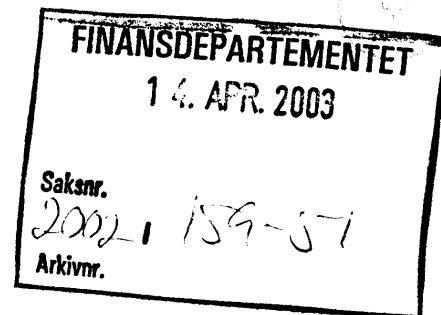


Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep.
0030 OSLO




Høring - NOU 2003:3 Merverdiavgiften og kommunene - Konkurransesvridninger mellom kommuner og private

Vedlagt følger Utdanningsforbundets høringsuttalelse på NOU 2003:3 Merverdiavgiften og kommunene - Konkurransesvridninger mellom kommuner og private.

Høringsuttalelsen sendes også på e-post.

Med vennlig hilsen
for Utdanningsforbundet



Karin Elizabeth Torp
avdelingssjef

Vedlegg

Utdanningsforbundets høringsuttalelse:

NOU 2003: 3 Merverdiavgiften og kommunene - Konkurransesvidninger mellom kommuner og private

Hovedsynspunkter:

- Utdanningsforbundet støtter ikke ordninger som har til hensikt å gjøre det enklere å privatisere offentlige kjerneoppgaver.
- Innføring av en generell kompensasjonsordning medfører kun likebehandling av offentlige og private tjenestetilbydere i forhold til betaling av moms. Skal det legges til rette for en reell konkurranse på like vilkår, må også andre konkurransevridende elementer vurderes.
- Utdanningsforbundet mener at offentlige og private tjenestetilbydere må likebehandles når det gjelder krav til de ansattes kompetanse, tjenestens kvalitet, tjenesteleverandørens ansvarsområde og ikke minst kravet om ordnede lønns- og arbeidsvilkår for de ansatte. Uten en slik bred forståelse av begrepet likebehandling, vil de private aktørene få et konkurransefortrinn gjennom den foreslåtte omleggingen.
- Utdanningsforbundet frykter at økt konkurranse mellom private og offentlige tjenestetilbydere vil føre til et prispress på det offentlige tilbudet. Det vil føre til at tjenestens kvalitet kan bli dårligere samt at brukernes rettssikkerhet og arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår vil bli satt under press.
- Et for sterkt fokus på hva som er bedriftsøkonomisk effektivt vil gå på bekostning av hva som lønner seg i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Foreløpig finnes få troverdige eksempler på at slike vurderinger blir foretatt slik det er lagt til grunn for regjeringens moderniseringsprogram.
- Forholdet mellom offentlig og privat tjenesteproduksjon av offentlige kjerneoppgaver må sees i lys av Stortingets behandling av saken om utfordringsrett.
- Utdanningsforbundet er bekymret for at ordningen kan føre til utilsiktede innstramninger av kommunesektorens økonomi. Vi er kritiske til at forslaget nå er lagt ut på høring uten at regjeringen har avklart hvordan trekket av kommunesektorens frie inntekter skal fordeles mellom kommunene. Slik vi leser forslaget kan det komme til å begunstige de kommuner som i størst grad benytter seg av tjenesteleverandører som gir rett til momskompensasjon. Utilsiktet innstramning av kommunenes frie inntekter vil spesielt ramme skolesektoren som i hovedsak finansieres av disse inntektene.
- Gjennom våre bindinger til GATS og det gjeldende bestevilkårsprinsippet, vil momskompensasjonen også måtte gjelde ved kjøp av varer og tjenester fra internasjonale tilbydere.

Argumentasjon:

Hovedargumentet for å endre eksisterende merverdiavgiftsordning er at slik den nå er utformet, gir den konkurransevridninger som *kan* gi kommunene økonomisk motivasjon til egenproduksjon av en del tjenester fremfor å kjøpe tjenestene fra private aktører. Det betyr at ordningen i seg selv kan være med på å avgjøre hvordan kommunesektoren velger å løse sine oppgaver. Det løsningsalternativet som blir valgt trenger derfor ikke nødvendigvis være det mest samfunnsøkonomisk effektive. Et viktig prinsipp i endringsforslaget er derfor å skape nøytralitet ved kjøp av tjenester mellom kommunale og private produsenter som utfører lovpålagte oppgaver.

Forslaget om å endre merverdiavgiftsordningen bygger derfor på en antagelse om at bruk av offentlig egenproduksjon av tjenester ikke nødvendigvis er den mest kostnadseffektive. Utdanningsforbundet mener dette synet på offentlig tjenesteproduksjon i fravær av konkurranse fra private tilbydere, bygger på en markedsliberal tankegang hentet fra New Public Management. Hovedbudskapet i denne tankegangen er at offentlig sektor og forvaltningsapparatet må legge mer vekt på effektivitet, resultat, konkurranse og marked. Økt handlefrihet i kommunal oppgaveløsning og økt individuell frihet i valg av tjenestetilbydere etterstrebes. Likebehandling av offentlige og private tilbydere blir dermed et overordnet mål.

