



Innst. S. nr. 71

(2007-2008)

Innstilling til Stortinget fra finanskomiteen

Dokument nr. 8:84 (2006-2007)

Innstilling fra finanskomiteen om representantfor- slag fra stortingsrepresentantene Per-Willy Amundsen, Åge Starheim, Ib Thomsen og Jørund Rytman om å utrede konsekvensene av å la kommu- nale virksomheter omfattes av det ordinære mer- verdiavgiftsregelverket

Til Stortinget

SAMMENDRAG

I dokumentet fremmes følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen utrede konsekvensene av å la kommunale virksomheter omfattes av det ordinære merverdiavgiftsregelverket, inkludert eventuelle merkostnader for kommunal sektor."

Det vises til dokumentet for redegjørelse for forslaget.

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Marianne Aasen Agdestein, Alf E. Jakobsen, Rolf Terje Klungland, Torgeir Micaelsen, lederen Reidar Sandal og Eirin Kristin Sund, fra Fremskrittspartiet, Per Egil Evensen, Gjermund Hagesæter, 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 er oversendt finansmi-

nister Kristin Halvorsen til uttalelse. Hennes svarbrev av 19. juni 2007 følger som vedlegg til denne innstillingen.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre, viser til at det i svarbrevet fra finansministeren er gjort rede for bakgrunnen for dagens generelle momskompensasjonsordning som ble innført fra 1. januar 2004. Flertallet viser til at denne ordningen ble etablert med hensikt å fjerne forskjellsbehandling mellom kommunal egenproduksjon og kjøp fra merverdiavgiftspliktige aktører som merverdiavgiftssystemet gir opphav til.

Flertallet påpeker at den generelle kompensasjonsordningen innebærer at kommunene blir kompensert for betalt inngående merverdiavgift på alle innkjøpte varer og tjenester fra registrerte næringsdrivende. Merverdiavgiften vil dermed ikke representere noen ekstrakostnad ved kjøp av tjenester fra private. Ordningen innebærer derved at merverdiavgiftsregelverket ikke påvirker valget mellom egenproduksjon eller kjøp fra andre.

Flertallet viser til at den generelle kompensasjonsordningen i hovedsak er utformet i tråd med anbefalingene fra et bredt sammensett utvalg i NOU 2003:3 Merverdiavgiften og kommunene - Konkurransesridninger mellom kommuner og private. Flertallet påpeker at utvalget var enstemmig i konklusjonen om at en generell kompensasjonsordning utenfor merverdiavgiftssystemet ville være den beste løsningen for å fjerne forskjellsbehandling mellom kommunal egenproduksjon og kjøp fra merverdiavgiftspliktige aktører som merverdiavgiftssystemet gir opphav til, og at utvalget viste til at en generell ordning som sikrer konkurransenøytralitet overfor kommunal egenproduksjon er robust i forhold til utviklingen av privat tjenesteproduksjon og enkel å administrere.

Flertallet viser til utvalgets vurderinger av ulike alternativer for modeller innenfor merverdiavgiftssyste-

met som skulle likestille kommunal egenproduksjon og kjøp av tjenester i forhold til merverdiavgiften, og at utvalget konkluderte med at utvidet merverdiavgifts- plikt ikke vil være gjennomførbar som en generell lø- sning på konkurransevidningene med dagens finansiering og organisering av velferdstjenestene. Flertallet viser også til at utvalget heller ikke ville anbefale modellen med utvidet fradragsrett for kom- munene.

Flertallet viser til at det i Ot.prp. nr. 1 (2007-2008), som følge av EFTAs overvåkingsorgans (ESA) vedtak 3. mai 2007 om at kompensasjonsordningen er i strid med statsstøtteregulverket i EØS-avtalen, er foreslått endringer i lov 12. desember 2003 nr. 108 om kompensasjon av merverdiavgift for kommuner, fyl- keskommuner mv. Flertallet viser til at det av pro- posisjonen framgår at Finansdepartementet og Kom- munal- og regionaldepartementet er av den oppfatning at omfanget av kommunal aktivitet som gir opphav til forskjellbehandling på merverdiavgiftsunntatte virk- somhetsområder hvor kommunene mot vederlag tilbyr tjenester i konkurranse med private, er av begrenset omfang.

