

# Fylkesutvalget

## Nord-Trøndelag fylkeskommune

**Sak nr. 57/2003**

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

**Behandlet/behandles av**  
Fylkesutvalget

**Møtested**  
Ole Vig v g skole, Stjørdal

**Møtedato**  
29 04 2003

**Sak nr.**  
57/2003

**Saksbehandler** Kjellrun Moan  
**Arkivsak** 2003/00298  
**Arkivkode** 104

### **Fylkesrådmannens innstilling:**

Fylkesutvalget i Nord - Trøndelag slutter seg til utvalgets vurdering om at en modell med utvidet merverdiavgiftsplikt ikke vil være den systemmessige beste løsningen på konkurransesvridningene nå.

I forhold til den generelle kompensasjonsordningen er fylkesutvalget enig i at merverdiavgiftsregelverket bør virke så nøytralt som mulig på kommunenes og fylkeskommunenes beslutninger. En enklere ordning for eksempel i form av en forskrift om at merverdiavgift ved kjøp av varer og tjenester ikke skal påvirke valg av leverandør, burde vært vurdert nærmere som en alternativ løsning til generell kompensasjonsordning.

## Saksutredning for fylkesutvalget

### Referanse for saken:

NOU 2003:3 Merverdiavgiften og kommunene – konkurransevriddinger mellom kommuner og private

### Trykte vedlegg

1. Brev fra Finansdepartementet, datert 16.01.03, Høring NOU 2003 3 Merverdiavgiften og kommunene – konkurransevriddinger mellom kommuner og private
- 2 200300298-1 NOU 2003 3 Merverdiavgiften og kommunene – konkurransevriddinger mellom kommuner og private (sammendraget)

### Utrykte vedlegg

NOU 2003:3 Merverdiavgift og kommunene – Konkurransevriddinger mellom kommuner og private

### Sammendrag:

Kommunemomsutvalget ble oppnevnt 11 januar 2002 og avleverte sin utredning til Finansdepartementet 18 desember 2002

Utvalget ble bedt om på prinsipielt grunnlag å vurdere løsninger som likestiller kommunal egenproduksjon og kjøp av tjenester i forhold til merverdiavgiften. Utvalget har vurdert ulike løsninger på konkurransevriddingene. Det er spesielt 2 løsninger som de har vurdert nærmere, hvor den ene er den ideelle løsningen mens den andre er en ordning som ikke krever omfattende endringer i merverdiavgiftsloven

#### 1. Utvidet merverdiavgiftsplikt

*Den ideelle løsningen vil være et generelt system som omfatter merverdiavgiftsplikt på alle varer og tjenester, både i offentlig og privat virksomhet. Systemet forutsetter blant annet at det etableres et egnet beregningsgrunnlag for merverdiavgiften, generell utvidelse av avgiftsgrunnlaget og merverdiavgiftsmessig behandling av offentlige overføringer*

Med dagens finansiering og organisering av velferdstjenestene, konkluderte utvalget med at en slik modell ikke er gjennomførbar som en generell løsning på konkurransevriddingene. Utvalget mener at man på sikt bør tilstrebe seg en slik løsning, i takt med de endringer som skjer i forhold til finansiering og organisering av velferdstjenestene

Vi slutter oss til utvalgets konklusjon om at ordningen ikke vil være gjennomførbar i dag, med dagens finansiering og organisering av velferdstjenestene. Ordningen krever omfattende endringer både i gjeldende merverdiavgiftslov, kommunelov og skattelov m.fl., bl.a. fordi den forutsetter selvstendige resultatenheter basert på brukerbetaling og stykkprisfinansiering. Ettersom ordningen vil omfatte alle kommunale tjenester, mener vi at det klart må skilles mellom bestiller og utførerrollen av disse tjenester, for på denne måten å ivareta kommunens/fylkeskommunens offentlige myndighetsutøvelse og lokale styring. Når kommunale/fylkeskommunale og private virksomheter sidestilles i markedet, forutsetter vi også at det må finnes like konkurransevilkår. Det blir også et spørsmål om utvidet merverdiavgiftsplikt styrker kommunenes/fylkeskommunenes lokale selvstyre, når ordningen baserer seg på selvstendige resultatenheter. Med dagens velferdsmodell basert på det lokale selvstyre, ivaretas helhetsspektivet av lokalpolitikerne. Hvis man gjennomfører en slik modell med utvidet merverdiavgiftsplikt, er man da bevisst på at det er en dreining mot en annen velferdsmodell som tar utgangspunkt i finansiering av den enkelte bruker.

