

Prosjektnummer 15404

Merverdiavgiftskompensasjon – vurdering av endret praksis i Skatteetaten

KORTVERSJON

Utarbeidet av EY på oppdrag for KS

Ansvarlig partner: Advokat John Olav Auran

Larvik, 15. februar 2016



Oppdraget

EY har på oppdrag for KS foretatt en vurdering av rettsgrunnlaget for Skatteetatens lovfortolkningspraksis av momskompensasjon innenfor kommunale boliger og kommunale kulturhus, samt foretatt en overordnet økonomisk analyse av konsekvensene. Rapporten tar for seg forskjellene mellom Skatteetatens og kommunenes praksis.

Avgrensning og metode

Det er benyttet en kombinasjon av casestudier av enkeltkommuner og aggregering ved hjelp av KOSTRA-tall.

Det er foretatt følgende overordnede avgrensninger:

- ▶ Tema:
 - Kommunale boliger
 - Kommunale kulturhus
- ▶ Tidsavgrensning:
 - 2006-2015 for kommunale boliger
 - 2008-2015 for kulturhus
- ▶ Regnskapsavgrensning:
 - Kun investeringsutgifter

Hovedspørsmål

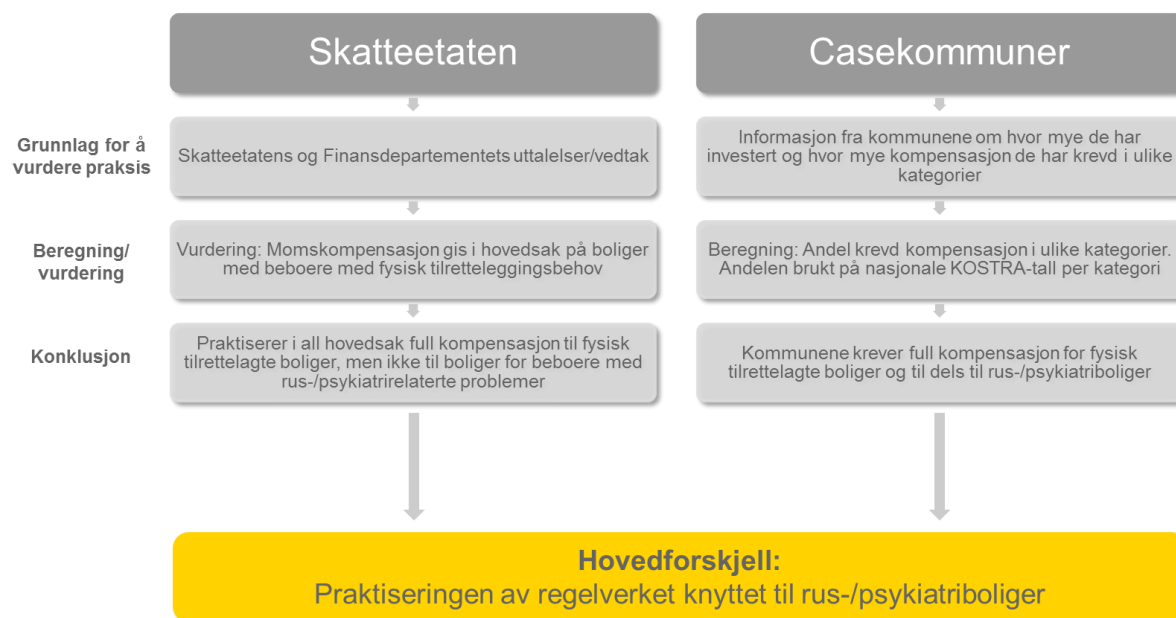
Hovedforskjellene i Skatteetatens og kommunenes fortolkning av regelverket er knyttet til innholdet i begrepene «sosiale formål» og «økonomisk aktivitet i konkurranse med andre».



Hovedutfordringen for kommunen er å praktisere dette regelverket ved oppføring og vedlikehold av kommunale boliger og å forstå hvordan konkurranseunntaket påvirker kompensasjon for merverdiavgift ved oppføring og drift av kulturhus.