Flertallet viser til at Finansdepartementet i den forbindelse foreslår endringer slik at begrensingen knyttes til hele den krets av kommunale og fylkeskom- munale subjekter som er nevnt i kompensasjonsloven § 2 første ledd bokstav a og b.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstre- parti og Senterpartiet, bifaller på denne bak- grunn ikke forslaget.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kris- telig Folkeparti og Venstre mener det er vik- tig for samfunnet at det skapes konkurranse mellom ulike aktører om å få produsere tjenester til innbyg- gerne på vegne av det offentlige, at kvaliteten på denne måten utvikles og at det derved skapes nye og effektive løsninger som gir folk bedre tjenester. Disse med- lemmer viser til at regjeringen Bondevik II av disse grunner innførte en generell momskompensasjonsord- ning fra 1. januar 2004 for å fjerne forskjellsbehand- ling mellom egenproduksjon i kommuner og private leverandører av tjenester, og at denne ordningen ble utformet i tråd med en enstemmig innstilling fra et offentlig utredningsutvalg.

Disse medlemmer mener som forslagsstillerne at bedre merverdiavgiftsløsninger er sentralt i forhold til en mest mulig effektiv offentlig tjenesteproduksjon. Disse medlemmer vil understreke at kompensasjonsordningen fra 2004 har bidratt til dette, særlig etter hvert som det rent tekniske i forbindelse med ord- ningen blir mer innarbeidet i kommunene. Disse medlemmer vil peke på at det offentlig oppnevnte utredningsutvalget pekte på en rekke praktiske proble- mer ved utvidet merverdiavgiftsplikt etter å ha gått grundig inn i dette temaet. Disse medlemmer mener derfor at en utvidelse må skje mer gradvis, at dette er tilstrekkelig utredet av utvalget og at den nåvæ-

rende ordning bør få virke noe lenger før man går i gang med omfattende evalueringer.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Dokument nr. 8:84 (2006-2007) - representantfor- slag fra stortingsrepresentantene Per-Willy Amundsen, Åge Starheim, Ib Thomsen og Jørund Rytman om å utrede konsekvensene av å la kommunale virksomheter omfattes av det ordinære merverdiavgiftsregelverket - vedlegges protokollen."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittsp- artiet ønsker at kommunal og statlig sektor skal dri- ves på en kostnadseffektiv måte, slik at tilbudet til lan- dets innbyggere blir best mulig. Disse medlemmer påpeker at et konkurransenøytralt merverdiavgiftsregel- verk er et viktig element for å oppnå dette.

Disse medlemmer ønsker å gjøre det lettere for kommunene å føre en markedsorientert politikk gjøn- nom utfordringsrett, stykkpris og konkurransutset- ting. Disse medlemmer viser til at forslaget frem- met i Dokument nr. 8:84 (2006-2007) vil bety at kommunene i større grad enn i dag må benytte seg av internfakturerings og prising av kommunale tjenester, fordi forslaget innebærer et betydelig skritt i retning av likebehandling av kommunal og privat virksomhet.

Disse medlemmer mener effekten av utfor- dringsrett, stykkpris og konkurransutsetting blir størst når offentlige og private virksomheter må forholde seg til det samme regelverket, fordi tallstørrelser dermed vil bli direkte sammenlignbare. Disse medlemmer vil i den forbindelse vise til Dokument nr. 8:13 (2006-2007) der det ble tatt til orde for å inkludere kommu- nale virksomheter i det ordinære merverdiavgiftsregel- verket, og at Dokument nr. 8:84 (2006-2007) er en opp- følgning av dette forslaget. Disse medlemmer vil understreke at forslaget i Dokument nr. 8:84 (2006-2007) kun omhandler hvem som skal omfattes av mer- verdiavgiftsregelverket, og ikke selve kompensasjons- ordningen.

Disse medlemmer vil på denne bakgrunn fremme følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen utrede konsekvensene av å la kommunale virksomheter omfattes av det ordinære merverdiavgiftsregelverket, inkludert eventuelle mer- kostnader for kommunal sektor."

