

FINANSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 33/2001 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om upphävande av lagen om återkrävande av mervärdesskatteåterbäring hos kommunerna samt ändring av mervärdesskattelagen, lagen om skatteredovisning och 124 § inkomstskattelagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 2 oktober 2001 en proposition med förslag till lagar om upphävande av lagen om återkrävande av mervärdesskatteåterbäring hos kommunerna samt ändring av mervärdesskattelagen, lagen om skatteredovisning och 124 § inkomstskattelagen (RP 130/2001 rd) till finansutskottet för beredning.

Motioner

I samband med propositionen har utskottet behandlat följande motioner:

- LM 177/1999 rd — Pertti Hemmilä /saml: Lag om upphävande av 130 § mervärdesskattelagen och lag om upphävande av lagen om återkrävande av mervärdesskatteåterbäring hos kommunerna (rem. 10.12.1999)
- LM 191/1999 rd — Marjaana Koskinen /sd m.fl.: Lag om upphävande av lagen om återkrävande av mervärdesskatteåterbäring hos kommunerna samt lag om ändring av mervärdesskattelagen och lag om ändring av kommunallagen (rem. 17.2.2000)

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har förvaltningsutskottet lämnat utlåtande i saken (FvUU 21/2001 rd). Utlåtandet ingår som bilaga till betänkandet.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts i finansutskottets skattedelegation.

Sakkunniga

Skattedelegationen har hört

- äldre finanssekreterare Merja Taipalus och lagstiftningsrådet Tommi Parkkola, finansministeriet
- konsultative tjänstemannen Markku Nissinen, inrikesministeriet
- överinspektör Paula Javanainen-Lehto och överinspektör Ilkka Karjalainen, Skattestyrelsen
- forskningschef Juhani Pennanen, Konkursverket
- ekonomiplaneringschef Jouko Ahtola, Kyrkostyrelsen
- näringspolitiske ombudsmannen Helena Polari, Servicearbetsgivarna
- enhetschef Martti Kallio, Finlands Kommunförbund

- ordförande Kaj Lybeck och ordförande Aino Penttilä, TePa ry.

Vidare har finansministeriet lämnat utlåtande i saken.

PROPOSITIONEN OCH LAGMOTIONERNA

Propositionen

Regeringen föreslår att lagen om återkrävande av mervärdesskatteåterbäring hos kommunerna upphävs och att lagen om skatteredovisning, inkomstskattelagen och mervärdesskattelagen ändras.

Återkravet av mervärdesskatteåterbäringar i samband med kommunernas upphandling ses över och det separata systemet för återkrav slopas. Målet är att kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna skall stå orubbad. Det inkomstbortfall som staten åsamkas av att återkravet slopas beaktas i andra penningflöden mellan staten och kommunerna genom att utdelningen av samfundsskatten till kommunerna sänks och andelen mervärdesskatt dras av från det kostnadsunderlag som utgör grunden för statsandelarna.

Lagen om skatteredovisning föreslås bli ändrad så att kommunernas utdelning av samfundsskatteinkomsterna sänks och statens andel höjs i motsvarande mån på grund av att återkravssystemet slopas och att de finansiella relationerna mellan staten och kommunerna ändras. Vidare föreslås församlingarnas utdelning bli höjd och statens andel sänkt. Lagen om skatteredovisning skall dessutom ändras så att utdelningen i de enskilda kommunerna och församlingarna på en gång fastställs som slutlig. Som beräkningsgrund används uppgifterna från de två senast verkställda beskattningarna. Övergångstiden i lagen om skatteredovisning för 1999—2001 förlängs med två år och ändringar i beloppen och bestämmelser om rättelser av utdelningen införs i den.

I inkomstskattelagen och lagen om skatteredovisning föreslås ändringar motsvarande ändringarna i utdelningen av samfundsskatten.

I mervärdesskattelagen föreslås dessutom en sådan ändring att kommunerna och samkommunerna beviljas återbäring av skattefri upphandling i samband med hälso- och sjukvården samt socialvården. Återbäringens storlek skall vara 5 procent av anskaffningspriset och motsvara den mervärdesskattekostnad som i genomsnitt är dold i priset på tjänster som köps från den privata sektorn.

Propositionen hänför sig till propositioner som avläts samtidigt i syfte att stabilisera kommunalekonomin. Propositionen hänför sig vidare till budgetpropositionen för 2002 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagarna avses träda i kraft vid ingången av 2002.