## 2 Generell kompensasjonsordning

Utvalget anbefaler en overgang fra dagens begrensede kompensasjonsordning til en generell kompensasjonsordning for kommunesektoren. *Dette innebærer at kommunene/fylkeskommunene, samt private virksomheter som produserer kommunale tjenester, får kompensasjon for merverdiavgiften på alle innkjøp av både varer og tjenester.* Siden kommunene/fylkeskommunene får kompensert all merverdiavgift, vil avgiften dermed virke nøytralt uansett om kommunen/fylkeskommunen produserer tjenester med egne ansatte eller kjøper dem fra andre. En generell kompensasjonsordning håndteres regnskapsmessig som en fradragsordning, ved at en i kommuneregnskapet regnskapsfører alle fakturaer eksklusive merverdiavgift. Kompensasjonsoppgavene sendes inn hver annen måned i stedet for en gang i året som i dagens ordning. Utvalget anbefaler også at det gjøres forenklinger i dokumentasjonskravene ved innsendelse av oppgavene, og at de enkelte dokumentasjonskravene kan erstattes av en attestasjon av revisor. I henhold til mandatet skal løsningene kunne gjennomføres uten at balansen i statsbudsjettet endres. Utvalget anbefaler derfor at denne ordningen finansieres gjennom reduksjon i kommunesektorens frie inntekter.

Ordnningen foreslås innført fra 01.01.2004

I forhold til den generelle kompensasjonsordningen er Nord-Trøndelag fylkeskommune enig i at merverdiavgiftsregelverket bør virke nøytralt på kommunenes og fylkeskommunenes beslutninger. En enklere ordning for eksempel i form av forskrift i medhold av lov om offentlige anskaffelser, om at merverdiavgift ved kjøp av varer og tjenester ikke skal påvirke valg av leverandør, burde vært vurdert nærmere som en alternativ løsning til generell kompensasjonsordning. Den generelle kompensasjonsordning vil medføre bruk av til dels store ressurser i kommunene/fylkeskommunene ved oppfølging, registrering, dokumentasjon og administrasjon av ordningen. Når det gjelder finansieringen av generell kompensasjonsordning er det viktig å finne fram til nøytrale kriterier i forhold til kommuner og fylkeskommunes omfang av kjøp av varer og tjenester fra private virksomheter, samtidig som kriteriene greier å fange opp variasjoner av omfanget av private virksomheter som utfører kommunale/fylkeskommunale oppgaver på. Finansieringen av ordningen bør m.a.o. være så nøytral som mulig.

### **Saksframstilling:**

Bakgrunnen for at utvalget ble satt ned, er at merverdiavgiftssystemet gir offentlig virksomhet økonomisk motivasjon til egenproduksjon av en del tjenester fremfor å kjøpe tjenestene fra private aktører. Dette skyldes at store deler av offentlig sektor er utenfor merverdiavgiftssystemet og dermed ikke får trekke fra inngående merverdiavgift på sine innkjøp. Offentlige virksomheter vil dermed kunne unngå merverdiavgiften ved å produsere tjenestene selv. Problemstillingen er blitt aktualisert i forbindelse med Merverdiavgiftsreformen 2001, hvor det ble innført generell merverdiavgiftsplikt på omsetning av tjenester.

Departementet viser til at det 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, så departementet er ikke ute etter synspunkter på konkurranseutsetting av kommunale tjenester i denne sammenheng.

Høringsfristen er satt til 16. april 2003. Det er avtalt med Finansdepartementet at vi kan ettersende vedtak i fylkesutvalget den 29.04.03, men at saksframlegget blir sendt innen høringsfristen.

Utvalget foreslår 2 løsninger 1. Utvidet merverdiavgiftsplikt og 2. Generell kompensasjonsordning:

### 1. Utvidet merverdiavgiftsplikt.

*Utvidet merverdiavgiftsplikt krever endringer i merverdiavgiftsloven:*

Utvidet merverdiavgiftsplikt er den ideelle løsningen som vil være et generelt system som omfatter merverdiavgiftsplikt på alle varer og tjenester både i offentlig og privat virksomhet. Utvalget konkluderte med at denne løsningen ikke er gjennomførbar med dagens finansiering og organisering av velferdstjenestene, men at man på sikt bør tilstrebe seg en slik løsning, i takt med de endringer som skjer i forhold til finansiering og organisering av velferdstjenestene.

### 2. Generell kompensasjonsordning

*Utvalget foreslår generell kompensasjonsordning utenfor merverdiavgiftsloven*

Utvalget foreslår at det innføres en generell kompensasjonsordning utenfor merverdiavgiftsloven. En slik ordning vil innebære at kommunen betaler merverdiavgift ved kjøp av varer og tjenester fra avgiftspliktig leverandør for så i ettertid å kreve avgiften kompensert av staten. Videre innebærer det at all avgift som omfattes av ordningen skal kompenseres.

#### *Dagens kompensasjonsordning*

Dette er i motsetning til dagens ordning hvor kommunen kun får kompensert avgift som gjelder et begrenset antall kategorier av tjenester (vask og rens av tekstiler, bygg og -anleggstjenester, konsulenttjenester og renhold). Videre får kommunen/fylkeskommunen i dagens ordning kun kompensert en prosentandel av betalt merverdiavgift og den får ikke kompensert avgift som gjelder varer. Omfanget av en generell kompensasjonsordning blir betydelig større enn dagens begrensede ordning.

