

Indenrigs- og Sundhedsministeriet

Dato: 30. marts 2006
Kontor: Kommunaladm. kt.
J.nr.: 2005-2481-6
Sagsbeh.: SHT
Fil-navn: Høring L192-Moms

Notat om indkomne høringssvar vedrørende udkast til forslag til om konkurrencemæssig ligestilling mellem kommuners og regioners egenproduktion og køb af ydelser hos eksterne leverandører i relation til udgifter merværdiafgift m.v. samt om momsfondet

Indledning

Udkastet til lovforslag blev sendt i høring den 16. marts 2006 med frist til den 27. marts 2006. Forslaget blev sendt til KL, Amtsrådsforeningen, Kommunernes Revision og Foreningen af Statsautoriserede Revisorer.

Der er endvidere modtaget høringssvar fra DHS (Dansk Handel og Service), HTS-A (Handel, Transport og Serviceerhvervene – Arbejdsgiverforeningen), HTSi (Handel, Transport og Serviceerhvervene - Erhvervsorganisationen)

Herudover har berørte ministerier afgivet enkelte tekniske bemærkninger til lovforslaget.

I det følgende beskrives og kommenteres hovedindholdet i høringssvarene.

Bemærkninger af rent teknisk karakter er ikke medtaget.

KL

Med forbehold for efterfølgende politisk godkendelse har KL sendt følgende bemærkninger:

Refusionsordningens finansiering

KL hæfter sig ved, at det i lovforslagets bemærkninger er anført, at det er Finansieringsudvalgets forslag i betænkning nr. 1437 fra januar 2004 til fremtidig finansiering af den nuværende kommunale momsudligningsordning, der udmøntes med lovforslaget. Hvis lovforslagets bemærkninger giver mulighed for en anden fortolkning, anmoder KL om et møde med henblik på en uddybning heraf.

Indenrigs- og Sundhedsministeriets bemærkninger:

Indenrigs- og Sundhedsministeriet er enig i, at lovforslaget udmønter Finansieringsudvalgets forslag til finansiering.

Lønsumsafgift

KL støtter principielt ligestilling mellem kommuners egenproduktion og køb af ydelser hos eksterne leverandører, men KL finder det samtidig væsentligt at fastholde det mangeårige princip om, at skævvridningen skal have et vist omfang, før der tages højde herfor i regelgrundlaget. Efter KLs vurdering er skævvridningen i forbindelse med kommuners udgifter til lønsumsafgift ikke af en sådan størrelse, at disse udgifter bør omfattes af en refusionsordning. Og i givet fald ønsker KL, at der samtidig sikres lige vilkår for i forhold til godtgørelsen af energiafgifter mv. KL foreslår, at evt. ændringer drøftes forudgående i et udvalgsarbejde.

Indenrigs- og Sundhedsministeriets bemærkninger:

Den nærmere udmøntning af bemyndigelsen i lovforslagets § 1, stk. 3 til at fastsætte regler om, at kommuners og regioners indirekte udgifter til betaling af lønsumsafgift omfattes af refusionsordningen vil blive drøftet med de kommunale parter.

Når der med lovforslaget lægges op til som noget nyt at inddrage lønsumsafgift i refusionsordningen skal det ses i sammenhæng med, at der generelt ses og politisk ønskes en udvikling, hvor udførelsen af offentlig servicevirksomhed konkurrenceudsættes. Det vurderes derfor, at skævvridningen som følge af lønsumsafgiften har et omfang, som berettiger det foreslåede initiativ.

For så vidt angår evt. inddragelse af el-, kul-, gas-, olie, CO₂- og vandafgift i refusionsordningen, skal det bemærkes, at spørgsmålet tidligere har været overvejet i Rapport fra udvalget om momsudligningens og energiafgifternes betydning for kommunal udlicitering, 1995. Udvalget, hvor de kommunale parter deltog, konkluderede i forhold til en model med mellemkommunal udligning af udgifter til visse energiafgifter:

"Da en sådan ordning dog tillige skønnes at have mærkbare konsekvenser i henseende til omfordeling mellem kommunerne og en negativ indvirkning på tilskyndelsen til besparelse på energianvendelse, kan udvalget dog ikke anbefale, at modellen gennemføres."

Indenrigs- og Sundhedsministeriet kan fortsat tilslutte sig denne konklusion.

Amtsrådsforeningen

Med forbehold for efterfølgende politisk godkendelse har Amtsrådsforeningen meddelt, at foreningen ingen bemærkninger har til lovforslaget.

