



Förändringar i kommunkonto- systemet (prop. 2001/02:112)

Sammanfattning

I betänkandet behandlas dels regeringens förslag om en förändrad finansieringsmodell för kommunkontosystemet, dels förslag om ökad kontroll av systemet. Från kommunkontosystemet utbetalas ersättningar som kompenserar kommuner och landsting för ingående mervärdesskatt i icke skattepliktig verksamhet. Systemet finansieras genom att kommuner och landsting betalar avgifter som är avsedda att täcka uttagen. Den föreslagna finansieringsmodellen innebär att avgifterna som kommuner och landsting betalar avskaffas och att uttagen ur systemet sker från statsbudgetens inkomstsida. I samband med omläggningen kommer de generella statsbidragen att justeras ned motsvarande den slopade avgiften. Utskottet gör en precisering angående principerna för finansiering av framtida öknings av uttagen ur kommunkontosystemet. Utvecklingen av uttagens omfattning kommer framöver att vägas in som en faktor i den årliga bedömningen av de generella statsbidragen till kommuner och landsting.

I betänkandet föreslås vissa bestämmelser som möjliggör kontroll i systemet. Riksskatteverket får förelägga kommuner och landsting att lämna uppgifter för kontroll av rätten till ersättning. Om uppgifterna i en ansökan om ersättning behöver kontrolleras genom en avstämning mot räkenskaperna, får Riksskatteverket komma överens med kommunen eller landstinget om att en sådan kontroll skall göras vid besök. Kommuner och landsting skall lämna en årsuppgift efter utgången av varje kalenderår. Riksskatteverket skall få möjlighet att göra revision hos en kommun eller ett landsting. Vidare föreslås att omprövning av ersättningsbeslut får ske inom tre år. Regler om överklagande till allmän förvaltningsdomstol införs. Slutligen föreslås regler om kostnads- och intäktsränta med en räntesats som motsvarar basräntan i skattebetalningslagen (1997:483).

De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2003.

Utskottet ställer sig bakom regeringens förslag. I betänkandet behandlas också 3 motioner med sammanlagt 6 motionsyrkanden som väckts med anledning av propositionen. Därutöver behandlas även ett motionsyrkande som

väckts med anledning av regeringens skrivelse 2001/02:102 Utvecklingen i den kommunala sektorn. Utskottet avstyrker samtliga motionsyrkanden.

I betänkandet finns fyra reservationer.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Innehållsförteckning.....	3
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	4
Redogörelse för ärendet	6
Ärendet och dess beredning	6
Utskottets överväganden	7
1. Förändrad finansiering av kommunkontosystemet.....	7
2. Åtgärder för förbättrad kontroll.....	9
3. Finansiering av kontrollåtgärderna.....	12
4. Förenkling av administration och kontroll	13
5. Konkurrensneutralitet.....	14
Reservationer	16
1. Förändrad finansiering av kommunkontosystemet – punkt 1 (m, kd, c, fp).....	16
2. Finansiering av kontrollåtgärderna – punkt 3 (kd, c).....	16
3. Förenkling av administration och kontroll – punkt 4 (c).....	17
4. Konkurrensneutralitet – punkt 5 (m, kd, c, fp)	17
Bilagor	
1. Förteckning över behandlade förslag	19
Propositionen	19
Följdmotioner.....	19
Motion väckt med anledning av regeringens skrivelse 2001/02:102.....	20
2. Regeringens lagförslag.....	21

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Förändrad finansiering av kommunkontosystemet

Riksdagen godkänner regeringens förslag om riktlinjer för ny finansiering av kommunkontosystemet. Därmed bifaller riksdagen proposition 2001/02:112 yrkande 1.

Reservation 1 (m, kd, c, fp)

2. Åtgärder för förbättrad kontroll

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1995:1518) om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting, lag om ändring i lagen (2002:38) om ändring i lagen (1995:1518) om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting, lag om ändring i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m. samt lag om ändring i skattebetalningslagen (1997:483). Därmed bifaller riksdagen proposition 2001/02:112 yrkandena 2.1–2.4.

3. Finansiering av kontrollåtgärderna

Riksdagen avslår motion
2001/02:Fi25 av Rolf Kenneryd m.fl. (c) yrkande 2.

Reservation 2 (kd, c)

4. Förenkling av administration och kontroll

Riksdagen avslår motion
2001/02:Fi25 av Rolf Kenneryd m.fl. (c) yrkande 3.

