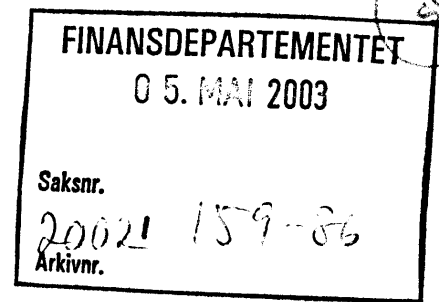




Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep

0030 OSLO



Deres ref.
2002/159- SØ ev

Vår ref / Saksbehandler
03/00305-004 722
Jan Erling Stenersen / tlf. 23 06 25 17

Dato:
23.04.03

HØRINGSUTTALELSE FRA NORSK KOMMUNEFORBUND NOU 2003: MERVERDIAVGIFTEN OG KOMMUNENE – KONKURRANSE- VRIDNINGER MELLOM KOMMUNER OG PRIVATE

Norsk Kommuneforbund har behandlet NOU 2003:3 Merverdiavgiften og kommunene – konkurransevidninger mellom kommuner og private, og vil avgi følgende uttalelse:

Det finnes konkurransevidninger mellom private og offentlige virksomheter på samme tjenesteområde på grunn av merverdiavgift, men den samme skjevheten gjør seg også gjeldende i store deler av privat sektor. Årsaken til dette er at så lenge det finnes avgrensninger i merverdiavgiftssystemet, fordi man av forskjellige grunner finner det nødvendig å unnta en del tjenester for plikten til å betale merverdiavgift, så vil det alltid foreligge slike vridninger – ikke bare mellom offentlige og private, men også mellom private virksomheter.

Norsk kommuneforbund er derfor av den oppfatning at når man først skulle nedsette et slikt utvalg så ble mandatet for snevert. Etter vår oppfatning burde utvalget fått i oppgave å vurdere alle sider ved konkurransevidningsaspektet. Det er mangelfullt kun å fokusere på konkurransevidning mellom offentlige og private virksomheter.

Utvalget har vurdert ulike løsninger for å få redusert konkurransevidningene – både en utvidelse av dagens begrensede kompensasjonsordning, og en generell ordning. Utvalget ser både svakheter og fordeler med begge løsninger, men ender opp med å anbefale at man går over til en generell kompensasjonsordning.

Norsk Kommuneforbund er uenig i den konklusjonen utvalget har landet på. Etter vår oppfatning vil en generell kompensasjonsordning innebære en rekke alvorlige problemer som utvalget ikke har behandlet grundig nok, og i andre tilfelle har utvalget kun pekt på problemområder. Dette er ikke tilfredsstillende.

En generell kompensasjonsordning for kommunesektoren som ligger utenfor merverdiavgiftssystemet vil kunne gi nye konkurransevidninger mellom kommunale og private virksomheter når private virksomheter driver tjenesteyting innen tjenesteområder som ikke er omfattet av

merverdiavgiftsplikten. For å oppnå størst mulig grad av nøytralitet mellom kommuner og private produsenter som utfører lovpålagte oppgaver, bør en generell kompensasjonsordning etter utvalgets mening i større omfang enn med dagens subjektavgrensning omfatte private og ideelle virksomheter. Etter utvalgets oppfatning bør den også omfatte private og ideelle virksomheter som ikke eller i liten grad mottar offentlig støtte. I tråd med dette foreslår utvalget at det foretas en endring av dagens vilkår om at den private eller ideelle virksomheten skal være fullt ut finansiert med offentlige midler, samt eventuelt brukerbetaling på lik linje med tilsvarende offentlig virksomhet.

