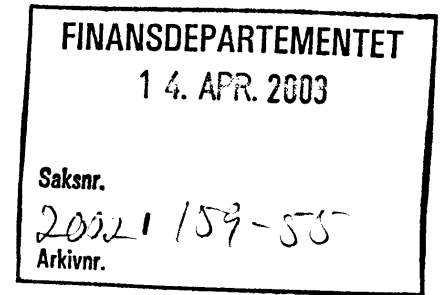




Oslo kommune
Byrådsavdeling for finans
Seksjon for plan og analyse

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
Akersgt. 40
0030 OSLO



Deres ref:
2002/159-SØev

Vår ref (saksnr):
200300296-12

Saksbeh:
Grete Varhaugvik Eggen, 23 46 11 88

Dato: 11 APR 2003
Arkivkode:
133.1

OSLO KOMMUNES HØRINGSUTTALELSE OM MERVERDIAVGIFT OG KOMMUNENE

Vi viser til brev av 16.01.2003 fra Finansdepartementet om høring av NOU 2003:3 Merverdiavgift og kommunene – Konkurransvridninger mellom kommuner og private, og oversender med dette Oslo kommunes høringsuttalelse. Vi opplyser om at uttalelsen samtidig sendes pr. e-post, som ønsket.

Byrådet i Oslo kommune behandlet saken 10.04.2003, og avgir i henhold til delegert fullmakt følgende høringsuttalelse til Finansdepartementet vedrørende NOU 2003:3 "Merverdiavgiften og kommunene":

Oslo kommune er enig i at alternativet generell kompensasjonsordning utenfor merverdiavgiftssystemet er den beste løsningen, og støtter utvalgets innstilling. Ordningen vil bli enklere og fungere bedre enn dagens kompensasjonsordning.

Når det gjelder den praktiske gjennomføringen mener Oslo kommune det er viktig å gjennomføre utvalgets forslag til forbedringer. Spesielt bør kravet til dokumentasjon endres. Kravet til dokumentasjon bør tilsvare kravet ved vanlig momsoppgjør. Endringer i innsendelses- og utbetalingsrutinene bør endres slik utvalget foreslår. Det bør finnes løsninger som sikrer at beslutningstakerne i kommunen ser bort fra merverdiavgiften i vurderingen av om en skal produsere tjenester selv eller kjøpe dem av andre. Innrapporteringen bør skje annenhver måned, slik hovedregelen er for innberetning av merverdiavgiften. Videre bør utbetalingene av kompensasjoner følge innrapporteringsterminer, og bør skje så raskt som praktisk mulig etter at fristen for innsending av kravet forfaller. Oslo kommune er også enig i at det er behov for endringer i regnskapsrutinene. Utvalget foreslår en ordning der innkjøp føres netto eksklusiv merverdiavgift. Dette vil sikre at de som skal foreta en anskaffelse, kan se bort fra den kostnadsvridning merverdireglene kan medføre.

En slik omlegging til netto utgiftsføring reiser imidlertid to utfordringer for kommunene:

- Omleggingen skal finansieres med trekk i de frie inntektene. Når virksomhetene får lavere utgifter, må derfor deres budsjetttrammer reduseres tilsvarende. Det vil kreve et betydelig arbeid i omleggingsåret å avklare hvor mye utgiftene for hver virksomhet vil bli redusert

med. Det er deler av utgiftene til kjøp av varer og tjenester som ikke er belagt med merverdiavgift, og der det dermed heller ikke blir noen utgiftsreduksjon. Andelen av slike ikke-avgiftsbelagte anskaffelser fordeler seg ikke likt mellom virksomhetene. Blant annet er husleie og tjenester knyttet til undervisning eller helse og sosial unntatt fra merverdiavgift. Det samme gjelder arbeid på offentlig vei.

Dersom ny ordning forutsettes innført allerede fra 2004, må kommunene derfor få beskjed om hvilken hovedløsning departementet vil foreslå allerede i kommuneproposisjonen. Da får kommunene tid til å foreta de nødvendige beregninger per virksomhet, før 2004-budsjettet framlegges.

- En vesentlig del av merverdiavgiften vil være knyttet til kommunenes investeringer. Omleggingen vil medføre at de frie inntektene reduseres betydelig, mens bare en del av de reduserte utgiftene er knyttet til driftsbudsjettet. Dersom differansen mellom reduserte inntekter og reduserte utgifter i driftsbudsjettet blir større enn det driftsoverskuddet som kommunen normalt bruker til å finansiere investeringer, får kommunen et salderingsproblem i driften i det årlige budsjettet. På lang sikt blir det imidlertid balanse, fordi utgifter til renter og avdrag blir lavere. Dette forholdet må vurderes av departementet.

I Oslo kommune vil de fleste investeringene fra 2004 bli foretatt i kommunale foretak. Utvalgets forslag til regnskapsløsning vil medføre reduserte utgifter i foretakenes regnskaper, og disse har altså sin motpost i reduserte frie inntekter i bykassen. Denne effekten må vurderes. Oslo kommune skal dekke kapitalkostnadene i foretakene ved at de inkluderes fullt ut i husleien til virksomhetene. En ordning der frie inntekter reduseres uten tilsvarende reduksjon i driftsutgiftene, gir her en utfordring som det må finnes en løsning på.