Reservation 3 (c)

5. Konkurrensneutralitet

Riksdagen avslår motionerna
2001/02:Fi23 av Per Landgren m.fl. (kd),
2001/02:Fi24 av Gunnar Hökmark m.fl. (m),
2001/02:Fi25 av Rolf Kenneryd m.fl. (c) yrkande 1 samt
2001/02:Fi48 av Karin Pilsäter m.fl. (fp) yrkande 12.

Reservation 4 (m, kd, c, fp)

Stockholm den 16 maj 2002

På finansutskottets vägnar

Jan Bergqvist

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Jan Bergqvist (s), Mats Odell (kd), Gunnar Hökmark (m), Bengt Silfverstrand (s), Lisbet Calner (s), Lennart Hedquist (m), Sonia Karlsson (s), Anna Åkerhielm (m), Carin Lundberg (s), Kjell Nordström (s), Siv Holma (v), Per Landgren (kd), Gunnar Axén (m), Yvonne Ruwaida (mp), Karin Pilsäter (fp), Lars Bäckström (v) och Agne Hansson (c).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 26 oktober 2000 att tillsätta en arbetsgrupp inom Finansdepartementet med uppgift att se över kommunkontosystemet. Arbetsgruppens uppdrag bestod i att analysera och belysa frågan om finansieringen av systemet, belysa de omfördelningseffekter systemet ger upphov till samt att ta fram alternativa modeller för att hantera frågan om återbetalning av ingående mervärdesskatt. Arbetsgruppen överlämnade i maj 2001 rapporten Finansieringen av Kommunkontosystemet – en översyn (Ds 2001:30). Rapporten har remissbehandlats och det hölls ett remissmöte den 1 juni 2001.

Den 21 december 2000 bemyndigade regeringen det statsråd som ansvarar för frågor om kommunal ekonomi att tillkalla en särskild utredare med uppgift att utreda frågan om kontroll och omprövning av beslut om utbetalning i kommunkontosystemet. Med stöd av bemyndigandet förordnades samma dag en särskild utredare. I juni 2001 överlämnade utredaren betänkandet Kontroll i kommunkontosystemet (SOU 2001:50). Betänkandet har remissbehandlats.

Förslagen i propositionen har tagits fram i samråd med Vänsterpartiet och Miljöpartiet.

Under beredningen har två skrivelser, en från Kommun- och Landstingsförbunden samt en från Västerås och Eskilstuna kommuner, inkommit till utskottet.

Remiss till Lagrådet

De föreslagna nya bestämmelserna om överklagande i lagen (1995:1518) om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting och om efterbeskattning i skattebetalningslagen (1997:483) tillhör det område som normalt bör granskas av Lagrådet. I den först nämnda lagen föreslås bl.a. att prövningstillstånd krävs för att kammarrätten skall få pröva beslut av länsrätten. Krav på prövningstillstånd är numera huvudregel vid överklagande hos kammarrätten. Bestämmelsen är av så enkel beskaffenhet att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse. Detsamma gäller den föreslagna ändringen i skattebetalningslagen.

Förslagen i motionerna återges i *bilaga 1*.

Lagförslagen fogas till betänkandet som *bilaga 2*.

Utskottets överväganden

1. Förändrad finansiering av kommunkontosystemet

Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker regeringens förslag i proposition 2001/02:112 yrkande 1 om förändrad finansiering av kommuners och landstings ersättning för mervärdesskatt i icke skattepliktig verksamhet. Förslaget innebär att ersättningen redovisas på statsbudgetens inkomstsida samtidigt som de generella statsbidragen reduceras.

Jämför reservation 1 (m, kd, c, fp).

Propositionen

Regeringen pekar i propositionen på att dagens kommunkontosystem har brister. Systemet medför vissa oönskade omfördelningseffekter mellan kommuner och mellan landsting. Riksrevisionsverkets kartläggning av omfördelningseffekterna av systemet (RRV 2001:6) visar att kommunkontosystemet av allt att döma föranleder en systematisk och långsiktig omfördelning av medel mellan kommuner. Avgiften till systemet försämrar dessutom kommunernas planeringsförutsättningar. Den avgift som kommuner och landsting betalar till systemet fastställs av RSV senast den 10 september. Om avgiften avviker från den förväntade kan detta innebära att omprioriteringar måste göras i ett sent skede av budgetprocessen. Avgiften sätts utifrån en prognos över de totala uttagen ur systemet, vilket gör det svårt att undvika att över- eller underskott uppstår. Den sista december 2000 skrev staten av en fordran på kommunsektorn på 3,8 mdkr som uppstått genom att avgifterna under en rad år varit lägre än uttagen.