Lagmotionerna

LM 177/1999 rd. I lagmotionen föreslås 130 § mervärdesskattelagen och lagen om återkrävande av mervärdesskatteåterbäring hos kommunerna bli upphävda och att hela systemet med återbäring och återkrav av mervärdesskatten därmed slopat.

LM 191/1999 rd. I lagmotionen föreslås likaså att systemet med återbäring och återkrav av mervärdesskatten skall slopas. Vidare föreslås 26 § mervärdesskattelagen bli kompletterad med nya 2 och 3 mom. om att det skall föreskrivas på samma sätt som för statens vidkommande att kommunen inte skall betala skatt för tagande i eget bruk av vara eller tjänst. Vidare föreslås 65 § kommunallagen bli kompletterad med ett nytt 5 mom. om att anslagen i kommunens budget budgeteras utan mervärdesskatteandel.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Av de orsaker som framgår av propositionens motivering och med stöd av erhållen utredning finner utskottet propositionen behövlig och angelägen. Utskottet tillstyrker lagförslaget utan ändringar.

Regeringens proposition har samband med ett omfattande lagstiftningspaket som avser att stabilisera den kommunala ekonomin och som beräknas förstärka kommunernas finanser 2002 med totalt omkring 249 miljoner euro. Utskottet menar att propositionen bör ses som en del av detta paket, som i övriga delar är under behandling i andra utskott i riksdagen. Det är viktigt att propositionens verkningar för statsandelarna till kommuner och samkommuner samt grunderna för EU-stöd följs upp, menar utskottet.

De viktigaste förslagen i propositionen nämligen (1) att återkrav av mervärdesskatteåterbärningar i samband med kommunernas upphandling slopas, (2) att utdelningen av samfundsskatt till kommuner sänks och (3) att utdelningen av samfundsskatt på en gång fastställs som slutlig, är motiverade inte bara för att de över lag bidrar till att stabilisera kommunernas ekonomi utan för att de är ägnade att förbättra enskilda kommuners ställning och förebygga att kommunerna differentieras ekonomiskt. I propositionen ingår dessutom (4) återbäring till kommuner och samkommuner för den kalkylerade skatten på skattefri upphandling som har samband med social- och hälsovården eller socialvården. Denna återbäring bidrar till att lindra neutralitetsproblemet i samband med skattefri upphandling.

*Detaljmotivering***1. Förslaget att slopa det särskilda återkravssystemet**

Regeringen föreslår inga ändringar i systemet med återbäring till kommunerna för momspliktig upphandling. Den föreslår bara att det anknyttande återkravssystemet skall slopas. Därmed

har kommunerna fortfarande rätt till momsåterbäring på skattepliktiga anskaffningar.

Propositionen grundar sig på ett förslag av en arbetsgrupp som behandlat mervärdesskatten på kommunernas upphandling (FM:s arbetsgruppspromemorior 2/2001). Arbetsgruppen, där också Finlands Kommunförbund var representerat, var enhällig i sitt betänkande.

Arbetsgruppen såg som det största problemet med det nuvarande återbärings- och återkravssystemet att återbärningarna till en enskild kommun och de återkrävda beloppen hos kommunen skiljer sig avsevärt från varandra. Detta incidensproblem beror bland annat på olika investeringsbehov och investeringsmöjligheter i kommunerna, sättet att organisera servicen i olika kommuner och det faktum att samkommunerna inte omfattas av återkrav, trots att de i likhet med kommunerna har rätt till momsåterbäring.

Arbetsgruppen ansåg att den bästa lösningen för enskilda kommuners incidensproblem var att slopa det särskilda återkravssystemet. Den ansåg vidare att återbärningssystemet i det rådande läget är det bäst fungerande alternativet för att det skall råda neutralitet i upphandlingen mellan tjänster som kommunsektorn själv producerar och köper av utomstående.

Arbetsgruppen studerade dessutom ett antal alternativa sätt att lösa neutralitetsproblemet inom upphandlingen, t.ex. ett sådant förfarande att kommunernas uppgiftsspecifika anslag tas in som momsfria i budgeten. Men arbetsgruppen kom till att modellen inte räcker till för att garantera att upphandlingen är neutral.

