

Merverdiavgiften og kommunene

Konkurransesvridning mellom kommuner og private

Rapport fra utvalg oppnevnt av regjeringen 11.1.02

Utvalgets medlemmer

- Professor Jørn Rattsø, Trondheim, NTNU, leder
- Forskningsleder Brita Bye, Bærum, Statistisk sentralbyrå
- Underdirektør Trond Christensen, Ski, Kommunal- og regionaldepartementet
- Spesialrådgiver Trine Beate Groven, Asker, Bærum kommune
- Rådgiver Liv Kristine Hammer, Oslo, Konkurransetilsynet
- Statsautorisert revisor Tor S. Kildal, Oslo, Handelshøyskolen BI
- Avdelingsdirektør Tor Lande, Oslo, Finansdepartementet
- Statsautorisert revisor Gerd Leira, Ålesund, KPMG
- Prosjektleder Torill Lønningdal, Re, Stokke kommune
- Ekspedisjonssjef Tom Rådahl, Oslo, Sosialdepartementet
- Spesialrådgiver Ole Jørgen Wilberg, Asker, NKK (Forbund for kommunal økonomiforvaltning og skatteinnkreving)

Mandat

- Konkurransesvridninger av merverdiavgiften for kommunene
 - ✓ momsen skal virke nøytralt for kommunenes beslutninger
 - ✓ likestille kommunal egenproduksjon og kjøp av tjenester
 - ✓ ivareta kommunalt samarbeid
- Prinsipiell vurdering av alternative løsninger, innenfor og utenfor merverdiavgiftssystemet

Kommunal tjenesteproduksjon

- Bakgrunnsforståelse
 - ✓ Politiske organer i kommunen representerer befolkningens etterspørsel etter tjenester
 - ✓ Tjenestene kan produseres av kommunen selv
 - ✓ Tjenestene kan dekkes i samarbeid med andre kommuner
 - ✓ Tjenestene kan kjøpes fra private

Kommunal tjenesteproduksjon forts.

■ Utviklingstrekk

- ✓ tjenesteproduksjon fra forvaltning til fristilte enheter
- ✓ kommunalt samarbeid, konkurranseutsetting
- ✓ nye finansieringsformer, brukerbetaling, stykkpris mv.
- ✓ nye private tilbud konkurrerer med kommunene, eks. opplæring, helse, omsorg

■ Konsekvens

- ✓ økt konkurranseflate mellom kommunene og private
- ✓ viktigere å unngå konkurransevridninger

Merverdiavgiftssystemet og kommunene

- Grunnprinsipp
 - ✓ Merverdiavgift på all omsetning av varer og tjenester
 - ✓ Omsetning innebærer levering av ytelse mot vederlag
 - ✓ Avgiftspliktige har rett til fradrag for inngående merverdiavgift
- Kommunene er som private avgiftspliktige når de driver omsetning. Brukerbetaling innebærer omsetning. Eks. vannverk, renovasjon

Merverdiavgiftssystemet og kommunene

- Kommunene er hovedsaklig ikke avgiftspliktige pga.:
 - ✓ krav til omsetning er ikke oppfylt
 - ✓ tjenester er unntatt (helse, sosial, undervisning)
 - ✓ særlige unntak: dekker egne behov
- For slike virksomheter har kommunen ikke fradragsrett for inngående avgift => økonomisk motiv til egenproduksjon
- Kommunesamarbeid, regler om felles drift – ikke avgiftsplikt

Konkurransevridding

- Egenproduksjonsproblemet ved ikke-avgiftspliktig virksomhet:
 - ✓ Alt 1: Kommunen produserer tjenesten selv, ikke avgiftspliktig
 - ✓ Alt 2: Kommunen kjøper fra private, med merverdiavgift, uten fradragrett
- Støttetjenester, eks. datatjenester, rådgivningstjenester
- Merverdiavgiftsreformen 2001, flere tjenester avgiftspliktig => større problem

Beregning av omfang, 2001

- Kommunal egenproduksjon ca. 150 mrd
- Lønn 100 mrd, vedlikehold/bygg 20 mrd, innkjøp 30 mrd
- Beregnet merverdiavgift ca. 6 mrd
- Dagens kompensasjonsordning ca. 1,5 mrd
- (Fylkeskommunene i tillegg)