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kris- telig Folkeparti og Venstre viser til forslag fra disse partier om nøytral merverdiavgift i Innst. S. nr. 1 (2007-2008), og vil på denne bakgrunn foreslå å be Regjeringen vurdere å foreslå nøytrale endringer som legges frem for Stortinget i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2008.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittsp- artiet vil i tillegg bemerke at når det gjelder kompen- sasjon, er det uheldig at dagens merverdiavgiftsregel- verk gir offentlig virksomhet økonomisk motivasjon for egenproduksjon av en del tjenester fremfor å kjøpe tje-

nestene fra private aktører, fordi store deler av offentlig sektor faller utenfor avgiftssystemet og derfor ikke har fradragrett for inngående merverdiavgift.

Disse medlemmer påpeker at helseforetakene frem til 2002 var underlagt fylkeskommunene og således også omfattet av momskompensasjonsordningen. En konsekvens av at helseforetakene ble statlige, er at de ikke lenger får kompensert sine merverdiavgiftskostnader. Disse medlemmer viser til at helseforetakene i stadig større grad velger å ansette egne personer til å ta seg av blant annet vakthold, renhold og matsservering. Årsaken til dette er at helseforetakene sparer 25 pst. merverdiavgift ved å ansette eget personell. Disse medlemmer påpeker at denne konkurransevridningssituasjonen er svært uheldig for det private næringsliv, fordi merverdiavgiftskostnadene blir styrende for de valg helseforetakene gjør i forhold til hvilke oppgaver de skal konsentrere seg om. Disse medlemmer vil videre vise til at dette også er negativt i et samfunnsøkonomisk perspektiv.

Disse medlemmer viser til at det tidligere har blitt fremsatt forslag om en momskompensasjonsordning for helseforetakene, som ble sendt på høring. Denne ordningen ble imidlertid ikke innført da Finansdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet mente at den burde utsettes til investeringsnivået i helseforetakene hadde kommet ned på et mer normalt nivå, jf. St.prp. nr. 1 (2005-2006) Skatte-, avgifts-, og tollvedtak. Disse medlemmer mener det er på høy tid med kompensasjonsordning for helseforetakene.

Disse medlemmer viser til at staten, i likhet med kommuner og fylkeskommuner, i stor grad driver virksomhet som faller utenfor merverdiavgiftsområdet, med den konsekvens at det ikke foreligger fradragrett for inngående merverdiavgift. Merverdiavgiftsregelverket innebærer altså et incitament til å utføre oppgaver i egen regi. Disse medlemmer viser til at det for å motvirke denne konkurransevridningseffekten i statsbudsjettet for 2004 ble lagt opp til at det fra og med budsjettåret 2006 skulle innføres en nettoordning for budsjettering og regnskapsføring av merverdiavgift for statsforvaltningen, jf. St.prp. nr. 1 (2003-2004) Skatte-, avgifts- og tollvedtak. En slik ordning innebærer at de statlige enheter ikke belastes betalt merverdiavgift i regnskapet. Regjeringen skulle komme tilbake til et konkret forslag til en ordning med nettobudsjettering av merverdiavgift for ordinære forvaltningsorganer i statsbudsjettet for 2006.

Disse medlemmer vil påpeke at regjeringen Bondevik IIs forslag om en ordning med nettoføring av merverdiavgift for statsforvaltningen ble stanset av regjeringen Stoltenberg II i statsbudsjettet for 2006. Begrunnelsen var: "Regjeringen antar imidlertid at eventuelle fordeler av en nøytral merverdiavgift for statsforvaltningen er begrenset. Det antas også at det er færre områder i statlig sektor hvor det er aktuelt med egenproduksjon enn det er i kommunesektoren." (St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2005-2006) pkt. 2.4).

Disse medlemmer viser til at det i statsbudsjettet for 2008 foreslås å innføre merverdiavgiftsunntak for omsetning av tjenester innenfor statlig sektor, jf. Ot.prp. nr. 1 (2007-2008). Etter dagens regelverk er staten avgiftspliktig på samme måte som næringsdrivende når det omsettes avgiftspliktige varer og tjenester, jf. merverdiavgiftsloven § 11 første ledd. I praksis har det imidlertid vært usikkerhet knyttet til statlige organers avgiftsstatus, og som følge av dette ga Finansdepartementet med hjemmel i merverdiavgiftsloven § 70 statlige virksomheter anledning til å utsette merverdiavgiftsplikten i vedtak av 23. mars 2006. Utsettelsen ble første gang gitt frem til 1. januar 2007, og deretter til 1. januar 2008. Usikkerheten knyttet til statlige organers avgiftsplikt blir altså nå løst ved at staten fritas fra merverdiavgiftsplikt. Dette innebærer at statlige enheter kan omsette avgiftspliktige tjenester som regnskaps tjenester, vakt tjenester etc. mellom seg, uten at det skal beregnes merverdiavgift. Formålet med dette unntaket er å unngå at merverdiavgiftsregelverket er til hinder for utviklingen av effektive fellesløsninger i staten. Denne ordningen innebærer imidlertid en ytterligere forverring av konkurransesituasjonen for private tjenesteleverandører i forhold til statlig sektor.