Utifrån erhållen utredning menar utskottet att regeringens förslag om att det särskilda återkravssystemet skall slopas är en motiverad och stödvärd åtgärd som undanröjer det verkliga problemet med systemet ur kommunernas synvinkel. Momsbeskattningen bygger på största möjliga neutralitet mellan olika aktörer och därför är det inte motiverat att slopa det nuvarande återbärningssystemet på det sätt som föreslås i lagmotionerna, anser utskottet.

2. Ändringarna i utdelningen av samfundsskatt

I propositionen ingår förslag till utdelning av samfundsskatten under skatteåret 2002. Kommunernas utdelning av samfundsskatten föreslås bli sänkt från 37,25 procent med 12,03 procentenheter och dessutom permanent med 1,13 procentenheter som compensation till staten för det inkomstbortfall som det slopade återkravet ger upphov till. Kommunernas utdelning är således enligt propositionen 24,09 procent av samfundsskatteintäkterna under skatteåret 2002. Om utdelningen för skatteåret 2003 föreslås bli bestämt längre fram.

Syftet med propositionen är alltså att kompensera konsekvenserna av det slopade återkravssystemet för kostnadsfördelningen mellan kommunerna och staten. Samtidigt förväntas kommunernas beroende av de konjunkturkänsliga samfundsskatteintäkterna minska. Denna proposition bygger också på betänkandet från arbetsgruppen för mervärdesskatt på kommunernas upphandling.

Den kommunala part som utskottet har hört motsätter sig den föreslagna ökningen på 1,13 procentenheter och att den skall vara permanent. Finlands Kommunförbund anser att det också är viktigt att redan nu i princip bestämma olika skattetagares utdelningar även efter skatteåret 2002. I annat fall kommer grunderna för att bestämma kommunernas skattetagarrätt att hänga fritt i luften.

Regeringen föreslår att 12 § 1 mom. lagen om skatteredovisning, som reglerar skattetagargruppernas utdelning, skall ändras sådant det lyder i sin permanenta form i lag 1342/1999. (Denna permanenta bestämmelse har ändrats temporärt för skatteåret 2000 genom lag 1344/1999). Enligt 12 § 5 mom. lagen om skatteredovisning fastställer vederbörande ministerium utan hinder av vad som bestäms i 1 mom. varje år skattetagargruppernas utdelning under skatteåren 2001—2003. Finansministeriet har bestämt de utdelningar som skall fastställas för skatteåret 2001 genom sin förordning 18/2000. Enligt 12 § 4 mom. lagen om skatteredovisning tillämpas

från och med skatteåret 2004 den för skatteåret 2003 fastställda utdelningen.

Utskottet påpekar att det i propositionen inte föreslås någon sådan ändring i bestämmelserna som gäller utdelningen av samfundsskatt efter skatteåret 2002. Trots att det i motiveringen nämns att den extra nedskärningen på 1,13 procentenheter avses bli permanent, kommer detta inte fram i bestämmelserna. Inte heller gällande lag om skatteredovisning innehåller bestämmelser som i sig medger en permanent ändring. Utskottet har den uppfattningen att de nu föreslagna ändringarna därmed ruckar på skattetagarnas utdelningar på författningsnivå bara för skatteåret 2002. Beslut om utdelningen för skatteåret 2003 fattas på ovan beskrivet sätt av finansministeriet och från och med skatteåret 2004 tillämpas alltså den utdelning som fastställts för skatteåret 2003.

Finansministeriet kan väga in den extra nedskärningen på 1,13 procentenheter när det fastställer utdelningen för skatteåret 2003. Därmed överförs den extra nedskärningen på ovan angivet sätt också till grunderna för utdelningen under kommande skatteår. Därmed skulle den bli bestående.

I motiveringen till den föreliggande propositionen framhålls bland annat att "den utdelning av samfundsskatten som skall tillämpas från skatteåret 2003 föreslås inte bli reglerad ännu i detta skede utan bestämmelser om den meddelas separat senare. Avsikten är dock att i den utdelning som tillämpas från skatteåret 2003 permanent ta in verkningen av att systemet med återkrav av kommunernas mervärdesskatteåterbärningar slopas." Utskottet menar att det inte går för sig att lagstifta om utdelningen på detta sätt genom motiveringar. Därför tolkar utskottet detta ställe i motiveringen så att det inte i sig berättigar till en särskild extra nedskärning på 1,13 procentenheter för skatteåret 2003, utan att utdelningen i alla delar måste fastställas särskilt. Vidare påpekar utskottet att regeringen fullt entydigt bör motivera en så pass väsentlig omständighet med tanke på den kommunala skattetagaren.

