



Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

FINANSDEPARTEMENTET	
14. APR. 2003	
Saknr.	2002/1 159-58
Arkivnr.	

SØ

Administrerende direktør/
Director General

Kongens gt. 6
Pb. 8131 Dep.
N-0033 Oslo
Tel.: +47-21 09 49 90
Fax: +47-21 09 49 98

Internet: www.ssb.no
E-post/E-mail: ssb@ssb.no

Oslo, 09.04.2003

Deres ref.: 2002/159- SØ, Vår ref.: 03/129

Saksbehandler: Thea Kristine Schjerven og Paal Sand

Seksjon for offentlige finanser og kredittmarkedsstatistikk

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

Statistisk sentralbyrå har mottatt utredningen om merverdiavgiften og kommunene gitt i NOU 2003: 3 til høring, og har følgende merknader:

SSB mottar alle (fylkes-)kommuneregnskapene gjennom KOSTRA-systemet sammen med en rekke andre innrapporteringer om tjenesteproduksjonen i kommuner og fylkeskommuner. I tillegg utnyttes data fra en rekke administrative registre sammen med de innrapporterte data til å utarbeide nøkkeltall om (fylkes-)kommunenes prioritering, dekningsgrader og produktivitet. Nøkkeltall og grunnlagsdata presenteres årlig i to omganger. Den 15. mars presenteres ureviderte data, mens SSB presenterer reviderte data den 15. juni. Regnskapene inngår i SSBs statistikk om de offentlige finanser og disse oppgavene innarbeides videre i de kvartalsvise og årlige nasjonalregnskapene. Både for å sikre gode data for den overordnede makroøkonomiske styringen som skjer ved utnyttelse av nasjonalregnskapene og for å sikre sammenlignbarhet på mikroplanet mellom (fylkes-)kommuner og over tid, er det avgjørende at nye regler for kompensasjon for merverdiavgift blir utformet enkelt, lettfattelig og forutsigbart for å unngå feilføringer og misforståelser ved regnskapsføringen.

Som en del av videreutviklingen av KOSTRA skal også (fylkes-)kommunale foretak som rapporterer etter kommuneloven og inter(fylkes-)kommunale selskap - forkortet IKS - som rapporterer etter egen lov om dette (1999), inngå som en del av KOSTRA - systemet. For å ta høyde for den økende fristillingen i kommune-Norge og sikre bedre sammenlignbarhet mellom kommuner og fylkeskommuner, er det nødvendig å inkludere (fylkes-)kommunal virksomhet organisert både utenfor og innenfor (fylkes-)kommunen. Kommunale/fylkeskommunale foretak som driver næringsrettet virksomhet skal følge regnskapsloven, mens (fylkes-)kommunale foretak som er rettet mot (fylkes-)kommunale velferdsoppgaver skal følge kommunale regnskapsprinsipper. Inter(fylkes-)kommunale selskap skal følge regnskapsloven, men forskriftene for rapportering er ennå ikke klarlagt.

Sammen med den tiltakende fristillingen av (fylkes-)kommunale oppgaver til aksjeselskaper med varierende (fylkes-)kommunal eierdeltakelse, fører dette til at regelverket for mvkompensasjon må utformes slik at det ivaretar regnskapsføring både etter regnskapsloven og etter kommunale regnskapsprinsipper. SSB er inneforstått med at detaljene knyttet til dette hører hjemme i forskriftene til de angjeldende lover, men mener at den foreliggende utredning i for liten grad klargjør hvilke problemer som må håndteres og at det dessuten gis noe uklare føringer på de valg som må treffes.

Statistisk sentralbyrå understreker behovet for å ta tilstrekkelig hensyn til de (fylkes-)kommunale organisasjonsformene ved utformingen av merverdiavgiftssystemet. Ved utformingen av systemet er det

avgjørende at det legges opp til nøytralitet mellom ulike (fylkes-)kommunale organisasjonsformer slik at det ikke legges føringer på (fylkes-)kommunenes valg av organisering.

Regnskapsføring

I utredningen om mvakompensasjon foreslås det en generell kompensasjonsordning for merverdiavgift for alle varer og tjenester i (fylkes-)kommunene og hos private og ideelle produsenter som utfører oppgaver som (fylkes-)kommuner er pålagt ved lov og forskrift til lov uavhengig av om de mottar offentlig støtte eller ikke. Vi oppfatter det også slik at det foreslås innført et nettoprinsipp i årsregnskapet ved at fakturaer regnskapsføres eksklusiv merverdiavgift for ikke-avgiftspliktig virksomhet på samme måte som det i dag gjøres for avgiftspliktig virksomhet. Det vil ved dette inntre en endring i forhold til dagens regnskapsføring som reduserer sammenlignbarheten over tid. For å sikre regnskapsmessig helhet, oversikt og kontroll vil det være hensiktsmessig at det i (fylkes-)kommuneregnskapet innføres en egen art for betalt merverdiavgift. Summen av all betalt merverdiavgift kan få sitt motstykke i en egen funksjon for mva-refusjoner fra staten. De foreslåtte terminene for rapportering og innbetaling hver annen måned vil etter hvert sikre relativt liten differanse mellom samlet betalt merverdiavgift og mva-refusjon fra staten i årsregnskapet.

