunne framstilles enkelt ved å kjøre ut en rapport fra nevnte leverandørmodul.

Dagens ordning med delvis refusjon av mva. for enkelte tjenester, er vanskelig og til tider arbeidskrevende å administrere. Dessuten kan den ofte kreve et visst skjønn for å ta stilling til om den aktuelle faktura er refusjonsberettiget eller ikke.

3.2 Det innføres hyppigere innberetningsrutiner

Utvalget foreslår at innrapporteringer bør gjøres annen hver måned slik hovedregelen er for innberetning av merverdiavgiften. Videre bør utbetalingene av kompensasjonen skje så raskt som praktisk mulig etter at fristen for innrapportering av kravene forfaller.

Det må utarbeides nye søknadsskjemaer ved overgang til en generell ordning, og utvalget antar at disse vil bli enklere enn i dag. Utvalget anbefaler at det vurderes å samordne disse med ordinære merverdiavgiftsoppgaver, men at det må være mulig å skille ut beløpene som går gjennom kompensasjonsordningen fra det ordinære merverdiavgiftssystemet.

En ordning med innsending annenhver måned bør kunne håndteres, og gruppen antar at en rapport som tilfredsstillende skattemyndighetenes krav kjøres ut fra økonomisystemet på de aktuelle tidspunkt.

Det forutsettes også at skattemyndighetene sørger for at oppgjør av de innsendte krav skjer fort ved at det etableres frister for utbetaling. Ordningen vil ha innvirkning på likviditeten til den enkelte kommune da beløpene blir mye større når kjøp av alle varer og tjenester skal inngå.

3.3 Det innføres mindre detaljerte dokumentasjonskrav

Utvalget anbefaler forenklinger i dokumentasjonskravene som kommunene skal sende til fylkesskattkontoret ved at dagens dokumentasjonskrav erstattes av en attestasjon av revisor.

Attestasjon av oppgaver av revisor hver annen måned i stedet for hvert år som i dag, vil medføre en mer løpende kontroll og til faste tidspunkt.

Gruppen mener en revisorbekreftet rapport må være tilstrekkelig dokumentasjon av kravet. Det kan nevnes at for dagens ordning forlanger skattemyndighetene, for hver av de 4 (5) kompensasjonskategoriene, opplysninger om org.nr, fakt.nr, fakt.dato, bilagsnr i regnskapet, kontonr i regnskapet, fakturabeløp eks.mva og mva spesifisert for hver enkelt faktura som det kreves refusjon for.

3.4 Regnskapsmessig håndtering som fradragsordning - nettoføring

Utvalget mener at ordningen vil virke mer effektivt ved å endre regnskapsrutinene slik at kompensasjonen regnskapsmessig håndteres som en fradragsordning. Det innebærer at fakturaer regnskapsføres eksklusive avgift, det vil si nettoføring uten merverdiavgiften. Merverdiavgiften vil ikke fremstå som en kostnad i regnskapet, men føres mot en balansekonto som vil nulles ut når kompensasjonsbeløpet mottas.

Sammenlignet med i dag, forventes endringene å bidra til at kommunenes beslutninger i større grad baseres på relative priser som avspeiler samfunnsøkonomiske kostnader, noe som kan gi mer effektiv ressursbruk i kommunesektoren ifølge utvalget. Dette kan imidlertid også påvirkes av andre forhold, og utvalget har ikke sett det som mulig å gjøre pålitelige anslag på hvilke utslag endringene kan medføre i praksis.

3.5 Refusjonskrav oppstår og inntektsføres samme sted

Utvalget har stilt spørsmål ved i hvilken grad dagens kompensasjonsordning faktisk fungerer etter hensikten. For at ordningen skal virke etter hensikten, er det viktig at de som tar beslutningen om innkjøp i kommunen faktisk ser bort fra merverdiavgiften og ikke anser den som en kostnad.

Dagens ordning innebærer at kommunen sentralt sender inn kompensasjonskrav til det lokale fylkesskattkontoret. Det er også kommunen sentralt som får utbetalt kompensasjonsbeløpet.

Ved innføring av en generell kompensasjonsordning for kommuner og fylkeskommuner, der en legger til grunn en nettoføring av merverdiavgiften, vil den enkelte beslutningstaker ikke oppleve merverdiavgiften som en kostnad. Merverdiavgiften fremstår ikke som en kostnad i regnskapet.