Kommunale boliger

Hovedforskjellen innenfor boligområdet er praktiseringen av regelverket på rus-/psykiatriboliger. Kommunene krever momskompensasjon for flere boliger enn det Skatteetaten vurderer er kompensasjonsberettiget. Skatteetatens og casekommunenes grunnlag og beregninger/vurderinger er oppsummert i figuren nedenfor.



- ▶ Skatteetatens praktisering:
 - Gir momskompensasjon for kommunale boliger som er fysisk tilrettelagt for beboere med behov for slike tilpasninger på grunn av alder eller funksjonshemninger
 - Gir i all hovedsak ikke momskompensasjon for boliger som er tilrettelagt for sosiale formål

- ▶ Casekommunenes praktisering:
 - Tolker regelverket annerledes enn Skatteetaten
 - Kommunene krever momskompensasjon knyttet til flere kommunale boliger enn det Skatteetaten aksepterer
 - Dette dreier seg hovedsakelig om boliger for brukere med rusmiddelmissbruk eller psykiske lidelser
 - Kommunene krever lite/ingen momskompensasjon for boliger knyttet til flyktninger, «ordinære» sosiale boliger og boliger til økonomisk vanskeligstilte, og kommunenes oppfatning av regelverket er mer lik Skatteetatens praktisering innenfor disse boligtypene
 - Økonomiske beregninger viser at kommunene i Norge til sammen kan ha mottatt momskompensasjon på omkring 1,9 milliarder kroner knyttet til boliger som Skatteetaten ikke anser som kompensasjonsberettiget

- ▶ EY sin vurdering:
 - Skatteetatens tolkning og praktisering av regelverket for streng.
 - I tillegg er Skatteetatens krav om dokumentasjon om enkeltvedtak svært vanskelig å praktisere for kommunene.

Kulturhus

Hovedforskjellen innenfor kulturhus er forståelsen av begrepet «økonomisk aktivitet i konkurranse med andre» (konkurranseunntaket). Kommunene krever momskompensasjon for langt mer enn det Skatteetaten mener er kompensasjonsberettiget, særlig innenfor store kulturhus. Skatteetatens og casekommunenes grunnlag og beregninger/vurderinger er oppsummert i figuren nedenfor.



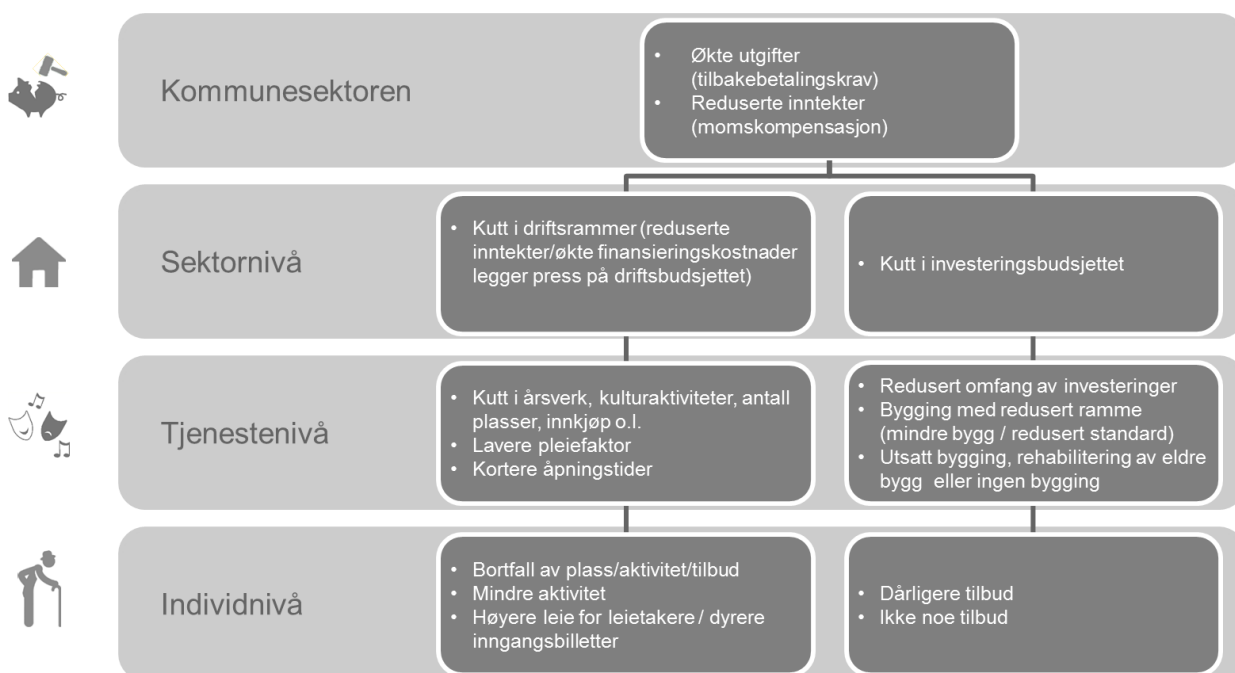
- ▶ Skatteetatens praktisering:
 - «Økonomisk aktivitet i konkurranse med andre» tolkes svært bredt, bredere enn det som ble lagt til grunn i lovens forarbeider
 - Praksis fra kulturhussakene i Kristiansand og Stavanger viser at tilnærmet «all» aktivitet i kulturhusene anses å være økonomisk aktivitet i konkurranse med andre
- ▶ Casekommunenes praktisering:
 - Casekommunenes praktisering viser at kommunene krever kompensasjon i større grad enn det skatteetaten aksepterer
 - Kommunene kan ha mottatt kompensasjon på mellom 1,3 og 1,4 milliarder kroner knyttet til investeringer som skatteetaten ikke anser som kompensasjonsberettiget
- ▶ EY sin vurdering:
 - Basert på rettskildene er skatteetatens tolkning og praktisering av regelverket for streng

