

# **Prisvirkninger og konkurransemessige virkninger av merverdiavgiftsreformen**

## **Forord**

1. juli 2001 trådte merverdiavgiftsreformen i kraft. Reformen innebar at merverdiavgiften ble differensiert mellom næringsmidler og andre goder. Videre ble det innført merverdiavgift på flere tjenester. De endrede rammebetingelsene har betydning for hvordan markedene fungerer. Det er viktig at Konkurransetilsynet har oversikt over hvilke markedsmessige virkninger lovendringen får.

Etter konkurranseloven § 2-2 d) har Konkurransetilsynet plikt til å påpeke konkurranseskadelige virkninger av offentlige tiltak. Dette gjøres ofte gjennom høringer, eller ved at tilsynet tar opp forhold på eget initiativ. I forbindelse med det nye merverdiavgiftssystemet har Konkurransetilsynet gitt to høringsuttalelser, den 6. mars 2000 og den 3. mai i år. Denne rapporten er ment å skulle gå noe grundigere inn på noen av de problemstillingene som reises i høringsbrevene, blant annet konkurransevriddingsproblemer. Videre har vi forsøkt å gi en oversikt over hvilke holdepunkter man har når man skal forsøke å si noe om hvordan merverdiavgift på tjenester og redusert merverdiavgift på matvarer vil påvirke prisene innenfor disse områdene. Det siste er interessant fordi graden av konkurranse i de aktuelle markedene kan påvirke hvor mye av avgiften som blir overveltet på forbrukerne.

Formålet med konkurranseloven er å sørge for effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for virksom konkurranse. Tilsynet har derfor ikke som oppgave i seg selv å for eksempel følge med på om gevinsten ved avgiftslettelsen på matvarer kommer forbrukerne til gode. Derimot kan prisendringer som følge av reformen fortelle noe om hvor godt konkurransen i markedene fungerer, og dét er interessant for konkurransemyndighetene.

Medvirkende i prosjektet har vært rådgiverne Arna Merete Onshus og Mette Ryen.

Oslo, august 2001

Knut Eggum Johansen

### **Tidligere utgitt:**

- 1/1998: Konkurransforhold og inntjening i verdipapirforetak**
- 2/1998: Konkurransutsetting av renovasjonstjenesten**
- 3/1998: Avgrensning av relevante markeder i finansnæringen**
- 4/1998: Avgrensning av relevante markeder i kraftnæringen**
- 1/2000: Konkurransforhold i dagligvarehandelen**
- 1/2001: Sanksjonering – er det verdt prisen?**
- 2/2001: Rammebetingelser og konkurransforhold i jordbrukssektoren**

## **Innhold**

<b>Innledning</b>	<b>4</b>
<b>Avgifter og deres virkninger på prisene</b>	<b>4</b>
<b>Hva omfattes av reformen?</b>	<b>9</b>
<b>Medfører reformen konkurransevriddinger mellom aktørene i bestemte markeder?</b>	<b>11</b>
<b>Differensiering av avgiftssatsen – matvarer</b>	<b>15</b>
<b>Avslutning og sammendrag</b>	<b>15</b>
<b>Referanser</b>	<b>16</b>
<b>Bakgrunns litteratur</b>	<b>16</b>

## Innledning

Uheldige virkninger av merverdiavgiftssystemet er blitt påpekt helt siden systemet ble innført. Ofte handler kritikken om konkurransevridninger mellom offentlig og privat sektor.

En rekke offentlige utredninger har tatt for seg diverse problemer ved merverdiavgiftssystemet, blant annet Ot. prop. nr. 26 (1970-1971), NOU 1990: 11 og NOU 1991: 30. Denne litteraturen viser med all mulig tydelighet at merverdiavgiften, som i utgangspunktet skal være en nøytral skatt, ikke virker likt for alle. Dette har blant annet sammenheng med at enkelte sektorer har fritak fra plikten til å svare merverdiavgift.

### *Merverdiavgiftssystemet og -reformen i korte trekk*

Merverdiavgiftssystemet som gjaldt frem til 1. juli i år hadde avgiftsplikt for varer og for enkelte tjenester. De aktuelle tjenestene var opplistet i merverdiavgiftsloven (lov av 19. juni 1969 nr. 66 om merverdiavgift) § 13. I lov av 21. desember 2000 nr. 113 om endringer i merverdiavgiftsloven, som trådte i kraft 1. juli 2001, ble avgiftsplikten for tjenester gjort generell. Resultatet av dette er at en rekke tjenesteområder som før ikke var avgiftspliktige, nå må betale avgift. Avgiftssatsen er den samme som for de fleste varer. Enkelte tjenester er imidlertid unntatt fra avgiftsplikten. Merverdiavgiften på næringsmidler er videre redusert fra 24 til 12 prosent.

Det er bare det som anses som omsetning i merverdiavgiftslovens forstand, som er avgiftspliktig. For at noe skal regnes som omsetning i merverdiavgiftslovens forstand, må ett av tre vilkår være oppfylt: Det må enten dreie seg om levering av varer mot vederlag, om levering av tjenester mot vederlag eller om levering av vare eller tjeneste helt eller delvis som ytelse for annen vare eller tjeneste.

