



Innst. S. nr. 180

(2008–2009)

Innstilling til Stortinget fra finanskomiteen

Dokument nr. 8:36 (2008–2009)

Innstilling fra finanskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Erna Solberg, Torbjørn Røe Isaksen, Sonja Irene Sjøli og Jan Tore Sanner om likestilling av private og offentlige tilbydere av pleie- og omsorgstjenester

Til Stortinget

SAMMENDRAG

Stortingsrepresentantene Erna Solberg, Torbjørn Røe Isaksen, Sonja Irene Sjøli og Jan Tore Sanner fremsatte 4. februar 2009 følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen sidestille private og offentlige tilbydere av helse-, pleie- og omsorgstjenester, med tanke på momsfrisk på utførte tjenester."

Forslagsstillerne peker på at retten til å velge tilbydere av tjenester som dekker basale behov innen helse-, pleie- og omsorgstjenesten er svært liten. Nettopp på disse områdene er valgfrihet svært viktig fordi det dreier seg om menneskers helt private sfære.

Kommunene har ansvaret for å sørge for at de som trenger det, får nødvendig pleie og omsorg. Forslagsstillerne mener det offentlige skal finansiere tjenestene, men det er ingen forutsetning at det er kommunene selv som står for tilbudet. Det har vært en god tradisjon i Norge at private aktører, inkludert frivillige organisasjoner, har gitt pleie- og omsorgstilbud. Mange ulike tilbydere vil skape et mangfoldig tilbud. Flere tilbydere betyr også at ingen vil være prissgitt et offentlig monopol.

Brukervalg må være en mulighet til å velge for dem som ønsker det, og skal ikke være et krav om å

velge tjeneste for brukere som ikke kan eller ikke ønsker å velge.

Det følger av merverdiavgiftsloven § 5b første ledd nr. 2 at det ikke skal betales merverdiavgift på sosiale tjenester. I forarbeidene og fortolkningsuttalelsene er det slått fast at avgiftsfritaket på sosiale tjenester også gjelder dersom tjenesten utføres i privat regi. Forslagsstillerne er imidlertid kjent med at de ulike skatteetatene utøver forskjellig praksis med hensyn til om de anser de private omsorgsbedriftene som avgiftspliktige eller ikke. I enkelte kommuner likestilles privat og offentlig omsorg når det gjelder merverdiavgiftslovgivningen. I andre kommuner er det uklare holdninger og mange spørsmål til regelverket og skatteetatens praktisering av dette.

I svar på skriftlig spørsmål nr. 1491 fra stortingsrepresentant Kari Lise Holmberg 15. september 2008 skriver finansminister Kristin Halvorsen at det ikke er avgjørende for spørsmålet om avgiftsplikt om det offentlige yter sosiale tjenester selv eller kjøper dem fra private tjenesteytere. Det er imidlertid en forutsetning at omsetningen finner sted på grunnlag av lov eller kommunalt vedtak. Videre må merverdiavgiftsunntaket for sosiale tjenester ha en klar avgrensning mot omsetning av tjenester som betraktes som vanlig avgiftspliktig omsetning, for eksempel renholdstjenester, ulike vaktmestertjenester etc. Bare når disse tjenestene inngår i kommunens sosiale tjenestetilbud, blir de å anse som avgiftsfrie.

Forslagsstillerne mener at avgiftsfritak må tre i kraft dersom sosialtjenesteloven eller kommunehelsetjenesteloven oppfylles for den enkelte bruker. Der brukerne har fått vedtak etter sosialtjenesteloven eller kommunehelsetjenesteloven, og der de har krav på hjelp, må privat og offentlig tjenesteyting likestilles.

Det vises til Dokument nr. 8:36 (2008–2009) for en nærmere redegjørelse og begrunnelse for forslaget.

