

Betänkandena Ersättning för s.k. dold mervärdesskatt vid upphandling av luftburen ambulanssjukvård (SOU 2014:78) och Översyn av ersättning till kommuner och landsting för s.k. dold mervärdesskatt (SOU 2015:93)

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har erbjudits möjlighet att lämna synpunkter på ovanstående betänkanden.

Sammanfattning – SKL:s ställningstagande

SKL vill betona att ersättningssystemets enda syfte är att åstadkomma neutralitet i kommuners val mellan egen regi och entreprenad inom kommunal verksamhet som inte medför skattskyldighet. Med systemets syfte och funktion som utgångspunkt avstår SKL ifrån att kommentera de delar som är kopplade till de privata utförarna.

Utifrån utredningens förslag lämnar SKL följande ställningstaganden:

- SKL tillstyrker förslaget om att kompensation för dold mervärdesskatt ska ges med schablonersättning samt att schablonersättningen ges med en gemensam ersättningsnivå för samtliga huvudområden.

SKL anser utifrån systemets syfte att schablonersättningens nivåer endast ska baseras på en beräkning av kommunernas andel ingående skatt.

SKL anser att en schablonersättning med en gemensam ersättningsnivå, som beräknas utifrån kommunernas ingående skatt, lägger grunden för en modell som är enkel att tillämpa och skapar förutsättningar för att upprätthålla regelverkets syfte.

- SKL avstyrker förslagen om ändrade ersättningsnivåer.

För att upprätthålla ersättningssystemets syfte anser SKL att det är av vikt att ersättningsnivåerna ligger så nära de faktiska förhållandena som möjligt. SKL anser dock att det utifrån osäkerhet i beräkningarna inte kan säkerställas att den föreslagna förändringen av ersättningsnivåerna skulle vara mer korrekta än de nu gällande ersättningsnivåerna. SKL anser därför att nuvarande ersättningsnivåer ska ligga fast.

- Ersättning ska fortsatt lämnas med 6 procent (förslag 5 procent) vid upphandling eller bidragsgivning inom sjukvård, tandvård, social omsorg och utbildning.
- Om det framgår att viss del avser lokalkostnad ska ersättning fortsatt lämnas med 18 procent (förslag 16 procent) för denna del och med 5 procent (förslag 3 procent) för resterande del.
- Ersättning för lokalhyra vid vissa boendeformer ska fortsatt lämnas med 18 procent (förslag 16 procent).

Ert dnr:

Utifrån det som framkommer i delbetänkandet avseende luftburen ambulanssjukvård, att det varken finns behov av eller är lämpligt att införa en särskild författningsreglering av ersättningsnivån, anser SKL att nu gällande ersättningsnivå även kan godtas för luftburen ambulanssjukvård.

- SKL ställer sig bakom det särskilda yttrande till utredningen som lämnades av Jeanette Fored, expert i utredningen tillika skatteexpert på SKL.

Sammanfattningsvis anser SKL att utredningens förslag inte ska läggas till grund för vidare lagstiftning utan att nuvarande system och ersättningsnivåer ska ligga fast.

Finansieringsprincipen

Ersättningssystemet ändrar inte på det faktum att kommunerna är slutkonsumenter i mervärdesskattelhänseende. Systemet medför endast att det är kommunkollektivet som är slutkonsument istället för den enskilda kommunen. Finansieringen av systemet sker genom en sänkning av det generella statsbidraget, vilket innebär att systemet är självfinansierat av kommunsektorn.

I konsekvensanalysen framgår att de förslag som utredningen lagt fram kring sänkta ersättningsnivåer innebär en förbättring av statens budget med 1,27 miljarder kronor samtidigt som kommunernas intäkter minskar med samma belopp. Eftersom ersättningssystemet självfinansieras av kommunsektorn förutsätts att en eventuell sänkning av ersättningsnivån för så kallad dold mervärdesskatt medför att kommunerna ska få motsvarande kompensation genom en höjning av det generella statsbidraget.

Motivering till SKL:s ställningstagande

Vid en genomgång av de antaganden och beräkningar som utredningen gjort anser SKL inte att det går att säkerställa att tillförlitligheten i beräkningarna är tillräckligt hög för att kunna läggas till grund för ett beslut om ändrade ersättningsnivåer.