Kommunernes Revision (KR)

Efterregulering i fald den momsmæssige anvendelse af et investeringsgode ændrer sig

KR nævner, at efter §§ 43 og 44 i momsloven skal momsen efterfølgende reguleres, hvis den momsmæssige anvendelse af et investeringsgode ændrer sig efter anskaffelsen af godet.

Ændrer den momspligtige anvendelse af f.eks. en ejendom sig (i 10 år efter ibrugtagningstidspunktet) med mere end 10 procentpoint, er kommunen forpligtiget eller berettiget til at regulere det oprindelige fradrag for indgående afgift over for SKAT. KR foreslår, at det overvejes, om der i loven er behov for at tage højde for dette forhold.

Indenrigs- og Sundhedsministeriets bemærkninger:

I den eksisterende bekendtgørelse nr. 1325 af 14. december 2005 om den kommunale og amtskommunale momsudligningsordning er der i henhold til § 6 alene krav om tilbagebetaling af opnået momsrefusion for anlæg, der sælges inden for en periode af 5 år. Derimod er der ikke bestemmelser om, at en relativ del af opnået momsrefusion skal tilbagebetales ved ændret momsmæssig anvendelse af et investeringsgode, f.eks. ved overgang fra helt eller delvist at være anvendt til et momspligtigt formål til et momsfrit formål.

Det vil i forbindelse med udstedelsen af bekendtgørelsen om den kommunale og regionale momsrefusionsordning, jf. lovforslagets § 1, stk. 2, og § 3, blive overvejet, om der kan være behov for bestemmelser svarende til §§ 43 og 44 i momsloven. Spørgsmålet vil blive drøftet med de kommunale parter.

Lønsumsafgift

KR anfører i forhold til den foreslåede hjemmel i § 1, stk. 3 til at lade kommuners og regioners indirekte udgifter til betaling af lønsumsafgift omfatte af refusionsordningen, at bestemmelsen ikke med sikkerhed vil modsvare den merudgift en kommune eller region påføres som følge af, at en leverandør er omfattet af lønsumsafgiften.

KR opfordrer videre til, at det sikres, at en eventuel statslig refusion ikke strider mod EF Traktatens statsstøtteregele. Endelig peger KR på, at hvis lige konkurrencevilkår mellem offentlig og privat produktion skal opnås fuldstændigt, så vil det være relevant at overveje at inddrage visse andre afgifter i form af el-, kul-, gas-, olie, CO₂- og vandafgift i ordningen.

Indenrigs- og Sundhedsministeriets bemærkninger:

§ 1, stk. 3 bemyndiger ministeren til at fastsætte regler om, at kommuners og regioner indirekte udgifter til betaling af lønsumsafgift er omfattet af reglerne i loven. I lovens bemærkninger er skitseret, at en ordning vil kunne etableres svarende til den løsning, der allerede i dag gælder på en række områder, hvor kommuner og amter i momsudligningsordningen afløfter indirekte betalt moms ved køb hos momsfritagne private leverandører. Der tænkes på den såkaldte positivliste i den nuværende momsbekendtgørelse.

På positivlisten er momsandelen – dvs. andelen af momsbelagte udgifter i forhold til de samlede udgifter ved at levere ydelsen – anslået på en række specificerede områder. Momsandelen er således fastsat som et gennem-

snit på de enkelte områder, hvorfor den indirekte moms, som kommuner og amter betaler i det enkelte tilfælde, selvsagt kan afvige fra gennemsnittet. Fordelen er imidlertid, at der opnås en let administrerbar ordning, hvor det bl.a. undgås at stille krav til de private leverandører om at specificere udgifter til lønsum på regninger til kommuner og regioner.

Det er således også hensynet til at etablere en ubureaukratisk og let administrerbar ordning, der ligger til grund for den påtænkte løsning om, at inkorporere kommuners og regioners indirekte udgifter til lønsumsafgift på positivlisten. Ordningen vil ud fra en gennemsnitsbetragtning indebære en opfyldelse af formålet om at tilstræbe lige konkurrencevilkår mellem kommunal/regional egenproduktion og køb af ydelser hos private.

Den nærmere udformning af ordningen af indirekte betalt lønsumsafgift vil naturligvis blive udformet således, at ordningen ikke strider mod statsstøtte-reglerne. I den forbindelse kan det bemærkes, at der i forbindelse med ordningens indførelse kan ske en regulering af de generelle bloktilskud mhp. at sikre, at kommuner og regioner selv finansierer ordningen.

