



Innst. S. nr. 214

(2005-2006)

Innstilling til Stortinget fra finanskomiteen

Dokument nr. 8:70 (2005-2006)

Innstilling fra finanskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Jan Tore Sanner, Svein Flåtten og Peter Skovholt Gitmark om å innføre en ordning som sikrer at merverdiavgiftssystemet ikke hindrer statlige virksomheter i å kjøpe fra dem som kan levere de beste varene og tjenestene

Til Stortinget

SAMMENDRAG

Private og frivillige tjenesteleverandører spiller ifølge forslagsstillerne en viktig rolle for at det offentlige kan levere det tilbudet innbyggerne forventer. I 2004 kjøpte det offentlige varer og tjenester for nærmere 260 mrd. kroner. Det tilsvarer om lag 15 pst. av bruttonasjonalproduktet. Det er ifølge forslagsstillerne nødvendig at disse ressursene brukes på best mulig måte. Forslagsstillerne mener at de som leverer oppdragene, må være dem som kan levere mest og best kvalitet for pengene. Det krever ryddighet og likebehandling av tilbyderne.

Ulike konkurranseforhold mellom leverandører svekker konkurransen om å levere de beste tjenestene. Resultatet er at innbyggerne får et dårligere tilbud. Forslagsstillerne mener derfor at frivillige og private aktører må kunne konkurrere med offentlige aktører på likere vilkår enn i dag.

Merverdiavgiftssystemet er ifølge forslagsstillerne et eksempel på en ordning som kan favorisere offentlige tilbydere, og svekke konkurransen om å tilby de beste tjenestene. Forskjellsbehandlingen oppstår når offentlige institusjoners egen fremstilling av tjenester skjer uten plikt til å beregne merverdiavgift, mens anskaffelsen av en tilsvarende tjeneste fra frivillige og private leverandører blir avgiftsbelagt. Offentlige institusjoner kan derfor rent budsjettmessig ha en økonomisk fordel av at tjenestene blir utført med egne ansatte, i stedet for å kjøpe tjenestene fra andre. Dette svekker ifølge for-

slagsstillerne imidlertid konkurransen, gir mindre effektiv ressursbruk, og et dårligere tilbud til innbyggerne.

Dette var ifølge forslagsstillerne bakgrunnen for at regjeringen Bondevik II, i forbindelse med statsbudsjettet for 2004, innførte en ordning som sikrer likebehandling mellom kommunal og fylkeskommunal egenproduksjon, og kjøp fra uavhengige tjenesteleverandører.

I statsbudsjettet for 2006 foreslo regjeringen Bondevik II en tilsvarende ordning for statlig forvaltningsinnkjøp. Konkret ble det foreslått en budsjettøytral ordning der ordinære forvaltningsorganer ikke ble belastet med merverdiavgift i regnskapene på sine budsjettkapitler. Betalt merverdiavgift skulle i stedet posteres på en særskilt utgiftspost. En slik ordning vil være enkel og oversiktlig, og ha lave administrative kostnader.

Forslaget ble senere, og ifølge forslagsstillerne, uten nærmere begrunnelse, reversert av regjeringen Stoltenberg II.

Ordnningen ville, om den hadde blitt innført, gitt økt konkurranse om statlige innkjøp og sikret innbyggerne bedre tjenester. I statsbudsjettet ble forvaltningsorganenes forventede utbetalinger av merverdiavgift i 2006 anslått til om lag 5 mrd. kroner. Dette svarer til innkjøp på i underkant av 20 mrd. kroner. En forsiktig anslått effektiviseringsgevinst på 3 pst. tilsier at i størrelsesorden 600 mill. kroner kunne blitt frigjort.

Forslagsstillerne mener det er uholdbart at denne gevinsten ikke tilfaller brukerne av statlige tjenester. Det er omfanget og kvaliteten på det som tilbys, og ikke avgiftsforskjeller, som bør avgjøre om statlige etater produserer tjenestene selv, eller kjøper dem fra private. Forslagsstillerne fremmer derfor forslag om å innføre en ordning som sikrer at merverdiavgiftssystemet ikke hindrer likeverdig konkurranse om å levere varer og tjenester til statsforvaltningen.

Forslagsstillerne fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen, i forbindelse med statsbudsjettet for 2007, fremme forslag om en nøytral merverdiavgift for statsforvaltningen, i tråd med forslaget i St.prp. nr. 1 (2005-2006)."

