



## STORTINGET

# Innst. 65 S

(2018–2019)

Innstilling til Stortinget  
fra familie- og kulturkomiteen

Dokument 8:229 S (2017–2018)

**Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Olav Urbø, Ole André Myhrvold, Sandra Borch, Ivar Odnnes og Nils T. Bjørke om innføring av full rettighetsbasert merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner**

Til Stortinget

### Bakgrunn

I representantforslaget vises det til at bedrifter kan fradragføre merverdiavgift på varer og tjenester de selv kjøper inn. Det kan ikke frivillige organisasjoner, fordi de i liten grad selger varer og tjenester. Derfor blir frivillige organisasjoner sittende igjen med en ekstraregning på 25 pst. av alle utgifter til bruk i den frivillige virksomheten. Merverdiavgiftskompensasjonsordningen for frivillig sektor har som formål å kompensere for dette, men ordningen er underfinansiert og dekket i 2017 kun 72,8 pst. av det totale søknadsbeløpet.

Regjeringen har varslet at det skal komme en stortingsmelding om frivillighetspolitikken i løpet av høsten 2018. Frivillig sektor har spilt inn at innføring av full, rettighetsbasert momskompensasjon vil være det viktigste tiltaket for å styrke rammebetingelsene for frivillig sektor.

I representantforslaget fremmes følgende forslag:

«1. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å innføre rettighetsfesting av 100 pst. merverdiavgiftskompensasjon eller 0-sats for merverdiavgift for

frivillige organisasjoner, som skal tre i kraft innen utgangen av stortingsperioden 2017–2021.

2. Stortinget ber regjeringen utarbeide en opptrappingsplan for merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner som når målet om 100 pst. kompensasjon innen utgangen av stortingsperioden 2017–2021.
3. Stortinget ber regjeringen sikre rett til full kompensasjon for alle utgifter i forbindelse med nybygg, vedlikehold og rehabilitering for organisasjonseide bygg og anlegg som brukes i den frivillige virksomheten.»

### Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Trond Giske, Kari Henriksen og Anette Trettebergstuen, fra Høyre, Monica Carmen Gåsvatn, Marianne Haukland og lederen Kristin Ørmen Johnsen, fra Fremskrittspartiet, Silje Hjemdal og Morten Wold, fra Senterpartiet, Åslaug Sem-Jacobsen, fra Sosialistisk Venstreparti, Freddy André Øvstegård, fra Venstre, Grunde Almeland, og fra Kristelig Folkeparti, Geir Jørgen Bekkevold, viser til representantforslaget om innføring av full rettighetsbasert merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner.

Komiteen er enig med forslagsstillerne i at momskompensasjon er en enkel og ubyråkratisk ordning som styrker frivilligheten uten at det virker styrende på frivillig sektors formål og aktivitet.

Komiteen viser til Innst. 478 S (2016–2017), hvor et samlet storting vedtok følgende:

«Stortinget ber regjeringen styrke momskompensasjonsordningen til frivillige organisasjoner gjennom en opptrappingsplan og utvikling av ordningen som sikrer at midlene kommer organisasjoner som er basert på frivillighet til gode.»

Komiteen ser at kulturministeren i sitt svarbrev, datert 1. oktober 2018, viser til at regjeringen kommer tilbake til flere av forslagene i stortingsmeldingen om frivillighet som er under utarbeidelse.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Senterpartiet, ser også at statsråden advarer mot momskompensasjon for utgifter i forbindelse med nybygg og påkostninger for organisasjonseide bygg og anlegg, da hun mener dette vil tjene noen få organisasjoner og at det vil gå på bekostning av aktivitetsformål.

Komiteen kjenner til at departementet har hatt forskrift om merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner på høring. Ny forskrift skal tre i kraft 1. januar 2019. Komiteen registrerer at de største endringene er at proSENTSatsen for kompensasjon endres fra 7 til 8 pst. opptil 5 mill. kroner i søknadsgrunnlag, og til 6 pst. på søknadsgrunnlag over 5 mill. kroner, og videre at organisasjoner som er «lukket», utelukkes fra ordningen.

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til at de endringene regjeringen foreslår, blant annet innebærer en ny beregningsmodell. Det vil medføre at organisasjoner som har søknadsgrunnlag under 10 mill. kroner, vil få noe mer midler, mens organisasjoner som har søknadsgrunnlag over 10 mill. kroner, vil få noe mindre. I søknadsåret 2016 var det rundt 21 900 organisasjoner under 10 mill. kroner i søknadsgrunnlaget, og disse ville basert på den nye modellen samlet fått beregnet 112 mill. kroner høyere søknadssum. I 2016 var det rundt 300 organisasjoner med søknadsgrunnlag over 10 mill. kroner, og disse ville fått en samlet reduksjon i søknadssum på rundt 73 mill. kroner.