Disse medlemmer vil påpeke at det ikke er tilstrekkelig at vridningseffekter av merverdiavgiftsregelverket løses innad i staten for å sikre effektive ressursutnyttelse. Hvorvidt oppgaver som regnskapsføring, vakthold, trykkeritjenester og møteromsutleie skal utføres ved hjelp av fellesløsninger i staten eller utføres av private tjenestetilbydere som har dette som kjernevirksomhet, bør avgjøres uten at merverdiavgiftskostnadene hensyntas, slik at det er de samfunnsøkonomiske kostnader som er styrende for de valg som gjøres. For å oppnå dette må det innføres en ordning med nettobudsjettering for statsforvaltningen. Det vises for øvrig til at både Sverige og Danmark har tilsvarende ordninger, men at man i disse landene har innført kompensasjonsordninger for å oppnå konkurransenøytralitet mellom egen regi og kjøp av tjenester utenfor staten.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen komme tilbake i Revidert nasjonalbudsjett 2008 med vurderinger og forslag til en ordning som nøytraliserer merverdiavgiftsbelastningen for helseforetakene og statsforvaltningen."

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre:

Forslag 1

Stortinget ber Regjeringen komme tilbake i Revidert nasjonalbudsjett 2008 med vurderinger og forslag til en ordning som nøytraliserer merverdiavgiftsbelastningen for helseforetakene og statsforvaltningen.

Forslag fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre:*Forslag 2*

Dokument nr. 8:84 (2006-2007) - representantforslag fra stortingsrepresentantene Per-Willy Amundsen, Åge Starheim, Ib Thomsen og Jørund Rytman om å utrede konsekvensene av å la kommunale virksomheter omfattes av det ordinære merverdiavgiftsregelverket - vedlegges protokollen.

Forslag fra Fremskrittspartiet:*Forslag 3*

Stortinget ber Regjeringen utrede konsekvensene av å la kommunale virksomheter omfattes av det ordinære

merverdiavgiftsregelverket, inkludert eventuelle mer-kostnader for kommunal sektor.

KOMITEENS TILRÅDING

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

v e d t a k :

Dokument nr. 8:84 (2006-2007) - representantforslag fra stortingsrepresentantene Per-Willy Amundsen, Åge Starheim, Ib Thomsen og Jørund Rytman om å utrede konsekvensene av å la kommunale virksomheter omfattes av det ordinære merverdiavgiftsregelverket - bifalles ikke.

Oslo, i finanskomiteen, den 6. desember 2007

Reidar Sandal
leder

Per Olaf Lundteigen
ordfører

Vedlegg

Brev fra Finansdepartementet v/statsråden til finanskomiteen, datert 9. juni 2007

Dok nr. 8:84 (2006-2007) - forslag om å utrede konsekvensene av å la kommunale virksomheter omfattes av det ordinære merverdiavgiftsregelverket

Jeg viser til forslaget fra stortingsrepresentantene Per-Willy Amundsen, Åge Starheim, Ib Thomsen og Jørund Rytman om å utrede konsekvensene av å la kommunale virksomheter omfattes av det ordinære merverdiavgiftsregelverket.

Før jeg kommenterer forslaget vil jeg kort redegjøre for den generelle merverdiavgiftskompensasjonsordningen for kommunesektoren.

Den generelle kompensasjonsordningen ble innført fra 1. januar 2004. Ordningen er hjemlet i lov 12. desember 2003 nr. 108 om kompensasjon av merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner mv. (kompensasjonsloven), jf. Ot.prp. nr. 1 (2003-2004) Skatte- og avgiftsopplegget 2004 - lovendringer. Den generelle kompensasjonsordningen erstattet en mer begrenset kompensasjonsordning fra 1995.

