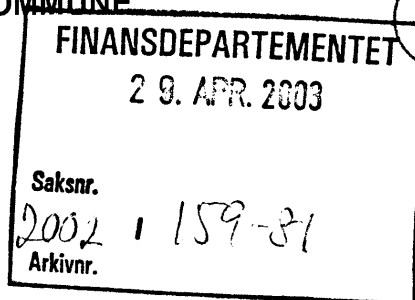


FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 03/01256
Dok.nr. 2
Løpenr. 29319/03
Arkivkode: 221 &13 MERVERD
Saksbehandler: Egil Olsen

Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Formannskapet	24.04.03	03/0072
Kommunestyret	29.04.03	03/0044

Høring - NOU 2003: Merverdiavgiften og kommunene - Konkurransavidninger mellom kommuner og private**Rådmannens innstilling**

Rådmannen anbefaler Formannskapet å gi slik innstilling til Kommunestyret :

1. Fredrikstad kommune er positiv til at det innføres en generell kompensasjonsordning vedrørende merverdiavgift som fjerner konkurransevidninger mellom offentlige og privat sektor.
2. Fredrikstad kommune støtter utvalgets forslag om at det innføres to måneders termin for innsending av krav og utbetaling av kompensasjon og at krav fra private virksomheter sendes direkte til staten.
3. Fredrikstad kommune støtter utvalgets forslag til at regnskapet belastes netto, det vil si uten merverdiavgift.
4. Fredrikstad kommune mener at følgende punkter bør utredes nærmere før ordningen trer i kraft :
 - Det bør utredes nærmere om ikke også andre tjenesteprodusenter enn de som er omtalt i utredningen bør være med på ordningen. F.eks. kan nevnes: Kinodrift, museer og redningstjeneste. Det bør også avklares om ordningen skal omfatte merverdiavgift på internt salg i kommunen.
 - Utvalgets forslag vedrørende fast eiendom er komplisert, her bør det vurderes en forenkling av regelverket.
 - Utvalget har ikke tatt stilling til hvordan ordningen skal finansieres. Spesielt viktig blir dette i forhold til at utvalget foreslår at virksomheter som i dag ikke mottar offentlig støtte kan bli omfattet av ordningen samtidig som det heter i mandatet at balansen i statsbudsjettet ikke skal endres som en følge av ordningen. Fredrikstad kommune kan ikke godta at kompensasjon til private virksomheter skal finansieres ved trekk i rammetilskuddet til kommunene

Fredrikstad, 3. april 2003

Sammendrag

Ved kongelig resolusjon 11. januar 2002 ble det oppnevnt et utvalg for å vurdere forslag til løsninger som gjør at merverdiavgiftsregelverket virker nøytralt for kommunenes beslutninger. Rapport ble avgitt 18. desember 2002, med høringsfrist 16. april 2003.

Dagens merverdiavgiftssystem gir kommunene motivasjon til egenproduksjon av en del tjenester fremfor å kjøpe tjenestene fra private. Dette skyldes at store deler av kommunal sektor faller utenfor avgiftssystemet og har dermed ikke fradragsrett for inngående merverdiavgift.

Vedlegg

Ingen

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

1. NOU 2003: 3 Merverdiavgiften og kommunene - *Konkurransesvridninger mellom kommuner og private*
2. Brev fra Finansdepartementet, datert 16.01.2003

Saksopplysninger

Regjeringen varslet i forbindelse med framleggingen av statsbudsjettet for 2002, at den ville sette ned et hurtigarbeidende utvalg for å se på merverdiavgiftssystemet, som med dagens ordning gir offentlig virksomhet økonomisk motivasjon til egenproduksjon. Dette skyldes at store deler av kommunal sektor faller utenfor avgiftssystemet og har dermed ikke fradragsrett for inngående merverdiavgift. Eksempler på kommunale virksomheter som ikke er avgiftspliktige er helsetjenester, sosialtjenester og undervisningstjenester. Den økonomiske forskjellen kan illustreres med følgende eksempel:

Innsatsfaktorer	Egenproduksjon	Kjøp av tjenester
Varer	100	100
Mva på varer	24	24
Arbeidsinnsats	100	100
Mva på arbeidsinnsats	0	24
Sum kostnader	224	248

Tabellen viser at en kommunal virksomhet som ikke er avgiftspliktig slipper å betale merverdiavgift på tjenesteinnsatsen dersom virksomheten velger å løse oppgaven selv. Merverdiavgiftssystemet medfører dermed en konkurransevridning mellom kommunal egenproduksjon av tjenester og kjøp av tjenester.

Det er flere måter å løse dette konkurransevridningsproblemet på. Utvalget vurderte grundigere fire modeller;

- utvidet avgiftsplikt
- generell kompensasjonsordning utenfor merverdiavgiftssystemet
- begrenset kompensasjonsordning utenfor merverdiavgiftssystemet
- utvidet fradragsrett for inngående merverdiavgift.

