

Kommittédirektiv



Översyn av ersättning till kommuner och landsting för s.k. dold mervärdesskatt

Dir.
2014:48

Beslut vid regeringssammanträde den 27 mars 2014

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över den ersättning som kommuner, landsting, kommunalförbund och samordningsförbund får för s.k. dold mervärdesskatt vid upphandling av eller bidragsgivning till verksamhet inom sjukvård, tandvård, social omsorg, utbildning och vid hyra av lokaler för vissa boendeformer. Utgångspunkten ska vara att förslag till ändringar i regelverket ska syfta till konkurrensneutralitet vid valet mellan att bedriva verksamhet i kommunal eller privat regi.

Utredaren ska

- undersöka mervärdesskattekostnadens andel av den totala kostnaden inom olika verksamheter,
- analysera för- och nackdelar med en ersättning som baseras på de externa utförarnas faktiska mervärdesskattekostnader,
- analysera för- och nackdelar med en schablonersättning som baseras antingen på kommunernas och landstingens m.fl. mervärdesskattekostnader för verksamhet i egen regi eller på de externa utförarnas mervärdesskattekostnader.

Utredaren ska med utgångspunkt i översynen föreslå författningsändringar.

Vissa frågor som avser ersättning för dold mervärdesskatt vid upphandling av ambulansflygverksamhet ska redovisas senast den 15 september 2014.

Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 1 augusti 2015.

Kompensationsordningen för vissa mervärdesskatte- kostnader för kommuner och landsting m.fl.

Skattereformen i början av 1990-talet innebar att basen för uttag av mervärdesskatt breddades. Från skatteplikt undantogs dock bl.a. omsättning av tjänster som utgör sjukvård, tandvård, social omsorg och utbildning. En stor del av kommunernas och landstingens verksamhet är således undantagen från mervärdesskatteplikt.

I verksamhet som är undantagen från mervärdesskatteplikt saknas avdragsrätt för ingående mervärdesskatt. Detta medför att utförande i egen regi gynnas framför upphandling av skattepliktiga tjänster från externa utförare. I syfte att åstadkomma konkurrensneutralitet vid kommuners och landstings val mellan att bedriva verksamhet i egen regi och att köpa motsvarande skattepliktiga tjänster av externa utförare kompenseras kommuner och landsting sedan 1991 av staten för kostnaderna för ingående mervärdesskatt.

I kommunernas och landstingens verksamhet är det emellertid även vanligt med inköp av icke skattepliktiga tjänster. När en extern utförare tillhandahåller en icke skattepliktig tjänst kommer en del av priset att motsvaras av leverantörens kostnad för icke avdragsgill mervärdesskatt, s.k. dold mervärdesskatt. Därför infördes 1991 även en särskild ersättning för att kompensera kommuner och landsting för de ökade kostnader som till följd av den dolda mervärdesskatten uppstod vid upphandling av verksamhet från andra utförare inom sjukvård, tandvård, social omsorg och utbildning.

Den nuvarande regleringen av de statliga ersättningarna infördes 2006 och finns i lagen (2005:807) om ersättning för viss mervärdesskatt för kommuner, landsting, kommunalförbund och samordningsförbund.

Enligt 2 § i denna lag har kommuner, landsting och kommunalförbund samt samordningsförbund som bedriver verksamhet enligt lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser rätt till ersättning för ingående mervärdesskatt som inte får dras av eller som de inte har rätt till återbetalning för enligt mervärdesskattelagen (1994:200).

Enligt 5 § har de även rätt till ersättning för de ökade kostnader som till följd av bestämmelserna om mervärdesskatt uppkommer vid upphandling av verksamhet inom sjukvård,

tandvård, social omsorg och utbildning samt vid hyra av lokaler för vissa boendeformer. Rätt till ersättning har de även när de lämnar bidrag till en näringsidkare för dennes verksamhet inom dessa områden.

Storleken på de ersättningar som anges i 5 § beräknas enligt schablon. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om schablonberäkningen.

Enligt 1 § förordningen (2005:811) om ersättning för viss mervärdesskatt för kommuner, landsting, kommunalförbund och samordningsförbund, nedan kallad ersättningsförordningen, lämnas ersättning med 6 procent av kostnaden vid upphandling och bidragsgivning eller, om det framgår att en viss del avser lokalkostnad, med 18 procent för denna del och 5 procent för resterande del, samt med 18 procent av kostnaden vid hyra av lokaler för vissa boendeformer. Ersättning med 18 procent lämnas dock inte om den fastighet som en lokal är inrymd i upplåts av staten, kommuner, landsting, kommunalförbund eller samordningsförbund.