Utredningens bedömning framgår på sidan 183:

”Trots svårigheter att genomföra beräkningar av andelen ingående skatt bedömer utredningen att resultaten utgör ett fullgott beslutsunderlag. Resultaten speglar grova genomsnitt för stora verksamhetsområden och visar i vilken storleksordning den dolda mervärdesskatten utgör en kostnad.”

Utifrån detta presenteras andelen ingående skatt med hög precision (med en decimal). Vid en första anblick ger detta intrycket av att beräkningarna har grundat sig på ett underlag med stor tillförlitlighet. När man sedan försöker analysera den kringliggande texten mer ingående framstår det istället som om det finns många antaganden och bedömningar som gör att beräkningarna är behäftade med betydande osäkerhet. Detta återspeglas med tydlighet i avsnitt 9 ”Metoder för beräkning av ingående skatt” där man redogör för vilka bedömningar som gjorts.

För att åskådliggöra en del av de osäkerhetsfaktorer som framkommer i utredningen anges nedan ett antal citat tillsammans med kommentarer.

Ert dnr:

Räkenskapssammandrag

Utgångspunkten i de beräkningar som har gjorts avseende mervärdesskattekostnadens andel av den totala kostnaden inom offentlig verksamhet bygger på det räkenskapssammandrag som kommuner och landsting lämnar varje år till Statistiska centralbyrån (SCB). Inhämtade uppgifter från räkenskapssammandraget har sedan kompletterats med enkäter.

Några citat som påvisar osäkerheten att använda de uppgifter som lämnas via räkenskapssammandrag i detta sammanhang:

På sidorna 123-124 anges:

”Analyserna utifrån räkenskapssammandraget blir till viss del begränsade då det inom ett och samma delområde innehåller insatser som kan skilja sig åt när det gäller andel ingående skatt.”

”Dessa skillnader går dock inte att utläsa i räkenskapssammandraget där tjänsterna är uppdelade efter målgrupp och inte efter typ av insats.”

På sidan 184 anges:

”Statistiken är dock inte tillräckligt detaljerad för att kunna beräkna storleken på den ingående skatten per kostnadsgrupp för de olika verksamhetsområdena. Storleken på kostnader med avvikande skattesats, inom kostnadsgrupperna, krävs för att beräkna den ingående skattens andel av kostnaderna.”

Vidare anges det på sidan 187:

”Även informationen på kontonivå är i vissa fall för grov eftersom den kan innehålla kostnader med olika skattesatser. Det gör att vissa antaganden har behövt göras vid beräkning av ingående skatt.”

SKL bedömer att den statistik som presenteras i räkenskapssammandraget inte är tillräckligt detaljerad för att läggas till grund för beräkningar. Räkenskapssammandragets syfte är att vara ett underlag för offentlig ekonomisk statistik, inte att utgöra underlag för att kunna beräkna den ingående skattens andel av kostnaderna.

Räkenskapssammandraget skiljer inte på kostnader med olika skattesats. Vidare byggs lämnade uppgifter på fördelningar och schabloner i de fall redovisningen som ligger till grund för lämnade uppgifter inte är tillräckligt detaljerad. Hur detta påverkar kvalitén på det underliggande materialet är svårt att fastställa.

Urval, kvalitetssäkring och bortfall

Urvalet för de kommuner som erhållit enkät har utgjorts av de som för aktuellt år använde normalkontoplanen Kommun-Bas 13. Eftersom år 2013 var första året den tillämpades fanns det kommuner som inte hade hunnit anpassa sig till den nya kontoplanen och därigenom inte kom med i urvalet.

När det gäller landstingen har urvalet utgjorts av de med lägst andel interna kostnader (sidan 203). Avseende urval och svarsfrekvens anges det fortsättningsvis på sidan 204: ”Ytterligare två landsting som på förhand granskat enkäten har tagits med, men har till slut inte lämnat eller kunnat lämna efterfrågade uppgifter. En brist i utredningen är

Ert dnr:

avsaknaden av tillräckliga underlag från landsting inom storstadsområden, trots att försök gjorts att med andra underlag göra beräkningar. P.g.a. tidsbrist har dessa inte heller kunnat fördjupas.”

