



Innst. 319 S

(2010–2011)

Innstilling til Stortinget fra finanskomiteen

Dokument 8:113 S (2010–2011)

Innstilling fra finanskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Jan Tore Sanner, Sonja Irene Sjøli og Bent Høie om moms-kompensasjon for borettslag som er en del av det kommunale helse- og omsorgstilbudet

Til Stortinget

Sammendrag

I dokumentet ble følgende forslag fremmet 16. mars 2011:

«Stortinget ber regjeringen legge til grunn at borettslag og sameie som samarbeider med kommunene om drift av helse- og omsorgstjenester, skal omfattes av regelverket for kompensasjon av merverdiavgift i kommunene. Om nødvendig bes det om at det legges frem forslag for Stortinget som kan sikre dette.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse og begrunnelse for forslaget.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Thomas Breen, Gunvor Eldegard, Kjell Børre Hansen, Irene Johansen, Gerd Janne Kristoffersen, lederen Torgeir Micaelsen, Torfinn Opheim og Dag Ole Teigen, fra Fremskrittspartiet, Ulf Leirstein, Jørund Rytman, Kenneth Svendsen og Christian Tybring-Gjedde, fra Høyre, Gunnar Gundersen, Arve Kambe og Jan Tore Sanner, fra Sosialistisk Venstreparti, Inga Marte Thorkildsen, fra Senterpar-

tiet, Per Olaf Lundteigen, fra Kristelig Folkeparti, Hans Olav Syversen, og fra Venstre, Borghild Tenden, viser til at finansministeren har avgitt uttalelse om forslaget i brev av 31. mars 2011 til finanskomiteen. Brevet følger som vedlegg til denne innstillingen.

Komiteen viser til at merverdiavgiftskompensasjonsordningen for kommunesektoren er hjemlet i lov 12. desember 2003 nr. 12 om kompensasjon av merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner mv.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at formålet med den generelle kompensasjonsordningen er å nøytralisere merverdiavgiften slik at den i minst mulig grad påvirker kommunenes valg mellom å produsere tjenestene selv eller å kjøpe tjenestene fra private. Formålet med kompensasjonsordningen er altså ikke å være en støtteordning for kommunesektoren. Ordningen er finansiert av kommunene selv gjennom trekk i de statlige overføringene tilsvarende omfanget av ordningen. Ordningen er dermed provenynøytral for staten.

Flertallet forstår forslaget som en utvidelse av kompensasjonsordningen ved å tillate at det ytes kompensasjon til sameier og borettslag. I så fall vil det gis kompensasjon til en gruppe som heller ikke ville være berettiget til fradrag for inngående merverdiavgift i det ordinære merverdiavgiftssystemet. Dette vil bryte med prinsippet om at merverdiavgiften belastes den som er sluttbruker. Rett til kompensasjon foreligger når utleien til omsorgstrengende skjer i samvirke med kommunen, og utleietjenesten anses som en integrert del av det tilbudet kommunen gir for å etterleve sine plikter, der bo- og hjelpetilbud anses som et nødvendig hele.

Flertallet har registrert at det gjentatte ganger er stilt spørsmål ved kompensasjonsordningen for

merverdiavgift ut ifra rettferdighetsbetraktninger, selv om ordningen med kompensasjon av merverdiavgift verken har fordelingsmessige eller sosialpolitiske siktemål. Norsk Forbund for Utviklingshemmede (NFU) hevder at kompensasjonsordningen for boliger tilpasset helse- og sosialtjenester vil kunne ha utilsiktede virkninger i strid med nasjonale politiske målsettinger. Flertallet viser til at regjeringen har nedsatt et utvalg som skal drøfte og gi tilrådinger om oppgaver i den sosiale boligpolitikken og hvordan disse kan løses.