For så vidt angår inddragelse af el-, kul-, gas-, olie, CO₂- og vandafgift i refusionsordningen henvises til bemærkningerne foran til KLs høringssvar.

Samlet giver KR's bemærkninger i relation til hjemlen til at inddrage udgifter til indirekte betalt lønsumsafgift således ikke anledning til at foreslå ændringer i lovforslaget.

Forældelsesregler

KR foreslår, at refusionsordningens forældelsesregler - § 2, stk. 2 og § 6, stk. 3 og 4 - på fem år harmoniseres med skatteforvaltningslovens regler, der lyder på tre år.

Indenrigs- og Sundhedsministeriets bemærkninger:

De foreslåede bestemmelser på fem år svarer til den forældelsesfrist, som gælder i den nuværende momsudligningslov. Det er endvidere den periode, der gælder for opbevaring af regnskabsmateriale fra kommuner og amter. Indenrigs- og Sundhedsministeriet er ikke bekendt med ønsker i kommuner og amter om at forkorte den nuværende femårsregel.

KR's forslag giver på denne baggrund ikke anledning til at foreslå ændringer i lovforslaget.

Overgangsbestemmelser

KR foreslår i relation til § 6 stk. 3, at der ikke sondres mellem kommuner, der er dannet ved sammenlægning af kommuner i deres helhed, og så kommuner, hvor der i sammenlægningen indgår delte kommuner.

Indenrigs- og Sundhedsministeriets bemærkninger:

Sontringen indebærer, at de sidstnævnte kommuner efter afslutningen af den regnskabsmæssige supplementsperiode for regnskabet 2006 – jf. § 6,

stk. 2 – fortsat inden for forældelsesfristen på fem år kan få refusion for momsudgifter knyttet til et aktiv, et passiv, en rettighed eller en forpligtigelse, som den nye kommune i henhold til lov om revision af den kommunale inddeling og forskrifter fastsat i henhold hertil har modtaget.

Derimod vil de pågældende kommuner ikke kunne opnå refusion for momsudgifter knyttet til driftsudgifter. Baggrunden er som anført i lovforslagets bemærkninger, at det i disse tilfælde, hvor kommuner er blevet delt, vil være vanskeligt at fastlægge, hvilken myndighed der vil skulle foretage en momsmæssig berigtigelse.

KRs forslag giver på denne baggrund ikke anledning til at foreslå ændringer i lovforslaget.

Foreningen af Statsautoriserede Revisorer (FSR)

FSR er enig i, at en udvidelse af refusionsordningen til også at omfatte kommuners og regioners indirekte betaling af lønsumsafgift vil medvirke til at skabe konkurrencemæssig ligestilling.

FSR har herudover en række bemærkninger og forslag vedrørende den nærmere udmøntning af en ordning omfattende betaling af indirekte lønsumsafgift. I den forbindelse foreslås det også at udvide ordningen således, at kommuner får samme adgang til godtgørelse af energiafgifter og vandafgift som private virksomheder.

Indenrigs- og Sundhedsministeriets bemærkninger:

FSRs bemærkninger vedrørende den nærmere udformning af en ordning for refusion af kommuners og regioners betaling af indirekte lønsumsafgift vil indgå ved udmøntningen i en kommende bekendtgørelse. Indenrigs- og Sundhedsministeriet er i den forbindelse enig i, at det formentlig vil være nødvendigt at lave en slags positivliste, hvilket også er den model, som er skitseret i lovforslagets bemærkninger.

For så vidt angår spørgsmålet om evt. inddragelse af andre afgifter, henvises til bemærkningerne foran til høringssvaret fra KL.

Samlet giver FSRs høringssvar ikke anledning til at foreslå ændringer i lovforslaget, men bemærkningerne vil indgå i den videre udmøntning af hjemlen til at lade kommuners og regioners indirekte udgifter til betaling af lønsumsafgift omfatte af refusionsordningen.

DHS (Dansk Handel og Service)

DHS finder det positivt, at der med lovforslaget tilstræbes lige konkurrencevilkår mellem kommunal egenproduktion og køb af ydelser hos private. I relation til den skitserede model for refusion af kommuners og regioners betaling af indirekte udgifter til lønsumsafgift, er det imidlertid DHS's opfattelse, at modellen er administrativ tung og foretages ud fra en gennemsnitsbetragtning og ikke virksomhedernes reelle udgifter.