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Alf E. Jakobsen, Rolf Terje Klunghland, Torgeir Micaelsen, lederen Reidar Sandal, Unn Therese O. Sørensen og Marianne Aasen, fra Fremskrittspartiet, Gjermund Hagesæter, Ulf Leirstein, Jørund Rytman og Christian Tybring-Gjedde, fra Høyre, Svein Flåtten, Linda C. Hofstad Helleland 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 finansministeren har avgitt uttalelse om forslaget i brev av 25. februar 2009 til finanskomiteen. Brevet følger som vedlegg til denne innstillingen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til brev fra finansministeren av 25. februar 2009 hvor finansministeren redegjør for at private og kommunale tilbydere allerede i dag langt på vei er likestilt når det gjelder fritak for merverdiavgift. Det følger av sosialtjenesteloven § 2-1 første ledd at sosiale tjenester er tjenester som kommunene plikter å sørge for. Kommunene kan velge å yte tjenestene selv eller å kjøpe dem fra private tjenesteytere. Som utgangspunkt er derfor ikke unntaket i merverdiavgiftsloven avhengig av om det er privat eller offentlig virksomhet som leverer tjenesten.

Flertallet viser videre til at det gjennom Skattedirektoratet er tatt grep for å sikre at skatteetaten praktiserer regelverket likt, og at informasjon om hvordan regelverket er å forstå blant annet er gjort kjent ved publisering på etatens Internett-side samt i Merverdiavgiftshåndboken.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre mener det er uheldig at det er ulik praktisering av dagens regelverk. Disse medlemmer viser til at Skattedirektoratet har lagt til rette for at skatteetaten skal kunne praktisere regelverket mer likt, blant annet ved å presisere regelverket på etatens nettside og informasjon i Merverdiavgiftshåndboken. Disse medlemmer registrerer

at dette ikke er nok, noe forslagsstillerne og høringsinstansene også har påpekt.

Disse medlemmer viser til de forskjellige høringssvarene som påpeker at skattemyndighetene tolker merverdiavgiftsreglene ulikt og at det oppstår ulike krav til tjenesteleverandører. Disse medlemmer ser at det kan bli spesielt byråkratiserende og enda mer uheldig dersom en tjenesteleverandør har kunder i flere kommuner, samtidig som skattemyndighetene har ulik praksis i de forskjellige kommunene. Det setter både brukere og bedrifter i en vanskelig situasjon, og hemmer den reelle konkurransen mellom kommunale og private tilbydere. Disse medlemmer ser derfor et klart behov for en tydeliggjøring av regelverket.

Disse medlemmer viser til at HSH tar opp andre problemstillinger knyttet til merverdiavgiftslovgivningen i sitt høringssvar. Momskompensasjonsloven gir rett til merverdiavgiftskompensasjon for private og ideelle virksomheter som produserer helsetjenester, undervisningstjenester eller sosiale tjenester som kommunen eller fylkeskommunen ved lov er pålagt å utføre. Denne retten gis ikke til tilsvarende aktører som utfører lovpålagte helsetjenester underlagt statlig ansvar. Disse medlemmer ser at dette også gir uheldig forskjellsbehandling, og ser gode grunner for at dette må ses nærmere på. Disse medlemmer ber om at Regjeringen legger frem sak for Stortinget om dette.