Syftet med kommunkontosystemet är att åstadkomma konkurrensneutralitet i kommunernas och landstingens val mellan entreprenad och egen regi inom verksamhet som inte medför skattskyldighet. Regeringen konstaterar i propositionen att systemet löser de flesta, men inte alla, problem med denna konkurrensneutralitet.

Regeringen föreslår nu att kommunernas och landstingens ersättning för ingående moms i icke skattepliktig verksamhet redovisas på statsbudgetens inkomstsida. Detta innebär att ersättningarna hanteras på motsvarande sätt som inom det ordinarie momssystemet. Avgiften som kommuner och landsting betalar till systemet föreslås avskaffas. Förslaget innebär att problemen för kommunernas budgetarbete med sena besked om avgiften försvinner, liksom problemen med över- och underskott i systemet. Beträffande omför-

delningseffekterna skriver regeringen att problemen med att nya sådana effekter uppstår försvinner genom den föreslagna finansieringen.

För att finansiera den avskaffade momsavgiften föreslås att det generella statsbidraget sänks. Utgångspunkten för den föreslagna finansieringsmodellen är att kostnaderna för mervärdesskatt i icke skattepliktig verksamhet även i framtiden skall bäras av kommuner och landsting.

Utgångspunkten för sänkningen av statsbidragen är att den skall baseras på kostnadsnivån för uttagen föregående år. Detta enligt samma princip som användes när systemet infördes 1996, och statsbidragen höjdes med 23 miljarder kronor.

Regeringen avser att i budgetpropositionen för 2003 föreslå en preliminär sänkning baserad på avgiften för 2002 vilken uppgår till ca 31 miljarder kronor. I samband med att kommunkontosystemet infördes 1996 gjordes en uppjustering av statsbidraget baserat på kostnadsnivån på uttagen åren innan. Den preliminära justering som kommer att föreslås i budgetpropositionen för 2003 skall göras enligt samma princip, dvs. sänkningen av statsbidragen kommer att baseras på avgiften för 2002. I början av 2003 finns de definitiva beloppen och en slutreglering kan då göras av statsbidragen för 2004.

Kommuner och landsting skall enligt propositionen som princip även framöver bära kostnaderna för moms i icke skattepliktig verksamhet. Omläggningen innebär dock att eventuella framtida volymökningar inom systemet leder till minskade inkomster för staten, i stället för som nu ökade avgifter för kommunsektorn. För att principen att kostnaderna för mervärdesskatt i icke skattepliktig verksamhet skall bäras av kommuner och landsting inte skall urholkas i takt med stigande volym, kommer utvecklingen av uttagen ur systemet att vägas in i den årliga bedömningen av de generella statsbidragen.

Regeringen kommer också att föreslå att utgiftstaket sänks genom en teknisk justering med ett belopp som motsvarar sänkningen av statsbidraget.

Finansutskottets ställningstagande

I propositionen föreslår regeringen en ny finansieringsmodell för kommunernas och landstingens kostnader för mervärdesskatt i icke skattepliktig verksamhet.

Enligt finansutskottets bedömning leder propositionens förslag till väsentliga förbättringar. Genom att de avgifter som kommuner och landsting betalar in till systemet tas bort förbättras planeringsförutsättningarna för sektorn avsevärt. Genom att avgifterna tas bort försvinner också problemet med att nya omfördelningseffekter uppstår.

I det nya systemet kommer en eventuell fortsättning av volymökningen i kommunkontosystemet att leda till en inkomstminskning för staten i stället för en avgiftsökning för kommunsektorn. Regeringen har i propositionen angivit att utgångspunkten för den föreslagna finansieringsmodellen är att kostnaderna för mervärdesskatt i icke skattepliktig verksamhet även i framtiden skall bäras av kommuner och landsting. Regeringen har därför också föreslagit att statsbidragen preliminärt skall räknas ned med 31 miljarder kronor för 2003.

Utskottet kan ställa sig bakom denna nedräkning av statsbidragen för 2003 med 31 miljarder kronor. När det gäller det inkomstbortfall för staten som skulle följa av framtida ökningar av uttagen ur systemet vill utskottet emellertid framhålla att det inte kan vara en utgångspunkt för fastställande av statsbidragen att detta inkomstbortfall skall finansieras av kommuner och landsting genom en reduktion av statsbidragen.

Utskottet vill i stället framhålla att huvudprincipen enligt propositionen är att det skall införas en statlig finansiering av kommunkontosystemet, vilket innebär att uttagen från systemet sker över statsbudgetens inkomstsida.