Samlede økonomiske beregninger

- ▶ Beregningene tilsier mulig tap på 3,3 mrd. for investeringer innenfor kulturhus og kommunale boliger i perioden
- ▶ Samlet potensielt tap for kommunesektoren er langt større fordi det her kun er beregnet momskompensasjon på investeringer
- ▶ Driften av den bygningsmessige delen av boliger og kulturhus utgjør alene betydelige beløp som vil øke et slikt krav kraftig
- ▶ I henhold til kostra hadde kommunesektoren samlet omkring 5,8 mrd. i brutto driftsutgifter for kommunalt disponerte boliger (funksjon 265) i 2014, noe som tilsier et mulig avvik på minst 150-250 millioner kroner årlig bare innenfor dette området. Det betyr ytterligere minst 1 milliard i løpet av de siste ti årene
- ▶ I tillegg vil konkurranseunntaket helt eller delvis også omfatte drift og investering av blant annet svømmehaller, tannhelsetjeneste til voksne betalende kunder, asylmottak, leirskoler, elev-/studentkantiner, vederlagsfri fergetransport, småbåthavner, vederlagsfrie museer m.m. Det potensielle tapet for kommunene er derfor langt høyere enn 3,3 milliarder kroner.

Konsekvenser for kommunene og innbyggerne

De mulige økonomiske konsekvensene kan gi mange følgekonskvenser som illustrert i figuren nedenfor.



Om EY

EY er en ledende global aktør innen revisjon, skatt og avgift, transaksjoner og rådgivning. Gjennom kontinuerlig fokus på kvalitet bygger vi tillit i kapitalmarkedene og i økonomier over hele verden. Gjennom å utvikle gode ledere som forplikter seg til å levere det vi lover bidrar vi til å bygge et bedre arbeidsliv for våre ansatte, kunder og lokalsamfunn.

Ernst & Young AS inngår i det globale nettverket til Ernst & Young, og kan referere til en eller flere av medlemmene av Ernst & Young Global Limited, der hvert medlem er en egen juridisk enhet. Ernst og Young Global Limited, er et britisk selskap med begrenset ansvar og leverer ingen tjenester til kunder. For mer informasjon, se www.ey.com/no

© 2015 Ernst & Young AS
All Rights Reserved

