



Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Postboks 8004 Dep.
0030 Oslo

Deres ref.: 20030163 Vår ref.: 2003/346
2-3/ERH

Dato: 25.04.2003

■ Høring - Merverdiavgift og statsforvaltningen - rapport fra en arbeidsgruppe

Konkurransetilsynet viser til brev fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet av 7. april 2003 der tilsynet blir bedt om å gi eventuelle merknader til rapporten *Merverdiavgift og statsforvaltningen*. Konkurransetilsynets høringsfrist er satt til 2. mai 2003.

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 offentlig sektor velger egenproduksjon der privat produksjon er samfunnsøkonomisk effektivt.

For å redusere disse negative vridningene anbefalte nylig et offentlig utvalg, ledet av professor Jørn Rattsø, at kommunene skal kompenseres for inngående merverdiavgift. Utvalget fokuserte på kommuneforvaltningen i hovedrapporten. I delrapporten drøfter utvalget imidlertid mulige løsninger for statsforvaltningen. I rapporten *Merverdiavgift og statsforvaltningen*, utarbeidet av en arbeidsgruppe i Finansdepartementet, vurderes noen av disse løsningene nærmere. I tillegg har arbeidsgruppen drøftet enkelte andre mulige løsningsalternativer

Arbeidsgruppens anbefalinger

Arbeidsgruppen har vurdert følgende mulige løsninger for statsforvaltningen:

- Håndtering som en del av budsjettprosessen
- Utvidet fradragsrett for inngående merverdiavgift
- Utvidet avgiftsplikt for statsforvaltningen
- Begrenset kompensasjonsordning
- Generell kompensasjonsordning
- Nettobudsjettering

Arbeidsgruppen anbefaler nettobudsjettering av merverdiavgift, det vil si at virksomhetene ikke belastes betalt avgift i regnskapet. Arbeidsgruppen anbefaler at ordningen begrenses til ordinære forvaltningsorganer som rapporterer til statsregnskapet. For statlige organer som faller utenfor denne ordningen med nettobudsjettering, for eksempel helseforetakene, vil Finansdepartementet arbeide videre med alternative løsninger.

Konkurransetilsynets merknader

Konkurransetilsynet vil konsentrere seg om å gi merknader til arbeidsgruppens rapport. Vi viser for øvrig til vår høringsuttalelse til NOU 2003:3 *Merverdiavgiften og kommunene – Konkurransesvridninger mellom kommuner og private*, der vi drøfter problemstillinger som også har relevans for statlig sektor.

Prinsipielt mener Konkurransetilsynet at et generelt merverdiavgiftssystem som omfatter alle varer og tjenester, og privat så vel som offentlig virksomhet er den beste løsningen. Utvidet avgiftsplikt for statlige virksomheter vil således være et skritt i riktig retning. I følge arbeidsgruppen vil utvidet avgiftsplikt kreve endring i finansiering og organiseringsform av offentlig virksomhet. I tillegg krever utvidet avgiftsplikt et beregningsgrunnlag for merverdiavgift. Selv om utvidet merverdiavgiftsplikt er egnet til å redusere vridningene fra merverdiavgiften, mener arbeidsgruppen at de administrative konsekvensene av omstillingene og endringene som kreves virker noe omfattende med utgangspunkt i nøytraliseringen av merverdiavgiften. Arbeidsgruppen anser derfor på nåværende tidspunkt at en løsning med utvidet avgiftsplikt som lite aktuell. Konkurransetilsynet tar utvalgets vurdering til etterretning.

Av de øvrige alternative løsningene arbeidsgruppen har vurdert, anbefaler den nettobudsjettering av merverdiavgiften. Nettobudsjettering synes å være en hensiktsmessig løsning. Konkurransetilsynet stiller seg positivt til arbeidsgruppens anbefaling.