Utskottet konstaterar dock samtidigt att staten har ett berättigat intresse av att göra samlade bedömningar av det samhällsekonomiska utrymmet för den kommunala konsumtionen. Vid eventuella framtida ökningar av uttagen ur systemet till följd av volymförändringar i kommunkontosystemet bör behovet av förändrade statsbidrag därför ses i ett större sammanhang och ingå som en del av en helhetsbedömning av kommunsektorns behov av statsbidrag. Ökade uttag ur kommunkontosystemet kan därvid vara en återhållande faktor för statsbidragens utveckling. I en helhetsbedömning bör hänsyn även tas till eventuella omfördelningseffekter mellan kommuner och mellan landsting.

Utskottet anser att redovisningen av beräkningen av de generella statsbidragen bör göras på ett sådant sätt att det klart framgår hur statsbidragen påverkats av förändrade uttag ur kommunkontosystemet. Därmed blir det också möjligt för riksdagen att bedöma hur kostnaderna för mervärdesskatt i icke skattepliktig verksamhet bör fördelas mellan kommunsektorn och staten.

Med den precisering som utskottet ovan gjort angående principerna för finansieringen av framtida ökningar av uttagen ur kommunkontosystemet och med understrykande av att huvudprincipen är en statlig finansiering av kommunkontosystemet tillstyrker utskottet regeringens förslag till nya riktlinjer för finansiering av kommunkontosystemet. Utskottet tillstyrker därmed yrkande 1 i proposition 2001/02:112, dvs. propositionens första dels-sats.

2. Åtgärder för förbättrad kontroll

Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker propositionens förslag om att förbättra möjligheterna till kontroll inom kommunkontosystemet.

Propositionen

I dag saknas en kontrollfunktion i kommunkontosystemet. Riksskatteverket kan inte göra någon materiell prövning av en ansökan om ersättning eftersom det saknas lagstöd för detta. Även möjligheterna till formell prövning är begränsade. Möjligheter till omprövning och rättelse kan bara göras vid uppenbara felaktigheter i beslut. Kontrollmöjligheter skulle öka systemets trovär-

dighet och underlätta en mer enhetlig tolkning av systemet. Sammantaget anser regeringen att möjligheterna till kontroll i systemet behöver förbättras.

Förutsättningar för rätt till ersättning

Det råder i dag viss otydlighet kring vilken mervärdesskatt som kommuner och landsting kan söka ersättning för ur kommunkontosystemet. Lagen stadgar att rätt till ersättning ges för sådan mervärdesskatt *som inte dragits av* enligt mervärdesskattelagen. Av förarbeten framgår dock att avsikten var att ersättning skulle kunna sökas för sådan mervärdesskatt *som inte är avdrags-gill* enligt mervärdesskattelagen, men detta har inte kommit till tydligt uttryck i lagtexten. Detta kan innebära att mervärdesskatt som borde redovisas mot det ordinarie mervärdesskattesystemet i stället redovisas mot kommunkontosystemet. För att förtydliga gränsen mellan de båda systemen föreslår nu regeringen en lagändring i enlighet med förarbetenas intentioner. För de fall det inte går att fastställa vilket system mervärdesskatten skall redovisas mot får en schablonfördelning användas. För att inte orsaka kommunerna betungande administrativt merarbete föreslår regeringen att kommunerna skall få använda en schablon i sådana fall då fördelningen mellan de båda systemen inte går att fastställa.

Ansökningens innehåll och uppgiftsskyldighet för kommuner och landsting

Regeringen föreslår att ansökan om ersättning från kommunkontosystemet skall lämnas enligt fastställt formulär senast två år efter utgången av det kalenderår ersättningen avser, annars anses ersättningen ha fastställts till noll kronor. Skulle ansökan komma senare så kan detta omprövas. På så sätt behålls i praktiken en generös ansökningstid. För att förbättra möjligheterna till kontroll av utbetalningar och öka möjligheterna att följa utvecklingen på kontona bör kommunerna lämna uppgifter om de verksamheter från vilka mervärdesskattekostnaderna härrör i samband med ansökan. Riksskatteverket ges också rätt att förelägga kommunerna att lämna sådan information. Riksskatteverket bör ges möjlighet att vid ett besök i kommunen kontrollera uppgifter i en ansökan genom att stämma av mot kommunens räkenskaper. En skattemyndighet skall också ha rätt att genomföra besöket på Riksskatteverkets uppdrag.

