



# Dokument nr. 8:84

(2006-2007)

Representantforslag fra stortingsrepresentantene Per-Willy Amundsen, Åge Starheim, Ib Thomsen og Jørund Rytman

## 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

Til Stortinget

### BAKGRUNN

Hovedformålet med dette representantforslaget er å finne frem til mer kostnadseffektive måter å organisere kommunal forvaltning på, og derved bedre tilbudet til landets innbyggere. Forslaget vil også kunne bidra til å synliggjøre for brukerne og innbyggerne hva de ulike tjenestene faktisk er verdt, samt gjøre det lettere for den enkelte kommune å velge en markedsorientert politikk.

I Dokument nr. 8:13 (2006-2007) fremmet forslagsstillerne forslag om skjerpede krav til revisorers uavhengighet i kommunal sektor, ved at kommunal revisjon tas inn i revisorloven og at kommuner og fylkeskommuner skulle bli regnskapspliktige etter regnskapsloven. En naturlig videreføring av dette vil være å utrede konsekvensene av å la kommunale virksomheter omfattes av det ordinære merverdiavgiftsregelverket som gjelder for private virksomheter, og legge frem forslag om å erstatte dagens momskompensasjonsordning med en bedre og mer effektiv løsning, slik forslagsstillerne fremmet forslag om i Innst. S. nr. 200 (2005-2006). I dag reguleres dette av momskompensasjonsordningen.

Kommunal og fylkeskommunal virksomhet organisert etter kommuneloven eller kommunal særlovgivning har normalt ikke avgiftspliktig omsetning, og har derfor heller ikke mulighet til å trekke fra inngående merverdiavgift. I utgangspunktet hadde derfor

kommunene sterke økonomiske incentiver til å produsere merverdiavgiftspliktige tjenester med egne ansatte uten merverdiavgift, fremfor å kjøpe merverdiavgiftspliktige tjenester fra andre.

For å motvirke dette ble det i 2004 innført en generell kompensasjonsordning av merverdiavgift for kommunesektoren, gjennom lov om kompensasjon av merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner mv. fra 12. desember 2003. Formålet med momskompensasjonsordningen er å nøytralisere konkurransevridninger som kan oppstå som følge av merverdiavgiftssystemet. Et annet mål ved innføring av disse reglene var at de ikke skulle medføre merarbeid for kommunesektoren. Innføringen av momskompensasjonsordningen skulle i utgangspunktet være provenynøytral for staten, ved at rammetilskuddet ble redusert tilsvarende, men kommunenes kostnader til å administrere ordningen inngår ikke i dette regnestykket.

Ved innføringen av momskompensasjonsordningen uttalte Kommunenes Sentralforbund (KS) at en generell ordning ville bli enklere å administrere enn alternativene og også redusere avgrensingsproblemene. Da Finansdepartementet i brev form 8. mars 2006 ba KS om å vurdere hvilken administrativ belastning kompensasjonsordningen medfører for de kompensasjonsberettigede, uttalte imidlertid KS at reformen i stor grad har:

"ført til stor frustrasjon hos nær sagt alle kommuner. De fleste mener at de har "tapt" og har vanskelig med å følge med i de kompliserte etterberegningene som er blitt foretatt flere ganger."

En del kommunale virksomheter omfattes i dag av det ordinære merverdiavgiftsregelverket. Dette er typiske enheter som driver utadrettet avgiftspliktig virksomhet, for eksempel kommunale vann- og avløpsvesen. Slike virksomheter er fullt ut likestilt med

private næringsdrivende i forhold til avgiftsreglene. Det betyr at enheten må betale utgående avgift av all sin omsetning som omfattes av registreringen, og at det som hovedregel foreligger full rett til fradrag for inngående avgift. Bestemmelsene for hvilke kommunale virksomheter som i dag omfattes av det ordinære merverdiavgiftsregelverket, finnes i merverdiavgiftslovens § 11.

Dagens momskompensasjonsordning er komplisert, fordi den har en rekke vanskelige avgrensninger. Enkelte spørsmål knyttet til momskompensasjonsordningen er vanskeligere enn andre, blant annet § 7 i forskrift om kompensasjon av merverdiavgift til kommuner, fylkeskommuner mv. fra 12. desember 2003 (kompensasjonsforskriften).

Boliger som er særskilt tilrettelagt, jf. kompensasjonsforskriften § 7, er også ofte et problem å definere avgiftsmessig. Eksempel: Villdal kommune har organisert sosialboligene sine i borettslaget Tiurtitten. Boligene i Tiurtitten tildeles beboerne i Villdal kommune av sosialkontoret. Boligene er tilpasset for bruk av rullestolbrukere, men beboerne må for øvrig klare seg selv. Juristene hos fylkesmannens kommunalavdeling har vurdert boligene, og konkludert med at det ikke er en lovpålagt oppgave for Villdal kommune å ha slike boliger. Tiurtitten borettslag vil ikke være kompensasjonsberettiget, fordi borettslaget ikke utfører en lovpålagt oppgave.