3.6 Ordningen omfatter private og ideelle virksomheter som inngår i offentlige planer

En generell kompensasjonsordning for kommunesektoren kan gi nye konkurransevidninger mellom kommunale og private virksomheter når private virksomheter driver tjenesteyting innen tjenesteområder som ikke er omfattet av merverdiavgiftsplikten. Det kan eksempelvis gjelde tjenesteproduksjon innenfor helse og undervisning. Siden kommunale virksomheter ved en generell kompensasjonsordning får kompensert hele merverdiavgiftsbeløpet ved innkjøp av alle varer og tjenester, er potensialet for konkurransevidninger i disfavør av private produsenter på ikke-avgiftspliktige områder stort.

En kommune som eksempelvis driver et sykehjem i egen regi vil ved en generell kompensasjonsordning i prinsippet få kompensert merverdiavgiften på alle innkjøp i denne virksomheten. Et privat sykehjem vil ikke bli kompensert for merverdiavgiften på innkjøp som følge av den manglende fradragsretten for inngående merverdiavgift. Kostnadene som skyldes den ikke-fradragsberettigede merverdiavgiften vil inngå i prisen det private sykehjemmet krever av kommunen (skjult merverdiavgift). Dette vil isolert sett medføre høyere kostnader enn ved kommunal produksjon.

For å oppnå størst mulig grad av nøytralitet mellom kommunale og private produsenter som utfører oppgaver som kommunene ved lov er pålagt ansvaret for, foreslår utvalget at man lar den generelle kompensasjonsordningen også omfatte private og ideelle virksomheter som i hovedsak følger avgrensningene av dagens ordning. I tillegg mener utvalget at private og ideelle virksomheter som ikke eller i liten grad mottar offentlig støtte, også bør omfattes, f.eks en privat barnehage.

En generell kompensasjonsordning kan også gi nye konkurransevidninger når det gjelder utleie av fast eiendom, og utvalget har foreslått endringer slik at kommunene i forhold til merverdiavgiften ikke lenger har økonomisk motiv til å drive ikke-avgiftspliktig virksomhet i eide lokaler fremfor leide lokaler

For å sikre at de private virksomheter som omfattes av ordningen skal få kompensert korrekt beløp, anbefaler utvalget at en vurderer en alternativ ordning ved å la private sende inn oppgaver direkte til skatteetaten.

4. FORDELER OG ULEMPER KNYTTET TIL DEN FORESLÅTTE FINANSIERING AV ORDNINGEN

Utvalget anbefaler at en generell kompensasjonsordning finansieres gjennom engangstrekk i kommunens frie inntekter på tilsvarende måte som dagens ordning er finansiert.

Dagens finansiering av kompensasjon for merverdiavgift til kommuner og fylkeskommuner:

”Finansieringen ble gjennomført som et engangstrekk i rammetilskuddet til kommunesektoren. Trekket skulle i prinsippet gjenspeile den refusjon kommuner og fylkeskommuner samlet vil få i et normalår for de berørte aktivitetene, og med et nivå på egenregiandelen slik det var i de siste årene før ordningen ble innført.

Det ble forutsatt at trekkene i rammetilskudd skulle være uavhengig av hva den enkelte kommune får i refusjon. Dette er viktig for at hver kommune skal ha motiv for erstatte egenproduksjon med kjøp av merverdiavgiftspliktige tjenester fra private.

Om fordelingen av trekket på de enkelte kommuner og fylkeskommuner ble det i St. meld. nr. 2 (1994-95) Revidert nasjonalbudsjett 1995 skrevet følgende:

»Ved valg av kriterier for fordelingen av belastningen mellom de enkelte kommuner og fylkeskommuner bør det så langt som mulig, ut fra tilgjengelig statistikk beregnes fordelingsnøkler med utgangspunkt i de aktiviteter som berøres av ordningen.

Det er aktivitetsomfanget i perioden før ordningen trådte i kraft som vil inngå i beregningen.»

Utvalget konkluderer i kap.15 med følgende:

”Utvalget viser til at finansieringen av dagens ordning i hovedsak har fungert etter hensikten og anbefaler at også en generell kompensasjonsordning finansieres gjennom reduksjon i kommunenes frie inntekter. Ordningen bør finansieres gjennom reduksjon i kommunesektorens frie inntekter slik at det i minst mulig grad skapes omfordeling mellom kommuner. En slik finansiering sikrer også uavhengighet mellom den enkelte kommunes bidrag til finansiering av ordningen og kommunens kompensasjon.”

Denne finansieringsordningen vil føre til at noen kommuner/fylkeskommuner får mer i merverdiavgiftskompensasjon enn deres rammetrekk. Gapet mellom dette blir finansiert av de andre kommuner/fylkeskommuner som får mindre kompensasjon enn sitt rammetrekk p.g.a. lavt kjøp fra private. Hensikten med denne ordningen er nettopp å motivere kommuner/fylkeskommuner å kjøpe fra private.