DHS ønsker enten en løsning, hvor virksomhederne fritages for at betale lønsumsafgift eller det offentlige pålægges lønsumsafgift på samme måde som det private erhvervsliv.

DHS anerkender dog refusionsordningen som et skridt på vejen til at skabe yderligere ligestilling mellem offentlige og private leverandører, men opfatter den som en midlertidig løsning.

Indenrigs- og Sundhedsministeriets bemærkninger følger sidst i notatet.

HTS-A (Handel, Transport og Service – Arbejdsgiver- og Erhvervsorganisation)

HTS-A finder det konstruktivt, at man vil finde en løsning på konkurrenceforvriddningen som følge af, at lønsumsafgiften udelukkende betales af private virksomheder, men den foreslåede løsning, er efter HTS-A's opfattelse ikke holdbar.

HTS-A ønsker enten, at private virksomheder fritages for lønsumsafgift eller, at offentlige virksomheder pålægges at betale lønsumsafgift.

I relation til ophævelsen af den nuværende bidragsdel til momsudligningsordningen finder HTS-A, at det vil fjerne en usikkerhed hos kommuner og regioner, der kan have medført mindre brug af private leverandører, idet nogle kommuner efter HTS-A's opfattelse fejlagtigt har konkluderet, at indkøb hos private leverandører medfører højere bidrag til momsudligningsordningen.

Indenrigs- og Sundhedsministeriets bemærkninger følger sidst i notatet.

HTSi

HTSi hilser ethvert forslag om fjernelse af konkurrenceforvriddning som følge af lønsumsafgift velkomment og ser det foreliggende forslag som et skridt i den rigtige retning, men ser forslaget som en lappeløsning, som efter HTSi's opfattelse vil betyde, at området vil være præget af uigennemsigthed og administrativt bureaukrati.

HTSi foreslår, at leverandører på markeder, hvor lønsumsafgiften forvrider konkurrencen – hvad enten der er tale om offentlige eller private leverandører – pålægges samme afgift, eventuelt ingen afgift.

Indenrigs- og Sundhedsministeriets bemærkninger til høringssvarene fra DHS, HTS-A og HTSi:

En løsning på lønsumsafgiftens konkurrenceforvridende effekt baseret på en ophævelse af afgiften vurderes ikke mulig pga. forslagets provenumæssige konsekvenser for statskassen.

En løsning, hvor den gældende lønsumsafgiftsfritagelse for offentlige virksomheder og virksomheder, der er overvejende finansieret af offentlige

midler, ophæves, vil skulle kombineres med en krone for krone kompensationsordning. Det er imidlertid ikke muligt at etablere en sådan kompensationsordning, uden at kompensationsordningen i et vist omfang genskaber lønsumsafgiftens konkurrencefordrejende effekt.

For de kommunale virksomheder, vil kommunerne eventuelt kunne kompenseres for udgiften gennem en justering af det kommunale bloktilskud. En sådan løsning – hvor kompensationen ikke tildeles direkte til de udførende virksomheder – er imidlertid ikke mulig for de virksomheder, der i dag overvejende finansieres ved offentlige tilskud.

For disse ofte selvejende virksomheder, der overvejende finansieres ved offentlige tilskud, vil hver enkelt virksomhed skulle kompenseres fuldt ud for den pålagte lønsumsafgift. En fuld kompensation for den enkelte virksomhed kan imidlertid ikke gennemføres, uden at den konkurrenceforvridende effekt fortsat består, idet kompensationen vil betyde, at virksomhedernes samlede omkostninger ikke påvirkes af afgiftspålæggelsen.

Afgiftspålæggelsen følges med andre ord af en tilsvarende kompensation, hvilket giver uændrede nettoudgifter og dermed en fortsat konkurrencefordel for de berørte virksomheder, der overvejende finansieres af offentlige tilskud.

Set i lyset af det foranstående vurderes den i det foreliggende lovforslag foreslåede løsning, hvor der tilstræbes en større konkurrencemæssig ligestilling gennem den allerede fra momsområdet kendte såkaldte positivlisteordning, at være en god og let administrerbar løsning.

Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til høringssvaret fra KR, hvor det bl.a. er anført, at den foreslåede løsning giver en let administrerbar ordning, hvor det bl.a. undgås at stille krav til de private leverandører om at specificere udgifter til lønsum på regninger til kommuner og regioner.