Flertallet foreslår at forslaget vedlegges protokollen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser til at formålet med kompensasjonsordningen er å forhindre konkurransevriddinger som merverdiavgiften kan føre til når kommunene står overfor valget mellom å produsere tjenester selv uten avgift eller å kjøpe tjenestene fra private aktører med avgift. Disse medlemmer viser videre til at private og ideelle virksomheter som produserer helse-, sosial- eller undervisningstjenester som kommunen har et lovpålagt ansvar for, er omfattet av ordningen.

Disse medlemmer viser til at forslagsstillerne anfører at Skattedirektoratet tolker Høyesteretts dom 19. februar 2010 om Stiftelsen Utleieboliger Alta innsnevrende, noe som skaper problemer for borettslag med tilrettelagt botilbud i samarbeid med kommunen som leverer servicetjenester ved at de ikke innrømmes merverdiavgiftskompensasjon. Disse medlemmer viser også til at HSH i sitt høringsinnspill av 1. april 2011 støtter forslaget med følgende begrunnelse:

«HSH slutter seg til forstagets argumentasjon om at nevnte tolkning av høyesterettsdommen hindrer et godt samarbeid mellom offentlige og private aktører. Det fremstår som urimelig at eierstruktur etter organisering av boligene skal være avgjørende for hvorvidt det gis momskompensasjon i slike tilfeller. HSH mener i likhet med forslagsstillerne at det avgjørende må være at private og kommunale myndigheter kan samarbeide om å sikre et best mulig tjenestetilbud til brukerne.»

Disse medlemmer viser også til høringsbrev fra Brynsveien 153 borettslag, Torneby sameie og Bofellesskapet Per Skredders vei som alle stiller seg positive til forslaget og dessuten vil bli negativt berørt dersom Skattedirektoratets påstand blir stå-

ende. Disse medlemmer merker seg også at Norsk Forbund for Utviklingshemmede mener hele ordningen med merverdiavgiftskompensasjon burde avvikles og at virkemidlene tillegges Husbanken.

Disse medlemmer mener merverdikompensasjonsordningen er en god ordning som bidrar til å bedre konkurransen, selv om ordningen også fører vanskelige avgrensninger med seg. Disse medlemmer kan imidlertid ikke se at det er grunnlag for å behandle stiftelser og andre organiseringer av eierskap, som borettslag, forskjellig.

Disse medlemmer støtter derfor forslaget.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen legge til grunn at borettslag og sameier som samarbeider med kommunene om drift av helse- og omsorgstjenester, skal omfattes av regelverket for kompensasjon av merverdiavgift i kommunene. Om nødvendig bes det om at det legges frem forslag for Stortinget som kan sikre dette.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen legge til grunn at borettslag og sameier som samarbeider med kommunene om drift av helse- og omsorgstjenester, skal omfattes av regelverket for kompensasjon av merverdiavgift i kommunene. Om nødvendig bes det om at det legges frem forslag for Stortinget som kan sikre dette.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument 8:113 S (2010–2011) – om representantforslag fra stortingsrepresentantene Jan Tore Sanner, Sonja Irene Sjøli og Bent Høie om momskompensasjon for borettslag som er en del av det kommunale helse- og omsorgstilbudet – vedlegges protokollen.

Oslo, i finanskomiteen, den 5. mai 2011

Torgeir Micaelsen

leder

Kenneth Svendsen

ordfører

Vedlegg**Brev fra Finansdepartementet v/statsråden til finanskomiteen,
datert 31. mars 2011****Dokument 8:113 S (2010–2011) Representantforslag fra stortingsrepresentantene Jan Tore Sanner, Sonja Irene Sjøli og Bente Høie om momskompensasjon for borettslag som er en del av det kommunale helse- og omsorgstilbudet**

Jeg viser til forslaget fra representantene Jan Tore Sanner, Sonja Irene Sjøli og Bent Høie om at borettslag og sameier som samarbeider med kommunene om drift av helse- og omsorgstjenester, skal omfattes av regelverket for kompensasjon av merverdiavgift i kommunene.