Men i realiteten er konkurransesituasjon annerledes i distriktene der det er færre aktører i markedet enn i mer sentrale områder. I områder hvor det er flere aktører i marked, vil det bli lettere å få til kjøp fra private. Denne situasjon vil medføre at enkelte kommuner / fylkeskommuner får en større kostnad ved å øke sitt kjøp fra private. Dette kan på lang sikt føre til at gevinsten ved denne ordningen for sentrale områder går på bekostning av distriktene.

Når kompensasjonsordningens omfang øker fra dagens nivå på ca. 1,5 mrd til over 8,5 mrd, kan omfordelingseffekten påvirke kommunenes økonomi betydelig, selv om utvalget anbefaler at modellen i minst mulig skal skape omfordeling mellom kommunene.

5. MULIGE PROBLEMSTILLINGER KNYTTET TIL DE ANDRE LØSNINGER PÅ KONKURRANSEVRIDNINGENE SOM ER SKISSERT

5.1 Utvidet merverdiavgiftsplikt og konkurransevridding

Utvalget anser at den systemmessig beste løsningen vil være et generelt merverdiavgiftssystem som omfatter alle varer og tjenester og både offentlig og privat virksomhet. Med dagens finansiering og organisering av velferdstjenestene, vil dette ikke være gjennomførbart som en generell løsning på konkurransevriddingene. Systemet må i tilfelle utvides slik at vi får et egnet beregningsgrunnlag for merverdiavgiften, generell utvidelse av avgiftsgrunnlaget og merverdiavgiftsmessig behandling av offentlige overføringer.

Markedet for velferdstjenester er i endring ved at stadig større deler av helse-, omsorgs- og undervisningstilbudet dekkes av private produsenter på markedsbetingelser. En utvikling i retning av finansieringsformer som innebærer at det oppstår beregningsgrunnlag for merverdiavgift og omsetning i merverdiavgiftslovens forstand, kan legge til rette for avgiftsplikt for slike velferdstjenester. Utvalget mener at avgiftsgrunnlaget bør utvides med enkelte tjenester når det oppstår prising som gir egnet beregningsgrunnlag for merverdiavgift.

5.2 Begrenset kompensasjonsordning

Med dagens finansiering og organisering av velferdstjenestene, anser utvalget en kompensasjonsordning å være den beste løsningen på konkurransevidningene. Men den begrensede kompensasjonsordningen har imidlertid betydelige avgrensingsproblemer i forhold til hvilke tjenester og subjekter som skal tas med, og den vil i praksis bare delvis rette opp konkurransevidningen i favør av kommunal egenproduksjon. Det må foretas en fortløpende vurdering av hvilke tjenester som skal omfattes. Ordningen vil være lite robust overfor endringer i konkurranseforholdet mellom kommunal og privat tjenesteproduksjon. Det må også tas med i vurderingen at ordningen vil være særnorsk.

5.3 Utvidet fradragsrett for inngående merverdiavgift

En slik modell hvor kommunale virksomheter får fradragsrett for merverdiavgift på alle kjøp av varer og tjenester kan redusere konkurransevidningene av merverdiavgiften. Modellen innebærer imidlertid endringer i merverdiavgiftsloven som kan skape press fra andre grupper om en tilsvarende gunstig ordning innenfor merverdiavgiftssystemet. En slik modell innebærer et prinsipielt brudd med et generelt merverdiavgiftssystem.

6. ARBEIDSGRUPPENS KONKLUSJONER TIL HØRINGEN

Arbeidsgruppa viser til vårt sammendrag av Kommunemomsutvalgets utredning og konkludert med følgende hovedtrekk:

1. Arbeidsgruppa mener at modellen for generell kompensasjonsordning er den beste løsning i forhold til de alternative modeller som er vurdert og i forhold til de kriteriene som er lagt til grunn.
2. Arbeidsgruppa viser til at utvalget ikke har kommet frem til noen metode for en pålitelig beregning knyttet til gjennomføring av trekket i inntektsrammene, og at de økonomiske konsekvenser som følge av den anbefalte modellen derfor er usikker.
3. Arbeidsgruppa mener imidlertid at finansieringen av denne ordning kan skape uheldig omfordelingseffekt i disfavør av kommuneøkonomien i distriktene hvor det er få private aktører i markedet og dermed høyere kostnad.
4. Arbeidsgruppa forutsetter at det foretas justeringer for helsereformen i beregningsgrunnlaget for rammetrekket i forhold til "et normalår".
5. Arbeidsgruppa antar at det samlet sett ikke vil gi store utslag i de administrative kostnader for å håndtere den foreslåtte modellen.