

FINANSDEPARTEMENTET
Att: Nina Bjerkedal/Frode Finsås
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

FINANSDEPARTEMENTET	
05. MAI 2003	
Saksnr.	2002/159-27
Arkivnr.	



Oslo, 30. april 2003

Vår ref: Børre Berg-Hansen / DOK-2003-00237

Deres ref: 2002/159- SØ ev

HØRING – NOU 2003: 3 MERVERDIAVGIFTEN OG KOMMUNENE – KONKURRANSEVRIDNINGER MELLOM KOMMUNER OG PRIVATE

Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH) viser til høringsbrev der Finansdepartementet ber om merknader til kommunemomsutvalgets utredning NOU 2003:3 Merverdiavgiften og kommunene – Konkurransesvidninger mellom kommuner og private.

Nedenfor følger først HSHs konklusjon, deretter kommentarer til utvalgets kriterier, og til slutt merknader til utvalgets alternative modeller og konklusjoner og HSHs primære og sekundære forslag til løsning.

Konklusjon

HSH har primært ønsket en merverdiavgiftsordning med nullsats for frivillig virksomhet. Det har særlig vært begrunnet med at en nullsats-ordning er mindre administrativt krevende for bedriftene enn dagens momskompensasjonsordning. Utvalgets forslag til generell momskompensasjonsordning innebærer imidlertid en forbedring på dette punktet, blant annet ved at den både skal omfatte varer og tjenester. Med de foreslåtte utvidelsene og forbedringene av momskompensasjonsordningen, at den gjøres generell, og at det synes vanskelig på det nåværende tidspunkt å få gjennomslag for en nullsatsordning, vil vi subsidiært støtte ordningen med generell momskompensasjon. Av de tre mulige løsninger utvalget skisserer for å motvirke nye konkurransevidninger, foretrekker vi i utgangspunktet at ordningen omfatter alle produsenter av tjenester som kommunen ved lov har ansvaret for. Det gir færre avgrensingsproblemer og færre nye konkurransevidninger enn utvalgets forslag. Vi viser til kommentarer til denne ordningen nedenfor.

Utvalgets kriterier for valg av løsninger og HSHs merknader:

1. Konkurransesvidninger mellom kommunenes egenproduksjon og kjøp fra andre.

Sentralt står kravet om løsningen *bidrar til å redusere konkurransevidninger mellom kommunenes egenproduksjon og kjøp fra andre*. Dette kriteriet er det viktigste fordi det er et hovedpunkt i utvalgets mandat.

2. Nye konkurransevidninger mellom kommunale og private produsenter av samme type tjenester.

Utvalget har lagt særlig vekt på i vilken grad de ulike alternativene som vurderes, medfører nye konkurransevidninger mellom kommunale og private produsenter av samme type tjenester. HSH

vurderer dette kriteriet som meget viktig, fordi det tar sikte på unngå bestemmelser som gjør at like ytelser får ulik avgiftsbelastning avhengig av hvem som omsetter tjenesten. Bestemmelser som gir konkurransevidninger, kan føre til at produksjonen ikke skjer der hvor det er samfunnsøkonomisk mest lønnsomt.

3.Nøytrale regler for ulike kommunale samarbeidsformer

Merverdi avgiftsregelverket medfører at enkelte former for kommunalt samarbeid oppnår en gunstigere merverdiavgiftsmessig behandling enn andre former for samarbeid. Dette vil kunne gi samfunnsmessig uheldige organisasjonsløsninger og dermed svekke befolkningens velferdstilbud.

HSH viser til en kommunestruktur med mange små kommuner, der det ligger godt til rette for å samarbeide for å utnytte "stordriftsfordeler" på ulike områder. Av hensyn til samfunnsøkonomisk effektivitet er det derfor viktig å unngå å favorisere bestemte organisasjonsformer. Løsningene som velges, bør medføre at merverdiavgiften ikke påvirker hvordan kommunalt samarbeid organiseres, og heller ikke påvirker valget mellom kommunens egenproduksjon og kjøp fra kommunalt samarbeid.