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Marianne Aasen Agdestein, Rolf Terje Klungland, Torgeir Micaelsen, Reidar Sandal, lederen Karl Eirik Schjøtt-Pedersen og Eirin Kristin Sund, fra Fremskrittspartiet, Gjermund Hagesæter, Ulf Leirstein, Jørund Rytman og Christian Tybring-Gjedde, fra Høyre, Svein Flåtten, Peter Skovholt Gitmark og Jan Tore Sanner, fra Sosialistisk Venstreparti, Magnar Lund Bergo og Heikki Holmås, fra Kristelig Folkeparti, Hans Olav Syversen, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, og fra Venstre, Lars Sponheim, viser til at dokumentet 25. april 2006 ble sendt til finansminister Kristin Halvorsen til uttalelse. Svaret fra finansministeren 5. mai 2006 er vedlagt innstillingen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, slutter seg til vurderingen fra finansministeren.

Flertallet viser til at det er usikkerhet med hensyn til om ordningen med nettobudsjettering vil være budsjettneøytral over tid. I den forbindelse viser en til St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2005-2006).

Flertallet konstaterer dessuten at det er færre områder i statlig enn i kommunal sektor hvor det er aktuelt med egenproduksjon. Det synes som om fordelene ved en nøytral merverdiavgift for statlig sektor er begrenset.

Flertallet viser for øvrig til at ordningen med generell merverdiavgiftskompensasjon for kommunesektoren er til vurdering. Det gjelder både den tidligere begrensede ordningen og den nye generelle kompensasjonsordningen fra 2004.

Flertallet fremmer følgende forslag:

"Dokument nr. 8:70 (2005-2006) - forslag fra stortingsrepresentantene Jan Tore Sanner, Svein Flåtten og Peter Skovholt Gitmark om å innføre en ordning som sikrer at merverdiavgiftssystemet ikke hindrer statlige

virksomheter i å kjøpe fra dem som kan levere de beste varene og tjenestene - avvises."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre er opptatt av å legge best mulig til rette for en effektiv og god konkurranse slik at varer og tjenester i størst mulig grad blir produsert på en kvalitetsmessig god og kostnadseffektiv måte. Disse medlemmer viser til brev fra finansministeren datert 5. mai 2006 der hun skriver:

"Jeg ser at en ordning med nettobudsjettering for statsforvaltningen kan motvirke den konkurransevridding som merverdiavgiften gir til fordel for egenproduksjon av tjenester i statlige organer."

Disse medlemmer er enige i denne vurderingen og konstaterer noe undrende at Regjeringen aksepterer en slik konkurransevridding og de kostnadene og ulempene dette påfører samfunnet.

Disse medlemmer aksepterer imidlertid ikke en slik konkurransevridding og fremmer derfor følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen, i forbindelse med statsbudsjettet 2007, fremme forslag om en nøytral merverdiavgift for statsforvaltningen, i tråd med forslaget i St.prp. nr. 1 (2005-2006)."

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre:

Stortinget ber Regjeringen, i forbindelse med statsbudsjettet 2007, fremme forslag om en nøytral merverdiavgift for statsforvaltningen, i tråd med forslaget i St.prp. nr. 1 (2005-2006).

KOMITEENS TILRÅDING

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

v e d t a k :

Dokument nr. 8:70 (2005-2006) - forslag fra stortingsrepresentantene Jan Tore Sanner, Svein Flåtten og Peter Skovholt Gitmark om å innføre en ordning som sikrer at merverdiavgiftssystemet ikke hindrer statlige virksomheter i å kjøpe fra dem som kan levere de beste varene og tjenestene - avvises.

Oslo, i finanskomiteen, den 7. juni 2006

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen
leder

Gjermund Hagesæter
ordfører

Vedlegg

Brev fra Finansdepartementet v/statsråden til finanskomiteen, datert 5. mai 2006

Dokument nr. 8:70 (2005-2006) Forslag fra stortingsrepresentantene Jan Tore Sanner, Svein Flåtten og Peter Skovholt Gitmark om å innføre en ordning som sikrer at merverdiavgiftssystemet ikke hindrer statlige virksomheter i å kjøpe fra dem som kan levere de beste varene og tjenestene

Jeg viser til brev av 25. april 2006 vedlagt ovennevnte dokument til uttalelse. I forslaget bes regjeringen, i forbindelse med statsbudsjettet for 2007, å fremme forslag om en nøytral merverdiavgift for statsforvaltningen, i tråd med forslaget i St.prp. nr. 1 (2005-2006).

