

# Innst. S. nr. 211

(2000-2001)

## Innstilling fra finanskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Per Erik Monsen, Kenneth Svendsen og Torbjørn Andersen om å gjøre momskompensasjonsordningen for kommuner og fylkeskommuner generell

Dokument nr. 8:68 (2000-2001)

Til Stortinget

### 1. SAMMENDRAG

Den gjeldende regel om momskompensasjon ved det offentliges kjøp av visse typer tjenester fra registrerte næringsdrivende innebærer at refusjon til kommuner og fylkeskommuner bare ytes for et begrenset omfang av tjenester. Innenfor sitt begrensede virkeområde virker loven langt på vei etter sin hensikt, nemlig å nøytralisere den konkurransevridding som oppstår som følge av merverdiavgiftssystemet, mellom kommunal egenvirksomhet og kommunenes kjøp av disse tjenestene fra private. Denne konkurransevriddingen oppstår når kommunale eller fylkeskommunale institusjoners fremstilling av en vare eller tjeneste skjer uten plikt til å betale merverdiavgift, mens kjøp av tilsvarende vare eller tjeneste fra private blir avgiftsbelagt. Kommunale eller fylkeskommunale institusjoner vil i slike tilfelle ha en betydelig økonomisk fordel av å produsere varen eller utføre tjenesten med egne ansatte i stedet for å kjøpe tjenesten fra registrerte næringsdrivende, og vil påføre de private næringsdrivende en betydelig konkurranseulempe. Dette strider mot det grunnleggende prinsipp i merverdiavgiftssystemet at avgiftsbestemmelsene skal virke mest mulig konkurransemessig nøytrale. Problemstillingen blir aktualisert ved en utvidelse av merverdiavgiftsgrunnlaget, slik at konkurransevriddingen rammer flere bransjer som tidligere var unntatt for avgift.

Forslagsstillerne ber Regjeringen legge frem forslag til en utvidelse av ordningen med momskompensasjon, slik at den blir generell og gjelder alle bransjer.

Stortinget vedtok 17. februar 1995 en lov om kompensasjon for merverdiavgift til kommuner og fylkeskommuner ved kjøp av visse tjenester fra private.

Etter denne loven ytes det kompensasjon for merverdiavgift til kommuner og fylkeskommuner ved kjøp av

visse varer og tjenester fra registrerte næringsdrivende begrenset til to områder:

1. Vask og rens av tekstiler.
2. Arbeid på bygg, anlegg og annen fast eiendom, herunder oppføring, reparasjon, vedlikehold og teknisk bistand i forbindelse med slikt arbeid.

Under behandlingen i Stortinget ble regjeringens forslag innskrenket ved at renhold ble tatt ut, mens et mindretall, bestående av komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti, Venstre og representanten Stephen Bråthen, fremmet forslag om å gjøre loven generell.

Utvidelsen av avgiftsgrunnlaget aktualiserer saken da bransjer som tidligere var fritatt for merverdiavgift, som for eksempel advokattjenester, nå blir momsbelagt.

Momskompensasjonsordningen er med på å legge til rette for konkurranseutsetting av kommunale og fylkeskommunale oppgaver med to virkninger:

1. Private bedrifter får utvidet sin mulighet for oppdrag og mulighet til å etablere stabile arbeidsplasser.
2. Kommunene får gjennom konkurranse mulighet til å få flere og bedre tjenester innenfor sine økonomiske rammer.

På denne bakgrunn fremmes følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om at kompensasjon for merverdiavgift til kommuner og fylkeskommuner ved kjøp av visse tjenester, utvides til å gjelde alle kjøp av tjenester."