Den løsningen som utvalget her skisserer innebærer flere nye problemer. Et nytt problem knytter seg til finansieringen av ordningen når den også skal omfatte private virksomheter som ikke, eller i liten grad, mottar offentlig støtte. Utvalget forutsetter at reformen ikke skal gi endringer i de økonomiske rammer for staten, kommunesektoren og de private virksomheter som blir omfattet av ordningen. Utvalget erkjenner at finansieringen i forhold til private virksomheter som ikke eller i liten grad mottar offentlig støtte, skaper problemer i forhold til dette utgangspunktet. Utvalget skisserer beklageligvis ingen løsninger for hvordan disse skal betale for seg. Dette er en stor svakhet. Dersom kommunene selv må betale for kompensasjonsordningen, mens private slipper å betale, vil dette være en ny konkurransevridning i favør av private virksomheter.

Det er også et problem at utvalget ikke har beregnet og heller ikke gitt anslag på hvor stort beløp private og ideelle virksomheter må kompenseres for dersom man velger utvalgets generelle ordning.

En generell kompensasjonsordning som gjelder generelt for anskaffelser av alle varer og tjenester vil kompensere for varer som det i praksis ikke er aktuelt for kommunene å produsere med egne ansatte. En slik ordning vil derfor bli langt mindre målrettet enn en begrenset ordning. Kompensasjonsbeløpet ved en generell ordning vil derfor bli vesentlig høyere enn ved en begrenset ordning. Anslag tyder på at beløpet vil bli om lag fire ganger så stort, ca. 8,5 mrd.kr., eksklusiv kompensasjonen til private og ideelle bedrifter, mot ca. 2,3 mrd.kr. ved den begrensede ordningen.

Utvalget foreslår at kommunene skal betale for dette ved en tilsvarende reduksjon i de frie inntektene. En generell kompensasjonsordning som omfatter et så stort beløp setter meget omfattende krav til finansiering av ordningen slik at ikke noen kommuner kommer dårlig ut fordelingsmessig. Utvalget viser til at det i Sverige, som har en generell kompensasjonsordning, har vært en del oppmerksomhet knyttet til fordelingen av finansieringen på de enkelte kommuner. Det har spesielt fra kommunesektoren blitt reist spørsmål ved om finansieringsordningen gir uønskede omfordelingsvirkninger mellom kommunene. Utvalget viser til at Riksrevisjonsverket har foretatt en undersøkelse der man konkluderer med at systemet faktisk forårsaker en systematisk og langsiktig omfordeling av ressurser mellom enkelte kommuner og landsting.

Utvalget viser til at det i Danmark, som har en kompensasjonsordning som i prinsippet er generell, stilles spørsmål ved om virkningen av ordningen svekkes på grunn av at så store beløp finansieres ved reduksjoner i kommunenes frie inntekter.

Erfaringene fra både Sverige og Danmark er av en slik karakter at bare det burde være tilstrekkelig til å avstå fra å innføre en generell kompensasjonsordning på det nåværende

tidspunkt. Et minstekrav må være at man skaffer seg fullt ut tilfredsstillende løsninger på de problemer man har sett ordningen har gitt opphav til i våre naboland.

Norsk Kommuneforbund er derfor av den oppfatning at utvalgets forslag om å innføre en generell kompensasjonsordning ikke er tilstrekkelig utredet. Det hefter flere alvorlige svakheter og mangler ved analysen. Den ordningen utvalget foreslår krever etter vår oppfatning en langt bredere og mer omfattende vurdering av merverdiavgiftssystemet og de nye problemer den vil medføre.

Norsk Kommuneforbund er av den oppfatning at en selektiv utvidelse av dagens ordning er en mer farbar vei. Dette er en langt mer målrettet ordning. Utvalget redegjør selv for at en begrenset utvidelse av dagens ordning i mindre grad vil skape nye konkurransevriddinger mellom kommunale og private virksomheter enn ved en generell kompensasjon for alle varer og tjenester, samt at det kun kompenseres for tjenesteelementet i leveransene. Dette siste aspektet reduserer kompensasjonsbehovet til under en tredjedel. Det har en betydelig egenverdi å få redusert kompensasjonsbeløpet siden man da reduserer muligheten for betydelige omfordelingseffekter mellom kommunene. Norsk Kommuneforbund kan derfor ikke støtte utvalgets konklusjon.

Med hilsen
NORSK KOMMUNEFORBUND


Jan Davidsen
Forbundsleder