#### *Forslaget om generell kompensasjonsordning omfatter kommunale og fylkeskommunale virksomheter*

Generell kompensasjonsordning omfatter kommunale og fylkeskommunale virksomheter der kommunestyret eller fylkestinget er øverste myndighet. Kommunale/fylkeskommunale virksomheter som er fullt ut avgiftspliktige vil ikke omfattes av ordningen. Det samme gjelder kommunale/fylkeskommunale virksomheter som er organisert som selvstendige enheter, eksempelvis aksjeselskap eller stiftelser.

#### *Forslaget om generell kompensasjonsordning omfatter private og ideelle virksomheter*

Private og ideelle virksomheter som utfører tilsvarende oppgaver som kommunene eller fylkeskommunene etter lovgivningen er pålagt å utføre, foreslås også å omfattes av den generelle kompensasjonsordningen.

#### *Forslaget om generell kompensasjonsordning forutsetter 6 terminer pr år og enklere dokumentasjonskrav*

Utvalget foreslår at kompensasjonskravet sendes inn i to måneders terminer slik man har i det ordinære avgiftssystemet, og at regnskapsrutinene forandres slik at innkjøp føres netto eksklusivt mva. Dette vil føre til at beslutningstagerne ser bort fra merverdiavgiften ved vurderingen av om en tjeneste skal egenproduseres eller kjøpes fra eksterne leverandører. Utvalget foreslår videre at dokumentasjonskravet gjennomgås og at det er tilstrekkelig med en attestasjon fra revisor vedlagt kompensasjonskravet.

*Forslaget om generell kompensasjonsordning forutsetter endringer i forskrift 117 som gjelder fast eiendom*

Utvalget foreslår at forskrift 117 skal utvides til også å gjelde utleie til kommuner. Private utleiere kan dermed la seg frivillig registrere for sin utleie til kommunal ikke avgiftspliktig virksomhet. En slik frivillig registrering vil innebære at utleieren får fradragsrett for inngående merverdiavgift vedrørende det utleide areal. Han skal kreve opp avgift på leien, men den får kommunen kompensert i henhold til generell kompensasjonsordning. På denne måten vil kommunen kunne velge mellom å drive i eide lokaler eller leide uten å ta hensyn til merverdiavgiften

*Forslaget om generell kompensasjonsordning forutsetter at kommunene selv finansierer ordningen*

Utvalget foreslår at den generelle kompensasjonsordningen finansieres gjennom reduksjon i kommunesektorens frie inntekter slik at det i minst mulig grad skapes omfordeling mellom kommuner. Utvalget mener at en slik finansiering sikrer uavhengighet mellom den enkelte kommunes bidrag til finansiering av ordningen og kommunens kompensasjon av merverdiavgiften

Utvalget antar at en utvidelse av dagens begrensede ordning til en generell kompensasjonsordning, isolert sett, medfører mindre administrative kostnader enn dagens begrensede kompensasjonsordning, samtidig som innberetningen av ordningen kan gi en viss økning i de administrative kostnadene. Samlet sett antar utvalget at generell kompensasjonsordning vil gi om lag uendrede administrative kostnader for både kommuner og for skatteetaten

#### **Vurdering:**

Utvalgets tilrådning omhandler i utgangspunktet to forhold. Det ene er konkurransevridninger i merverdiavgiftssystemet, og det andre gjelder løsninger/modeller for å redusere/eliminere konkurransevridningene

#### 1 Utvalgets forslag om utvidet merverdiavgiftsplikt

##### Utvidet merverdiavgiftsplikt

Utvalget anser at den systemmessige beste løsningen for å motvirke konkurransevridning på, vil være et generelt system som omfatter alle varer og tjenester både i offentlig og privat virksomhet. Systemet forutsetter blant annet at det etableres et egnet beregningsgrunnlag for merverdiavgiften, generell utvidelse av avgiftsgrunnlaget og merverdiavgiftsmessig behandling av offentlige overføringer

Utvalget fant imidlertid at en slik modell ikke er gjennomførbar som en generell løsning på konkurransevridningene med dagens finansiering og organisering av velferdstjenestene, men at man på sikt bør tilstrebe seg en slik løsning, i takt med de endringer som skjer i forhold til finansiering og organisering av velferdstjenestene

Utvalget har vurdert denne løsningen ut i fra følgende forhold.