På samma sida anges fortsättningsvis:

”Det har heller inte gjorts någon beräkning för landsting som inte har fått enkäten eller lämnat svar på enkäten eftersom osäkerheten i dessa beräkningar skulle ha blivit för stor p.g.a. de interna kostnaderna.”

I avsnitt 9.2.6 ”Kvalitetssäkring” anges att kontroll har gjorts att lämnade enkätuppgifter har varit kompletta och korrekta. I det fall uppgifter saknats eller haft stora avvikelser har dessa uppgifter utelämnats. Det framgår dock inte hur stor andel, av de 50 procent av kommunerna som ursprungligen besvarade enkäten, som har utelämnats. Det framgår inte heller om eller hur man hanterat bortfallet.

Även när det gäller landstingen har vissa landsting utelämnats och delområden tagits bort för att underlagen varit för osäkra för att kunna användas (avsnitt 9.3.5 Kvalitetssäkring).

Det går inte av beskrivningen att fastställa om svaren har varit tillräckligt kvalitets-säkrade eller hur bortfallet har hanterats, därigenom kan det ifrågasättas om det underlag som legat till grund för beräkningarna har varit tillräckligt tillförlitliga.

Antaganden

Det går inte att uttala sig om hanteringen av identifierade osäkerhetsfaktorer medfört en mer rättvisande bild eller inte. Tydligt framgår dock att det ingår många antaganden i beräkningarna. I avsnitt 9 ”Metod för beräkning av ingående skatt” redogörs det kring antaganden, beräkningar och schabloner. Även i övriga delar av utredningen återspeglas osäkerhet av olika slag. För att exemplifiera detta anges nedan ett urval av iakttagelser:

Sida 59 – Sjukvård:

”På grund av den osäkerhet som finns om i vilken omfattning tillhandahållanden av hjälpmedel är skattepliktiga eller inte har utredningen valt att utesluta området handikapp- och hjälpmedel från beräkningarna.”

”Beräkningar för landsting med storstadskommuner saknas till följd av svårigheter att få fram uppgifter om interna kostnader.”

Sida 70 – Ambulans- och sjuktransporter

”Flera landsting har inte kunnat lämna kompletta uppgifter varför utredningen endast har kunnat utföra beräkningar för tre landsting.”

Sida 80 – Tandvård

”Beräkningar för landsting med storstadskommuner saknas p.g.a. svårigheter att få fram uppgifter om interna kostnader”.

Sida 93 – Social omsorg

”Utifrån de uppgifter utredningen inhämtat från kommunerna har några separata beräkningar inte kunnat göras för hemtjänst och särskilt boende.”

Ert dnr:

Sida 105 - Social omsorg

”Eftersom den genomsnittliga andelen ingående skatt är beräknad på summan av olika typer av insatser går det inte att utesluta att enskilda insatser, t.ex. särskilda boenden, har en högre andel ingående skatt.”

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det inte går att utläsa hur antaganden och schabloner har påverkat presenterat resultat.

Interna kostnader

Det uppges att interna kostnader, utöver interna lokalkostnader, inte har tagits med i beräkningarna avseende kommuner. För att fastställa vad som ingår bland de interna kostnaderna har utredningen frågat fem kommuner vad deras interna kostnader avser. I avsnitt 9.2.7 ”Risk för avvikelser” anges att alla inte har kunnat svara. Hur många som har svarat framgår dock inte.

I räkenskapssammandragets driftredovisning för kommunerna är interna kostnader indelad i interna lokalkostnader, interna köp och övriga interna kostnader samt fördelad gemensam verksamhet. När det gäller fördelad gemensam verksamhet utgör dessa externa kostnader för till exempel kommunledning, central administration mm, som i räkenskapssammandraget fördelas ut till övriga verksamheter som en overhead-kostnad. Bland dessa poster återfinns momspliktiga kostnader, vilket påverkar andelen momskostnader. Dessa har genom vald metod inte beaktats.

SKL anser att det råder osäkerhet kring hur hanteringen av interna kostnader har påverkat beräkningarna.