Det bør overlates til Foreningen for god kommunal regnskapsskikk å fastsette reglene for regnskapsføringen knyttet til den nye ordningen.

Oslo kommune vil understreke viktigheten av å legge opp til ordninger som ikke skaper nye konkurransevridninger. Dette gjelder særlig forhold til private og ideelle organisasjoner som enten ikke eller i liten grad mottar offentlig støtte.

Utredningen peker på at det kan oppstå ny konkurransevridning knyttet til utleie av fast eiendom, og skisserer en løsning der den generelle kompensasjonsordningen avgrenses mot utleievirksomhet hvor leietaker er en privat, ikke-avgiftspliktig virksomhet. I tillegg mener utvalget at løsningen bør kombineres med bestemmelser om tilbakeføring av kompensert merverdiavgift, når fast eiendom selges eller leies ut.

Dersom en privat utleier leier ut en bolig til for eksempel en sosialklient, vil utleier, i motsetning til kommunen, ikke kunne kreve å få refundert merverdiavgift. Oslo kommune legger likevel til grunn at man med "privat, ikke-avgiftspliktig virksomhet" ikke mener å inkludere utleie til enkeltpersoner. Kommunene driver i betydelig utstrekning utleie av boliger til bestemte grupper av befolkningen som har behov for dette. Slike boliger er i dag omfattet av ordningen med kompensasjon for merverdiavgift. I praksis eksisterer det knapt nok et privat marked for utleie til vanskeligstilte, konkurransevridning er neppe et vesentlig problem. Det bør ikke innføres byråkratiske ordninger for oppfølging av hvilke grupper som leier kommunale boliger med tanke på tilbakeføring av merverdiavgift når leietaker skifter. Dersom en privat utleier ønsker å bygge for eksempel omsorgsboliger, antar Oslo kommune at

vedkommende vil komme inn under den utvidete refusjonsordningen, slik at det ikke blir noen konkurransevridding.

Det er relativt få private næringsdrivende som vil omfattes av begrepet ”privat, ikke-avgiftspliktig virksomhet”, etter at de fleste tjenester er blitt avgiftspliktige. Så vidt man kan se, kan i hovedsak følgende grupper defineres som ”privat, ikke-avgiftspliktig virksomhet”:

- Frivillige lag og organisasjoner som leier kommunale lokaler (idrett, kultur, barn og unge, eldreforeninger osv.) Det er neppe vektige grunner for å reise problemet med konkurransevridding i forhold til denne gruppen. Ofte vil leiebeløp være subsidiert fra kommunens side. Dessuten er det fare for at enkelte kommuner, dersom en spesialregel med unntak fra kompensasjonsordningen innføres, ikke tar betalt for leie og i stedet reduserer kommunens driftstilskudd til vedkommende lag / organisasjon. På den måten vil man unngå å bli ramme av spesialregelen.
- Næringsdrivende som omsetter tjenester knyttet til undervisning (private skoler), helse, pleie og omsorg. Denne gruppen vil ofte kunne defineres inn under den nye utvidete kompensasjonsordningen ettersom de driver med kommunale oppgaver.

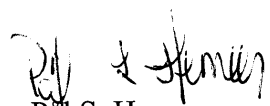
I dag får kommunene kompensert merverdiavgift for oppføring av alle typer nybygg / nyanlegg og for vedlikehold. Begrunnelsen for dagens ordning var å fjerne konkurransevridding, det skulle ikke være billigere for kommunene avgiftsmessig å benytte egne ansatte enn å bruke private håndverkere / entreprenører. Utvalgets forslag om å holde bygninger / anlegg som skal leies ut til private ikke-avgiftspliktige virksomheter utenfor kompensasjonsordningen, vil derfor medføre at den tidligere konkurransevriddingen ved nyoppføring og vedlikehold gjeninnføres.


Ut fra en total vurdering anbefales det ikke å innføre avgrensninger for ordningen, kombinert med tilbakeføring av merverdiavgift knyttet til utleie eller salg av eiendom. Problemet med konkurransevridding her anses ikke som særlig stort, og mindre enn det byråkrati som kreves for å iverksette en slik ordning. I tillegg kommer som nevnt at konkurransevridding da gjeninnføres ved nyoppføring og vedlikehold.

Oslo kommune er enige i utvalgets vurdering om at det bør vurderes å la de private og ideelle virksomhetene som omfattes av ordningen, sende oppgaver direkte til skatteetaten og ikke som i dag via kommunen.

Finansieringen av ordningen bør skje gjennom inndragning av kommunens frie inntekter, men Oslo kommune kan ikke se at det er lagt opp til å kompensere for at ordningen også skal tilgodese private virksomheter som i dag ikke mottar/i liten grad mottar offentlig støtte.

Med hilsen


Pål S. Hernæs
plan og analysesjef


Grete Varhaugvik Eggen
rådgiver