Representantene foreslår at Stortinget ber regjeringen legge til grunn at borettslag og sameie som samarbeider med kommunene om drift av helse- og omsorgstjenester, skal omfattes av regelverket for kompensasjon av merverdiavgift i kommunene. Om nødvendig bes det om at det legges frem et forslag for Stortinget som kan sikre dette.

Som bakgrunn for forslaget viser representantene til Høyesteretts dom 19. februar 2010 om Stiftelsen Utleieboliger i Alta hvor det ble fastslått at det foreligger rett til kompensasjon for en stiftelse som drev virksomhet med oppføring og utleie av omsorgsboliger, mens kommunen sto for ytelsen av omsorgstjenestene til beboerne. Representantene beskriver det videre slik at Skattedirektoratet mener at retten til momskompensasjon ikke får anvendelse i saker der et borettslag står som eier av boliger der det ytes helse- og omsorgstjenester. Det anføres at Skattedirektoratets innsnevrende tolkning av Høyesterettsdommen, fører til at et godt samarbeid mellom offentlige og private aktører forhindres flere steder. Representantene mener at det er urimelig at eierstruktur og organisering av boligene skal være avgjørende for hvorvidt det gis merverdiavgiftskompensasjon.

Jeg vil innledningsvis vise til at formålet med den generelle kompensasjonsordningen er å nøytralisere merverdiavgiften slik at den i minst mulig grad påvirker kommunenes valg mellom å produsere tjenestene selv (uten avgift) eller å kjøpe tjenestene fra private (med avgift), jf. Ot.prp. nr. 1 (2003-2004) Skatte- og avgiftsopplegget 2004 – lovendringer. Formålet med kompensasjonsordningen er altså ikke å være en støtteordning for kommunesektoren. Ordningen er finansiert av kommunene selv gjennom trekk i de statlige overføringene tilsvarende omfanget av ordningen. Ordningen er dermed provenynøytral for staten.

Den generelle kompensasjonsordningen gjelder som kjent i første rekke kommunesektoren. For å

motvirke konkurransevriddinger som kompensasjonsordningen kan medføre er imidlertid også enkelte private aktører omfattet. Dette gjelder private og ideelle virksomheter som produserer helsetjenester, undervisningstjenester eller sosiale tjenester som kommunen eller fylkeskommunen er pålagt ved lov å utføre, se kompensasjonsloven § 2 første ledd bokstav c. At det er disse virksomhetene som er omfattet av ordningen, har sammenheng med at lovpålagte oppgaver innenfor disse områdene må anses å være innenfor kommunesektorens kjernevirksomhet, og at det dermed er disse tjenesteområdene som er mest utsatt med hensyn til konkurransevriddinger mellom kommunesektoren og private som følge av kompensasjonsordningen. Det framgår av forarbeidene til kompensasjonsloven at en generell kompensasjonsordning, som omfattet alle private og ideelle virksomheter som utfører lovpålagte oppgaver, ble ansett å kunne bli meget omfattende. Ut fra hensynet til finansiering og administrasjon av ordningen, samt usikkerhet knyttet til omfanget av de nye konkurransevriddingene, ble det derfor ansett nødvendig å begrense hvilke private og ideelle virksomheter som skulle være kompensasjonsberettiget, se nærmere Ot.prp. nr. 1 (2003-2004) avsnitt 20.8.2.2, samt Innst.O. nr. 20 (2003-2004) avsnitt 20.2.2.

I Høyesteretts dom 19. februar 2010 vedrørende Stiftelsen Utleieboliger i Alta var det spørsmål om det forelå rett til kompensasjon for en virksomhet som kun sto for rehabilitering og utleie av omsorgsboliger, mens kommunen både sto for ytelsen av omsorgstjenestene til beboerne og selve tildelingen av boligene. Høyesterett kom til at det forelå rett til kompensasjon for stiftelsen på bakgrunn av at kommunen og stiftelsen ble ansett å yte den lovpålagte tjenesten i samvirke. Denne rettsoppfatningen er lagt til grunn av avgiftsmyndighetene.