Enkäter

Det har sänts ut enkäter till kommuner och landsting i samband med utredningen. Enkäterna i bilaga 5 och 6 ”Alternativa metoder för ersättning för dold mervärdesskatt” fick SKL ta del av före de sändes ut. SKL:s rekommendation var att enkäten inte borde sändas ut med anledning av att dess utformning medförde svårigheter att besvara denna. Enkäten sändes ändå ut, med vissa mindre modifieringar.

På sidan 27-28 anges att enkäten sändes ut till 10 landsting, men att förutom Gotlands kommun har inga svar lämnats av landstingen. SKL vill påpeka att berörda landsting har lämnat ett gemensamt svar på berörd enkät. När berörda landsting erhöll enkäten gjorde de bedömningen att den var svår att besvara och tog då kontakt med SKL för att via SKL lämna ett gemensamt svar.

I landstingens gemensamma svar till utredningen framfördes bland annat:

”Vi anser att det är svårt och/eller förenat med mycket arbete att besvara aktuella frågeställningar *dels* utifrån själva frågeställningen i sig och *dels* utifrån att de är generellt formulerade. Detta skapar tolkningsutrymme för dem som besvarar enkäten, vilket försvårar möjligheten att göra en rättvisande utvärdering.”

I svaret lämnades istället kommentarer utifrån enkätens huvudområden eftersom bedömningen var att detaljerade svar av tillräckligt hög kvalitet inte kunde lämnas.

Ert dnr:

Landstingen framförde vidare att man gärna ställde relevant information till utredningens förfogande.

SKL vill med anledning av detta påtala att utredningen inte har återkommit till SKL med anledning av det svar som lämnats.

Stabilitet

SKL anser att det är viktigt med ett system som är hållbart på sikt.

Nuvarande system utgör en förenklad schablon och har sina brister genom att inte vara exakt. Modellen är dock pedagogiskt enkel och har fungerat väl utan någon större kritik.

Utredningens beräkningar tar sin utgångspunkt i historiska uppgifter för räkenskapsår 2013. I utredningen konstateras att förändringar har skett sedan det nuvarande systemet infördes, både vad gäller skattesatsen på vissa varor och tjänster samt att andelen kostnader som är belagda med mervärdesskatt kan ha förändrats. Det har dock inte beaktats i utredningen hur utvecklingen kan komma att se ut framåt.

I jämförelse med det år utredningen bygger sina beräkningar på har skattesatsen förändrats både vad gäller varor och tjänster. Ett exempel är att inhyrning av omsorgspersonal idag är momspliktig. Vidare medför den tekniska utveckling inom många områden att verksamheterna i framtiden kommer att bli allt mer teknikberoende, vilket ger en allt större andel kostnader som är belagda med moms. Utöver detta kan den översyn av momssystemet som genomförs av EU-kommissionen få konsekvenser som vi idag inte känner till.

Ersättning för lokalkostnad och hyra vid vissa boendeformer

I avsnitt 10 ”Ersättning för lokalkostnad och hyra vid vissa boendeformer” anges att de beräkningar som utredningen gjort indikerar på att andelen ingående skatt för lokalkostnader och lokalhyra uppgår till 16 procent. Beräkningarna grundar sig på andelen mervärdesskatt hos ett antal kommunala fastighetsbolag.

Detta medför att beräkningar av den dolda mervärdesskattkostnaden på hyran inte har grundat sig på kommunernas ingående skatt utan på vad en privat utförare skulle ha haft i dolda mervärdesskattkostnader (sidan 188).

Utredningens beräkningar bygger även i detta fall på räkenskapsår 2013 och har sin grund i andelen mervärdesskatt i de bolag som ligger till grund för beräkningarna. Vilka antaganden som eventuellt har gjorts framgår dock inte. Frågan är även hur de stora investeringsbehov i byggnader som många kommuner och landsting står inför under de närmaste åren kommer att påverka andelen ingående moms. Detta torde medföra att andelen ingående moms kommer att öka.

SKL anser, dels utifrån den knapphändiga redogörelsen för hur beräkningarna har utförts dels att beräkningarna inte grundar sig på kommunernas kostnader, att de inte

Ert dnr:

bör läggas till grund för en förändring av ersättningsnivån för den så kallade alternativregeln eller ersättning för vissa boendeformer.

Sveriges Kommuner och Landsting

Lena Micko
Ordförande