For å sikre nøytralitet mellom (fylkes-)kommunale og private produsenter som utfører oppgaver som (fylkes-)kommunene ved lov er pålagt ansvaret for, foreslås kompensasjon for merverdiavgift også innført for private og ideelle virksomheter gitt at de disse inngår i offentlige planer. For å identifisere og holde oversikt i regnskapene til private virksomheter uten avgiftsplikt, vil det derfor være nødvendig med tilpasninger i regnskapsloven for å identifisere betalt merverdiavgift og mva-refusjon fra staten på tilsvarende måte som nevnt ovenfor i kommuneregnskapene. Tilpasninger i regnskapsloven blir desto viktigere når det tas i betraktning at noen (fylkes-)kommunale foretak og alle IKS følger regnskapsloven, og at disse omfattes av mvakompensasjonen.

Administrering av ordningen med generell mvakompensasjon

Utvalget har i utgangspunktet vurdert det slik at en kompensasjonsordning kunne være mer effektiv ved å legge plikten til å sende inn kompensasjonskrav til besluttede enheter som er berettiget kompensasjon. Det vises imidlertid til beregninger hvor antall innrapporterte oppgaver på årsbasis ved dette kan komme opp i 134 000, og at merarbeidet ved manuelt mottak og registrering kan kreve nærmere 90 årsverk i skatteetaten. Utvalget konkluderer på denne bakgrunn med at det vil være hensiktsmessig at (fylkes-)kommunene fremdeles sender inn en samlet kompensasjonsoppgave for alle (fylkes-)kommunens enheter.

Imidlertid anbefaler utvalget at private og ideelle organisasjoner som dekkes av ordningen med kompensasjon for innbetalt merverdiavgift kan sende inn oppgaver direkte til skatteetaten selv om dette isolert sett vil øke de administrative oppgavene der.

SSB er enig i at etater, institusjoner og bedrifter som inngår som en del av (fylkes-)kommunen og regnskapsføres som en del av årsregnskapet innarbeides i en samlet oppgave over mvakompensasjon for (fylkes-)kommunen.

Statistisk sentralbyrå forutsetter imidlertid at både kommunale- og fylkeskommunale foretak (KF/FKF), etter kommuneloven kap. 11 og Inter(fylkes-)kommunale selskaper, etter lov om interkommunale selskaper, på samme måte som for private og ideelle organisasjoner som dekkes av ordningen med mvakompensasjon, kan sende inn oppgaver direkte til skatteetaten. KF/FKF er egne regnskapsførende enheter og er registrert som egne enheter i foretaksregisteret i Brønnøysund. For å kunne ivareta sammenliknbarheten mellom (fylkes-)kommuner i KOSTRA bl. a. gjennom etablering av konsernregnskap, er det helt avgjørende at KF/FKF nettofører merverdiavgift på lik linje med (fylkes-)kommunene i kommuneregnskapet. Utvalget forslår om å inkludere KF/FKF i (fylkes-)kommunenes kompensasjonskrav vil lett kunne føre til uoversiktighet og rot i de respektive enheters regnskaper siden de økonomiske mellomværende mellom foretak og (fylkes-)kommune er forutsatt ivaretatt gjennom overføringer mellom dem slik at utgifter for (fylkes-)kommunen motsvares av inntekter hos KF/FKF eller motsatt. Det vil lett kunne oppstå problemer ved i tillegg å nettoføre merverdiavgift som kan medføre overføringer av mvakompensasjon fra (fylkes-)kommunen til KF/FKF eller den andre veien. Disse overføringene kan dessuten lett komme til forveksling med andre overføringer mellom KF/FKF og (fylkes-)kommunen, og dermed få


resultateffekt for en eller begge virksomheter i tillegg til at det også kan medføre feilføringer for (fylkes-)kommunen som "konsern".

Når det gjelder IKS er de i tillegg til å være egne regnskapsførende enheter egne rettssubjekt og eies ikke nødvendigvis av en kommune eller fylkeskommune alene. Det kan derfor være uklart hvilken (fylkes-)kommune som skal levere kompensasjonskrav på vegne av IKS. Det understrekes også her at alle IKS samt en rekke KF/FKF fører regnskap etter regnskapsloven.

Finansiering av ordningen

Utvalget anbefaler finansiering gjennom reduksjon i (fylkes-)kommunenes frie inntekter slik at det i minst mulig grad skapes omfordeling mellom (fylkes-)kommunene. Det er imidlertid noe uklart hvordan dette kan gjennomføres dersom inntektsfordelingen mellom (fylkes-)kommuner fortsatt skal bygge på objektive kriterier som (fylkes-)kommunene ikke selv kan påvirke. Hvis det skal gis økonomiske insentiver som stimulerer til økt kjøp av tjenester og redusert egenproduksjon, så vil dette styrke økonomien til de (fylkes-)kommuner som satser relativt mye på kjøp i forhold til egenproduksjon. Når mvakompensasjonen finansieres ved kutt i de frie inntektene vil dette nødvendigvis føre til reduserte inntekter for de (fylkes-)kommunene som har satset relativt mye på egenproduksjon. Dersom inntektsfordelingen mellom (fylkes-)kommuner blir gjort avhengig av størrelsen på mvakompensasjonen, så vil dette motvirke insentivene som er innført gjennom mvakompensasjonen og vil dermed virke konkurransevridende i favør av egenproduksjon. En løsning kan derfor være å gjennomføre en gradvis opptrapping av mvakompensasjon over flere år, der det i en overgangsperiode bare gir delvis kompensasjon for merverdiavgift med en prosentsats som øker over tid.

Med vennlig hilsen


Svein Longva