- forslaget betinger endringer i merverdiavgiftsloven, noe som betyr at sentrale velferdstjenester som helsetjenester, sosiale tjenester og undervisningstjenester omfattes av merverdiavgiftsplikten. Dette er tjenester som omfattes av rettighetslovgivningen og offentlig myndighetsutøvelse, hvor den enkelte bruker har krav på å få dekket sine behov. En utvikling av finansieringsformen på disse tjenestene, fra skattefinansierte bevilgninger over i retning av brukerbetaling mv, vil innebære omsetning i merverdiavgiftslovens forstand

- ordningen forutsetter videre at hver selvstendige enhet i kommunene blir underlagt regnskapsplikt, ettersom de blir å betrakte som egne avgiftssubjekter. Dette krever endringer både i merverdiavgiftsloven og kommuneloven. I dagens kommunelov kan kommunene på fritt grunnlag organisere sin virksomhet som passer den enkelte kommune best mulig. Utvalget mener at dersom det ikke foreligger økonomiske motiv til å innrette seg som egne avgiftssubjekter, så må kommunene pålegges dette.

- et slikt system vil også fort bli meget byråkratisk og tungrodd. Det er ikke sikkert at kommunene vil være tjent med det. Det er antagelig kun New Zealand som har et slikt bredt avgiftsgrunnlag. Ingen land i EU eller EØS området har en slik løsning.

#### Vår vurdering.

Vi forutsetter at man med et system med utvidet merverdiavgiftsplikt klart skiller mellom bestiller- og utførerrollen av kommunale/fylkeskommunale tjenester. Det sikrer at den offentlige myndighetsutøvelsen fortsatt tilligger kommunestyre/fylkesting, mens selve utførelsen av tjenesten enten kan legges til en kommunal/fylkeskommunal virksomhet eller en privat virksomhet.

Det bør videre være slik at kommunene/fylkeskommunene fritt kan velge å benytte seg av private eller kommunale/fylkeskommunale virksomheter til å utføre kommunale/fylkeskommunale oppgaver. En av forutsetningene for at det ikke skal oppstå konkurransevridninger er også at det må være et reelt fungerende marked som er i stand til å påta seg de oppgaver/tjenester som det er behov for. Med dette mener vi at det bør være like vilkår og at det må finnes reelle og alternative tilbydere til kommunen/fylkeskommunen som kan yte de tjenester som i dag ytes av det offentlige. I Nord-Trøndelag har man på mange områder pr. i dag svært få private virksomheter som kan tilby de samme tjenestene som tilbys av kommunene/fylkeskommunen. Med andre ord finnes det ikke et velfungerende marked på mange områder.

I tillegg til dette er det grunn til å reise noen spørsmål

- Styrker dette kommunenes/fylkeskommunenes lokale selvstyre, når staten legger opp til en ordning basert på resultatenheter med brukerbetaling og stykkprisfinansiering?
- Hvordan kan den enkelte lokalpolitiker påvirke tjenestene i form av organisering og ressurstildeling, når finansieringen av kommunale tjenester baseres på brukerbetaling og stykkprisfinansiering i stedet for økonomiske rammer fordelt av politikere?
- I et lokalt selvstyre med kommunestyre/fylkesting ivaretas helhetsperspektivet gjennom organisering, planlegging og hvordan skal helhetsperspektivet i kommunens/fylkeskommunens tjenesteproduksjon ivaretas?
- Med dagens velferdsmodell basert på det lokale selvstyre, ivaretas helhetsperspektivet av lokalpolitikere. Et system med utvidet merverdiavgiftsplikt dreier velferdsmodellen noe bort fra denne tenkningen mot en velferdsmodell med utgangspunkt i finansiering av den enkelte brukeren. Er man bevisst dette?
- Kommunalministeren har uttalt at det i kommuneproposisjon vil bli drøftet alternative modeller som kan stimulere til økt konkurranse i kommunesektoren, herunder vil en såkalt utfordringsrett bli vurdert. Dette temaet er ikke nevnt i NOU 2003.3. Hvordan inngår vårt tema her i den sammenhengen?

Vi mener at utvidet merverdiavgiftsplikt er ei ordning som krever store administrative ressurser i kommunene/fylkeskommunene og i staten, ettersom det må tilrettelegges for store omlegginger blant annet i kommunesektoren. Det må skje endringer i kommuneloven, merverdiavgiftsloven samt en omlegging i skattesystemet, dersom en skal basere seg mer og

mer på brukerbetalinger. I forhold til kommunene/fylkeskommunene vil det også kreve økte administrative ressurser i forhold til oppfølging, organisering og brukerbetalt finansiering.

Vi slutter oss derfor til utvalget som mener at et slikt system fort vil bli meget byråkratisk og tungrodd.

## 2. Utvalget foreslår generell kompensasjonsordning:

*Forslaget om generell kompensasjonsordning omfatter kommunal virksomhet*

Ordningen medfører at kommunen skal få kompensert betalt avgift på varer og tjenester. En generell kompensasjonsordning er en løsning utenfor merverdiavgiftssystemet og vil ikke medføre noen endringer i merverdiavgiftslovgivningen.