I ersättningsförordningen regleras endast den ersättning som kommuner och landsting m.fl. har rätt till. När det gäller privata utförares rätt till ersättning från en kommun anges det dock i skollagen (2010:800) att mervärdesskatt är ett av de kostnads­slag som ska ingå i det grundbelopp som lämnas i bidrag till en enskild huvudman. Enligt skolförordningen (2011:185) och gymnasieförordningen (2010:2039) ska ersättningen för mervärdesskatt avse ett schablonbelopp som uppgår till 6 procent av det totala bidragsbeloppet, dvs. samma procentsats som enligt huvudregeln i ersättningsförordningen.

Behovet av en utredning

Flera omständigheter ger anledning att nu se över ersättningen till kommuner och landsting m.fl. för deras kostnader för dold mervärdesskatt inom sjukvård, tandvård, social omsorg, utbildning och vid hyra av lokaler för vissa boendeformer. När det i det följande talas om kommuner och landsting avses även kommunalförbund och samordningsförbund.

Bestämmelserna i skollagen om ersättning för mervärdesskatt från en kommun till en enskild huvudman baseras på förslag i betänkandet Bidrag på lika villkor (SOU 2008:8).

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) anförde i sitt remissyttrande över betänkandet att den mest rättvisande modellen är att fristående skolor och motsvarande kompenseras för sina faktiska mervärdesskattekostnader. SKL föreslog i sitt yttrande också att det skulle tillsättas en särskild utredning i fråga om kommunernas kompensation för mervärdesskattekostnader till fristående utförare.

Nivån på den procentsats som ersättning lämnas med enligt huvudregeln i ersättningsförordningen har varit densamma sedan 1991 och baseras på en mervärdesskattesats på 25 procent och ett antagande om att 30 procent av de externa utförarnas kostnader uppkommer på grund av inköp av mervärdesskattepliktiga varor och tjänster.

Sedan 1991 har mervärdesskatten sänkts på vissa varor och tjänster. Även den andel av kostnaderna som är belagda med mervärdesskatt kan ha förändrats under åren. Regeringen gav därför i oktober 2010 Statskontoret i uppdrag att göra se över de procentsatser som anges i 1 § ersättningsförordningen (dnr Fi2010/4686). Översynen visade att de procentsatser som anges i förordningen generellt sett är högre än de faktiska mervärdesskattekostnaderna. En sänkning med 1–2 procentenheter skulle enligt Statskontoret leda till att ersättningsnivån enligt huvudregeln bättre motsvarar den faktiska nivån. Enligt underlaget till Statskontorets rapport skiljer sig andelen av kostnaden som utgörs av mervärdesskatt åt dels mellan olika verksamheter som bedrivs i kommunal regi, dels mellan olika kommuner. Inom förskola, grundskola och gymnasieskola varierade andelen mellan 3,9 och 5,3 procent i de undersökta kommunerna. Statskontorets rapport indikerar att den nuvarande schablonersättningen om 6 procent är högre än den faktiska andelen mervärdesskattekostnader i de kommunala verksamheterna. Statskontorets rapport baseras dock på ett mycket begränsat urval av kommuner och landsting.

I en skrivelse till Finansdepartementet ifrågasätter arbetsgivar- och intresseorganisationen Vårdföretagarna Statskontorets slutsatser (dnr Fi2011/3084). Vårdföretagarna anser att slutsatserna baseras på en utredning som kan ifrågasättas när det gäller metod, urval och tillvägagångssätt. Vårdföretagarna anser att relevanta slutsatser endast kan dras utifrån en utredning som fokuserar på den privata sektorns kostnadsbild.

Det har också enligt Statskontoret visat sig vara förenat med vissa svårigheter att ta fram mervärdesskattens andel av lokal-kostnaderna, varför det behövs ytterligare analys i denna del. Det kan enligt Statskontoret även finnas anledning att särskilja ersättningen för mervärdesskatt för lokaler från ersättningen för mervärdesskatt för övrig verksamhet.

Den 1 januari 2014 trädde en ändring i 3 kap. 21 § mervärdesskattelagen i kraft som innebär att undantaget från mervärdesskatteplikt för omsättning av luftfartyg endast omfattar sådana luftfartyg som ska användas av flygbolag som huvudsakligen bedriver internationell flygtrafik mot betalning. Ändringen medför att det hos företag som bedriver sjukvård med ambulansflyg uppkommer en ny kostnad i form av ingående mervärdesskatt som inte får dras av.

SKL, flera landsting och Stygruppen för luftburen ambulanssjukvård har i skrivelser till Finansdepartementet (dnr Fi2014/311) framfört att kostnadsökningen för upphandlad verksamhet bedöms vara högre än ersättningsnivåerna i ersättningsförordningen. Den dolda mervärdesskatten har beräknats till att motsvara en kostnadsökning vid upphandling med i genomsnitt 15 procent. I skrivelserna föreslås det att ersättningsnivån för sjukvård med ambulansflyg höjs till 15 procent med verkan fr.o.m. den 1 januari 2014.