En bolig som er innrettet slik at kravet om særskilt tilretteleggelse er oppfylt, men som benyttes som vanlig utleiebolig, vil heller ikke omfattes av kompensasjonsreglene. Dette følger uttrykkelig av forskriften § 7 annet ledd.

Det er også vanskelige avgrensningsspørsmål knyttet til nye idrettsanlegg som brukes av kommuner og private. Salg av eiendom som er yngre enn 10 år, kan videre føre til krav om tilbakebetaling av momskompensasjon, jf. kompensasjonsloven § 16.

Kommunale enheter med virksomhet som er avgiftspliktig etter bestemmelsene i merverdiavgiftsloven § 11 annet ledd, har en svært begrenset avgiftsplikt. Dette innebærer at virksomhetsområder registrert etter dette alternativet i det alt vesentlige vil være omfattet av kompensasjonsreglene. Enheter som er registrert etter merverdiavgiftsloven § 11 annet ledd, har i hovedsak til formål å fremstille varer eller utføre tjenester for å dekke eget behov innenfor kommunen. Registrerings- og avgiftsplikten vil derfor kun omfatte omsetning til andre. Dette innebærer at ved leveranser til enheter innenfor samme kommune vil avgiftsplikten kun være aktuell ved leveranser til enheter registrert etter merverdiavgiftsloven § 11 første ledd. For leveranser utenfor kommunen gjelder ordinær avgiftsplikt. For slike enheter er retten til fradrag for inngående avgift svært begrenset, og gjelder bare for innkjøp av varer og/eller tjenester som er beregnet for videresalg. Det foreligger derfor heller

ikke fradragsrett for inngående avgift på driftsmidler. Dette innebærer at enheter som er registrert etter merverdiavgiftsloven § 11 annet ledd, kan bruke kompensasjonsreglene på inngående avgift på alle driftskostnader og anskaffelser hvor det ikke foreligger fradragsrett.

### **Generell merverdiavgift på varer og tjenester**

For å redusere problemene med dagens ordning vil det kunne være naturlig å la all kommunal virksomhet omfattes av det ordinære merverdiavgiftsregelverket, slik man blant annet har gjort på New Zealand. En slik modell innebærer et generelt merverdiavgiftssystem som omfatter alle varer og tjenester og både offentlig og privat virksomhet. Spørsmålet ble til en viss grad utredet i NOU 2003:3 som et alternativ til momskompensasjonsordningen.

En utfordring ved å la all kommunal virksomhet omfattes av det ordinære merverdiavgiftsregelverket, er at det for mange offentlige tjenester i dag ikke finnes noe beregningsgrunnlag for merverdiavgift, blant annet fordi det mangler intern fakturering mellom kommunale enheter. Hvordan kommuneadministrasjon skal prises inn i hver enkelt tjeneste har forslagsstillerne ikke tatt stilling til, men det finnes flere modeller som kan være aktuelle. En stor fordel med å få innført større grad av prising og internfakturering er at det vil bli lettere for den enkelte kommune å velge å føre en markedsorientert politikk med utfordringsrett, stykkpris og konkurranseutsetting.

Tjenester som i dag ikke er avgiftspliktige, vil fortsatt kunne være unntatt fra avgiftsplikt med forslagsstillerne system uten at dette fører til konkurransevridning, fordi verken private eller offentlige vil ha fradragsrett. Dette gir imidlertid incentiver til å produsere avgiftspliktige tjenester internt fremfor å kjøpe dem eksternt. Denne konkurransevridningen mellom kommunal egenproduksjon og kjøp fra andre vil forsvinne hvis avgiftsgrunnlaget utvides, og vil også fjerne dagens incentiver til å organisere interkommunalt samarbeid på bestemte måter. Poenget er imidlertid ikke å gjøre kommunale tjenester dyrere for folk flest ved at kommunale tjenester, som i dag er fritatt for utgående merverdiavgift, får en slik avgift som sluttbruker må betale.

Forslagsstillerne har lenge vært bevisste på utfordringene knyttet til merverdiavgift i kommunal sektor. I 2001 fremmet forslagsstillerne fra Fremskrittspartiet i Dokument nr. 8:68 (2000-2001) forslag om å gjøre momskompensasjonsordningen for kommuner og fylkeskommuner generell, men ble nedstemt av de andre partiene. Begrunnelsen var å gi lokalpolitikere valgmuligheter som gjør det mulig å få flere og bedre tjenester for de samme pengene, gjennom konkurranseutsetting og anbudskonkurranse. Da dagens momskompensasjonsordning ble etablert gjennom lov om kompensasjon av merverdiavgift for

kommuner, fylkeskommuner mv., så forslagsstillerne på dette som et viktig virkemiddel for å få fart på effektivisering og konkurranseutsetting i kommunesektoren, og støttet loven i Innst. O. nr. 20 (2003-2004). Den generelle momskompensasjonsordningen har imidlertid ikke levd opp til forventningene til effektivisering og fri konkurranse, og forslagsstillerne ønsker derfor å ta ett skritt til i retning av likebehandling av kommunal og privat virksomhet.

#### **FORSLAG**

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

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

10. mai 2007