### Vår vurdering:

Vi er enig i at merverdiavgiftsregelverket bør virke nøytralt på (fylkes-)kommunens beslutninger. Vi er likevel av den oppfatning at utvalget i sin utredning har vært for ensidig opptatt av at systemet skal virke nøytralt for kjøp fra andre. Er systemet tilstrekkelig utredet om forslag til nye løsninger virker nøytralt for kommunens egenproduksjon? Et eksempel kan illustrere dette forholdet: Når en fylkeskommunal virksomhet selger eks. kopieringstjenester til andre enn fylkeskommunen, er dette salget avgiftspliktig. Virksomheten er registrert etter § 11 annet ledd i merverdiavgiftsloven (statlige og kommune virksomheter). Ved eget forbruk av varer og tjenester i virksomheten, vil det ikke være fradragsrett for inngående merverdiavgift. En privat leverandør vil kunne fradragsføre inngående avgift fullt ut. I slike tilfeller er det svært viktig at ordningen ikke favoriserer den private aktøren. Da blir det ingen reell konkurranse. I tillegg kan nevnes at fellesanskaffelser i en slik virksomhet (§ 11 annet ledd), heller ikke vil gi forholdsmessig fradrag. Bakgrunnen er derfor å unngå konkurransevridning i forhold til private som også produserer tilsvarende tjenester/varer som kan dekke kommunens egne behov.

### Dagens regelverk

Alle offentlige innkjøp (gjelder både varer og tjenester) er underlagt bestemmelser i lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999 nr. 69, ajourført med endring ved lov 15. juni 2001 og 14. desember 2001. Loven regulerer alle offentlige innkjøp med den intensjon å bidra til at det offentlige utnytter konkurransepotensialet i markedet. Siden loven ble innført har Nord-Trøndelag fylkeskommune hatt den praksis å innhente tilbud fra leverandører basert på nettopriser, dvs. uavhengig av merverdiavgift. Dette er det ikke noe krav i loven eller i forskriftsverket.

### Vår vurdering:

Med utgangspunkt i denne loven burde det ha gitt en forskrift som pålegger kommunene/fylkeskommunene å velge leverandører ut i fra nettopriser på tilbudene. På denne måten kan man unngå konkurransevridningsproblemet mellom privat og offentlig virksomhet, samtidig som man kan unngå de store administrative kostnadene som den generelle kompensasjonsordning medfører. Når det i tillegg er slik at generell kompensasjonsordning ikke skal finansieres av staten, men skal motvirkes ved budsjettiltak overfor kommunene (finansieres med trekk i kommunens frie inntekter), synes det ikke som om at ordningen virker nøytral. Finansieringen skjer i prinsippet gjennom et trekk som er et likt beløp pr. innbygger, og ikke etter volumet på merverdiavgiften. Man kan altså oppnå langt på vei det samme med en forskrift, uten å utvide eventuelle skjevheter i finansieringen.

### Utvalgets forslag:

*Forslaget om generell kompensasjonsordning omfatter private/ideelle virksomheter*

For å begrense nye konkurransevridninger anbefaler utvalget at en generell kompensasjonsordning i tillegg til å omfatte kommunal virksomhet, også omfatter private og

ideelle virksomheter som produserer lovpålagte oppgaver. En slik avgrensning vil omfatte private produsenter av sentrale velferdstjenester (eks private barnehager). Virksomheter som er fristilt fra kommunen, for eksempel aksjeselskap og stiftelser omfattes ikke av ordningen, med mindre de driver virksomhet som faller inn under området hvor private likevel skal omfattes av ordningen.

Hensikten er å nøytralisere konkurransevridningen mellom de kommunale virksomheter og private/ideelle virksomheter. Her fremhever utvalget at kompensasjon skal skje uavhengig av om virksomheten mottar tilskudd til drift eller ikke.

Vi slutter oss til utvalgets vurderinger omkring behovet for like vilkår for private/ideelle virksomheter som produserer kommunale/fylkeskommunale tjenester.

#### Utvalgets forslag :

*Forslaget om generell kompensasjonsordning forutsetter kortere terminer*

Den foreslåtte ordningen går ut på at det skal innføres kortere terminer for utbetaling av momskompensasjon. Det foreslås to månedlige terminer, dette kombinert med endring i regnskapsrutinene vil føre til at kommunene i praksis kan føre innkjøp uten merverdiavgift.

Utvalget mener at dagens system med årlig innrapportering ikke fungerer tilfredsstillende. Uansett valg av system så bør det være slik at kommunene følger de samme rapporterings- og utbetalingsrutiner som gjelder i merverdiavgiftsloven. Dvs en innrapportering over 6 terminer (eventuelt årlig oppgave) og at betaling skjer i direkte tilknytning til disse.