## 2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Dag Terje Andersen, Erik Dalheim, Grethe G. Fossum, Britt Hildeng, Ottar Kaldhol, Torstein Rudihagen og Signe Øye, fra Kristelig Folkeparti, Valgerd Svarstad Haugland, Lars Gunnar Lie og Ingebrigt S. Sørfonn, fra Høyre, Børge Brende, Per-Kristian Foss og Kjellaug Nakkim, fra Fremskrittspartiet, Siv Jensen, Per Erik Monsen og Kenneth Svendsen, fra Senterpartiet, Odd Roger Enoksen, fra Sosialistisk Venstreparti, Øystein Djupedal, fra Venstre, Terje Johansen, og representanten Steinar Bastesen, viser til at Dokument nr. 8:68 (2000-2001) er forelagt finansministeren til uttalelse. Svaret fra finansministeren 30. mars 2001 er inntatt som vedlegg til innstillingen.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og representanten Steinar Bastesen, viser til at dette er en sak som er behandlet i Stortinget ved en rekke anledninger, senest i forbindelse med merverdiavgiftsreformen, Ot.prp. nr. 2 (2000-2001). Her uttalte finanskomiteen blant annet:

"Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, Høyre og representanten Steinar Bastesen, tar til etterretning at Regjeringen ikke foreslår endringer i lov om kompensasjonsordningen.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre viser til budsjettavtalens pkt. 6 hvor Regjeringen bes om å komme tilbake i Revidert nasjonalbudsjett 2001 med en nærmere vurdering av momsreformens virkning på forholdet mellom tjenester utført av egne ansatte og kjøp av tjenester."

Flertallet viser til at merverdiavgiften er en stor inntektspost for staten, og er en sentral del av finansieringen av den norske velferdsstaten. Det er derfor viktig at denne avgiften får et bredest mulig grunnlag for å holde den generelle satsen lavest og dermed unngå vridninger i økonomien.

Flertallet påpeker at selv etter utvidelsen av grunnlaget til å gjelde salg av tjenester gjennom merverdiavgiftsreformen er store deler av norsk økonomi unntatt fra avgiften. I tillegg til det aller meste av offentlig sektor, gjelder det blant annet persontransport, overnatting og finansnæringen. Aktører som ikke beregner merverdiavgift på sitt salg, får heller ikke trekke fra inngående avgift. Dette kan gi incentiv for avgiftsmotiverte tilpasninger fordi de som er unntatt fra ordningen vil tjene på å bruke egne ansatte framfor å kjøpe en avgiftsbelagt tjeneste utenfra. Flertallet vil imidlertid understreke at så lenge merverdiavgiftsgrunnlaget ikke gjøres helt generelt og uavhengig av omsetningskriteriet, vil avgiftfordelen ved egenregi

bestå for alle som driver virksomhet som er unntatt merverdiavgiftsordningen.

Utvidelsen av grunnlaget for merverdiavgiften har bidratt til å gjøre spørsmålet om en eventuell kompensasjon relevant for flere næringer, dog ikke på en måte som er prinsipielt annerledes enn ikke kompensasjonsberettigede næringer i dag. Men denne reformen har også redusert omfanget av problemet, ved at flere næringsdrivende nå er blitt avgiftspliktige. Etter flertallets oppfatning kan reformen ikke sies å gi grunnlag for en annen vurdering av behovet for å utvide ordningen med kompensasjon for merverdiavgift til fylker og kommuner.

Flertallet viser også til at Regjeringen vil gi en nærmere vurdering av merverdiavgiftsreformens virkning på forholdet mellom tjenester utført av egne ansatte og kjøp av tjenester i Revidert nasjonalbudsjett.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at momsreformen kan være egnet til å forsterke disse konkurransevridningene mellom offentlig og privat sektor.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet og representanten Steinar Bastesen, foreslår at forslaget vedlegges protokollen.

Komiteens medlemmer fra Høyre og representanten Steinar Bastesen viser til at Høyre ved en rekke anledninger har fremmet forslag om å utvide ordningen med merverdiavgiftskompensasjon. Den vedtatte utvidelsen av merverdiavgiftsområdet innebærer at problemstillingen oppstår for flere nye og viktige områder for kommunene, for eksempel for juridiske og økonomiske rådgivningstjenester, samt regnskapsføring. Videre innebærer økningen av den generelle merverdiavgiftssatsen at virkningene av forskjellsbehandlingen forsterkes.