Dette medlem registrerer at flere høringsinstanser er positive til de fleste endringene som foreslås av departementet. Dette medlem mener det er positivt at den nye beregningsmodellen danner grunnlag for at de med lavere søknadssum vil få mer midler. Det er imidlertid uheldig at den foreslåtte modellen vil medføre at enkelte store organisasjoner vil komme dårligere ut. Eksempelvis vil den for Flyktningshjelpen innebære et årlig tap på 2,5 mill. kroner. Dette medlem viser til at flere av høringsinstansene i sitt svar til departementet understreker behovet for en fullfinansiering og rettighetsfesting av momskompensasjonsordningen.

Komiteen gjennomførte åpen høring torsdag 18. oktober 2018. Alle høringsinstansene var opptatt av

at Stortinget vedtar rettighetsfesting av ordningen og en opptrappingsplan mot 100 pst. kompensasjon.

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til at Frivillighet Norge mener det vil være hensiktsmessig som første steg i prosessen å få en oversikt over hvor mange bygg som vil være aktuelle for ordningen, for deretter å estimere kostnadene. Frivillighet Norge mener altså at det bør sikres rett til full momskompensasjon for alle utgifter i forbindelse med nybygg, vedlikehold og rehabilitering for organisasjonseide bygg og anlegg som brukes i den frivillige virksomheten, men at det er formålstjenlig med en utredning av kostnadene først.

Dette medlem mener det er grunnleggende feil at staten skal ha frivillig sektor som en inntektskilde. Idrettslag og andre frivillige organisasjoner havner ofte i en vanskelig situasjon slik regelverket for moms er i dag. Næringsdrivende får fradrag for sine momsutgifter, mens det offentlige ikke betaler moms i det hele tatt. Frivillige organisasjoner og lag har derimot verken fradrag eller fritak. De må hvert år søke om å få refundert sine momsutgifter, og størrelsesorden på momsrefusjonen avhenger av de årlige budsjettbevilgningene over statsbudsjettet. Det gjør at de mister millioner som kunne vært benyttet til økt aktivitet blant barn og unge. Det er urimelig at frivillige lag og organisasjoner og idrettslag risikerer å straffes økonomisk gjennom avkortning i momsrefusjon.

Dette medlem viser til at flere evalueringsrapporter har påpekt behovet for tydeliggjøring av regelverket. Merverdiavgiftskompensasjonsordningen må videreutvikles slik at alle organisasjoner som bruker den, har samme utsikter til å få full merverdiavgiftskompensasjon, uavhengig av størrelse. Dette bør gjøres gjennom å gjøre momskompensasjon til en rettighet for frivillige organisasjoner og gjennom å åpne for at frivillige organisasjoner kan gå inn i det ordinære momssystemet med nullsats og få fradrag for hele sin frivillige virksomhet.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å innføre rettighetsfesting av 100 pst. merverdiavgiftskompensasjon eller 0-sats for merverdiavgift for frivillige organisasjoner, som skal tre i kraft innen utgangen av stortingsperioden 2017–2021.»

«Stortinget ber regjeringen utarbeide en opptrappingsplan for merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner som når målet om 100 pst. kompensasjon innen utgangen av stortingsperioden 2017–2021.»

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til at det hvert år blir realisert viktige og nødvendige kunstgressbaner, skianlegg, idrettshaller og andre idrettsanlegg takket være idrettslag og -foreninger. Dette er infrastruktur som kommunen ofte ikke har økonomi til å prioritere, men som frivillige organisasjoner påtar seg det økonomiske ansvaret for å realisere. På denne måten profitterer kommunen på idrettslagenes innsats, som gir befolkningen generelt, ofte inkludert skoleelever, tilgang til anlegg som kommunen selv ikke har anledning til å bygge. Det samme gjelder andre typer av organisasjonseide kulturhus og forsamlingslokaler som frivillige organisasjoner eier og drifter.