#### Vår vurdering

Vi er av den oppfatning at en omlegging til innrapportering over 6 terminer ikke vil medføre noen store problemer for dagens regnskapssystemer, i og med at vi konkret foretar det for den avgiftspliktige delen av den fylkeskommunale virksomheten. Det vil derimot føre til mer revisjonsarbeid, ettersom revisor må foreta attestasjoner for flere terminer og for langt flere regnskapsbilag. Dermed øker kommunens kostnader.

#### Utvalgets forslag :

*Forslaget om generell kompensasjonsordning forutsetter enklere krav til dokumentasjon*

Dagens ordning kan oppfattes som komplisert, med detaljerte krav til dokumentasjon av hver faktura som legges til grunn for refusjonskravene som kommunene skal sende til skatteetaten. Utvalget anbefaler at det gjøres forenklinger i dokumentasjonskravene ved innsendelse av oppgavene.

#### Vår vurdering

Det er positivt at utvalget anbefaler forenklinger i dokumentasjonskravene ved en generell kompensasjonsordning, og at sjablonmessige kompensasjonssatser blir overflødige. Arbeidet med ordningen vil derimot bli mer omfattende, ettersom det vil gjelde flere varer og tjenester samtidig som man skal innrapportere hver annen måned.

Ved å la de private virksomheter innsende sine oppgaver direkte til skatteetaten, i stedet for via kommunene som i dag, vil man få en mindre belastning i de kommunale ressurser. Siden det i dag ikke foreligger noen plikt for kommunene/fylkeskommune å tilbakebetale kompensasjonen til de private virksomhetene, mener vi i likhet med utvalget at dagens ordningen fungerer i liten grad etter hensikten for slike virksomheter.



### Utvalgets forslag

*Forslaget om generell kompensasjonsordning forutsetter at kommunene selv finansierer ordningen.*

Det er uttalt i utvalgets mandat at statens proveny skal være upåvirket av ordningen. Det betyr at kommunesektoren skal betale ordningen.

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

### *Finansiering av dagens ordning*

Da ordningen med momskompensasjon ble innført i 1996, ble kommunene og fylkeskommunene trukket i sine frie inntekter et beløp basert på regnskapstall knyttet til kommunenes/fylkeskommunens aktivitet innenfor bygg og anlegg året før. Rammen for frie inntekter ble tilsvarende redusert, mens kommunene/fylkeskommunen måtte sende inn refusjonskrav på merverdiavgiften. Tilsvarende trekk ble foretatt også for årene 1997 og 1998. Trekket er med andre ord basert på det prinsipp at det skal gjenspeile den refusjon kommuner/fylkeskommuner samlet vil få i et normalår for de berørte aktivitetene, og med et nivå på egenregiandelen slik det er i de siste årene før ordningen innføres. Etter 1998 er trekkbeløpet ikke rørt, men inngår i den generelle vurderingen av kommunesektorens økonomi på makronivå. De opprinnelige trekkene, som var basert på regnskapstall for hver kommune/fylkeskommune, er nå utlignet gjennom overgangsordningen til å bli et likt beløp pr innbygger.

### Vår vurdering

Slik vi forstår utvalgets forslag til finansiering forutsettes det at alle kommuner/fylkeskommuner blir trukket i sine frie inntekter, basert på regnskapstall for kjøp av avgiftspliktige varer og tjenester. Omfanget av avgiftspliktige kjøp av varer og tjenester blir derfor avgjørende for hvordan trekket i de frie inntekter blir utslagsgivende for den enkelte kommune/fylkeskommune. Vi mener det er viktig å finne fram til kriterier som er så nøytrale som mulig i forhold til hvordan kommunen/fylkeskommunen velger å utføre sine tjenester på. Med andre ord, at man ikke skal tape på å utføre tjenestene selv framfor å kjøpe tjenestene fra private virksomheter.

Med dagens kompensasjonsordning skal trekket i de frie inntekter tilsvare refusjonskravene på merverdiavgift. Ved en sammenligning av Nord-Trøndelag fylkeskommunes trekk i frie inntekter og utbetalte refusjonskrav, har trekket i de frie inntekter de fleste årene vært høyere enn hva vi har fått kompensert. Dette skyldes at trekket i realiteten er et likt beløp pr innbygger, men kompensasjonen vi får utbetalt er relatert til innkjøpsvolumet. Vi er derfor opptatt av at kommunene/fylkeskommunene ikke blir skadelidende i forhold til høyere trekk i de frie inntektene enn hva man måtte få kompensert, spesielt hvis ordningen skal omfatte økte beløp. Utvalget har ikke gått inn konkret på beregninger av trekk, men bare konkludert med at dagens ordning fungerer tilfredsstillende. Vi mener at det bør foretas mer nøyaktige beregninger for den enkelte kommune/fylkeskommune for å se konkret på hvor mye man får kompensert i forhold til trekket i de frie inntekter.