Årsuppgift

Efter utgången av året skall kommunerna, enligt regeringens förslag, lämna årsuppgift till Riksskatteverket, dels om den mervärdesskatt som inte får dras av enligt mervärdesskattelagen, dels om schablonbelopp som ersätts från kommunkontosystemet. En sådan kontrolluppgift ger information om huruvida kommunens bokföring överensstämmer med de belopp som betalats ut till kommunen från kommunkontosystemet. Årsuppgiften skall vara under-tecknad. För att minimera det extra arbete som årsuppgiften innebär för

kommunen bör uppgiftslämnandet så långt som möjligt anpassas till de tider som gäller för den årliga revisionen.

Fördjupad utredning – revision

Redovisningen av mervärdesskatt i kommunkontosystemet bör likställas med redovisningen i det ordinarie mervärdesskattesystemet. Revisionsreglerna för kommunkontosystemet bör också knytas an till bestämmelserna i skattebetalningslagen. Enligt denna lag får skattemyndigheten besluta om skatterevision för att kontrollera att deklara- och annan uppgiftsskyldighet fullgjorts riktigt och fullständigt eller att förutsättningar finns att fullgöra uppgiftsskyldighet som kan antas uppkomma. Regeringen föreslår nu att lagen om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting får motsvarande regler. Riksskatteverket ges ansvar för kontrollen av kommunkontosystemet på samma sätt som man har ansvaret för det ordinarie momssystemet. Riksskatteverket får dock uppdra åt en skattemyndighet att utföra revisionen. En bestämmelse föreslås också införas om att kommunen skall vara Riksskatteverket behjälpligt vid revisionen.

Omprövning

Beslut om utbetalning ur kommunkontosystemet fattas i dag i huvudsak med stöd av förvaltningslagen där omprövning bara kan göras om ett beslut är uppenbart felaktigt. Bland annat de föreslagna revisionsreglerna ställer dock krav på ökade möjligheter till omprövning så att fel som framkommer vid revision kan rättas. Sådana bestämmelser finns bl.a. i 4 kap. taxeringslagen (1990:324) och i 21 kap. skattebetalningslagen (1997:483). Regeringen föreslår att omprövning får ske på kommunens initiativ inom tre år efter utgången av det år ersättningen avser och i vissa fall även efter denna tid. Regeringen föreslår också att efterbeskattning skall kunna ske i vissa fall samt regler kring vilka ersättningsperioder ett omprövningsbeslut skall hänföras till.

Överklagande

I likhet med vad som gäller i det ordinarie mervärdesskattesystemet bör beslut om revision inte vara överklagbara. Inte heller beslut att förelägga en kommun att lämna uppgift som behövs för att kontrollera rätten till ersättning bör gå att överklaga. Övriga beslut bör kunna överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Överklagande av länsrättens beslut tas upp till prövning endast om kammarrätten meddelat prövningstillstånd. Regeringen föreslår också att ett ersättningsbeslut skall gälla genast om inte annat föreskrivs särskilt.

Räntor

De föreslagna revisions- och omprövningsreglerna motiverar att kostnads- och intäktsränta tillämpas i kommunkontosystemet för att skapa neutralitet i systemet. Räntesatsen bör vara så stabil som möjligt och regeringen föreslår därför att den skall motsvara basräntan i skattebetalningslagen.

Samtliga förslag föreslås träda i kraft den 1 januari 2003.

Finansutskottets ställningstagande

Enligt utskottets uppfattning finns starka skäl som talar för att kontrollmöjligheterna inom kommunkontosystemet bör förstärkas. Möjligheterna för beslutsmyndigheten att i dag kontrollera underlaget för kommunernas ansökan om utbetalning ur systemet liksom ompröva tidigare beslut är mycket begränsade, trots att systemet omsätter över 30 miljarder kronor årligen. Även möjligheterna till rättelser av tidigare beslut är mycket begränsade. En förbättrad kontroll skulle också bidra till att tydliggöra eventuella brister i systemet och skapa förutsättningar för en enhetligare tillämpning av systemet. Detta skulle sannolikt också öka systemets trovärdighet.

Med det anförda tillstyrker utskottet regeringens förslag i proposition 2001/02:112 yrkandena 2.1–2.4, dvs. propositionens andra dels-sats.

3. Finansiering av kontrollåtgärderna

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker ett motionsförslag om att kostnaderna för administration av kontrollen av kommunkontosystemet skall finansieras av staten.

Jämför reservation 2 (kd, c).

Propositionen

Förslagen om kontroll av kommunkontosystemet beräknas ge ökade kostnader för skatteförvaltningen med högst 3 miljoner kronor. Eftersom de ökade kostnaderna avser hanteringen av kommunkontosystemet kommer de att finansieras genom en justering av nivån på de generella statsbidragen. Justeringen kommer att göras i samband med den minskning av statsbidragen på ca 31 miljarder kronor som föranleds av den föreslagna finansieringsmodellen.