Arbeidsgruppen viser til at mange statlige virksomheter er i direkte konkurranse med private produsenter av tjenester som ikke er merverdiavgiftspliktige, som for eksempel private høyskoler, private sykehus og helseinstitusjoner. En nettoføring av merverdiavgiften vil kunne føre til nye konkurransevidninger, i favør av statlige virksomheter, i denne typen markeder. Konkurransetilsynet fokuserte også på denne typen problemstillinger i høringsuttalelsen til NOU 2003:3. Tilsynet støtter derfor anbefalingen fra arbeidsgruppen om at nettobudsjettering bør begrenses til ordinære forvaltningsorganer som i hovedsak utøver offentlig myndighet som ikke er i konkurranse med private. Når det gjelder løsninger for statlige organer som faller utenfor ordninger, så mener vi at Finansdepartementet bør søke å finne løsninger som reduserer motivene til egenproduksjon som følge av merverdiavgiften, men som i minst mulig grad skaper nye konkurransevidninger.

Dersom en ordning skulle bli mer omfattende, ved at den eksempelvis omfatter forvaltningsbedrifter, forvaltningsorganer med særskilte fullmakter med videre, anbefaler ikke arbeidsgruppen nettobudsjettering, men en generell kompensasjonsordning.

Dersom en innfører en generell kompensasjonsordning, så vil det, i likhet med nettobudsjettering, oppstå konkurransevidninger mellom privat og offentlig virksomhet i kommersielle markeder for produkter som er unntatt merverdiavgift. Konkurransetilsynet mener at en må ta spesielt hensyn til denne typen problemstillinger. En mulig løsning kan være å skille ut den konkurranseutsatte delen av virksomheten i et eget selskap. Dersom tjenesteproduksjonen organiseres i et eget uavhengig selskap, vil selskapet merverdiavgiftsmessig likestilles med private selskaper. Merverdiavgiftssystemet og -kompensasjon fører da isolert sett ikke til konkurransevidninger mellom privat og offentlig virksomhet.

En annen mulig løsning kan være å organisere driften sammen med forvaltningsdelen av virksomheten, men at uttak av avgiftspliktige varer og tjenester til bruk i produksjon av kommersielle produkter som faller utenfor merverdiavgiftsloven, ikke gir 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. Med mindre det finnes andre tungtveiende grunner for å beholde den kommersielle delen av virksomheten sammen med forvaltningsvirksomheten, vil en utskilling i et eget selskap være den mest hensiktsmessige løsningen.

Konkurransetilsynet mener at det er viktig at en tar tilstrekkelig hensyn til konkurranseforholdene mellom privat og offentlig virksomhet, da vridninger fra merverdiavgiftssystemet i mange sammenhenger kommer i tillegg til andre konkurransefordeler offentlig virksomhet har.

I dag gir merverdiavgiftssystemet offentlige virksomheter økonomisk motiv til å produsere merverdiavgiftsbelagte produkter selv. Dersom en innfører et prinsipp om nettoføring av merverdiavgiften eller en momskompensasjonsordning, vil vridningene flyttes fra produkter som er innefor merverdiavgiftssystemet til produkter som er utenfor merverdiavgiftssystemet. Ved å redusere antallet produkter som er utenfor avgiftssystemet, vil omfanget av konkurransevidninger mellom privat og offentlig virksomhet reduseres. Konkurransetilsynet mener derfor at en framover også må prioriterer å følge opp arbeidsgruppens anbefaling om at en på sikt bør vurdere å utvide merverdiavgiftsgrunnlaget til å gjelde flere tjenester, herunder blant annet helsetjenester og undervisning.

Andreassen-utvalget, jf. NOU 2003: 6 *Hva koster det?*, anbefaler at periodiseringsprinsippet innføres for statsbudsjettet og statsregnskapet, herunder statlig virksomhet. Utvalget mener at periodiseringsprinsippet gir et bedre grunnlag for å sammenlikne ressursbruken eksempelvis mellom privat og offentlig virksomhet. Dersom en går inn for en nettobudsjettering av merverdiavgiften vil denne typen sammenlikninger kunne bli vanskeligere. Tilsynet vil derfor påpeke at det i de endelige regnskapene i størst mulig grad bør være mulig å kalkulere kostnader ved aktiviteter inklusive merverdiavgift.

For øvrig har vi ingen merknader.