Disse medlemmer vil understreke at en velfungerende ordning for merverdiavgiftskompensasjon er en viktig forutsetning for å lykkes i arbeidet med en mer effektiv offentlig sektor. Med dagens merverdiavgiftskompensasjonsordning kan tjenester på en rekke områder utført i egenregi i statlig eller kommunal virksomhet være inntil 24 pst. mindre effektivt enn tilsvarende tilbud fra private konkurrenter, uten at det er økonomisk lønnsomt å sette tjenestene ut på anbud.

Disse medlemmer mener det er åpenbart at konkurranse om å tilby tjenestene fra det offentlige er et av de aller viktigste tiltakene for å øke produktiviteten i offentlig sektor, og å bedre tilbudet til innbyggerne. Som et viktig bidrag for å sikre slik konkurranse er det derfor viktig at merverdiavgiftskompensasjonsordningen gjøres generell.

Disse medlemmer mener også det er et problem med dagens ordning at kompensasjonen ikke gis direkte til de enkelte offentlige virksomhetene, men i stedet gis til kommuner og fylkeskommuner. Dette

innebærer en komplisert ordning, der de faktiske beslutningstagere ikke kan være sikre på at kompensasjonen for merverdiavgift ved å velge private tilbydere faktisk vil komme til dem. Dette bidrar til å gjøre det mindre attraktivt å sette ut tjenester på anbud.

Disse medlemmer vil be Regjeringen endre praktiseringen av ordningen, slik at det går kortere tid mellom kjøp og refusjon.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om å utvide ordningen med kompensasjon for merverdiavgift til kommuner og fylkeskommuner ved kjøp av visse tjenester til å gjelde kjøp av alle tjenester. Stortinget ber videre Regjeringen foreta de nødvendige tiltak for å sørge for at kompensasjon for merverdiavgift til kommuner og fylkeskommuner ved kjøp av visse tjenester fra registrerte næringsdrivende skjer direkte til den institusjon/budsjettenhet som har anskaffet tjenesten."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at en rekke nye tjenester omfattes av moms fra 1. juli 2001. Dette vil gi betydelig konkurransevidning på en rekke nye områder og vil være et sterkt incentiv for kommuner og fylkeskommuner til å utføre flere oppgaver med egne ansatte, fremfor å kjøpe tjenestene av private. Ved behandling av Innst. O. nr. 25 (1994-1995) om kompensasjon for merverdiavgift til kommuner og fylkeskommuner ved kjøp av visse varer og tjenester fra registrerte næringsdrivende, ble regjeringens forslag av flertallet redusert fra 3 til 2 områder ved å utelate renhold, åpenbart i den hensikt å forhindre konkurranseutsetting av kommunale og fylkeskommunale tjenester. Fra 1. juli 2001 vil en rekke nye bransjer bli rammet, og disse medlemmer mener at denne konkurransevidningen gir betydelige samfunnsøkonomiske tap.

Det finnes en rekke eksempler på at offentlig virksomhet har oppnådd kostnadsbesparelser ved bruk av anbudskonkurranse eller trusselen om det. Stockholm konkurranseutsatte i perioden 1993-1994 eldreomsorgstjenester til en verdi av 400 mill. kroner ved å lyse disse tjenestene ut på anbud. Høgberg (1996) undersøkte effekten av denne konkurranseutsettingen. Han fant ved å sammenlikne hva tjenestene ville kostet uten konkurranseutsetting, en samlet reduksjon på 48 mill. kroner pr. år. Dette tilsvarer en brutto kostnadsreduksjon på 11,8 pst. i snitt. Almquist (1996) studerte virkning av konkurranseutsettingen i Stockholm fra en annen synsvinkel. Han så hvordan "trusselen" om konkurranseutsetting påvirket de enhetene innen eldreomsorgen som ikke ble konkurranseutsatt i første omgang, og fant at denne "trusselen" førte til at driftskostnadene ble redusert med mellom 9 og 10 pst. på helårsstillinger hos de administrasjonssjefene som rapporterte at de følte konkurransepress. Dette viser at konkurransen i

