



Arbeids- og administrasjonsdepartementet  
Ved: KPA  
Postboks 8004 Dep.  
0030 Oslo

Vår ref.: 2003/55

Dato: 21.03.2003

## ■ Høring - NOU 2003: 3 Merverdiavgiften og kommunene - Konkurransesvridninger mellom kommuner og private

Tilsynet viser til brev fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) av 17. februar der tilsynet blir bedt om å sende eventuelle merknader til NOU 2003:3 *Merverdiavgiften og kommunene - Konkurransesvridninger mellom kommuner og private* til Finansdepartementet via AAD. Konkurransetilsynets frist er satt til 24. mars 2003.

I høringsbrevet fra Finansdepartementet understrekes det at en ikke ønsker synspunkter på konkurranseutsetting som sådan. Konkurransetilsynet tar dette til etterretning, og vil derfor begrense seg til å kommentere utvalgets utredning og anbefaling.

### **Bakgrunn**

Merverdiavgiftssystemet gir offentlig virksomhet økonomisk motiv til egenproduksjon av en del tjenester fremfor å kjøpe tjenestene fra private. Dette skyldes at store deler av offentlig sektor er utenfor merverdiavgiftssystemet og dermed ikke får trekke fra inngående merverdiavgift på sine innkjøp. Offentlige virksomheter kan dermed unngå merverdiavgift ved å produsere avgiftspliktige tjenester med egne ansatte i stedet for å kjøpe dem med merverdiavgift fra andre. Merverdiavgiftssystemet kan derfor bidra til at kommunene velger egenproduksjon der privat produksjon er samfunnsøkonomisk effektivt.

For enkelte typer tjenester finnes det i dag en ordning for kompensasjon for merverdiavgift. Selv om den delvis fungerer etter hensikten, fungerer den ikke fullt ut tilfredsstillende. Det tar blant annet lang tid fra kjøp finner sted til avgiften refunderes, de standardiserte kompensasjonssatsene avviker fra den reelle avgiftsskjermingen, og det kan oppstå avvik mellom stedet der refusjonskravet oppstår og stedet der det inntektsføres.

Regjeringen satte derfor 11. januar 2002 ned et utvalg, ledet av professor Jørn Rattsø, som skulle vurdere løsninger som likestiller kommunal egenproduksjon og kjøp av tjenester i forhold til merverdiavgiften.

Det framgår av mandatet til utvalget at en på prinsipielt grunnlag skal vurdere løsninger som likestiller kommunal egenproduksjon og kjøp av tjenester fra private i forhold til merverdiavgiften.

### **Utvalgets vurderinger**

Utvalget har vurdert fire ulike løsningsmodeller:

- Utvidet merverdiavgiftsplikt for kommunale virksomheter
- Utvidet fradragrett for inngående merverdiavgift
- En generell kompensasjonsordning utenfor merverdiavgiftssystemet
- En begrenset kompensasjonsordning utenfor merverdiavgiftssystemet

Utvalget anser at den systemmessig beste løsningen vil være et generelt merverdiavgiftssystem som omfatter alle varer og tjenester, og både offentlig og privat virksomhet. Utvalget mener imidlertid at en slik modell ikke er gjennomførbar som en generell løsning på konkurransevridningene med dagens finansiering og organisering av velferdstjenestene. Etter hvert som det skjer endringer slik at det etableres beregningsgrunnlag for merverdiavgiften innenfor dagens merverdiavgiftssystem, bør kommunal virksomhet, etter utvalgets mening, innrettes slik at de utgjør egne avgiftssubjekter. Utvalget mener at avgiftsgrunnlaget bør utvides med enkelte tjenester når det oppstår prising som gir egnet beregningsgrunnlag for merverdiavgift.

Utvalget anser en modell med utvidet fradragrett som et uheldig brudd med merverdiavgiftssystemet. En slik løsning er også i strid med EU-reglene på merverdiavgiftsområdet. Utvalget anbefaler derfor ikke en slik modell.

Siden utvidet merverdiavgiftsplikt etter utvalgets vurdering ikke er gjennomførbar per i dag, anser utvalget en kompensasjonsordning utenfor merverdiavgiftssystemet for å være den beste løsningen. Den begrensede kompensasjonsordningen har imidlertid betydelige avgrensingsproblemer i forhold til hvilke tjenester og subjekter som skal tas med, og den vil i praksis bare delvis rette opp konkurransevridningen i favør av kommunal egenproduksjon. Ordningen vil være lite robust overfor endringer i konkurranseforholdet mellom kommunal og privat tjenesteproduksjon.

En generell kompensasjonsordning sikrer i stor grad konkurransenøytralitet overfor kommunal egenproduksjon, er mer robust i forhold til utviklingen av privat tjenesteproduksjon og er enklere å administrere.

Utvalget påpeker at en generell kompensasjonsordning imidlertid vil gi nye vridninger for ikke-avgiftspliktige tjenester i disfavør av produsenter som ikke omfattes av kompensasjonsordningen.