Utdanningsforbundet mener et for sterkt fokus på kostnadseffektivitet går på bekostning av mer tradisjonelle verdier for offentlig tjenesteproduksjon som demokratisk styring og brukernes rettssikkerhet. Det er en tydelig tendens til at styringen av tjenesteproduksjonen går fra styring gjennom regler og rutiner til økt fokus på økonomiske resultater synliggjort gjennom ulike mål- og resultatstyringssystemer. Oppgaveløsning som ikke er bedriftsøkonomisk effektiv søkes unngått ved bruk av ulike markedsmekanismer som konkurranseeksponering og inngåelse av kontrakter. Utdanningsforbundet er kritisk til denne utviklingen. Mye av den offentlige tjenesteproduksjonen har både et formål og en verdimålsetting som ikke kan måles direkte i kroner og øre eller hvor kvaliteten kan måles gjennom enkle sammenlignbare tallstørrelser. Om den offentlige tjenesteproduksjonen er samfunnsøkonomisk effektiv eller ikke, er derfor vanskelig å måle.

Et vesentlig problem med ønsket om økt likebehandling ved kjøp av tjenester fra offentlige og private leverandører, er at denne likebehandlingen ikke gjelder alle sider ved tjenesteproduksjonen. En eventuell innføring av en generell kompensasjonsordning medfører kun likebehandling når det gjelder fritak for moms. Er det en intensjon at ordningen skal legge til rette for en reell konkurranse på like vilkår mellom offentlige og private produsenter, mener Utdanningsforbundet at sektorene også må likebehandles når det gjelder krav til kompetanse blant de ansatte, tjenestens kvalitet, aktørens ansvar og ikke minst kravet om ordnede lønns- og arbeidsvilkår for de ansatte. I dag er det mange private produsenter som ikke har tariffavtaler med sine ansatte. Om ikke sektorene behandles likt i alle forhold som har betydning for prisen på tjenesten, vil det gi de private aktørene, i konkurranse med offentlige aktører, et konkurransefortrinn. Samtidig som det vil føre til et prispress på det offentlige tilbudet, kan også tjenestens kvalitet bli dårligere samt at brukernes rettssikkerhet og arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår bli satt under press. Utdanningsforbundet støtter derfor ikke ordninger som vil gjøre det lettere å privatisere offentlige kjerneoppgaver.

Dette konkurranseaspektet mellom offentlige og private tjenesteleverandører vil bli forsterket ved en eventuell innføring av en utfordringsrett. En slik ordning vil bli redegjort for i kommuneproposisjonen 2004. Utfordringsrett innebærer at hvem som helst kan sende et tilbud til en kommune om å overta en egendefinert del av tjenesteproduksjonen. Det som er spesielt i denne ordningen er at kommunen må gi en offisiell begrunnelse dersom tilbudet ikke blir godtatt. Utfordringsrett er allerede innført i Danmark.

Innføring av en generell kompensasjonsordning vil i utgangspunktet øke statens utgifter. I mandatet er det presisert at ordningen bør kunne gjennomføres uten at balansen i statsbudsjettet blir endret. Samtidig er det på det rene at innføringen av en generell kompensasjonsordning isolert sett vil redusere kommunenes utgifter ved anskaffelser. Det er foreslått at denne besparelsen trekkes inn gjennom en tilsvarende reduksjon i kommunesektorens frie inntekter. I Finansdepartementet har vi fått opplyst at dette trekket kun vil skje en gang, ved eventuell innføring av ordningen i 2004. Det betyr ikke annet at kommunenes inntekter gjennom inntektssystemet reduseres på permanent basis.

Hvordan dette trekket skal fordeles mellom kommunene er ikke avklart. Forslag til fordelingsnøkkel vil bli presentert i statsbudsjettet for 2004. Utdanningsforbundet er bekymret for at ordningen kan føre til utilsiktede innstramninger av kommunesektorens økonomi. Vi er kritiske til at forslaget nå er lagt ut på høring uten at regjeringen har avklart hvordan trekket av kommunesektorens frie inntekter skal fordeles mellom kommunene. Slik ordningen nå er foreslått vil det oppstå negative fordelingsvirkninger for kommuner som i liten grad kjøper tjenester med rett til momskompensasjon, det vil i hovedsak si utkantkommuner hvor det finnes få aktuelle private tjenestetilbydere. Dessuten vil ordningen spesielt kunne ramme skolesektoren som i all hovedsak finansieres av frie inntekter.