Utvalget foreslår at det innføres en generell kompensasjonsordning utenfor merverdiavgiftsloven. En slik ordning vil innebære at kommunen betaler mva ved kjøp av varer og tjenester fra avgiftspliktige leverandører for i ettertid å kreve avgiften kompensert av staten. Generell ordning innebærer at den skal gjelde både varer og tjenester. Videre innebærer det at all avgift som omfattes av ordningen skal kompenseres. Dette er i motsetning til dagens ordning hvor kommunen kun får kompensert avgift som gjelder et begrenset antall kategorier av tjenester. Videre får kommunene i dagens ordning kun

kompensert en prosentandel av betalt merverdiavgift og den får ikke kompensert avgift som gjelder varer. Omfanget av en generell ordning blir betydelig større enn dagens ordning.

I henhold til mva. lovens § 11 skal det skilles mellom to typer virksomheter :

- § 11.1. virksomheter : Virksomheter som driver avgiftspliktig omsetning. Disse er avgiftspliktige for all sin virksomhet og har fullt fradrag for inngående avgift.
- § 11.2. virksomheter : Virksomheter som hovedsakelig utfører virksomhet for å tilgodese egne behov. Disse er kun avgiftspliktige for sin omsetning til andre. Dette salget må være under 20 prosent av omsetningen ellers blir dette en 11.1 virksomhet. 11.2. virksomhetene har kun fradrag for inngående avgift på salgsvarer.

Kommunale virksomheter som er avgiftspliktig etter reglene i merverdiavgiftslovens § 11, 1. ledd vil ikke omfattes av ordningen med mva-kompensasjon. Ordningen vil heller ikke gjelde for andre kommunale virksomheter som får fradrag for inngående avgift i henhold til lovens paragraf 11.2.

Private virksomheter foreslås omfattet av ordningen

Den foreslåtte ordningen vil kunne gi nye konkurransevriddinger mellom kommunale og private virksomheter når private virksomheter driver tjenesteyting innen tjenesteområder som ikke er omfattet av merverdiavgiftsplikten, eksempelvis innen helse og undervisning. Private leverandører av helsetjenester har ikke fradragsrett for inngående avgift og vil derfor bake den inn i sin pris til kommunen eller andre. Kommunen på sin side vil få kompensert betalt merverdiavgift og kan dermed produsere samme tjeneste selv billigere. Denne konkurransevriddingen foreslår utvalget løst ved at kompensasjonsordningen omfatter en begrenset krets av private virksomheter. Utvalget foreslår at private virksomheter som er en integrert del av det kommunale tjenestetilbud og finansiert ved offentlige tilskudd og eventuelt brukerbetaling skal omfattes av ordningen. I tillegg foreslår utvalget at ordningen skal omfatte tilsvarende virksomheter som i liten grad eller ikke i det hele tatt mottar offentlig tilskudd.

Forslag til den praktiske gjennomføringen av ordningen

Den foreslåtte ordningen er en kompensasjonsordning utenfor merverdiavgiftssystemet på lik linje med dagens kompensasjonsordning.

Endringer i innsendelses- og utbetalingsrutinene

Utvalget foreslår at kompensasjonskravet sendes inn i to måneders terminer slik man har i det ordinære avgiftssystemet. Hensikten med denne endringen er at beslutningstakeren i kommunen reelt skal se bort i fra merverdiavgiften ved sin beslutning. Det oppnås ikke med dagens ordning der kompensasjonen betales ut to år etter at avgiften ble betalt.

Endringer i regnskapsrutinene

Utvalget foreslår også at regnskapsrutinene forandres slik at innkjøp føres netto eksklusive mva. Dette vil føre til at beslutningstakerne reelt ser bort i fra merverdiavgiften ved vurderingen av om en tjeneste skal egenproduseres eller kjøpes fra eksterne leverandører.

Endring i kravet til dokumentasjon

Kravet til dokumentasjon er meget strengt i dagens ordning. Det skal blant annet utarbeides en egen oppstilling over alle fakturaer med tilhørende spesifikasjon, fakturadato samt navn og organisasjonsnummer til den som har levert tjenesten. Utvalget foreslår at dokumentasjonskravet gjennomgås dersom man innfører en generell kompensasjonsordning. Det bør være tilstrekkelig med en attestasjon fra revisor vedlagt kompensasjonskravet.

Spesielle forhold vedrørende fast eiendom

Omsetning og utleie av fast eiendom er ikke avgiftspliktig virksomhet. Den som driver med omsetning/utleie av fast eiendom har ikke fradragsrett for inngående avgift. Han vil derfor ta betalt avgift med i prisen han krever ved salg/utleie av fast eiendom.