Disse medlemmer viser til at representantforslaget som behandles i denne innstillingen omhandler likestilling av offentlige og private aktører når det gjelder momsrefusjon for pleie- og omsorgstjenester. Et nært beslektet problem er forskjellsbehandlingen mellom offentlige og private, ideelle aktører når det gjelder momsrefusjon for bygging av boliger eller institusjoner som inngår i det kommunale pleie- og omsorgstilbudet. Dersom en kommune for eksempel selv bygger omsorgsboliger for eldre eller tilrettelagte bofellesskap for mennesker med nedsatt funksjonsevne, vil kommunen få refundert momsutgiftene. Dersom akkurat det samme bygges av et borettslag eller ideell stiftelse, og deretter driftes av kommunen med kommunalt ansatte som en integrert del av kommunens bistands-, rehabiliterings- og omsorgstilbud, vil ikke borettslaget eller stiftelsen være berettiget momsrefusjon, selv om formålet er ideelt og det ikke hentes ut fortjeneste fra prosjektet. Det vises i den forbindelse til spørsmål nr. 1205, datert 2. juni 2008 fra Laila Dávøy til finansministeren. Disse medlemmer mener at dette også illustrerer behovet for en bredere gjennomgang av momsrefusjonsregelverket for å ta bort ulempene for ideelle aktører som er engasjert i tilrettelegging for gode, offentlig finansierte og styrte pleie- og omsorgstilbud.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre mener at det må være valgfrihet for den enkelte bruker av hjemmebaserte pleie- og omsorgstjenester. Evalueringsrapporter viser at en majoritet av dem som har hatt mulighet til å velge mellom kommunal og privat tjenesteleverandør, er fornøyde. For at det skal være reell konkurranse, forutsettes det at de private tjenesteleverandørene konkurrerer på like vilkår med de offentlige tjenesteleverandørene.

Disse medlemmer vil peke på at de fleste etableringene av private tjenesteleverandører foretas av kvinner. En bedre tilrettelegging for at flere aktører kan yte hjemmebaserte tjenester vil medføre økt gründerskap hos kvinner. Disse medlemmer ser at dette ofte fører til høyere lønn blant kvinner og at flere kvinner tar lederutfordringer.

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

I

Stortinget ber Regjeringen sidestille private og offentlige tilbydere av helse-, pleie- og omsorgstjenester, med tanke på momsfritak på utførte tjenester.

II

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om å utvide momskompensasjonsordningen til også å gjelde private tilbydere av helse-, pleie- og omsorgs-

tjenester som utfører lovpålagte tjenester underlagt statlig ansvar."

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre:

Forslag 1

Stortinget ber Regjeringen sidestille private og offentlige tilbydere av helse-, pleie- og omsorgstjenester, med tanke på momsfritak på utførte tjenester.

Forslag 2

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om å utvide momskompensasjonsordningen til også å gjelde private tilbydere av helse-, pleie- og omsorgstjenester som utfører lovpålagte tjenester underlagt statlig ansvar.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til representantforslaget og merknadene og rår Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :

Dokument nr. 8:36 (2008–2009) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Erna Solberg, Torbjørn Røe Isaksen, Sonja Irene Sjøli og Jan Tore Sanner om likestilling av private og offentlige tilbydere av pleie- og omsorgstjenester – bifalles ikke.

Oslo, i finanskomiteen, den 24. mars 2009

Reidar Sandal

leder

Jørund Rytman

ordfører

Vedlegg

Brev fra Finansdepartementet v/statsråden til finanskomiteen, datert 25. februar 2009

Representantforslag nr. 36 (2008-2009) fra Erna Solberg, Torbjørn Røe Isaksen, Sonja Irene Sjøli og Jan Tore Sanner om likestilling av private og offentlige tilbydere av pleie og omsorgstjenester

Jeg viser til forslaget fra representantene Erna Solberg, Torbjørn Røe Isaksen, Sonja Irene Sjøli og Jan Tore Sanner hvor det bes om at private og offentlige tilbydere av helse,- pleie- og omsorgstjenester sidestilles med tanke på momsfristak på utførte tjenester.

Representantene viser til at det er kommunene som har ansvaret for å sørge for at de som trenger det får nødvendig pleie og omsorg, og at det fortsatt må være et offentlig ansvar å sørge for at tjenestene leveres, og at de holder nødvendig kvalitet. Videre vises det til at selv om det offentlige skal finansiere tjenestene, er det ingen forutsetning at det er kommunen selv som står for tilbudet. Forslagsstillerne mener forutsetningen må være at dersom sosialtjenesteloven eller kommunehelsetjenesteloven oppfylles for den enkelte bruker, skal det gjelde avgiftsfritak. Representantene hevder også at regelverket praktiseres ulikt både i kommunene og i skatteetaten.