3. Fastställande av utdelningen till enskilda kommuner och församlingar

Den kommunala ekonomin skall stabiliseras också genom ett förenklat förfarande med att fastställa utdelningen till enskilda kommuner och församlingar. Enligt propositionen skall utdelningen fastställas som slutlig på en gång. På detta sätt kan rättelser av redan utförda redovisningar undvikas.

Under utfrågningen av sakkunniga i utskottet har det inte kommit fram något särskilt som bör beaktas. Utskottet finner propositionen motiverad i och med att den gör skatteintäkterna mera förutsebara och skapar ett lättare administrativt förfarande för skattetagarredovisningarna.

4. Den kalkylerade återbäringen till kommuner och samkommuner

Mervärdesskattelagen föreslås bli ändrad så att kommuner och samkommuner beviljas återbäring för den kalkylerade skatten på skattefria anskaffningar inom hälso- och sjukvården och socialvården. Återbäringen skall enligt förslaget vara 5 procent av upphandlingspriset. Detta beräknas svara mot den genomsnittliga dolda momskostnad som finns inbyggd i priset på tjänster köpta från den privata sektorn.

De sakkunniga som utskottet har hört har ansett att propositionen är ett steg i rätt riktning men att den kunde gå längre. Enligt dem bör den kalkylerade återbäringen vara 8 procent och den bör också utsträckas till skattefri utbildning. Det nya systemet förmodas dessutom bereda en del praktiska tillämpningsproblem, bland annat på grund av den stora variationen i kommunernas serviceformer och serviceavtal. En tänkbar lösning på dessa problem är till exempel att återbäring inte beviljas, om kommunens verksamhet uppfyller kriterierna på affärsverksamhet eller att kommunerna bör bolagisera den verksamhet den bedriver som affärsverksamhet.

Neutralitetsproblemen i samband med kommunernas skattefria upphandling har öppet framhållits både i betänkandet från arbetsgruppen för mervärdesskatt i kommunernas upphandling och i regeringens proposition. På sikt kan ett neu-

tralt förfarande bara garanteras genom att skattefria funktioner blir skattepliktiga med låg skattesats. Men detta kräver ändringar i mervärdesskattedirektivet och är således inte tillämpligt inom den närmaste framtiden.

Enligt vad utskottet har erfärut kommer konkurrensen dock inte att snedvridas i betydande grad i praktiken. I kommunernas basserviceutbud råder ingen genuin konkurrens, eftersom utbudet av basservice till konsumenterna inte bygger på principerna om fri konkurrens. Under sådana förhållanden har mervärdesskatten ingen avgörande inverkan på konsumentens beslut. I kommunernas övriga serviceproduktion är prissättningen till underpris utifrån klientsavgiftslagstiftningen i sig en större konkurrenssnedvridande faktor än mervärdesskatten, och försäljning till genuint marknadspris förekommer än så länge i liten omfattning.

Finansministeriet framhåller i sitt utlåtande att det inte finns någon enkel lösning på problemet. I praktiken får vi tills vidare nöja oss med att lindra de värsta problemen. Enligt ministeriets uppfattning är inte heller de alternativ som lagts fram vid utfrågningen av de sakkunniga särskilt lätt genomförbara, med undantag för bolagisering av affärsverksamhet, på grund av att affärsverksamhet är ett mycket omfattande begrepp och inbegriper svåra gränsdragningar. Om verksamhet i form av affärsverksamhet ställs utanför återbäringssystemet äventyras också systemets huvudsyfte, dvs. skatteneutraliteten mellan skattepliktiga anskaffningar, i och med att en del av kommunernas skattefria verksamhet ställs utanför återbäringssystemet.

Utifrån arbetsgruppens utredning anser finansministeriet dessutom att tjänster som anknyter till utbildning samt idrott och kultur åtminstone på detta stadium inte bör omfattas av återbäringsförfarandet, eftersom de inte är förknippade med problem i nämnvärd grad. Förfarandet bör även i övrigt lämpligen hållas så enkelt som möjligt i den inledande fasen, menar ministeriet.

Finansutskottet finner denna motivering i sig acceptabel åtminstone i inkörningsfasen av det nya återbäringssystemet, men anser att avsaknaden av konkurrens till exempel inom skolbespis-

ningen åtminstone delvis kan bero på den konkurrensnackdel som den dolda mervärdesskatten orsakar på privat håll. Regeringen bör därför enligt utskottets mening ge akt på det nya återbäringsystemet när det införs och vid behov vidta åtgärder för att ge det större räckvidd.