Motionen

I motion Fi25 (c) framhålls att den skärpta kontrollen kommer att medföra ökade kostnader för såväl kommuner och landsting som för skatteförvaltningen. Eftersom den ökade kontrollen ligger i statens intresse bör den också finansieras av staten, och inte genom en nedjustering av statsbidragen till kommuner och landsting framhåller motionärerna (yrkande 2).

Finansutskottets ställningstagande

Enligt utskottets uppfattning bör det ligga i allas intresse att redovisningen av mervärdesskatt i kommunkontosystemet görs på ett korrekt sätt. Tyvärr har

det dock förekommit felaktigheter i redovisningen som visar att en ökad kontroll av systemet är motiverad i avvaktan på att samtliga kommuner och landsting har utvecklat redovisningssystem som svarar mot högt ställda krav på korrekt redovisning av mervärdesskatt i kommunkontosystemet. Utskottet anser mot denna bakgrund att det kan finnas skäl att öka kontrollen. Hur kostnaden skall fördelas får övervägas i samband med budgetbehandlingen under hösten 2002.

Med det anförda avstyrker utskottet motion Fi25 (c) yrkande 2.

4. Förenkling av administration och kontroll

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker ett motionsförslag om att utreda möjligheterna för kommuner och landsting att dra av ingående mervärdesskatt i ett och samma mervärdesskattesystem.

Jämför reservation 3 (c).

Motionen

Motionärerna anser i motion Fi25 (c) att den naturliga fortsättningen på att staten tar över finansieringen av kommunkontosystemet är att inleda ett arbete med att förenkla administrationen och kontrollen av systemet. Inriktningen bör vara att söka möjligheter för kommuner och landsting att dra av ingående moms i ett och samma statligt finansierade system (yrkande 3).

Finansutskottets ställningstagande

För att skapa konkurrensneutralitet i valet mellan att upphandla icke skattepliktiga tjänster från externa entreprenörer eller producera dem i egen regi, infördes 1991 en generell avdragsrätt för ingående mervärdesskatt för kommuner och landsting i det ordinarie mervärdesskattesystemet. Vid Sveriges inträde i EU var dock denna avdragsrätt inte möjlig att behålla eftersom den stred mot EG:s sjätte mervärdesskattedirektiv. Kommunkontosystemet infördes 1996 för att inom ramen för EG:s mervärdesskatteregler så långt som möjligt ändå upprätthålla konkurrensneutraliteten.

En förändring av kommunkontosystemet med den inriktning som motionärerna förespråkar förutsätter en förändring av EG:s sjätte mervärdesskattedirektiv. Denna fråga behandlades av utskottet hösten 2000 (bet. 2000/01:FiU3 s. 20–24). Utskottet ställde sig då bakom regeringens bedömning att en förändring av direktivet inte var rimlig inom en överskådlig framtid, och skrev vidare att man utgick från att regeringen bevakar möjligheterna till förändringar av direktivet i framtiden.

Utskottet anser inte att det finns förutsättningar att inleda en sådan utredning som motionärerna önskar.

Med det anförda avstyrker utskottet motion Fi25 (c) yrkande 3.

5. Konkurrensneutralitet

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker motionsförslag om att begära utredning av kommunkontosystemets förmåga att skapa konkurrensneutralitet. Utskottet avstyrker också motionsförslag om att tillkännage för regeringen att den bör verka för en förändring av EG:s sjätte mervärdeskattedirektiv.

Jämför reservation 4 (m, kd, c, fp).

Propositionen

Regeringen skriver i propositionen att kommunkontosystemet löser merparten av de konkurrensneutralitetsproblem inom kommunsektorn som momsbestämmelserna skapar. Det finns dock återstående problem. Regeringen nämner att inläsningseffekter kan uppstå för privata huvudentreprenörer som inte får dra av moms som underentreprenörer debiterar. Regeringen nämner också problemen då privat och offentlig verksamhet konkurrerar inom verksamhet som inte medför skattskyldighet. Detta problem har särskilt uppmärksammats inom tandvården.

Propositionen innehåller inga förslag som har någon effekt på kommunkontosystemets förmåga att skapa konkurrensneutralitet.

Motionerna

I motion Fi24 (m) påpekas att propositionen inte innehåller några förslag för att rätta till kommunkontosystemets snedvridande effekter, trots att regeringen redan för två år sedan aviserade att man avsåg att ytterligare analysera behovet av sådana förändringar. Motionärerna anser att missgynnandet av privata entreprenörer tillåts fortgå och föreslår ett tillkännagivande om att regeringen bör verka för att EG:s sjätte momsdirektiv förändras så att det blir möjligt att uppnå rättvisa konkurrensvillkor mellan privat och offentligt driven verksamhet.