Som det vises til har jeg også i mitt svar av 15. september 2008 på skriftlig spørsmål nr. 1491 fra stortingsrepresentant Kari Lise Holmberg redegjort nærmere for merverdiavgiftsregelverket på dette området. Ved avgrensningen av unntaket for merverdiavgift tas det utgangspunkt i at sosiale tjenester er tjenester som kommunen plikter å sørge for. Dette følger av sosialtjenestelovens § 2-1 første ledd. Kommunen kan velge å yte tjenestene selv eller å kjøpe dem fra private tjenesteytere. Som et utgangspunkt er unntaket i merverdiavgiftsloven derfor ikke avhengig av om det er en privat eller offentlig virksomhet som leverer tjenesten. I begge tilfeller vil tjenesten være omfattet av unntaket for sosiale tjenester i merverdiavgiftsloven. Det betyr at private og offentlige tilbydere allerede i dag langt på vei er likestilt på dette området.

For at merverdiavgiftsunntaket for sosiale tjenester skal komme til anvendelse er det imidlertid lagt til grunn at nærmere vilkår må være oppfylt. I de tilfeller kommunen velger å bruke private aktører til å yte sosiale tjenester istedenfor å yte tjenestene selv, må omsetningen for det første finne sted på bakgrunn av et tildelingsvedtak fra kommunen. I dette ligger at kommunen må beslutte at vedkommende omsorgsmottaker kan få tilbud om et gitt antall timer av kon-

krete tjenester. Ønsker kommunen å benytte private aktører til å utføre tjenestene istedenfor å utføre dem selv, må kommunen i tillegg inngå en avtale med en privat virksomhet som yter slike tjenester.

Begrunnelsen for vilkåret om tildelingsvedtak er, som jeg tidligere har redegjort for, at merverdiavgiftsunntaket for sosiale tjenester må ha en klar avgrensning mot omsetning av tjenester som betraktes som vanlig avgiftspliktig omsetning. Renholdstjenester, ulike vaktmestertjenester og matombringning (cateringstjenester) er eksempler på tjenester som etter hovedregelen i merverdiavgiftsloven er avgiftspliktige, men som kan være unntatt når de inngår i en kommunes sosiale tjenestetilbud.

Når det gjelder kravet om en avtale mellom kommunen og den private tjenesteyteren, har dette sin bakgrunn i at kommunen ikke bare har ansvaret for å gi sosiale tjenester til dem som trenger det, men også ansvar for betalingen. Ved siden av å treffe en beslutning om hvem som skal utføre de sosiale tjenestene må kommunene dermed også ta stilling til de nærmere vilkårene for kjøp av disse. Dette innebærer at dersom kommunen har innvilget en omsorgsmottaker konkrete sosialtjenester og tilbudt ham/henne å utføre disse til en gitt pris (egenandel), vil tildelingsvedtaket ikke alene legitimere at en privat virksomhet engasjert av omsorgsmottakeren selv, yter disse tjenestene uten merverdiavgift.

Representantene mener det offentlige skal finansiere tjenestene uavhengig av om de utføres av det offentlige eller av private. I forhold til merverdiavgiftsregelverket er det som jeg har redegjort for slik at unntaket kommer til anvendelse uavhengig av hvem som utfører tjenesten. Det er imidlertid som nevnt nødvendig å knytte nærmere vilkår til anvendelsen av unntaket for sosiale tjenester. Da alle unntak fra merverdiavgiftsplikten kan skape vanskelige avgrensningsspørsmål, vil den nærmere avgrensning av unntakene derfor være under løpende vurdering. At det er ulik praksis mellom kommunene fordi det er opp til den enkelte kommune å velge om man vil inngå avtale med private tjenestetilbydere, reguleres imidlertid ikke av merverdiavgiftregelverket.

Gjennom Skattedirektoratet er det ellers tatt grep for å sikre at skatteetaten praktiserer regelverket likt. Informasjon om hvordan regelverket er å forstå er blant annet gjort kjent ved publisering på etatens internettside samt i Merverdiavgiftshåndboken.