Avgiftssystemet medfører dermed at det vil være billigere for en avgiftspliktig virksomhet å drive fra eide lokaler enn å leie lokaler. Da vil virksomheten ha fradragsrett for inngående avgift. For å bøte på denne konkurransevridningen har man innført en ordning med frivillig registrering for utleier av utleiebygg, forskrift 117 til merverdiavgiftsloven. Registreringen medfører at utleieren får fradragsrett for inngående avgift for den delen av bygningen som leies ut til avgiftspliktig virksomhet. Dermed har man i dag et system som løser denne konkurransevridningen.

Den foreslåtte kompensasjonsordningen medfører at kommuner får kompensert betalt avgift på varer og tjenester vedrørende fast eiendom. I forholdet mellom kommuner og private medfører den foreslåtte kompensasjonsordningen ny konkurransevridning i flere retninger. For det første vil kommunale ikke avgiftspliktige virksomheter drive billigere fra eide lokaler enn fra leide. Dette skyldes at kommunen vil få kompensert avgiften på varer og tjenester som kjøpes i forbindelse med egen eiendom. En privat utleier har ikke tilsvarende mulighet, og avgiften han betaler ved kjøp av varer og tjenester er en reell utgift han vil ta med i leien. Ved leie av lokaler vil kommunen dermed måtte betale en "skjult" avgift som den ikke kan få kompensert siden den er "skjult" i leien.

For det andre vil kommunale virksomheter ha konkurransefordeler i forhold til private når de opptrer som utleiende eller selgere av fast eiendom til private ikke avgiftspliktige virksomheter. Kommunale virksomheter får kompensert avgift betalt på varer og tjenester til bruk i virksomheten. Merverdiavgiften er ikke en utgift som tas med i leien. Denne muligheten vil ikke private utleiende ha. Dermed vil kommuner kunne selge/leie ut fast eiendom til private ikke avgiftspliktige virksomheter billigere enn private virksomheter.

Utvalget foreslår flere tiltak for å hindre konkurransevridning vedrørende fast eiendom:

Utvalget foreslår at forskrift 117 skal utvides til også å gjelde utleie til kommuner. Private utleiende 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 avgift vedrørende det utleide areal. Han skal kreve opp avgift på leien, men den får kommunen kompensert i henhold til kompensasjonsordningen. På den måten vil kommunen kunne velge mellom å drive i eide lokaler eller leide uten å ta hensyn til merverdiavgiften.

Kommunen er utleier av fast eiendom. En utvidet kompensasjonsordning vil føre til at det blir konkurransevridning mellom kommunen som utleier og private utleiende av fast eiendom til privat ikke avgiftspliktig virksomhet. Utvalget mener at det bør vurderes å begrense kompensasjonsordningen slik at den ikke gjelder for kommunal utleievirksomhet av denne typen. Videre mener utvalget at en slik eventuell begrensning bør omfatte salg av fast eiendom. Utvalget mener videre at begrensningen av kompensasjonsordningen bør kombineres med bestemmelser om tilbakeføring av kompensert merverdiavgift ved salg eller utleie av fast eiendom.

Økonomiske og administrative konsekvenser av ordningen

Utvalget har vurdert de økonomiske og administrative konsekvensene av sine forslag. Samlet anser utvalget at endringene vil gi en ordning som blir enklere enn dagens ordning og vil fungere bedre i forhold til målsetningen. Forslagene antas å medføre endringer i rammebetingelsene som legger til rette for at private i større grad kan konkurrere på like vilkår som kommunen. Endringene må dermed forventes å bidra til at kommunale beslutninger i større grad baseres på relative priser som avspeiler samfunnsøkonomiske kostnader. Dette kan gi mer effektiv ressursbruk i kommunesektoren.

Det antas at en utvidelse av dagens begrensede ordning til en generell kompensasjonsordning, isolert sett medfører mindre administrative kostnader enn dagens kompensasjonsordning. Utvalget foreslår i tillegg enkelte endringer i innretningen av ordningen for at ordningen skal fungere bedre. Disse forslagene kan gi en viss økning i administrative kostnader. Samlet sett antas forslagene å kunne gi om lag uendrede administrative kostnader for både kommunene og for skatteetaten.

Innføring av en generell kompensasjonsordning vil ikke gi administrative kostnader for næringsdrivende som yter tjenester til de kompensasjonsberettigede.

I mandatet er det presisert at løsningene bør kunne gjennomføres uten at balansen i statsbudsjettet blir endret. Utvalget har derfor lagt til grunn at eventuelle endringer i merverdiavgiftsbelastningen for kommunene må motvirkes gjennom tilsvarende budsjetttiltak overfor kommunene.