4.Sikre prinsippene om merverdiavgiften som en generell skatt på innenlands forbruk av varer og tjenester

HSH deler utvalgets syn på at hensynet til et mest mulig nøytralt merverdiavgiftssystem tilsier et generelt system med færrest mulig unntak og særordninger som kan gi opphav til tilpasninger og uproduktiv aktivitet.

I prinsippet er HSH for bredt grunnlag og lave satser. Vi har imidlertid sett behov for noen unntak av hensyn til å begrense konkurransevidninger, jf. halv matmoms og nullsats for frivillige organisasjoner

5.Systemet bør være robust over tid.

Utvalget legger vekt på at det velges løsninger som er robuste i forhold til en utvikling som innebærer at kommunal tjenesteproduksjon i økende grad utsettes for konkurranse. Det blir et stadig mindre og uklart skille mellom privat og offentlig tjenestetilbud, og private alternativer til tjenesteproduksjonen oppstår på stadig flere områder. I tillegg er det en generell tendens til at kommunene fristiller tjenesteprodukerende enheter. Det innebærer at konkurranseflaten mellom kommunal og privat tjenesteproduksjon stadig utvides.

HSH anbefaler at det blir lagt betydelig vekt på at løsningen som velges kan håndtere en slik utvikling uten at det oppstår uheldige avgrensings- og konkurransevidningsproblemer. Det må kunne kreves at løsningen som blir valgt, har en avgrensning som kan opprettholdes over tid, og som ikke gir motiv til uhensiktsmessige tilpasninger.

6.Administrative kostnader

Summen av de administrative kostnadene for skatteetaten, kommunene og de næringsdrivende har nær sammenheng med omfanget av unntak og særordninger som skal kommuniseres, praktiseres og kontrolleres. HSH ber om at det rettes mer oppmerksomhet mot kostnadene med å administrere et så komplisert avgiftssystem, som kommer i tillegg til uproduktive tilpasninger pga. de mange bruddene på prinsippet om nøytralitet mellom ulike eierformer, organisasjonsformer og tjenestoområder.

7.Prinsippet om lokalt selvstyre og lovgivningen som ivaretar dette.

Utvalget har innhentet en juridisk utredning som konkluderer med at de alternative løsningene som blir vurdert, verken er i strid med det kommunale selvstyre eller med kommunelovgivningen.

8.Forpliktelser i EØS-avtalen

All offentlig støtte til næringslivet, som vrir eller truer med å vri konkurransen, er forbudt i den grad handelen mellom EØS-landene påvirkes.

Det området som, ifølge utvalget, er mest aktuelt å vurdere opp mot statsstøtteregelverket i forhold til kommunenes aktiviteter, er omsetning og utleie av fast eiendom, samt kommunale foretak som driver en blanding av sosiale tiltak og økonomisk virksomhet.

Selv om det kan settes spørsmålsteget ved i hvor stor grad kommunenes utleie av fast eiendom er egnet til å påvirke samhandelen mellom EØS-landene, mener HSH det er all mulig grunn til å vurdere våre forpliktelser i EØS-avtalen ved valget av løsninger fordi et stadig tettere internasjonalt samarbeid vil kunne øke oppmerksomheten mot kommunene som betydelige eiere og utleiere av fast eiendom.

9.EUs regelverk på merverdiavgiftsområdet

EØS-avtalen setter visse rammer for utformingen av det norske skatte- og avgiftsregelverket. Av den grunn, og på bakgrunn av de systemmessige likhetene mellom Norges og EUs merverdiavgiftsregelverk og sannsynligheten for sterkere markedsmessig integrering, er de løsningene som EU har valgt, nødvendig å forholde seg til ved vurderingen av hvordan det norske regelverket bør utformes.

HSH vil tilføye at etter hvert som nasjonale grenser bygges ned på det ene området etter det andre og, konkurranseflaten mot utlandet utvides, er det viktig at avgiftssystemet ikke svekker de nasjonale bedriftenes rammebetingelser i forhold til konkurrentene.

