

Fornyings- og administrasjonsdepartementet

Postboks 8004
0030 Oslo

Deres ref.:

Vår ref.: 2005/1791 - 3
MAB EIST 555

Saksbeh.: Eivind Stage

Dato: 06.03.2006

■ Svar på høring - Forslag om unntak i merverdiavgiftsloven for interne transaksjoner i veldedige, allmenntilgittige og ideelle organisasjoner

Det vises til brev fra Moderniseringsdepartementet av 19. desember 2005 der Konkurransetilsynet blir bedt om å gi merknader til Finansdepartementets høringsbrev av 7. desember 2005 vedrørende forslag om unntak i merverdiavgiftsloven for interne transaksjoner i veldedige, allmenntilgittige og ideelle organisasjoner. Finansdepartementets høring har frist 7. mars 2006.

Bakgrunn

Ved merverdiavgiftsreformen som trådte i kraft 1. juli 2001 ble det innført en generell regel om merverdiavgift på tjenesteytelser. Finansdepartementets forslag har bakgrunn i enkelte virkninger dette har fått for veldedige, allmenntilgittige og ideelle organisasjoner. Slike organisasjoner er i stor grad organisert slik at det sentrale og de lokale/regionale ledd er å anse som ulike avgiftssubjekter i relasjon til merverdiavgiftsloven. Dette medfører at det påløper merverdiavgift (inngående avgift) for tjenester som ytes av sentralorganisasjonen overfor den lokale eller regionale enhet (konserninterne transaksjoner).

Ettersom slike organisasjoner ellers ikke driver merverdiavgiftspliktig virksomhet, vil slik inngående merverdiavgift ikke kunne trekkes fra i et merverdiavgiftsregnskap. Resultatet er at organisasjonene har fått økte kostnader for de aktuelle tjenestene. Forslaget tar i tråd med Stortingets syn sikte på å gjøre unntak fra avgiftsplikten for slike tjenesteytelser, for å unngå den omtalte virkningen.

Generelle synspunkter

Konkurransetilsynet mener prinsipielt at ulike tilbydere av likeverdige tjenester bør stå overfor like rammevilkår, og herunder behandles likt avgiftsmessig. Ethvert unntak fra den generelle merverdiavgiftsplikten kan derfor innebære en vridning av konkurransen.

Det bemerkes at forslaget i prinsippet vil berøre alle markeder for tjenesteytelser, slik det er utformet. Ut fra organisasjonenes virksomhet antar Konkurransetilsynet at forslaget særlig har aktualitet for følgende tjenestemarkeder:

- Juridisk tjenesteyting
- Revisjon
- Bokføring
- Databehandling
- Annonse- og reklamevirksomhet
- Administrasjons- og organisasjonsrelatert tjenesteyting, konsulentvirksomhet

De lokale/regionale ledd i organisasjonene benytter seg i ulik grad av slike tjenester. De er derfor potensielle kjøpere av tjenestene. Når sentralledet tilbyr tjenesten overfor lokalledet, konkurrerer sentralledet på lik linje med andre aktører, som tilbyr tjenesten på det åpne markedet.

Forslaget om unntak fra avgiftsplikten kan innebære en vridning av konkurransen mellom de tjenesteytelser som tilbys internt i organisasjonen, og de tjenesteytelser som tilbys på det åpne markedet. Tjenesten som tilbys internt har et konkurransefortrinn ved at det ikke påløper merverdiavgift. Virkningen er at organisasjonene vil få et økonomisk incentiv til å kjøpe tjenesten internt fremfor av en tilbyder på det åpne markedet. Forslaget legger derfor føringer på organisasjonenes valg mellom å la tjenestene bli utført ved anskaffelse/konkurranseutsetting eller ved egenregi.

På generelt grunnlag mener Konkurransetilsynet at det vil gi billigere og bedre tjenester dersom det legges til rette for konkurranseutsetting av den aktuelle tjenesten. Det er flere årsaker til dette. Den som spesialisere seg på å tilby en type tjeneste oppnår stordriftsfordeler. Blant annet innen rådgivningsvirksomhet, slik som advokat-, revisjons- og konsulenttjenester, er det særlige læringseffekter ved å drive i stor skala. Den som må konkurrere med andre vil ha større fokus på å tilby tjenester av god kvalitet og til konkurransedyktig pris for å beholde kundene. I tillegg skaper konkurranseutsetting trolig større fleksibilitet, slik at man unngår ineffektivitet i perioder med lav aktivitet.

Forslaget medfører begrensning i konkurransen mellom tilbyderne av de aktuelle tjenester, som etter Konkurransetilsynets oppfatning kan føre til et samfunnsøkonomisk tap. Konkurransetilsynets prinsipielle syn er at det ikke bør gis unntak fra merverdiavgiftsområdet for interne transaksjoner i veldedige, allmenntilgode og ideelle organisasjoner. Dersom det skal innføres et unntak, bør det utformes slik at de konkurranseskadelige effektene blir minst mulig.