seg selv utløser fantasi og kreativitet hos medarbeidere og skaper bedre og mer effektive løsninger. Studier i andre land som Danmark, Australia og Storbritannia viser omtrent de samme resultatene. I en norsk undersøkelse av Kjerstad og Kristiansen (1996) oppga kommunene besparelser på 20 pst. på for-sikringstjenester, 33 pst. på drift av idrettsanlegg og 30 pst. på visse IT-tjenester. Disse medlemmer mener at med dagens stramme kommuneøkonomi er det av avgjørende betydning å gi lokalpolitikere valgmuligheter som gjør det mulig å få flere og bedre tjenester for de samme pengene, og å fjerne urettferdigheten overfor private bedrifter bl.a. i distrikts-Norge. På denne bakgrunn vil disse medlemmer støtte forslaget som lyder slik:

"Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om at kompensasjon for merverdiavgift til kommuner og fylkeskommuner ved kjøp av visse tjenester, utvides til å gjelde alle kjøp av tjenester."

### 3. FORSLAG FRA MINDRETALL

#### Forslag fra Høyre og representanten Steinar Bastesen:

##### *Forslag 1*

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om å utvide ordningen med kompensasjon for merverdiavgift til kommuner og fylkeskommuner ved kjøp av visse tjenester til å gjelde kjøp av alle tjenester. Stortinget ber videre Regjeringen foreta de nødvendige tiltak for å sørge for at kompensasjon for merverdiavgift til kommuner og fylkeskommuner ved kjøp av visse tjenester fra registrerte næringsdrivende skjer direkte til den institusjon/budsjettenhet som har anskaffet tjenesten.

#### Forslag fra Fremskrittspartiet:

##### *Forslag 2*

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om at kompensasjon for merverdiavgift til kommuner og fylkeskommuner ved kjøp av visse tjenester, utvides til å gjelde alle kjøp av tjenester.

### 4. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til dokumentet og det som står foran, og råar Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument nr. 8:68 (2000-2001) - forslag fra stortingsrepresentantene Per Erik Monsen, Kenneth Svendsen og Torbjørn Andersen om å gjøre moms-kompensasjonsordningen for kommuner og fylkeskommuner generell - vedlegges protokollen.

Oslo, i finanskomiteen, den 26. april 2001

**Dag Terje Andersen**  
leder

**Øystein Djupedal**  
ordfører

**Siv Jensen**  
sekretær

## Vedlegg

### Brev fra Finansdepartementet v/statsråden til komiteen, datert 30. mars 2001.

#### **Dokument nr. 8:68 (2000-2001) Forslag fra stortingsrepresentantene Per Erik Monsen, Kenneth Svendsen og Torbjørn Andersen om å gjøre moms-kompensasjonsordningen for kommuner og fylkeskommuner generell**

Jeg viser til forslaget fra representantene Per Erik Monsen, Kenneth Svendsen og Torbjørn Andersen om å be Regjeringen fremme forslag om at kompensasjon for merverdiavgift til kommuner og fylkeskommuner ved kjøp av visse tjenester, utvides til å gjelde alle kjøp av tjenester.

I 1995 ble det innført en ordning med kompensasjon for merverdiavgift til kommuner og fylkeskommuner mv. Formålet med ordningen var å nøytralisere den konkurransevridning som kan oppstå som følge av merverdiavgiftssystemet mellom kommunal egenregi-virksomhet og kommunens kjøp av nærmere angitte tjenester fra privat sektor. Etter loven gjelder ordningen kun for tjenester knyttet til bygg og anlegg, samt vask og rens av tekstiler. Dette er tjenesteområder hvor det er grunn til å tro at kommunene i et stort omfang velger å utføre tjenesten med egne ansatte i stedet for å kjøpe tjenesten. Ordningen innebærer at kommuner og fylkeskommuner kan kreve kompensasjon for merverdiavgift for tjenstedelen av sine kjøp. Ordningen finansieres av kommunesektoren samlet. Fra 1. januar 2000 ble ordningen utvidet til også å gjelde private og ideelle virksomheter som er tatt med i offentlige planer som en integrert del av det kommunale eller fylkeskommunale tjenestetilbudet og som finansieres fullt ut med offentlige midler samt eventuell brukerbetaling på lik linje med tilsvarende offentlige virksomheter.