En generell kompensasjonsordning vil bli betydelig mer omfattende enn dagens begrensede ordning som utgjør om lag 1,5 milliarder kroner, eksklusive renhold som ble inkludert i ordningen fra 1. januar 2002. Foreløpige beregninger kan tyde på at omfanget på kort sikt kan utgjøre om lag 8,5 milliarder kroner. I dette tallet er imidlertid ikke beregnet virkninger ved at private og ideelle virksomheter omfattes. Det er ikke tilgjengelig tallmateriale som kan gi pålitelig anslag på virkningen av at private omfattes. Beregningen ovenfor vil dermed være noe for lavt.

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. En generell kompensasjonsordning vil isolert sett redusere kommunenes utgifter ved anskaffelser. Det må derfor foretas korreksjoner i det beregnede utgiftsbehovet for sektoren. 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.

Utvalget foreslår at kompensasjonsordningen, i tillegg til å omfatte kommuner og fylkeskommuner, også omfatter private og ideelle virksomheter som utfører lovpålagte oppgaver. Utvalget forutsetter som et utgangspunkt at reformen ikke skal gi endringer i de økonomiske rammer for staten, kommunene og private. Utvalget erkjenner imidlertid at finansieringen i forhold til private virksomheter som ikke, eller i liten grad mottar offentlig støtte, skaper problemer i forhold til dette utgangspunktet.

Ansattes medbestemmelse

Ikke relevant i saken

Vurdering

Rådmannen er positiv til at det innføres en generell kompensasjonsordning vedrørende merverdiavgift som fjerner konkurransevridninger mellom offentlig og privat sektor.

Fredrikstad kommune støtter utvalgets forslag om at det innføres to måneders terminer for innsending av krav på merverdiavgift som skal kompenseres. Fredrikstad kommune vil også støtte utvalgets forslag om at regnskapet belastes netto, det vil si uten merverdiavgift, regnskapet vil da vise den reelle kostnaden. Når det gjelder private virksomheters krav på kompensasjon støtter Fredrikstad kommune utvalgets forslag om at dette er et forhold mellom den enkelte virksomhet og staten og ikke som i dagens ordning der kravet skal sendes via kommunen.

Det er imidlertid sider ved ordningen som burde vært bedre utredet før ordningen trer i kraft.

Utvalget foreslår et begrenset utvalg av tjenesteprodusenter utenfor kommunen som skal omfattes av ordningen. Dette kan være til hinder for alternative organisasjonsformer. For eksempel vil en kommunalt drevet kino få fradrag for merverdiavgiften gjennom kompensasjonsordningen, mens en kino organisert som et kommunalt aksjeselskap ikke vil få fradrag for merverdiavgiften siden kinovirksomhet ikke er avgiftspliktig etter merverdiavgiftsloven. Det samme vil være tilfelle for museer. Et kommunalt museum vil få fradrag for merverdiavgiften gjennom kompensasjonsordningen, mens et museum eid av for eksempel en stiftelse ikke vil ha rett til fradrag for merverdiavgiften.

Det bør også avklares nærmere om ordningen skal gjelde for kommunalt intern salg når en avgiftspliktig virksomhet i kommunen selger til en ikke avgiftspliktig virksomhet. Sistnevnte vil få merverdiavgiften som en kostnad.

Utvalgets forslag til behandling av fast eiendom er komplisert. Utvidelsen av området for forskrift 117 til også å omfatte utleie til kommuner medfører at utleier til kommunen får fradrag for inngående avgift mot å beregne avgift på leien til kommunen. Kommunen på sin side vil få merverdiavgiften kompensert. Når det gjelder kommunale bygg foreslås det at kompensasjonsordningen ikke skal gjelde dersom den faste eiendommen leies ut til privat ikke avgiftspliktig virksomhet. Dette vil kunne føre til komplisert fordeling av inngående avgift på bygg som dels brukes av kommunen, dels leies ut til ikke avgiftspliktig privat virksomhet og dels leies ut til avgiftspliktig privat virksomhet.

Tilbakeføring av kompensert avgift ved salg og eventuelt bruksendring vil også kunne gi kompliserte avgiftsforhold.

Det er uttalt i utvalgets mandat at statens proveny (inntekt) skal være upåvirket av ordningen. Det betyr at det er kommunesektoren som skal betale ordningen. Det vil med andre ord si at statens overføring til kommunene via rammetilskuddet vil bli redusert med tilsvarende beløp som vil bli utbetalt via kompensasjonsordningen. Det er vanskelig å vite om Fredrikstad kommune vil tjene eller tape penger på denne ordningen

Det ansåtte beløpet på i overkant av 8 milliarder omfatter ikke kompensasjonskravet fra private som skal omfattes av ordningen. Det foreligger ikke tall per i dag som kan si noe om hvor stort dette kravet skal bli. Utvalget har ikke tatt klar stilling til hvordan dette kravet fra private skal finansieres. Fredrikstad kommune mener at dette er forhold som må avklares før ordningen innføres.