Det vises for øvrig til [Konkurransetilsynets skriftserie nr. 3/2001, Priseffekter og konkurransemessige virkninger av merverdiavgiftsreformen](#), der problemstillingen om valget mellom egenregi og anskaffelse er nærmere omtalt på side 11, følgende.

Nærmere om omfanget av tjenester

Finansdepartementet har foreslått at det ikke skal knyttes vilkår til arten av de tjenester som skal være omfattet av avgiftsunntaket, og har særskilt bedt om merknader til dette.

Som påpekt ovenfor vil forslaget, slik det er utformet, i prinsippet berøre alle markeder for tjenesteytelser. Dersom man velger å gjennomføre forslaget mener Konkurransetilsynet at man bør søke å gjøre forslaget minst mulig omfattende for å redusere de konkurranseskadelige virkningene. En teoretisk mulighet er å unnta spesifikke typer tjenester, som for eksempel kun regnskapstjenester. Lokalledet i organisasjonene vil da kunne få ført sine regnskaper av sentralledet uten å svare avgift, mens andre tjenester som eksempelvis revisjon forblir avgiftspliktig, selv om man skulle velge å la denne tjenesten bli utført i egenregi.

Innen hvert av de ovennevnte markeder er det i dag virksom konkurranse. Det finnes et stort antall tilbydere, og et stort antall kunder. Forskjeller i omfanget av organisasjonenes behov for de ulike tjenester kan medføre at forslaget får større konkret virkning i enkelte tjenestemarkeder enn i andre. For øvrig er det ingen særlige forhold ved de enkelte markeder som tilsier at forslaget vil slå ut ulikt i de berørte markeder. Dersom man velger å innføre avgiftsunntak kun for enkelte tjenestetyper, kan det i noen tilfeller tenkes å føre til konkurransevridende effekter mellom de

ulike tjenestemarkedene. Eksempelvis er det konkurranse mellom advokat- og revisjonsbransjen om visse typer oppdrag.

Konkurransetilsynet anbefaler derfor *ikke* å knytte vilkår til arten av de tjenester som skal være omfattet av avgiftsunntaket.

Finansdepartementet har foreslått at det knyttes fire kumulative vilkår til de aktuelle tjenester for at avgiftsunntaket skal komme til anvendelse, som nærmere beskrevet i høringsbrevet punkt 4. Konkurransetilsynet anser vilkårene for å være en presisering av at tjenestene skal være knyttet til organisasjonens virksomhet, og har ingen merknader til utformingen av disse vilkårene.

Konkurransetilsynet mener at de omtalte vilkårene vil i noen grad begrense omfanget av de negative virkninger som forslaget kan ha for konkurransen, og stiller seg derfor bak Finansdepartementets forslag på dette punkt.

Nærmere om avgrensning av subjektkretsen

Finansdepartementet har foreslått at unntaket skal gjelde veldedige og allmenntilgittige institusjoner og organisasjoner som er omhandlet i merverdiavgiftsloven § 5 første ledd nr. 1 bokstav d og e, samt ideelle organisasjoner og foreninger som er omhandlet i merverdiavgiftsloven § 5 første ledd nr. 1 bokstav f. Departementet har lagt til grunn at det er disse subjektene Stortinget ønsker skal være omfattet av forslaget. Departementet har påpekt at behovet for å redusere konkurransevridningen taler for å begrense subjektkretsen til kun å omfatte førstnevnte gruppe. Forslaget er likevel utformet i tråd med det som antas å være Stortingets syn, slik at begge grupper omfattes. Det er bedt om særskilte merknader til den foreslåtte avgrensningen.

Konkurransetilsynet påpeker at den foreslåtte subjektkrets omfatter en rekke organisasjoner av en viss størrelse. Virkningen i de aktuelle tjenestemarkeder antas derfor ikke å være ubetydelig. Konkurransetilsynet mener i utgangspunktet at forslaget kan ha uheldige virkninger for konkurransen, og at det derfor ikke bør innføres. Dersom det likevel innføres, støtter Konkurransetilsynet Finansdepartementets syn om at man bør søke å begrense de konkurransevridende virkninger mest mulig. En mulighet er å begrense subjektkretsen til de organisasjoner som er omhandlet i merverdiavgiftsloven § 5 første ledd nr. 1 bokstav d og e.

Konkurransetilsynet antar at gruppen av de organisasjoner som er omhandlet i merverdiavgiftsloven § 5 første ledd nr. 1 bokstav f er den største av de to, og at denne gruppen benytter et større omfang av slike tjenester som er omfattet av forslaget enn den førstnevnte gruppen benytter seg av. Dersom man kun ønsker å unnta merverdiavgift for interne transaksjoner i den ene gruppen, antas de uheldige virkninger å bli minst dersom førstnevnte gruppe unntas. For øvrig er det ingen konkurransefaglige hensyn som tilsier ulik behandling av de to gruppene.

Med hilsen

Jostein Skaar (e.f.)
avdelingsdirektør

Marianne Dahl
fungerende seksjonssjef

Kopi til:
Finansdepartementet Postboks 8008 Dep 0030 Oslo