Store deler av offentlig sektor er utenfor merverdiavgiftsområdet. Dette innebærer at det ikke skal beregnes utgående merverdiavgift av omsetningen. Motstykket er at det ikke foreligger rett til fradrag for inngående merverdiavgift på varer og tjenester som anskaffes til bruk i virksomheten. Som forslagstillerne påpeker kan merverdiavgiften dermed gi et økonomisk motiv til blant annet å produsere enkelte støttetjenester (f.eks. renhold, vask, vedlikehold) med egne ansatte fremfor å kjøpe disse tjenestene med merverdiavgift fra private leverandører.

I kommunesektoren har det siden 1995 vært ulike kompensasjonsordninger for å nøytralisere konkurransevridning av denne type. Fra 1. januar 2004 ble det innført en generell ordning med merverdiavgiftskompensasjon for kommunesektoren.

Som kjent foreslo regjeringen Bondevik II i budsjettet for 2006 å innføre en ordning med nettoføring av merverdiavgift for ordinære forvaltningsorganer. Forslaget er nærmere omtalt i St.prp. nr. 1 (2005-2006) Skatte-, avgifts- og tollvedtak. Formålet med forslaget var å nøytralisere merverdiavgiften for statsforvaltningen.

Nettobudsjetteringsordningen ville innebære at ordinære forvaltningsorganer ikke ble belastet betalt merverdiavgift i regnskapene på sine budsjettkapitler. Betalt merverdiavgift ville i stedet posteres på en særskilt utgiftspost i statsregnskapet. Merverdiavgiften ville dermed ikke belaste virksomhetens budsjett og regnskapsposter. I følge forslaget var ordningen begrenset til ordinære forvaltningsorganer som rapporterer til statsregnskapet og som har et mellomværende med statskassen. Det var lagt opp til at ordningen skulle gjøres provenynøytral ved at bevilgningene til forvaltningsorganenes investeringer og drift ble redu-

sert tilsvarende deres forventede utgifter til merverdiavgift i 2006.

Jeg ser at en ordning med nettobudsjettering for statsforvaltningen kan motvirke den konkurransevridning som merverdiavgiften gir til fordel for egenproduksjon av tjenester i statlige organer.

Når nåværende regjering i St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2005-2006) Om endring av St.prp. nr. 1 om statsbudsjettet 2006 likevel foreslo at ordningen ikke skulle innføres i 2006, har imidlertid det sin bakgrunn i flere forhold.

For det første forelå det usikkerhet med hensyn til om nettobudsjetteringsordningen ville bli budsjettøytral over tid. Som vist til i tilleggsproposisjonen var grunnlaget for reduksjonen i drifts- og investeringsbevilgningene basert på regnskapstall fra 2004.

For regjeringens forslag i tilleggsproposisjonen var det også avgjørende at det synes å være færre områder i statlig sektor hvor det er aktuelt med egenproduksjon enn det er i kommunesektoren. Som kjent er det særlig for støttetjenester til typiske kommunale tilbud hvor egenregiproblematikken er kjent, eksempelvis vakt-, sikkerhets og alarmtjenester, kantinetjenester, vaktmestertjenester og verkstedstjenester. Dette gjør at fordelene ved en nøytral merverdiavgift for statsforvaltningen antas å være begrenset.

Jeg viser for øvrig til at den generelle merverdiavgiftskompensasjonsordningen for kommunesektoren for tiden er til vurdering. Som det fremgår av tilleggsproposisjonen til statsbudsjettet for 2006 anser regjeringen at det er behov for å vurdere hvordan denne ordningen fungerer. I denne forbindelse er det opprettet en arbeidsgruppe med deltakere fra Finansdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet. Vurderingen vil omfatte både den tidligere begrensede kompensasjonsordningen og den nye generelle ordningen fra 2004. Arbeidsgruppen skal blant annet vurdere hvordan man har lyktes i målet om avgiftsmessig likebehandling av henholdsvis egenproduksjon og kjøp fra merverdiavgiftspliktige. Det skal også foretas en vurdering av den administrative merbelastningen for de kompensasjonsberettigede og avgiftsmyndighetene. Regjeringen vil legge frem eventuelle forslag til endringer på et senere tidspunkt.

På bakgrunn av ovennevnte vil jeg ikke gå inn for forslaget som er fremmet.