Utvalgets alternative modeller og konklusjoner og HSHs merknader og forslag:

Utvidet fradragsrett for kommunene

HSH støtter utvalgets prinsipielle innvendinger mot en utvidet fradragsrett. Vi er også enig med utvalget i at det bør tillegges vekt at en utvidet fradragsrett vil være i strid med EUs merverdiavgiftsregelverk og må avskaffes ved et eventuelt fremtidig norsk EU-medlemskap. Etter hvert som de nasjonale grensene bygges ned, vil konkurranseflaten mot utlandet utvides til stadig flere sektorer. Dette er også en side ved avgiftssystemet, og dermed bedriftenes rammebetingelser, myndighetene må vurdere for å unngå konkurransevridninger i disfavør av private nasjonale produsenter. Utvalget kjenner ikke til at noe annet land opererer med en slik utvidet fradragsrett. En slik løsning vil således fremstå som en særnorsk løsning.

HSH er enig med utvalget i at en modell med utvidet fradragsrett ikke kan anbefales.

Utvidet merverdiavgiftsplikt

HSH er enig med utvalget i at den ideelt sett beste løsningen ville vært et helt generelt system som omfatter alle varer og tjenester og både private og offentlige virksomheter, men er fullstendig klar over alle institusjonelle hindringer som er i veien for å oppnå "den beste løsningen". Blant annet gjelder det merverdiavgiftslovens definisjon av omsetning og den merverdiavgiftsmessige behandlingen av offentlige overføringer.

Begrenset utvidelse av dagens kompensasjonsordning

Dagens kompensasjonsordning er begrenset til enkelte tjenester. Den har bl.a. et krav om at private og ideelle virksomheter som omfattes, skal være offentlig finansiert. En slik ordning er lite robust i forhold til en utvikling mot endrede finansieringsformer i retning av mindre offentlig finansiering og større grad av resultatbasert finansiering ved for eksempel brukerbetaling. Det kan også oppstå press i retning av at det skal kompenseres for flere tjenester. En begrenset utvidelse av dagens ordning til å omfatte flere tjenester, og hvor det kun skal kompenseres for tjenesteelementet i leveransen, vil også fremstå som komplisert å administrere.

HSH vil i likhet med utvalget stille spørsmål ved om dagens ordning virker etter hensikten, som er at beslutningstakerne i kommunen ser bort fra merverdiavgiften i vurderingen av om en skal produsere tjenester selv eller kjøpe dem av andre. Vi er enig med utvalget i at den praktiske innretningen må endres dersom ordningen skal virke mer etter hensikten.

HSH mener endringene utvalget foreslår i den praktiske innrettingen, kan bidra til å effektivisere dagens ordning, men anser der som svært vanskelig å komme frem til en liste over avgrensede tjenester som skal omfattes av en utvidelse av dagens ordning. Dette gjør en slik modell *lite egnet* som et generelt virkemiddel for å motvirke konkurransevidninger.

Generell kompensasjonsordning

Utvalget anbefaler en generell kompensasjonsordning for alle varer og tjenester i kommunene. Det innebærer en løsning *utenfor* merverdiavgiftssystemet og vil ikke medføre noen endringer i merverdiavgiftslovgivningen. Dermed vil ikke merverdiavgiften gi noe motiv til å produsere tjenestene med egne ansatte. Dette betyr at merverdiavgift ikke lenger er et hinder for kommuner som ønsker å legge til rette for konkurranseutsetting.

Men en slik løsning skaper nye konkurransevidninger når også private virksomheter driver tjenesteyting innenfor tjenesteområder som er unntatt fra merverdiavgiftsplikten. Dette problemet foreslår utvalget løst ved å basere seg på dagens begrensede kompensasjonsordning i forhold til subjektkretsen, men slik at en generell kompensasjonsordning også omfatter private og ideelle virksomheter som ikke eller i liten grad mottar offentlig støtte. Dette innebærer at f.eks. private barnehager som ikke mottar kommunale tilskudd, bør omfattes.

Utvalgets forslag er begrenset til å omfatte private og ideelle virksomheter som utfører tilsvarende oppgaver som kommunene og fylkeskommunen etter lovgivningen er pålagt å utføre. Det er også satt som vilkår at virksomheten er tatt med i offentlige planer som en integrert del av det kommunale og fylkeskommunale tjenestetilbudet.