Utvalget anser det som viktig at det innføres tiltak for å motvirke nye konkurransevridninger. For å oppnå størst mulig grad av nøytralitet mellom kommunale og private produsenter som utfører lovpålagte oppgaver, bør ordningen i større omfang enn med dagens subjektavgrensning omfatte private og ideelle virksomheter. Ordningen bør derfor også omfatte private og ideelle virksomheter som ikke eller i liten grad mottar offentlig støtte. I den grad avgiftsgrunnlaget over tid utvides til å gjelde flere tjenester, vil konkurransevridningene som følge av en kompensasjonsordning begrenses.

Etter en samlet vurdering anbefaler utvalget en generell kompensasjonsordning.

### **Konkurransetilsynets merknader**

Merverdiavgiftssystemet, slik det fungerer i dag, gir kommunene økonomisk motiv til å produsere tjenester i egen regi fremfor å la private produsere de samme tjenestene. Dagens begrensede

kompensasjonsordning er ikke tilstrekkelig til å rette opp disse skjevhetene. Tilsynet har derfor imøtesett Rattsø-utvalgets utredning.

Konkurransetilsynet stiller seg generelt positiv til utvalgets anbefalinger. Tilsynet ser det videre som positivt at merverdiavgift ikke lenger er et hinder for kommuner som ønsker å legge til rette for konkurranseutsetting.

Konkurransetilsynet er enig i utvalgets vurdering om at den beste løsningen er et generelt merverdiavgiftssystem som omfatter alle varer og tjenester, og privat så vel som offentlig virksomhet. Utvalget mener imidlertid at et generelt merverdiavgiftssystem, per i dag, ikke er gjennomførbart. Tilsynet tar dette til etterretning. Konkurransetilsynet er enige i utvalgets vurderinger av ulempene og problemene ved en utvidelse av dagens kompensasjonssystem eller en utvidet fradragsrett. En generell kompensasjonsordning synes derfor å være en hensiktsmessig løsning.

En generell kompensasjonsordning motvirker ikke bare konkurransevriddinger mellom privat og kommunal virksomhet, men også konkurransevriddinger mellom ulike former for kommunalt samarbeid. En generell kompensasjonsordning stimulerer derfor til økt interkommunalt samarbeid. Dette er positivt.

Tilsynet er enig i utvalgets anbefaling om at innrapportering bør skje annenhver måned, og at utbetaling bør skje så raskt som praktisk mulig. Det virker videre hensiktsmessig at merverdiavgiften nettoføres, og at kravene til dokumentasjon forenkles.

#### *Utvidet merverdiavgiftsplikt for kommunale virksomheter*

Utvalget påpeker at et sentralt problem med utvidet merverdiavgiftsplikt for kommunene er manglende beregningsgrunnlag for merverdiavgiften. Manglende beregningsgrunnlag skyldes at store deler av kommunale tjenester ytes uten vederlag, og manglende fakturering mellom kommunale enheter.

En alternativ tilnærming kan være å bruke kostnadsbaserte priser (eventuelt pluss en merverdi på "x" prosent av kostnadene). Kostnadsbaserte priser burde derfor gjøre det mulig å likestille kommunene og private bedrifter merverdiavgiftsmessig. Når kommunale tjenester prises, vil kommunene merverdiavgiftsmessig kunne likestilles med private foretak.

Dersom bedrifter og kommuner likestilles merverdiavgiftsmessig vil kommunalt uttak av avgiftspliktige varer og tjenester til bruk i produksjon som er unntatt merverdiavgift, ikke gi rett til å trekke i fra inngående avgift, mens uttak til produksjon av merverdiavgiftspliktige varer gir en slik fradragsrett. Merverdiavgiften vil, med en likestilling, derfor ikke gi kommunene økonomiske motiver til å produsere tjenester med egne ansatte fremfor å kjøpe de samme tjenestene fra private.

Utvalget mener at kostnadsbasert prising kan være en mulighet. Dersom det ikke finnes kostnadsbaserte prisingsmekanismer, må beregningsgrunnlaget kalkuleres. Utvalget mener imidlertid det vil være komplisert å utforme og administrere et system med kalkulert prissetting. Tilsynet har ikke forutsetning for å kunne si noe om hvor omfattende og komplisert et kalkulert prissettingssystem vil kunne bli, og tar utvalgets vurdering til etterretning. Siden en utvidelse av kommunal avgiftsplikt forutsetter prisberegninger av kommunale tjenester innser tilsynet at en slik modell, per i dag, ikke er gjennomførbart.

Konkurransetilsynet slutter seg til utvalgets anbefaling om at kommunene bør likestilles med private bedrifter når det oppstår prising av kommunale tjenester som gir et egnet beregningsgrunnlag for merverdiavgift. En slik likestilling bør kunne finne sted, uavhengig av om avgiftsgrunnlaget utvides eller ikke. I likhet med utvalget, mener Konkurransetilsynet at

avgiftsgrunnlaget bør utvides etter hvert som det oppstår prising som gir egnet beregningsgrunnlag for merverdiavgift.