Med en slik omfattende ordning som gjelder kompensasjon for alle varer og tjenester, kreves det en del interne tilpasninger og opplæring i fylkeskommunene/kommunene. I tillegg til at revisors rolle blir sterkere forankret i forhold til krav om utbetaling av momskompensasjon, vil

ordningen føre til at man må bruke mer administrative ressurser, og da særlig i starten av ordningen. Når man går fra en årlig attestasjon på et begrenset felt, til seks årlige attestasjoner på hele spekteret av varer og tjenester, vil det medføre økte kostnader for fylkeskommunene/kommunene. Det er derfor rimelig å anta at man kan komme opp i en situasjon hvor den totale effekten av ordningen heller vil føre til økte utgifter for fylkeskommunene/kommunene enn en reduksjon.

#### Utvalgets forslag:

*Forslaget om generell kompensasjonsordning forutsetter at kommunene eventuelt finansierer private aktører.*

Det anslåtte beløp på i overkant av 8 milliarder kroner omfatter ikke kompensasjonskravet fra private som også skal omfattes av ordningen. Det foreligger ikke tall i dag som kan si noe om hvor stort dette kravet skal bli. Utvalget har ikke tatt klart stilling til hvordan dette kravet fra private skal finansieres.

Ved en løsning hvor i prinsippet alle produsenter av lovpålagte tjenester skal omfattes av en generell kompensasjonsordning, vil også private produsenter av slike tjenester komme innenfor ordningen. Når det i tillegg kompenseres for merverdiavgiften på alle anskaffelser, kan beløpene som private får kompensert bli vesentlig større enn i dagens ordning. Dette vil aktualisere spørsmålet om private virksomheter som omfattes av ordningen, selv skal finansiere den kompensasjonen som de mottar gjennom ordningen. Dette kan tenkes gjennomført ved at de offentlig tilskudd som gis til private virksomheter, reduseres i tilsvarende omfang som kompensasjonsbeløpene utgjør. Utvalget fastslår derfor at når de enkelte private skal finansiere sin egen kompensasjon, vil kompensasjonsordningen imidlertid ikke fungere etter hensikten. Utvalget foreslår derfor som en mulig løsning at den kompensasjonen som gis til de private virksomhetene, blir finansiert på tilsvarende måte som kompensasjonsordningen for øvrig, dvs gjennom reduksjon i kommunens frie inntekter.

#### Vår vurdering:

Utvalget foreslår m a o at kommunesektoren skal finansiere momskompensasjon til de private virksomhetene, gjennom trekk i de frie inntektene, samtidig som kommunene/fylkeskommunen skal redusere tilskuddene til disse enhetene. Vi mener at dette betinger at man må ha en oversikt over alle virksomheter som mottar driftstilskudd og så foreta omberegninger. Ordningen virker meget omfattende og byråkratisk. På grunn av svært varierende omfang av private virksomheter i denne kategori, vil det i tillegg neppe være mulig å lage en rettferdig, generell finansieringsordning gjennom trekk i frie inntekter.

De virksomheter som omfattes av ordningen og som ikke mottar driftstilskudd fra kommunene, vil i tillegg også få finansiert sin kompensasjonsordning gjennom kommunens/fylkeskommunens frie inntekter. Konsekvensen blir at disse private virksomhetene oppnår et konkurransefortrinn i forhold til kommunene/fylkeskommunene, ettersom de får kompensert for sin merverdiavgift, samtidig som kommunen/fylkeskommunen finansierer denne med trekk i sine frie inntekter. Ut fra dette synes det som om utvalget har lagt for lite vekt på løsninger som skal virke nøytrale på kommunenes/fylkeskommunenes produksjon av tjenester i forhold til trekk i frie inntekter.

#### Utvalgets forslag

*Forslaget om generell kompensasjonsordning forutsetter endringer i forskrift nr 117 fast eiendom*

Utvalget er oppmerksom på at en generell kompensasjonsordning kan gi konkurransevridninger når det gjelder utleie av fast eiendom. For å motvirke konkurransevridninger mellom kommunal og privat virksomhet, foreslår utvalget å utvide dagens frivillige registreringsordning etter

forskrift nr 117 til merverdiavgiftsloven, slik at den også gjelder ved utlere til kommunale virksomheter som driver ikke avgiftspliktig virksomhet. På denne måten vil kommunene i forhold til merverdiavgiften ikke lenger ha økonomisk motiv til å drive ikke-avgiftspliktig virksomhet i eide lokaler framfor leide lokaler.

#### Vår vurdering

I praksis vil dette forslaget føre til at kommunale/fylkeskommunale virksomheter får økt husleie, samtidig som de får kompensert merverdiavgiften av husleien. Hensikten er m.a.o. å motvirke at kommunene/fylkeskommunene skal ha motiv til å drive med ikke-avgiftspliktig virksomhet i eide framfor leide lokaler. I forhold til private virksomheter vil ordningen virke slik at man ikke lenger skiller mellom utleie til kommunal/fylkeskommunal virksomhet som driver avgiftspliktig/ikke avgiftspliktig virksomhet. Både private og kommunale/fylkeskommunale virksomheter får fradrag på sine utgifter. Umiddelbart ser det ut som om systemet ikke gir noen totaleffekt for kommunene/fylkeskommunen, annet enn en økt husleie som igjen blir kompensert med trekk i frie inntekter. De private virksomhetene vil falle inn under merverdiavgiftslovens bestemmelser.