Da den generelle kompensasjonsordningen ble etablert, var hensikten å fjerne forskjellsbehandling mellom kommunal egenproduksjon og kjøp fra merverdiavgiftspliktige aktører som merverdiavgiftssystemet gir opphav til.

Den generelle kompensasjonsordningen innebærer at kommunene blir kompensert for betalt inngående merverdiavgift på alle innkjøpte varer og tjenester fra registrerte næringsdrivende. Merverdiavgiften vil dermed ikke representere noen ekstrakostnad ved kjøp av tjenester fra private. Ordningen innebærer derved at merverdiavgiftsregelverket ikke påvirker valget mellom egenproduksjon eller kjøp fra andre.

Innføringen av den generelle kompensasjonsordningen var i utgangspunktet provenynøytral for staten. For kommunesektoren ble ordningen finansiert ved en engangsreduksjon i kommunesektorens frie inntekter som tilsvarte det antatte kompensasjonsbeløpet i innføringen. Eventuell økt kompensasjon i framtiden som følge av økt kjøp av merverdiavgiftspliktige varer og tjenester i kommunesektoren blir motsvart av tilsvarende økte merverdiavgiftsinntekter for staten.

Lignende kompensasjonsordninger som den norske er innført i minst 9 EU-land, herunder Sverige, Danmark og Finland.

Den generelle kompensasjonsordningen er i hovedsak utformet i tråd med anbefalingene fra et bredt sammensatt utvalg i NOU 2003:3 Merverdiavgiften og kommunene - Konkurransesvridninger mellom kommuner og private. Utvalget, som på prinsipielt grunnlag skulle vurdere løsninger som likestiller kommunal egenproduksjon og kjøp av tjenester i forhold til merverdiavgiften, vurdert to alternative modeller innenfor merverdiavgiftssystemet; utvidet merverdiavgiftsplikt for kommunal virksomhet og utvidet fradragsrett for inngående merverdiavgift. Utvalget vurdert også løsninger utenfor merverdiavgiftssystemet; en begrenset eller en generell kompensasjonsordning.

Forslagstillerne mener det bør foretas en utredning av konsekvensen av å la kommunale virksomheter omfattes av det ordinære merverdiavgiftssystemet. En slik modell må etter mitt syn anses grundig utredet i forbindelse med utvalgets vurdering av modellen med utvidet merverdiavgiftsplikt for kommunal virksomhet.

Jeg viser til at utvalgets utgangspunkt var at et nøytralt merverdiavgiftssystem bør være generelt og omfatte alle varer og tjenester og alle produsenter, både private og offentlige virksomheter. Dette vil sikre merverdiavgiften som en generell skatt på forbruk. Utvalget påpekte imidlertid at et system som i New-Zealand, hvor forbruksskatten er tilnærmet generell, blant annet forutsetter kalkulerte priser og beregningsgrunnlag, generell utvidelse av avgiftsgrunnlaget og merverdiavgiftsmessig behandling av offentlige overføringer. Med dagens finansiering og organisering av velferdstjenestene mente utvalget at en slik modell ikke er gjennomførbar som en generell løsning på konkurransevidningene. Utvalget viste til at et sentralt problem med en modell med utvidet avgiftsplikt er manglende beregningsgrunnlag for merverdiavgiften. Bakgrunnen for dette er blant annet at mange kommunale tjenester er skattefinansiert og ytes uten vederlag. Det mangler også i stor grad fakturering mellom kommunale enheter. Utvalget pekte også på at utvidet avgiftsplikt for kommunale virksomheter vil kreve egnede måter for å fastsette beregningsgrunnlaget for merverdiavgiften. Utvalget anså at man her kan tenke seg at det innføres systemer med kalkulerte priser. I følge utvalget ville dette imidlertid medføre et komplisert system.