*Generell kompensasjonsordning – nye vridninger*

Som nevnt innledningsvis vil en generell kompensasjonsordning fjerne de merverdiavgiftsskaptene motivene for egenproduksjon av merverdiavgiftspliktige tjenester. På den annen side påpeker utvalget at en generell kompensasjonsordning vil skape nye vridninger i forhold til produksjon som ikke er omfattet av merverdiavgiftsloven, for eksempel undervisnings- og helsetjenester.

Vridningen består i at private bedrifter ikke kan trekke fra inngående merverdiavgift, mens kommunene med en generell kompensasjonsordning kan det. I forhold til å kjøpe fra private kan kommunen derfor spare inngående merverdiavgift på vareinnsats, også kalt ”skjult” avgift i utredningen, ved å produsere tjenesten selv.

Kompensasjon av merverdiavgift gir kommunen en kostnadsfordel i forhold til privat produksjon av ikke-avgiftspliktige tjenester. Kommunen får derfor en konkurransefordel. Dette er en problemstilling som for eksempel berører konkurranseforholdene mellom private og kommunale barnehager.

For å motvirke denne typen vridninger foreslår utvalget at kompensasjonsordningen også bør omfatte private og ideelle organisasjoner som utfører lovpålagte oppgaver, men slik at private og ideelle virksomheter som ikke eller i liten grad mottar offentlig støtte inkluderes.

Hvorvidt omfanget av tjenesteproduksjon som vil falle utenfor denne ordningen er stort eller lite er det vanskelig for Konkurransetilsynet å ha noen formening om. Tilsynet vil imidlertid påpeke at det må tas tilstrekkelig hensyn til disse nye vridningene ved utformingen av det framtidige regelverket.

Tilsynet er kjent med at departementet også utreder tilsvarende mva-problemstillinger for statlige virksomheter. Dersom staten skal omfattes av en liknende kompensasjonsordning vil den samme type vridninger oppstå, for eksempel ved beslutning om staten skal kjøpe sykehustjenester, jf. at helsetjenester er unntatt fra merverdiavgiftssystemet, fra private klinikker, eller produsere tjenestene selv.

*Generell kompensasjonsordning – nye vridninger i kommersielle markeder utenfor mva-systemet*

Utvalget har hatt i mandat å vurdere løsninger som likestiller kommunal egenproduksjon og kjøp av tjenester i forhold til merverdiavgiften. Utvalget har derfor fokusert på produksjon av produkter som kommunene selv etterspør, eller som er en del av kommunenes kjerneoppgaver.

Konkurransetilsynet ønsker derfor til slutt å påpeke at konkurransevridningene mellom offentlig og privat virksomhet, som ble omtalt i avsnittet over, også vil kunne være gjeldende i markeder for kommersielle produkter som er unntatt merverdiavgift. For eksempler vil det kunne oppstå konkurransevridninger når offentlige virksomheter konkurrerer med private i markeder for kommersielle helsestudiotjenester eller undervisningstjenester/kurs. Tilsynet er usikker på det totale omfanget av denne typen virksomhet, men det legges i større og større grad til rette for at også offentlige virksomheter skal kunne selge kommersielle produkter – kanskje spesielt for statlige virksomheter.

Denne typen kommersiell offentlig tjenesteproduksjon kan enten organiseres i et eget selskap eller drives sammen med den øvrige virksomheten. Dersom tjenesteproduksjonen organiseres i et eget uavhengig selskap, vil selskapet merverdiavgiftsmessig likestilles med private selskaper. Merverdiavgiftssystemet og -kompensasjon fører da isolert sett ikke til konkurransevridninger mellom privat og offentlig virksomhet.

For at en generell kompensasjonsordning ikke skal gi privat virksomhet en konkurranseulempe må en sikre at kommersiell offentlig virksomhet som ikke organiseres i et eget selskap ikke kompenseres for merverdiavgift. Dersom også kommersiell offentlig tjenesteproduksjon får merverdiavgiftskompensasjon, vil de få en kostnadsfordel. For å unngå slike konkurransevidninger må uttak av avgiftspliktige varer og tjenester til bruk i produksjon av kommersielle produkter som faller utenfor merverdiavgiftsloven, ikke gi rett til merverdiavgiftskompensasjon.

I praksis kan det imidlertid være vanskelig å skille kommersiell produksjon fra forvaltningsoppgaver. Dersom den offentlige virksomheten på grunn av regnskapsmessige avgrensingsproblemer kan trekke fra inngående merverdiavgift, vil den få en konkurransefordel i forhold til privat virksomhet.

Konkurransetilsynet vil derfor påpeke at det må tas hensyn til denne typen problemstillinger ved utformingen av nye lover og forskrifter for kommunal og statlig sektor.