Dette medlem viser til at forskrift om merverdiavgiftskompensasjon åpner for at organisasjoner kan innlemme utgifter til vedlikehold i søknaden om merverdiavgiftskompensasjon for varer og tjenester, men det er ikke anledning til å kreve merverdiavgiftskompensasjon for utgifter til oppføring av nytt bygg/anlegg eller påbygning og oppgradering av bygg/anlegg. Dette medlem mener det er uforståelig og en skjevhet i systemet, og merker seg at dagens praksis opprettholdes i ny forskrift som trår i kraft i januar 2019.

I dag er det kun spillemiddelberettigede idrettslag og foreninger som kan søke om kompensasjon for kostnader de har til merverdiavgift ved bygging av idrettsanlegg. Dette medlem mener merverdiavgiftskompensasjonsordningen må endres slik at det blir en likebehandling mellom utgifter til idrettsanlegg og andre typer organisasjonseide hus og anlegg.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sikre rett til full momskompensasjon for alle utgifter i forbindelse med nybygg, vedlikehold og rehabilitering av organisasjonseide bygg og anlegg som brukes i den frivillige virksomheten.»

Komiteen viser til kulturministerens svar, datert 30. oktober 2018, på oppfølgingsspørsmål knyttet til kostnadsberegning av hva en rettighetsbasert momskompensasjonsordning vil koste. Statsråden viser til at søknadssummen årlig har økt med i gjennomsnitt 7 pst. de siste årene. Hvis man også legger til grunn at andelen ikke-godkjente søknader ligger på samme nivå som tidligere, kan man beregne at godkjent søknadssum i 2018 vil være om lag 1 930 mill. kroner. En full momskompensasjon vil da ligge drøyt 500 mill. kroner over bevilget beløp for 2018. En innvilgelse på 85 pst. vil kreve om lag 220 mill. kroner. Med de samme forutsetningene vil det være behov for om lag 510 mill. kroner ved full kompensasjon i 2019 og om lag 200 mill. kroner ved 85 pst. kompensasjon.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre, viser til at utviklingen i momskompensasjonsordningen i de siste statsbudsjettene har vært slik: 2013: 0,95 mrd. kroner, 2018: 1,42 mrd. kroner, og for 2019 er den foreslått til 1,55 mrd. kroner. Flertallet registrerer samtidig at søknadsmengden har økt, og at avkortningen derfor har variert i den samme perioden. Dette bidrar til at de over 23 500 organisasjonene som er mottagere av midlene, ikke opplever ønsket forutsigbarhet.

Et annet flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti, ønsker å avvente eventuelle endringer i ordningen til etter at regjeringen v/kulturministeren har lagt frem stortingsmeldingen om frivillighet, og går av den grunn ikke inn på de enkelte forslagene som fremmes i representantforslaget.

Komiteens medlem fra Senterpartiet vil igjen påpeke at staten ikke skal ha frivillig sektor som inntektskilde. Det er dugnadsarbeid som i det store og hele genereres i denne sektoren. Ifølge SSB er ulønnet innsats beregnet til 148 000 årsverk og hadde en verdi på om lag 75 mill. kroner i 2016. Med bakgrunn i disse tallene kan det ikke være tvil om at full momskompensasjon på varer og tjenester for frivillige lag og organisasjoner er berettiget, selv om det langt ifra kompensierer for den enorme og verdifulle innsatsen de frivillige produserer i lokalsamfunnene rundt omkring i landet.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti understreker at uten frivillig innsats ville Norge stoppet opp. Dette medlem viser til at frivilligheten i motsetning til næringslivet må betale merverdiavgift til staten, og at disse utgiftene enda ikke er kompensert fullt ut på tross av vedtak i Stortinget om en opptrappingsplan for å nå full momskompensasjon. Derfor støtter dette medlem forslagene i Dokument 8:229 S (2017–2018).

## Forslag fra mindretall

### Forslag fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

#### *Forslag 1*

Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å innføre rettighetsfesting av 100 pst. merverdiavgiftskompensasjon eller 0-sats for merverdiavgift for frivillige organisasjoner, som skal tre i kraft innen utgangen av stortingsperioden 2017–2021.

#### *Forslag 2*

Stortinget ber regjeringen utarbeide en opptrappingsplan for merverdiavgiftskompensasjon for frivilli-

ge organisasjoner som når målet om 100 pst. kompensasjon innen utgangen av stortingsperioden 2017–2021.

### *Forslag 3*

Stortinget ber regjeringen sikre rett til full momskompensasjon for alle utgifter i forbindelse med nybygg, vedlikehold og rehabilitering av organisasjons-eide bygg og anlegg som brukes i den frivillige virksomheten.