Utvalget anså at det alternativt kan tenkes et system med prising av offentlige tjenester. Utvalget viste til at endringer i finansieringsformer fra skattefinansierte bevilgninger til brukerbetaling, stykkprisfinansiering og anbud, kan gi beregningsgrunnlag som legger til rette for en gradvis utvidelse av avgiftsplikten for flere kommunale virksomheter. Utvalget påpekte imidlertid at i den grad beregningsgrunnlaget ikke står i forhold til ytelsens reelle verdi, kan det oppstå problemer i forhold til merverdiavgiften. Slike problemer kan oppstå ved transaksjoner mellom ulike enheter som har samme eier. Innad i kommunen kan det foreligge økonomisk motiv til internprising som kan gi besparelser gjennom lavere avgiftsgrunnlag. Utvalget anså det er viktig at tjenester prises ut fra sin reelle verdi for at økonomiske beslutninger i kommunene skal kunne treffes på et riktig grunnlag. Også av hensyn til statens proveny anså utvalget det viktig at beregningsgrunnlaget gir uttrykk for transaksjonens reelle verdi. Ved omsetning til forbrukere av tjenester som for eksempel er subsidiert av det offentlige, vil en utvidet avgiftsplikt kunne gi et provenytap for staten.

På bakgrunn av ovennevnte mente utvalget at det mest aktuelle ville være å utvide avgiftsplikten gradvis. Utvalget anså at etter hvert som det skjer endringer slik

at det etableres beregningsgrunnlag for merverdiavgiften innenfor dagens merverdiavgiftssystem, burde flere kommunale virksomheter kunne innrettes slik at de kan utgjøre egne avgiftssubjekter. Utvalget viste imidlertid til at det ikke foreligger noe økonomisk motiv for kommunene til å innrette seg slik at de utgjør egne avgiftssubjekter. Utvalget viste også til at dersom det ikke foreligger et slikt økonomisk motiv, må avgiftsplikt eventuelt pålegges kommunene. Et slikt pålegg kan imidlertid være i strid med prinsippene bak kommunelovgivningen. Etter utvalgets oppfatning ville innføringen av en slik modell også kreve en nærmere vurdering av hvordan den skulle kunne gjennomføres i kommunal virksomhet.

Utvalget konkluderte derfor med at utvidet merverdiavgiftsplikt ikke vil være gjennomførbar som en generell løsning på konkurransevridningene med dagens finansiering og organisering av velferdstjenestene

Som kjent ville utvalget heller ikke anbefale modellen med utvidet fradragrett for kommunene. Utvalget anså at en slik løsning ville innebære et uheldig brudd med merverdiavgiftssystemet. Modellen ville også være i strid med EU-reglene på området.

Etter å også ha vurdert en modell med utvidelse av den begrensede kompensasjonsordningen var utvalget enstemmig i sin konklusjon om at en generell kompensasjonsordning utenfor merverdiavgiftssystemet ville være den beste løsningen. Utvalget merket seg at de fleste land som har forsøkt å løse egenregiproblemet, har valgt en generell kompensasjonsordning for alle varer og tjenester i kommunene. Utvalget viste også til at en generell ordning sikrer konkurransenøytralitet overfor kommunal egenproduksjon, er robust i forhold til utviklingen av privat tjenesteproduksjon og enkel å administrere.

Stortinget ga sin tilslutning til innføringen av den generelle kompensasjonsordningen, jf. Innst. O. nr. 20 (2003-2004) Innstilling fra finanskomiteen om skatte- og avgiftsopplegget 2004 - lovendringer.

Kompensasjonsordningen har imidlertid vært gjenstand for flere vurderinger fra Regjeringens side. Jeg viser til tilleggsnummeret til statsbudsjettet 2006 hvor det ble varslet at en så behov for en vurdering av hvordan den generelle kompensasjonsordningen fungerer. I tileggsproposisjonen ble det uttalt:

"Den generelle kompensasjonsordningen for kommunesektoren ble innført i 2004 som en erstatning for en mer begrenset ordning. Det er behov for en ny vurdering av hvordan momskompensasjonsordningen fungerer. En slik vurdering vil omfatte den gamle, begrensede ordningen og den nye, generelle ordningen fra 2004. Regjeringen vil komme med sin vurdering av ordningen og legge fram eventuelle forslag til endringer på et senere tidspunkt."

Finansdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet iverksatte på denne bakgrunn et arbeid med en slik vurdering. Vurderingen er omtalt i til St.prp. nr. 1 (2006-2007) Skatte-, avgifts- og tollvedtak. I kapittel 3.2 er det blant annet uttalt:

"Den generelle kompensasjonsordningen er på de fleste punkter utformet i tråd med en anbefaling fra et offentlig utvalg, jf. NOU 2003: 3 Merverdiavgiften og kommunene - Konkurransevridninger mellom kommuner og private. Ordningen innebærer at kommunene blir kompensert for betalt inngående merverdiavgift på alle innkjøpte varer og tjenester fra registrerte næringsdrivende. Ved at kommunene får kompensert all inngående merverdiavgift, vil merverdiavgiften ikke representere noen ekstrakostnad ved kjøp av tjenester fra private. Kompensasjonsordningen innebærer dermed at merverdiavgiftsregelverket ikke påvirker valget mellom egenproduksjon eller kjøp fra andre.

Den generelle kompensasjonsordningen gir også nøytralitet mellom ulike kommunale samarbeidsformer. Ved valg av samarbeid organisert gjennom vertskommunemodellen, som innebærer at en kommune etter avtale produserer og leverer tjenester til andre kommuner, oppstod det tidligere merverdiavgiftsplikt når tjenestene ble omsatt til de andre kommunene. Avgiftsplikt oppsto derimot ikke for virksomheter som er organisert som kommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27 eller interkommunale selskaper i henhold til lov om interkommunale selskaper. Dermed kunne merverdiavgiften påvirke valg av organisasjonsform. Gjennom den generelle kompensasjonsordningen får kommunene nå kompensert merverdiavgiften ved kjøp av tjenester fra vertskommunen, og avgiften påvirker ikke lenger valg av organisasjonsform.

Ved innretningen av den generelle kompensasjonsordningen er det tatt hensyn til de forenklingsbehovene som ble påpekt i NOU 2003: 3. Innberetning av krav og utbetaling av kompensasjon skjer derfor raskere enn under den tidligere begrensede kompensasjonsordningen. Utbetaling av kompensasjon skjer nå direkte til de kompensasjonsberettigede. De kompliserte spesifikasjonskravene under den tidligere begrensede ordningen er i den nye ordningen erstattet med krav om at kompensasjonskravene skal revisorbekreftes.

Skattedirektoratet (SKD) og Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) har likevel uttalt at den generelle kompensasjonsordningen kan være krevende å håndtere. De har imidlertid ikke gitt uttrykk for at ordningen er mer administrativt krevende enn den tidligere begrensede kompensasjonsordningen. SKD og KS har også pekt på noen områder i kompensasjonsloven der det kan være behov for tekniske justeringer eksempelvis knyttet til foreldelsesbestemmelser. KS har videre tatt opp problemet med kommunale havner organisert som kommunale foretak. Havnene må framsette kompensasjonskrav gjennom kommunen, og enkelte havner opplever at kommunene ikke betaler denne kompensasjonen videre til havnene. Dette problemet blir løst ved at havnene foreslås tatt inn i merverdiavgiftssystemet fra 1. januar 2007, jf. avsnitt 3.2.3.

(...)

Den generelle kompensasjonsordningen trådte i kraft i 2004, og den har derfor bare virket i to hele kalenderår. Omleggingen til den generelle kompensasjonsordningen har vært krevende, både for de kompensasjonsberettigede og avgiftsmyndigheten. Den administrative belastningen kan imidlertid ikke sies å være større enn det som har vært naturlig å forvente. Problemene knyttet til kortsiktige inntektsendringer som følge av investeringene vil ikke kunne løses i dagens system, men slike svingninger i inntektsnivået vil som nevnt jevne seg ut over tid. Regjeringen vil på denne bakgrunn ikke foreslå endringer i kompensasjonsordningen i denne omgang. Dette skyldes også at det for tiden pågår en dialog med EFTAs overvåkningsorgan (ESA) om ordningen. ESA åpnet i sommer formell undersøkelse av den generelle kompensasjonsordningen, jf. omtalen nedenfor. Regjeringen vil i tiden

som kommer ha ordningen til vurdering og følge med på utviklingen. Regjeringen tar sikte på å komme tilbake med en gjennomgang av kompensasjonsordningen i kommuneproposisjonen for 2008”.