Ordningen krever også en tilbakebetaling av tilbakeført momskompensasjon ved bruksendring av utleide bygg. Spørsmålet blir da, til hvem skal tilbakebetalingen skje til - kommunene/fylkeskommunene eller staten? All den tid at kompensasjon er finansiert med frie inntekter, vil det vel være naturlig at også tilbakebetalingen skjer til kommunesektoren.

#### **Konklusjon:**

Alternativet med utvidet merverdiavgiftsplikt som omfatter alle varer og tjenester mener vi er mangelfullt utredet i forhold til konsekvensene for den enkelte kommune/fylkeskommune. Dette systemet krever et avgiftsgrunnlag basert på brukerbetaling. Vi forutsetter derfor at man med et slikt system klart skiller mellom bestiller- og utførerrollen av kommunale/fylkeskommunale tjenester.

Likeledes krever dette systemet en omorganisering av kommunale virksomheter, gjennom statlige pålegg. Vi stiller derfor spørsmål om dette styrker kommunenes/fylkeskommunenes lokale selvstyre, når staten legger opp til en ordning basert på resultatenheter med brukerbetaling og stykkprisfinansiering? Med dagens velferdsmodell basert på det lokale selvstyre, ivaretas helhetsspektivet av lokalpolitikkerne. Hvis man gjennomfører en slik modell med utvidet merverdiavgiftsplikt, er man da bevisst på at det vil være en dreining mot en velferdsmodell basert på finansiering av den enkelte bruker?

Vi slutter oss derfor til utvalgets konklusjon om at ordningen med utvidet merverdiavgiftsplikt ikke vil være gjennomførbar i dag, med dagens finansiering og organisering av velferdstjenestene.

I forhold til den generelle kompensasjonsordningen er Nord-Trøndelag fylkeskommune enig i at merverdiavgiftsregelverket bør virke nøytralt på kommunenes og fylkeskommunenes beslutninger. Vi er likevel av den oppfatning at utvalget i sin utredning har vært for ensidig opptatt av at systemet skal virke nøytralt for kjøp fra andre. Vi mener at det ikke er tilstrekkelig utredet om forslag til nye løsninger virker nøytralt for leveranser fra en offentlig aktør.

Vi mener videre at det ikke er tilstrekkelig utredet det faktum at kompensasjonsordningen vil medføre bruk av til dels store ressurser i kommunene ved oppfølging, registrering, dokumentasjon og administrering av ordningen, herunder i forbindelse med fylkesrevisor/kommunerevisors særattestasjoner av 6 årlige refusjonskrav.

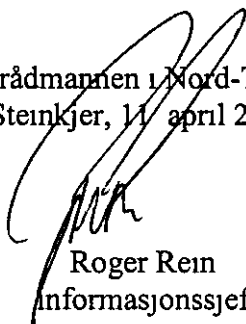
Vi kan ikke lese ut av utredningen at utvalget har kommentert lov om offentlige anskaffelser med den intensjon å bidra til at det offentlige utnytter konkurransepotensialet i markedet. En enklere ordning i form av en forskrift om at merverdiavgift ved kjøp av varer og tjenester ikke skal påvirke valg av leverandør, burde vært vurdert nærmere som en alternativ løsning til generell kompensasjonsordning

Vi mener at det er viktig å finne fram til kriterier som er nøytrale i forhold til hvordan kommunen/fylkeskommunen velger å utføre sine tjenester på. Det bør ikke være slik at kommunen/fylkeskommunen blir trukket i sine frie inntekter uansett, basert på en utenfra definert grad av konkurranseutsatte kommunale/fylkeskommunale tjenester

På grunn av svært varierende omfang av private virksomheter i denne kategori, vil det i tillegg neppe være mulig å lage en rettferdig, generell finansierungsordning gjennom trekk i frie inntekter

Utvalget har heller ikke vurdert nærmere om finansieringen av dagens ordning virker etter hensikten. Vår erfaring viser at reduksjon i de frie inntektene i de fleste år har vært høyere enn hva vi har fått kompensert. Det tyder på en oppstått skjevhet. Vi kan ikke lese ut av utredningen om hvordan utbetalt momskompensasjon faktisk skal håndteres i forhold til eksterne enheter (ideelle organisasjoner mv.) Utvalget burde derfor etter vår mening ha hatt en mer grundigere vurdering av finansieringen av ordningen

Fylkesrådmannen i Nord-Trøndelag  
Steinkjer, 11. april 2003



Roger Rein  
Informasjonssjef