### **Komiteens tilråding**

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og rå Stortinget til å gjøre følgende

### vedtak:

Dokument 8:229 S (2017–2018) – Representantforslag fra stortingsrepresentantene Olav Urbø, Ole André Myhrvold, Sandra Borch, Ivar Odnes og Nils T. Bjørke om innføring av full rettighetsbasert merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner – vedtas ikke.

Oslo, i familie- og kulturkomiteen, den 20. november 2018

**Kristin Ørmen Johnsen**

leder

**Monica Carmen Gåsvatn**

ordfører

**VEDLEGG****Brev fra Kulturdepartementet v/statsråd Trine Skei Grande til familie- og kulturkomiteen, datert 1. oktober 2018****Dokument 8:229 S (2017-2018) - Representantforslag om innføring av full rettighetsbasert merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner**

Jeg viser til brev av 24. august 2018 fra Stortingets familie- og kulturkomité som ber om en vurdering av Dokument 8:229 S (2017–2018) om innføring av full rettighetsbasert merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner.

**Forslag 1.**

*Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å innføre rettighetsfesting av 100 prosent merverdiavgiftskompensasjon eller 0-sats for merverdiavgift for frivillige organisasjoner, som skal tre i kraft innen utgangen av stortingsperioden 2017–2021.*

**Vurdering:**

Merverdiavgiften er en generell omsetningsavgift som skal skattlegge det endelige innenlandske forbruket av varer og tjenester. Avgiftspliktige virksomheter er ansvarlige for å oppkreve, rapportere og innbetale merverdiavgift til staten. Merverdiavgiften beregnes i alle omsetningsledd. Avgiftspliktige virksomheter har til gjengjeld fradragrett for merverdiavgift som betales på anskaffelser av varer og tjenester til bruk i den avgiftspliktige delen av virksomheten. Således er det en avgift på merverdien som skapes i alle avgiftspliktige virksomheter i landet. Forbrukere og virksomheter som er unntatt avgiftsplikt skal derimot ikke beregne merverdiavgift og har heller ikke fradragrett. Forbrukere og virksomheter som ikke er avgiftspliktige belastes dermed med full avgift (anses som sluttbruker). Dersom frivillige organisasjoner i tillegg til den ideelle virksomheten også driver kommersiell virksomhet, vil denne virksomheten være avgiftspliktig etter Merverdiavgiftsloven § 3-1 første ledd. Grensen for registrering for veldedige og allmenntilgunnende institusjoner og organisasjoner er 140 000 kroner, mens den er 50 000 kroner for næringsdrivende og offentlig virksomhet. Videre er det en rekke spesialbestemmelser i Merverdiavgiftsloven §3-12 med tilhørende forskrift vedrørende unntak for avgiftsplikt for veldedige og allmenntilgunnende institusjoner og organisasjoner. Det skal for eksempel ikke beregnes merverdiavgift på medlemskontingenter, omsetning av varer til bagatellmessig verdi og etter nærmere regler annonser i medlemsblad. For den ideelle virksomheten må frivillige organisasjoner i likhet med andre sluttbrukere betale merverdiavgift når de kjøper for eksempel idrettsutstyr eller musikkinstrumenter.

Både kommunale musikkskoler og skolekorps må betale merverdiavgift når de kjøper instrumenter. Verken den kommunale musikkskolen eller skolekorps er avgiftspliktige virksomheter, og de har derfor heller ikke fradragrett for inngående merverdiavgift. Den kommunale musikkskolen blir imidlertid kompensert gjennom kompensasjonsordningen for kommunesektoren, mens skolekorps får kompensasjon gjennom kompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner. Kommunesektoren er i utgangspunktet utenfor merverdiavgiftssystemet og har heller ikke fradragrett for inngående merverdiavgift. Kompensasjonsordningen for kommunene er utformet for at merverdiavgiften skal virke nøytral ved kommunens valg av egenproduksjon av varer og tjenester (uten avgift) og anskaffelser fra eksterne (med avgift). Formålet med ordningen er utelukkende å motvirke konkurransevridningen som følger av merverdiavgiftssystemet. Ordningen er ingen støtteordning for kommunesektoren. Da ordningen ble innført ble den finansiert ved at de statlige overføringene til kommunen ble redusert tilsvarende omfanget av avgiftspliktige kjøp. Utvidelser av ordningen finansieres gjennom tilsvarende trekk i de samlede overføringene til kommunene.