HSH ønsker, som nevnt innledningsvis, primært en ordning der all frivillig virksomhet inngår i merverdiavgiftsgrunnlaget med nullsats for utgående avgift og full fradragsrett for merverdiavgift på anskaffelser til bruk i virksomheten. Dermed blir det færre nye konkurransevidninger og færre avgrensingsproblemer. I tillegg vil en slik ordning være mindre administrativt krevende enn dagens ordning, og iallfall ikke mer krevende enn utvalgets forslag.

Med de forbedringene av momskompensasjonsordningen utvalget foreslår, både ved at den gjøres generell og ved at subjektkretsen utvides, vil HSH subsidiært kunne støtte en ordning med generell momskompensasjon. Men av de tre mulige løsninger utvalget skisserer for å motvirke nye konkurransevidninger, foretrekker vi i utgangspunktet ordningen som omfatter alle produsenter av tjenester som kommunen ved lov har ansvaret for. Det gir færre avgrensingsproblemer og færre nye konkurransevidninger enn utvalgets forslag.

HSH mener utvalgets forslag ikke er omfattende nok, selv om den foreslåtte ordningen vil være bedre enn dagens ordning. Forslaget medfører avgrensingsproblemer knyttet til hva som skal komme innenfor begrepet lovpålagt tjeneste og til innholdet i offentlige planer, som kan variere sterkt mellom kommuner og mellom fylker.

Vi er skeptisk til at utvalget vil avgrense momskompensasjonsordningen for de private ideelle virksomhetene ut fra hvem som er på offentlige planer. Det foregår i dag en stor produksjon av velferdstjenester av private ideelle virksomheter som ikke er på offentlige planer. Å stille et krav om "å være på offentlige planer" for å få momskompensasjon vil skape uheldige konkurransevidninger mot disse virksomhetene, og kan medføre vridninger i produksjonen som samfunnsøkonomisk sett er uheldige.

Når det gjelder den praktiske innrettingen, er vi positive til utvalgets forslag til endringer, som nevnt under alternativet med en begrenset utvidelse av dagens kompensasjonsordning.

Finansiering

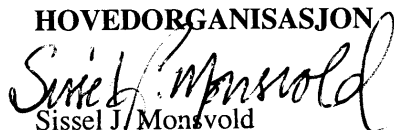
Løsningen utvalget foreslår skal være provenynøytral for staten. Dette medfører at kommunesektoren selv må finansiere de ulike løsningene. For at en løsning skal motvirke konkurransevridninger mellom egenproduksjon og kjøp fra andre, må finansieringen av systemet utformes slik at det ikke er noen direkte sammenheng mellom hva den enkelte kommunale virksomhet får i refusjon og den enkelte virksomhetens bidrag til finansieringen. Hvis virksomheten selv må finansiere refusjonen, blir merverdiavgiften å betrakte som en kostnad, og ordningen vil dermed ikke fungere etter hensikten. En måte å sikre at det ikke er noen direkte sammenheng, kan være at ordningen finansieres ved en generell reduksjon i kommunenes frie inntekter.

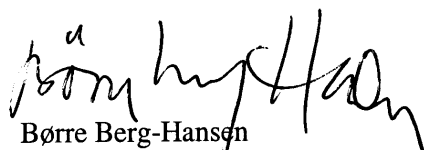
Utvalget erkjenner at finansieringen i forhold til private virksomheter som ikke eller i liten grad mottar offentlig støtte, skaper problemer når utgangspunktet er at løsningen skal være provenynøytral for staten.

HSH vil i den forbindelse vise til at organisasjonens primære forslag om nullsats for frivillige virksomheter innebærer en mer effektiv ressursbruk fordi slike virksomheter er preget av dugnadsånd og er vant med "å snu på skillingen". Det betyr at jo lavere kostnader gjennom momskompensasjon eller momsfradrag, jo mer produksjon av velferdstjenester. Det er de frivillige organisasjonenes bidrag til finansieringen.

Vennlig hilsen

**HANDELS- OG SERVICENÆRINGENS
HOVEDORGANISASJON**


Sissel J. Monsvold
Seksjonssjef


Børre Berg-Hansen
Fagsjef