For avgiftspliktige næringsdrivende er nøytraliteten i merverdiavgiftsregelverket ivaretatt ved fradragretten. Virksomheter som ikke har avgiftspliktig omsetning, har ikke fradrag for anskaffelser av varer og tjenester. Konkurransevridning kan derfor oppstå mellom virksomheter som utfører tjenester ved bruk av egne ansatte, uten merverdiavgift, og virksomheter som omsetter tilsvarende tjenester med avgift. Dette er en direkte følge av merverdiavgiftssystemet som stiller krav til omsetning og gjelder ikke spesielt for offentlig sektor. Offentlig forvaltning har som regel ikke avgiftspliktig omsetning og er dermed utenfor merverdiavgiftssystemet. Offentlige virksomheter er en betydelig sektor hvor fordelene av å utføre tjenester i egenregi er stor. Dette var blant annet bakgrunnen for at kompensasjonsordningen ble innført for kommuner og fylkeskommuner.

Jeg vil nevne at tilsvarende problemstilling i forhold til egenregivirksomhet også gjelder for andre sektorer som er unntatt fra merverdiavgift, for eksempel persontransport, overnatting, finanssektoren mv. På samme måte som offentlig sektor, vil disse etter gjeldende regelverk ha motiver for å bruke egne ansatte fremfor å kjøpe en avgiftsbelagt tjeneste utenfra.

For virksomheter som også etter merverdiavgiftsreformen blir stående utenfor avgiftsområdet, kan motivene til økt egenregivirksomhet øke ved at flere tjenester blir avgiftspliktige. Jeg viser her til omtalen av dette spørsmålet i Ot.prp. nr. 2 (2000-2001) kapittel 8.5. I lovproposisjonen er det også fremholdt at så lenge merverdiavgiftsgrunnlaget ikke gjøres helt generelt og uavhengig av omsetningskriteriet, vil avgiftsfordelen ved egenregi bestå for næringsdrivende og annen (offentlig) virksomhet som driver virksomhet utenfor avgiftsområdet. Reformen, som bidrar til at flere næringsdrivende blir avgiftspliktige og dermed oppnår fradragrett for inngående merverdiavgift, gjør at problemet fjernes for en rekke aktører. Det er dessuten vist til at kompensasjonsordningen er vurdert en rekke ganger av Stortinget på 90-tallet. Videre er det anført at en utvidelse av avgiftsplikten til flere tjenesteområder ikke innebærer sterkere incentiver for kommunene til å utføre disse tjenestene med egne ansatte, enn det som gjelder i dag for ikke kompensasjonsberettigede tjenester som eksempelvis renhold. På denne bakgrunn ble det i lovproposisjonen ikke foreslått noen endring i loven om kompensasjonsordningen.

Under behandlingen av Regjeringens forslag til merverdiavgiftsreformen, jf. Innst. O. nr. 24 (2000-2001) avsnitt 4.5, uttalte finanskomiteen blant annet om dette:

"Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, Høyre og representanten Steinar Bastesen, tar til etterretning at Regjeringen ikke foreslår endringer i lov om kompensasjonsordningen.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre viser til budsjettavtalens pkt. 6 hvor Regjeringen bes om å komme tilbake i Revidert nasjonalbudsjett 2001 med en nærmere vurdering av momsreformens virkning på forholdet mellom tjenester utført av egne ansatte og kjøp av tjenester."

På bakgrunn av merknadene fra finanskomiteens flertall vil Regjeringen i Revidert nasjonalbudsjett 2001 gi en nærmere vurdering av merverdiavgiftsreformens virkning på forholdet mellom tjenester utført av egne ansatte og kjøp av tjenester.