Formålet med kompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner er å fremme frivillig aktivitet. Nivået på støtten som utbetales gjennom ordningen bestemmes ved tilskuddsrammen. Dersom kompensasjonsordningen erstattes med et merverdiavgiftsfritak, som innebærer at det ikke beregnes utgående merverdiavgift samtidig som det gis fradrag for inngående merverdiavgift, vil nivået på støtten være ukontrollerbart for staten og innebære et betydelig provenytap. Jeg mener støtte til frivillig sektor gis mest effektivt ved direkte tilskudd og ikke gjennom merverdiavgiftssystemet. Dette bidrar til å sikre en enkel og ubyråkratisk ordning for organisasjonene.

**Forslag 2.**

*Stortinget ber regjeringen utarbeide en opptrappingsplan for merverdiavgiftskompensasjon for frivillige organisasjoner som når målet om 100 prosent kompensasjon innen utgangen av stortingsperioden 2017–2021.*

**Vurdering:**

Tjenestemomskompensasjonsordningen ble opprettet etter at det ble innført merverdiavgift på en rekke nye tjenester i 2001. Ordningen skulle kompensere frivillige lag og organisasjoner for utgifter de ble påført som følge av merverdiavgiftsreformen, og ikke kom-

pensere merverdiavgift som sådan. Ordningen hadde en årlig bevilgning på 200 millioner kroner. I St. prp. nr 1 (2008-2009) Skatte-, avgifts- og tollvedtak ble det omtalt at Frivillighet Norge hadde fremmet krav om at frivillige organisasjoner skal unntas merverdiavgift på kjøp av varer og tjenester som organisasjonene benytter i den frivillige virksomheten. I januar 2010 ble merverdiavgiftskompensasjonsordningen innført og gir kompensasjon for merverdiavgift etter søknad fra frivillige organisasjoner innenfor den rammen Stortinget har bevilget for det enkelte år. Grunnlag for kompensasjon er organisasjonenes driftskostnader med visse fradrag.

Regjeringen har økt bevilgningen til merverdiavgiftskompensasjon i sin periode, og ordningen er i dag på i overkant av 1,4 mrd. kroner. I 2017 ble det tildelt midler til 23 500 organisasjoner, hvorav flertallet er lokale lag og foreninger. Ordningen er sentral for driften til mange organisasjoner og fungerer i praksis som en grunnstøtte til organisasjonene. Den er enkel og ubyråkratisk og det kreves ingen rapportering på bruken av midlene. Stortinget har bedt om en utvikling av ordningen som sikrer at midlene kommer organisasjoner som er basert på frivillighet til gode. Dette ansees ivaretatt i nytt regelverk for ordningen som trer i kraft fra 1. januar 2019. Hovedendringen innebærer en omfordeling av midler slik at de små organisasjonene samlet får litt mer og de store organisasjonene samlet får litt mindre. Samtidig er målgruppen strammet noe inn for å sikre at midlene ikke fremmer privatøkonomiske interesser. Bevilgningene for fremtidige år vurderes gjennom de ordinære budsjettprosessene. Merverdiavgiftskompensasjonsordningen for frivillige organisasjoner vil for øvrig bli omtalt i stortingsmeldingen om frivillighet som er under utarbeidelse.

### **Forslag 3.**

*Stortinget ber regjeringen sikre rett til full kompensasjon for alle utgifter i forbindelse med nybygg, vedlikehold og rehabilitering for organisasjonseide bygg og anlegg som brukes i den frivillige virksomheten.*

### **Vurdering:**

I dagens merverdiavgiftskompensasjonsordning for frivillige organisasjoner gis det kompensasjon for drifts- og vedlikeholdskostnader for bygg og annen fast eiendom knyttet til den frivillige og ikke fortjenestbaserte delen av virksomheten. Det innebærer at kostnader til nødvendig oppgradering av for eksempel elektrisk anlegg eller utskifting av gamle vinduer er en del av grunnlaget for kompensasjon. Påkostninger (vesentlig oppgradering av standard) og nybygg gir ikke rett til kompensasjon. Formålet med ordningen er å legge til rette for lokal aktivitet og deltakelse. Dersom ordningen skal utvides til å gjelde alle kostnader knyttet til nybygg og påkostninger vil en betydelig del av bevilgningen gå til dette formål på bekostning av aktivitetsformål. Videre vil et slikt forslag komme de store organisasjonene som enten allerede har en stor bygningsmasse, og eller har en omsetning som gjør dem i stand til å investere i nybygg til gode. Dette vil gå på bekostning av andelen til mellomstore og små organisasjoner og bidra til en skjevdeling av midler.