Etter Høyesteretts dom var det behov for en nærmere avklaring av hva som gjelder for ulike typetilfeller, eksempelvis for sameier og borettslag hvor beboerne mottar helse- og omsorgstjenester fra kommunen. Dette ble også påpekt fra min side i brev 29. januar 2010, som svar på Dokument 8:35 S (2009-2010).

Skattedirektoratet ga i brev 7. juni 2010 til skattekontorene uttrykk for sin forståelse av rettstilstanden etter Høyesterett dom. I tråd med Høyesterett legges det i dette brevet til grunn at en privat virksomhet kan ytes kompensasjon ved utleie av visse boliger. Det stilles imidlertid som vilkår at utleietje-

nesten kan anses å være en integrert del av det tilbudet kommunen gir for å etterleve sine plikter, der botilbud og hjelpe- og omsorgstiltak utgjør et nødvendig hele. Denne forutsetningen kommer til uttrykk i Høyesteretts dom, se Rt. 2010 s. 236 premiss 39. I brevet legges det dermed til grunn at det foreligger rett til kompensasjon når det helhetlige tilbudet fra kommunen (hjemmehjelpstjenestene) og den private virksomheten (utleien) skjer innenfor rammen av kommunens plikter. Alternativet ville ellers vært institusjonsplass. Høyesterettsdommen innebar altså kun en likestilling av kommunens valg mellom å produsere bo- og omsorgstjenesten selv eller i samvirke med en privat virksomhet.

Når det gjelder private som bygger sin egen bolig, enten alene eller i fellesskap med flere (tingsrettslig sameie), må det ses hen til kompensasjonslovens uttrykkelige vilkår om at private må være *virksomheter* som produserer visse tjenester som er pålagt kommunen ved lov å utføre. Fordi kun virksomheter gis fradrag for inngående merverdiavgift, gis det kun kompensasjon til virksomheter, og ikke til privatpersoner. Dette er i overensstemmelse med det grunnleggende formål bak private virksomheters kompensasjonsrett. Ordningen skal kun motvirke at private produsenter, i et marked med kommunen som kunde eller konkurrent, ikke må ta høyere vederlag som følge av manglende fradrag for merverdiavgift. En kompensasjonsrett for privatpersoner, slik representantforslaget går ut på, vil dermed

innebære en tolking av loven som verken har støtte i lovens ordlyd, forarbeider eller formålet bak ordningen.

Når det gjelder spørsmålet om et borettslag som selv står for oppføring av boliger til andelseierne kan omfattes av kompensasjonsordningen, mener jeg at heller ikke dette er å anse som anskaffelser til noen virksomhet med produksjon av tjenester. Andelshavers tegning av andel i borettslag er parallell med sameieres aktivitet med å skaffe seg egen bolig, men er en annen måte å organisere sitt eierskap til boligen på. Et borettslag kan imidlertid innenfor visse grenser leie ut boliger uten å komme i strid med formålet til borettslaget. Borettslagets utleie av tilrettelagte boliger i samvirke med kommunen til brukere som er innvilget lovpålagte hjemmebaserte tjenester med tilhørende rett til bolig av kommunen, kan være kompensasjonsberettiget.

På bakgrunn av kompensasjonsordningens vilkår og formål, finner jeg dermed ikke grunnlag for at kompensasjonsordningen kan eller bør praktiseres slik som representantene har foreslått. Jeg vil i den forbindelse også vise til at staten gjennom Husbanken har utviklet en omfattende låne- og tilskuddsordning, blant annet for å sette funksjonshemmede i økonomisk stand til å bo i egen bolig. Blant annet gis tilskudd basert på brutto anleggskostnader, dvs. at merverdiavgiftskostnadene medregnes ved utmåling av tilskudd.