Kristdemokraterna anser i motion Fi23 (kd) att det är otillräckligt att som regeringen gör – bara konstatera att det föreligger problem med konkurrensneutraliteten utan att göra något åt dem – och föreslår att regeringen skall utreda alternativ för att rätta till problemen. Motionärerna anser att möjligheten att införa s.k. uttagsbeskattnings inom kommunkontosystemet behöver utredas.

I dag finns ett antal problem med konkurrenssnedvridning mellan privat och offentlig verksamhet, t.ex. för privata huvudentreprenörer, som inte åtgärdas av regeringen i den aktuella propositionen. Centerpartiet anser i mot-

ion Fi25 (c) att regeringen bör lämna förslag som åstadkommer den konkurrensneutralitet som kommunkontosystemet syftar till.

Folkpartiet anför i motion Fi48 (fp) att förändringarna som föreslås i propositionen inte löser de problem som finns med kommunkontosystemet. Systemet behöver reformeras för att uppnå konkurrensneutralitet såväl mellan kommuner som mellan kommunalt finansierad verksamhet i privat respektive egen regi (yrkande 12).

Finansutskottets ställningstagande

Regeringen aviserade våren 2000 i proposition 1999/2000:115 att man avsåg att återkomma med ett uppdrag om att analysera systemets effekter när det gäller konkurrensneutraliteten. I föreliggande proposition upprepar regeringen denna avsikt. Det finns därför enligt utskottets mening inte någon anledning att begära en utredning om kommunkontosystemets effekter på konkurrensneutraliteten.

Beträffande en förändring av EG:s sjätte mervärdesskattedirektiv uttalade utskottet hösten 2000 (bet. 2000/01:FiU3 s. 20–24) att en förändring av direktivet inte var rimlig inom en överskådlig framtid, och att utskottet utgick från att regeringen bevakar möjligheterna till förändringar av direktivet i framtiden. Utskottet ser ingen anledning att för närvarande göra några ytterligare uttalanden i frågan.

Med det anförda avstyrker utskottet motion Fi23 (kd), Fi24 (m), Fi25 (c) yrkande 1 och Fi48 (fp) yrkande 12:

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges inom parentes vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

1. Förändrad finansiering av kommunkontosystemet – punkt 1 (m, kd, c, fp)

av Mats Odell (kd), Gunnar Hökmark (m), Lennart Hedquist (m), Anna Åkerhielm (m), Per Landgren (kd), Gunnar Axén (m), Karin Pilsäter (fp) och Agne Hansson (c).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 1 borde ha följande lydelse:
Riksdagen godkänner utskottets förslag om riktlinjer för ny finansiering av kommunkontosystemet. Därmed bifaller riksdagen delvis proposition 2001/02:112 yrkande 1.

Ställningstagande

Vi delar utskottsmajoritetens uppfattning men anser att sista stycket borde ha följande lydelse:

Med den precisering som utskottet ovan gjort angående principerna för finansieringen av framtida ökningar av uttagen ur kommunkontosystemet och med understrykande av att huvudprincipen är en statlig finansiering av kommunkontosystemet tillstyrker utskottet delvis regeringens förslag till nya riktlinjer för finansiering av kommunkontosystemet. Utskottet tillstyrker därmed delvis yrkande 1 i proposition 2001/02:112, dvs. propositionens första dels-sats.

2. Finansiering av kontrollåtgärderna – punkt 3 (kd, c)

av Mats Odell (kd), Per Landgren (kd) och Agne Hansson (c).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 3 borde ha följande lydelse:
Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservation 2. Därmed bifaller riksdagen motion 2001/02:Fi25 av Rolf Kenneryd m.fl. (c) yrkande 2.

Ställningstagande

Den ökade administrationen och kontrollen som följer av förslagen i detta betänkande kommer att medföra högre kostnader för såväl kommuner och landsting som skatteförvaltningen. Den ökade kontrollen ligger i statens in-

tresse och därför anser vi att staten, och inte kommuner och landsting, skall stå för de ökade kostnaderna.

Med det anförda föreslår vi att riksdagen bifaller motion Fi25 (c) yrkande 2.

3. Förenkling av administration och kontroll – punkt 4 (c)

av Agne Hansson (c).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att utskottets förslag under punkt 4 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservation 2. Därmed bifaller riksdagen motion 2001/02:Fi25 av Rolf Kenneryd m.fl. (c) yrkande 3.