Uppdrag att utreda hur ersättningen för dold mervärdesskatt bör utformas

En särskild utredare ska se över av den ersättning som kommuner och landsting får för dold mervärdesskatt vid upphandling av eller bidragsgivning till verksamhet inom sjukvård, tandvård, social omsorg, utbildning och vid hyra av lokal för vissa boendeformer. Utgångspunkten ska vara att förslag till ändringar i regelverket ska vara tydliga, administrativt enkla och rättssäkra samt syfta till konkurrensneutralitet vid valet mellan att bedriva verksamhet i kommunal regi och att göra det i privat regi.

Vad kan vi lära av andra länders kompensationssystem?

De särskilda problem som är förknippade med mervärdesskatt i offentlig sektor i Sverige finns även i andra länder. Flera andra

länder tillämpar särskilda kompensationssystem för mervärdesskattekostnader i offentlig sektor.

Utredaren ska därför presentera en jämförelse mellan olika länders kompensationssystem för mervärdesskatt i offentlig sektor och i sina förslag tillvarata sådan kunskap som bedöms vara till nytta för det svenska systemet.

Ska ersättningen baseras på faktiska kostnader eller beräknas enligt schablon?

En grundläggande fråga är om ersättningen till kommuner och landsting för dold mervärdesskatt ska baseras på en schablonberäkning eller lämnas för de externa utförarnas faktiska kostnader för mervärdesskatt.

Ett alternativ till dagens system är att ersättningen till kommunerna och landstingen ska motsvara de externa utförarnas faktiska mervärdesskattekostnader. Detta måste dock vägas mot dels de administrativa kostnader som ett sådant ersättningssystem kan komma att medföra, dels andra omständigheter av relevans för bedömningen, exempelvis förekomsten av olika valfrihetssystem.

Administrativa kostnader eller andra skäl kan tala mot att ersättningen ska motsvara de faktiska mervärdesskattekostnaderna. Utredaren ska därför även överväga andra alternativ, som att även fortsättningsvis beräkna ersättningen utifrån schablon.

Om ersättningen ska beräknas enligt schablon är ett alternativ att utforma schablonen med utgångspunkt från kommunernas och landstingens faktiska mervärdesskattekostnader för verksamhet i egen regi. Ett annat alternativ är att basera schablonen på de externa utförarnas faktiska mervärdesskattekostnader. Med hänsyn till att mervärdesskattekostnadens andel av den totala kostnaden kan antas variera mellan olika verksamheter ska differentierade ersättningsnivåer övervägas.

Utredaren ska därför

- undersöka mervärdesskattekostnadens andel av den totala kostnaden inom olika verksamheter,
- analysera för- och nackdelar med en ersättning som baseras på de externa utförarnas faktiska mervärdesskattekostnader,

- analysera för- och nackdelar med en schablonersättning som baseras på kommunernas och landstingens mervärdesskattekostnader för verksamhet i egen regi, samt
- analysera för- och nackdelar med en schablonersättning som baseras på de externa utförarnas mervärdesskattekostnader.

Utredaren ska med utgångspunkt i översynen föreslå författningsändringar. Utredaren ska i samband med detta särskilt överväga behovet av övergångsbestämmelser.

Övrigt

Utredaren är oförhindrad att lämna andra förslag till utformning av ersättningen till kommunerna och landstingen för dold mervärdesskatt som kan anses vara motiverade inom ramen för utredningsuppdraget.

Utredaren ska säkerställa att de förslag som presenteras står i överensstämmelse med EU:s regler om statsstöd.

Kostnadsberäkningar, andra konsekvensbeskrivningar och förslag till finansiering ska göras i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474). Utredningen ska särskilt beakta eventuella skillnader i mervärdesskattekostnadernas andel mellan olika verksamheter och mellan verksamhet i kommunal och privat regi.

Uppdragets genomförande och redovisning

Utredaren ska under arbetet på ett lämpligt sätt kommunicera med berörda myndigheter och organisationer, t.ex. Konkurrensverket, Skatteverket och SKL, och med företrädare för privata utförare.

Undersökningen av mervärdesskattekostnadens andel av den totala kostnaden inom verksamhet med ambulansflyg ska genomföras skyndsamt. En bedömning av behovet av och eventuellt förslag till en särskild författningsreglering som avser ersättning för dold mervärdesskatt vid upphandling av sådan verksamhet ska redovisas senast den 15 september 2014.

Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 1 augusti 2015.

(Finansdepartementet)