Finansministeriet konstaterar i sitt utlåtande att reglerna om återbärning av den kalkylerade skatten kan tillämpas mycket rätlinjigt på olika slag av avtal och att detta inte bör ge upphov till problem i praktiken. Återbärning betalas alltid på det belopp som kommunen betalar till serviceproducenten. Om kommunen betalar till exempel en bruttoersättning för upphandlad service, räknas återbärningen ut på bruttoersättningen. Om kommunen betalar bara en partiell ersättning till serviceproducenten och denne tar ut kienavgifter hos klienterna, får kommunen återbärning bara utifrån den partiella ersättningen. Samma princip gäller i situationer där kommunen köper service med servicesedlar eller betalningsförbindelser. Utskottet anser med stöd av denna utredning att bestämmelserna inte kräver några preciseringar till denna del.

Enligt vad utskottet har erfarit grundar sig återbärningen på 5 procent på kalkyler som gjorts på finansministeriets skatteavdelning enligt nationalräkenskaperna och på en utredning om kommunernas och samkommunernas upphandlingsutgifter. Kalkylerna anger på en övergripande samhällsekonomisk nivå den genomsnittliga dolda skatt som finns inbyggd i försäljningen av social- och hälsovårdstjänster och socialservice. Utskottet menar att de under behandlingen i utskottet inte har lagts fram bättre motiverade utredningar om en så riktig återbärning som möjligt. På denna grund tillstyrker utskottet föreslagna 5 procent, även om ett sådant, på ett medeltal baserat procenttal oundvikligen i ensaka fall är förknippat med över- eller underkompensationsproblem.

5. Förvaltningsutskottets utlåtande

Förvaltningsutskottet finner det positivt att budgetpropositionen för 2002 och de anknyttande lagförslagen gällande kommunernas finanser uppmärksammar kommunernas ekonomiska svårigheter och att regeringens propositioner innehåller åtgärder för stabilisering av den kommunala ekonomin. Som helhet taget kommer propositionerna att få positiva effekter i alla kommungrupper, undantaget kommuner med fler än 100 000 invånare. Utslaget per invånare kommer de positiva effekterna att synas i synnerhet i kommuner med färre än 20 000 invånare. Försämringarna i finansieringsbidraget till kommunerna drabbar främst kommuner där skatteinkomsterna, i synnerhet från samfundsskatten, ökat kraftigast.

Förvaltningsutskottet hyser vidare bekymmer för kommunernas framtida ekonomiska utveckling. Med stöd av erhållen utredning finner utskottet att regeringens proposition RP 130/2001 rd — som ett led i lösningen på frågan om den kommunala ekonomin — behövlig och ändamålsenlig. Förvaltningsutskottet tillstyrker lagförslagen i propositionen utan ändringar.

Lagmotionerna

Utskottet påpekar att lagmotionerna inte ger anledning till vidare åtgärder till den del det är fråga om att upphäva lagen om återkrävande av mervärdesskatteåterbärning hos kommunerna. På ovan anförda grunder har utskottet i övrigt kommit fram till en avvisande standpunkt till motionerna.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår finansutskottet vördsamt

att lagförslagen godkänns utan ändringar och

att lagmotionerna LM 177/1999 rd och LM 191/1999 rd förkastas.

Helsingfors den 23 november 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Maria Kaisa Aula /cent
vordf. Kari Rajamäki /sd
medl. Olavi Ala-Nissilä /cent
Pirjo-Riitta Antvuori /saml
Timo Ihamäki /saml
Seppo Kääriäinen /cent
Reijo Laitinen /sd
Markku Laukkanen /cent (delvis)
Hanna Markkula-Kivisilta /saml
(delvis)
Tuija Nurmi /saml
Virpa Puisto /sd (delvis)

Ola Rosendahl /sv
Matti Saarinen /sd
Anni Sinnemäki /gröna
Sakari Smeds /kd
Irja Tulonen /saml (delvis)
Kari Uotila /vänst
Jukka Vihriälä /cent
ers. Liisa Hyssälä /cent
Ulla Juurola /sd
Kari Kantalainen /saml
Iivo Polvi /vänst.

Sekreterare vid behandlingen i delegationen var
utskottsrådet Maarit Pekkanen.

FiUB 33/2001 rd — RP 130/2001 rd