Som varslet ble det foretatt en ny gjennomgang av kompensasjonsordningen i kommuneproposisjonen for 2008. Det vises også til St.meld. nr. 2 (2006-2007) Revidert nasjonalbudsjett kapittel 3.8.3 hvor det blant annet er uttalt:

”Regjeringen har nå foretatt en ny gjennomgang av kompensasjonsordningen. Selv om det er enkelte svakheter knyttet til ordningen, mener Regjeringen at det ikke bør foreslås større endringer i ordningen nå. Som vist til i St.prp. nr. 1 (2006-2007) Skatte-, avgifts- og tollvedtak, har ordningen vært virket i to hele kalenderår og er meget omfattende. For å få ordningen til å fungere mest mulig smidig, anser imidlertid Regjeringen at det bør foretas visse mindre justeringer.”

Som Regjeringen her gir uttrykk for er det viktig at kompensasjonsordningen er mest mulig enkel å praktisere. Regjeringen har tatt flere skritt for å lette praktiseringen av ordningen. Fra 1. januar 2007 er kommunale havner tatt inn i merverdiavgiftssystemet. Noen av de problemene som de kommunale havnene har opplevd ved å måtte forholde seg til ulike avgiftsregimer, er dermed avhjulpet. I Ot.prp. nr. 61 (2006-2007) Om endringer i skatte- og avgiftslovgivinga mv. er det dessuten foreslått at innleveringsfristen for 3. periode (mai og juni) utvides fra 10. august til 20. august. Det antas at dette vil kunne lette arbeidspresset ved innlevering av kompensasjonsoppgaven for denne perioden. Frem mot statsbudsjettet 2008 vil Regjeringen også vurdere behovet for en presisering av foreldelsesbestemmelsene, samt endring av justeringsbestemmelsene i kompensasjonsloven.

For å bedre ordningen foreslår Regjeringen også å endre regnskapsføringen av merverdiavgiftskompensasjon fra investeringer, jf. St. meld. nr. 2 Revidert nasjonalbudsjett 2007. Som en konsekvens av at trekket måtte skje på rammetilskuddet, inntektsføres merverdiavgiftskompensasjonen fra investeringer i sin helhet i driftsregnskapet i samme år som anskaffelsen er foretatt.

Dette har imidlertid enkelte uheldige sider, blant annet ved at det gir muligheter til implisitt å lånefinansiere driften, og ved at driftsinntektene vil svinge med investeringsnivået. For å motvirke dette vil Regjeringen foreslå at merverdiavgiftskompensasjon fra investeringer skal inntektsføres i investeringsregnskapet. De reduserte driftsinntektene fra kompensasjonsordningen som dette medfører, vil kunne innebære at kravet om finansiell balanse i kommunenes og fylkeskommunenes drift oppleves som strammere på kort og mellomlang sikt. Kommunal- og regionaldepartementet vil derfor sende på høring et forslag til endring i kommuneloven, hvor kommunene og fylkeskommunene i en overgangsperiode på fem år gis anledning til å budsjettere med underskudd tilsvarende merverdiavgiftskompensasjonen fra investeringer. Etter overgangsperioden skal årsbudsjettet igjen vedtas i økonomisk balanse, tilsvarende gjeldende regler. Kommunesektoren vil da ha hatt anledning til å tilpasse seg den nye situasjonen.

Som forslagstillerne påpeker kan det oppstå enkelte avgrensingsproblemer i forbindelse med praktiseringen av kompensasjonsregelverket. Dette er imidlertid ikke spesielt for kompensasjonsordningen. Også i merverdiavgiftsregelverket vil avgrensingsproblemer kunne oppstå.

Jeg nevner for øvrig at som kjent har EFTAs overvåkingsorgan (ESA), i vedtak av 3. mai 2007, konkludert med at den generelle kompensasjonsordningen må anses å være i strid med statsstøtteregelveket i EØS-avtalen. Norge er gitt en frist på to måneder til å informere ESA om hvilke tiltak som iverksettes for å rette seg etter vedtaket. Regjeringen vurderer nå saken sammen med blant annet Regjeringsadvokaten. Der som man som følge av denne prosessen anser det som nødvendig å foreta endringer i kompensasjonsordningen, vil Regjeringen komme tilbake til Stortinget om saken.

På bakgrunn av forholdene som er nevnt foran vil jeg ikke gå inn for forslaget om å utrede konsekvensene av å la kommunale virksomheter omfattes av det ordinære merverdiavgiftsregelverket.