Kommunesamarbeid

- Merverdiavgiften - konsekvenser for samarbeidsform
- ✓ Alt 1: Felles drift, ikke avgiftspliktig (dersom hovedsakelig tilgodeser egne behov)
- ✓ Alt 2: Vertskommuneløsning, omsetning til andre, avgiftspliktig
- Eks. Drift av datasystemer

Kriterier for evaluering

- Motvirke konkurransevriddinger i favør av egenproduksjon
- Motvirke nye konkurransevriddinger i konkurransen mellom kommunalt og privat
- Nøytral mht. kommunalt samarbeid
- Sikre merverdiavgiftssystemets helhet
- Robust for utfordringer over tid
- Begrense administrative kostnader
- I samsvar med kommunelovgivning og lokalt selvstyre
- I samsvar med EØS-avtalen
- I samsvar med EUs regelverk

Dagens løsning: Begrenset momskompensasjon

- Kommuner og fylkeskommuner kompenseres for betalt merverdiavgift på enkelte tjenester
- Inkluderer private og ideelle virksomheter som er med i offentlige planer og offentlig finansiert
- Omfatter tjenesteelementet i leveransen
- Vaskeri/renseri, bygg/anlegg, renhold
- Kompensasjonen finansiert av rammetilskuddet
- Problem
 - ✓ Fungerer ikke etter hensikten?
 - ✓ Identifisering av tjenester for kompensasjon
 - ✓ Sjablong for tjenesteelementet

Løsning 1: Utvidet avgiftsplikt for kommunene

- Naturlig utgangspunkt: Alle tjenester og alle produsenter, både kommunale og private, bør omfattes av avgiftsplikten
- Forutsetter: beregningsgrunnlag for avgift, utvidelse av avgiftsgrunnlaget, kommunale enheter som avgiftssubjekter
- Utvalget betrakter avgiftsplikt som ikke gjennomførbar som generell løsning med dagens finansiering av velferdstjenestene
- Utvikling av brukerbetaling, stykkprisfinansiering, anbud etc. gjør avgiftsplikt mer aktuell over tid, bør kunne utvide bruk av avgiftsplikt gradvis

Løsning 2: Utvidet fradrag rett

- Kommunale virksomheter får fradrag for merverdiavgift på alle anskaffelser
- Samme virkning for konkurransevridning som generell kompensasjon
- Fradrag rett i ikke-avgiftspliktig virksomhet bryter med merverdiavgiftssystemet, skaper press mot systemet
- Kan motivere tilpasninger i kommunene for å få mest mulig av tjenesteproduksjonen inn i ordningen
- I strid med EUs regelverk
- Utvalget anbefaler ikke utvidet fradrag rett

Løsning 3: Generell kompensasjonsordning

- Kommunene kompenseres for all betalt merverdiavgift på varer og tjenester
- Motvirker konkurransevridning ift egenproduksjon og virker nøytralt for ulike former for kommunalt samarbeid
- Robust ift nye tjenester over tid
- I samsvar med EØS og EUs regelverk
- Brukes av våre naboland
- Enklere for kommunene

Løsning 3: Generell kompensasjonsordning

■ Utfordringer

- ✓ Skaper konkurransevridning ift private om sluttlevering av tjenester - private og ideelle virksomheter innenfor kommunale planer inkluderes
- ✓ Skaper konkurransevridning ved kommunal eiendomsdrift – derfor begrensninger i kompensasjonsordningen
- ✓ Selvfinansierende gjennom kommunens frie inntekter – begrense fordelingsvirkninger og ikke endre kommunenes økonomiske rammer

Konklusjon

- Utvalget anbefaler en generell kompensasjonsordning for alle varer og tjenester i kommunene
- Ordningen legger til rette for at private kan konkurrere på like vilkår med kommunal egenproduksjon om støttetjenester
- Kommunene kan velge best kvalitet/lavest kostnad uten konkurransevridning
- Reformen skal gi grunnlag for bedre og billigere tjenester fra kommunene