Ställningstagande

Jag anser att regeringen bör inleda ett arbete med att förenkla kontrollen och administrationen av kommunkontosystemet. Inriktningen på ett sådant arbete bör vara att söka möjligheter för kommuner och landsting att kunna dra av ingående mervärdesskatt i ett och samma statligt finansierade system.

Med det anförda föreslår jag att riksdagen bifaller motion Fi25 (c) yrkande 3.

4. Konkurrensneutralitet – punkt 5 (m, kd, c, fp)

av Mats Odell (kd), Gunnar Hökmark (m), Lennart Hedquist (m), Anna Åkerhielm (m), Per Landgren (kd), Gunnar Axén (m), Karin Pilsäter (fp) och Agne Hansson (c).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 5 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservation 4. Därmed bifaller riksdagen delvis motionerna 2001/02:Fi24 av Gunnar Hökmark m.fl. (m)
2001/02:Fi23 Per Landgren m.fl. (kd)
2001/02:Fi25 av Rolf Kenneryd m.fl. (c) yrkande 1 samt
2001/02:Fi48 av Karin Pilsäter m.fl. (fp) yrkande 12.

Ställningstagande

Huvudproblemet med kommunkontosystemet är enligt vår uppfattning att det inte fullt ut åstadkommer den konkurrensneutralitet som det syftar till. Problemet tar sig flera uttryck, bl.a. i form av inlåsnings effekter för huvudentreprenörer, som inte kan dra av mervärdesskatt som underentreprenörer debiterar, och att de schablonersättningar som tillämpas i systemet inte alltid motsvarar den verkliga mervärdesskatten. Vi anser att det är oacceptabelt att pri-

vata entreprenörer som arbetar med välfärdstjänster inte får verka på samma villkor som gäller offentliga tjänsteproducenter.

I propositionen konstaterar regeringen att det finns problem med konkurrensneutraliteten men föreslår ändå inget för att åstadkomma en lösning på problemen. Detta är givetvis högst otillfredsställande.

Problemen med kommunkontosystemets konkurrenssnedvridande effekter uppmärksammades redan 1999 i en statlig utredning (SOU 1999:133), och regeringen aviserade för två år sedan (prop. 1999/2000:115) att man avsåg att analysera frågan ytterligare. Det är anmärkningsvärt att regeringen trots detta fortfarande väljer att inte ta tag i frågan.

Vi anser att regeringen utan dröjsmål bör utreda frågan om kommunkontosystemets effekter på konkurrensneutraliteten mellan verksamhet i egen regi och på entreprenad, i syfte att så snart som möjligt återkomma till riksdagen med förslag som fullt ut skapar konkurrensneutralitet. Detta bör riksdagen tillkännage för regeringen som sin mening.

Med det anförda föreslår vi att riksdagen delvis bifaller motionerna Fi23 (kd), Fi24 (m), Fi25 (c) yrkande 1 och Fi48 (fp) yrkande 12.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Regeringen föreslår att riksdagen

1. *dels* godkänner riktlinjerna för ny finansiering av kommunkontosystemet (avsnitt 5.2),
2. *dels* antar regeringens förslag till
 - 2.1 lag om ändring i lagen (1995:1518) om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting,
 - 2.2 lag om ändring i lagen (2002:38) om ändring i lagen (1995:1518) om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting,
 - 2.3 lag om ändring i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.,
 - 2.4 lag om ändring i skattebetalningslagen (1997:483).

Följdmotioner

2001/02:Fi23 av Per Landgren m.fl. (kd):

Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till ändring av kommunkontosystemet och momsreglerna så att problemen med den bristande konkurrensneutraliteten undanröjs, i enlighet med vad som anförs i motionen.

2001/02:Fi24 av Gunnar Hökmark m.fl. (m):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om behovet av att uppnå konkurrensneutralitet mellan offentligt och privat driven verksamhet.

2001/02:Fi25 av Rolf Kenneryd m.fl. (c):

1. Riksdagen begär att regeringen återkommer med förslag som åstadkommer den konkurrensneutralitet mellan verksamhet i egen regi och entreprenad som kommunkontosystemet syftar till.
2. Riksdagen beslutar att staten och inte kommuner och landsting skall stå för de ökade kostnader som förslagen i propositionen medför för skattemyndigheten.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om förenklingar av regelverk och administration av kommunkontosystemet.

Motion väckt med anledning av regeringens skrivelse 2001/02:102

2001/02:Fi48 av Karin Pilsäter m.fl. (fp):

12. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om reform av kommunkontosystemet för att åstadkomma konkurrensneutralitet.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