De bedriftene som selger avgiftspliktige varer eller tjenester, sier vi er *innenfor avgiftsområdet*. Slike bedrifter har rett til å trekke inngående merverdiavgift (avgift de selv betaler på sine innsatsfaktorer) fra den utgående merverdiavgiften. Siden avgiftsplikten er knyttet til selve produktet, ikke til

bedriften, kan bedrifter være avgiftspliktige for enkelte deler av virksomheten, men ikke for andre.

Enkelte bedrifter er innenfor avgiftsområdet, men produktet de selger er fritatt for utgående merverdiavgift (den avgiften de ellers ville vært pliktige til å betale er satt til null – *nullsats*). Slike bedrifter slipper å beregne avgift av eget salg, men får likevel tilbake den avgiften de har betalt ved egne kjøp av innsatsfaktorer. Et eksempel på et produkt med nullsats er aviser. Etter at reformen trådte i kraft, har også flytrafikk nullsats.

Endelig har visse bedrifter eller institusjoner fritak fra plikten til å beregne utgående merverdiavgift, og kan dermed heller ikke få tilbake avgift de har innbetalt. Slike sektorer av økonomien kalles gjerne for *sluttbrukere i merverdiavgiftssystemet*, eller «utenfor avgiftsområdet». De fleste sektorer som har unntak, faller inn under denne kategorien. Alle forbrukere og det meste av offentlig sektor er utenfor avgiftsområdet.

## Avgifter og deres virkninger på prisene

### *Hvordan bør en optimal fiskal avgift være?*

Samfunnsøkonomisk effektivitet er betinget av at vi har effektivitet i produksjonen, effektivitet i konsumet og effektivitet mellom konsum og produksjon. Samfunnsøkonomisk effektivitet basert på virksom konkurranse betinger at markedsaktørene står overfor de samme prisene. Dersom dette ikke er tilfelle, kan vi få et samfunnsøkonomisk tap, blant annet ved at ineffektive aktører utkonkurrerer mer effektive aktører.

Offentlig sektor finansieres blant annet ved å kreve inn skatter og avgifter. Skatter og avgifter vil generelt føre til at etterspørerne ikke står overfor de samme prisene som tilbyderne i et marked, eller at de relative prisene mellom tilbyderne eller mellom etterspørerne endres. Dermed skapes vridninger slik at ikke alle betingelser for samfunnsøkonomisk effektivitet blir oppfylt. Ved avgiftslegging bør man påse at vridningene blir minst mulig.

Vridningene kan tenkes unngått ved enten å ha samme avgiftssats på alt av goder, herunder

fritid, eller å innføre en lumpsum-skatt<sup>1</sup>. Slike avgiftssystemer er i praksis uaktuelle fordi de er vanskelige å utforme og også ofte anses å være fordelingsmessig uakseptable. Forutsatt at det ikke er administrasjonskostnader kan et nest-best-alternativ være å legge høyest avgift på de godene hvor etterspørselen er minst prisfølsom (se for eksempel Myles, 1995). Skattesatsene skal være slik at en marginal endring i skatten medfører at den kompenserte etterspørselen<sup>2</sup> for hvert gode endres proporsjonalt. Dette minimerer atferdsendringene som følge av avgiften. Ulike typer fordelingshensyn kan imidlertid trekke i andre retninger, siden et slikt system vil innebære hard skattlegging av nødvendighetsvarer. I praksis ville systemet vært tilnærmet umulig å administrere, da godenes prisfølsomhet ikke er kjent, vil variere mellom forbrukerne og uansett vil endres over tid.

Et godt alternativ er derfor å ha lik avgiftssats på alle goder. Fritid er et gode som ikke kan skattelegges. Derfor vil lik avgiftssats på alle goder unntatt fritid skape vridninger mellom arbeid og fritid, siden verdien av å arbeide (skaffe inntekt) reduseres i forhold til verdien av fritid. Med lik avgiftssats unngår man imidlertid vridninger i forbrukssammensetningen. Administrative og systemtekniske grunner trekker i retning av et enklest mulig avgiftssystem når avgiften hovedsakelig skal skaffe staten inntekter.

Samme avgiftssats på alle goder er ekvivalent med en nedgang i disponibel inntekt, på samme måte som en inntektsskatt. En nedgang i disponibel inntekt innebærer mindre kjøp av alle normale goder. Forbrukerne vil ikke redusere sine innkjøp av alle goder like mye. Dette er fordi forbrukerne har ulike preferanser for de ulike godene, og fordi de ulike godene har ulik nødvendighetsverdi for forbrukerne. Derfor vil en nedgang i disponibel inntekt føre til at forbrukssammensetningen blir annerledes enn det man har hatt tidligere.

Generelt vil tilbydere i et marked møte forventet etterspørselsnedgang med å redusere kvantum og å redusere prisene eksklusive merverdiavgift. Det siste betyr at tilbydere normalt ikke vil velte hele avgiften over på forbrukerne.

Hvor mye etterspørselen forventes å falle avhenger blant annet av nødvendigheten av varen, muligheten for konsumentene til å bruke alternative varer og kundenes tilgang til konkurrenter som fører tilsvarende eller lignende varer. En nedgang i disponibel inntekt som følge av en økning i en avgiftssats som er lik for alle goder, vil altså normalt ikke innebære at alle priser for forbrukerne øker proporsjonalt og det vil normalt heller ikke innebære at prisene øker like mye som avgiften.

### *Litt om skatteoverveltning i ulike markedsformer*

Når staten ilegger en avgift på omsetning av goder, oppstår spørsmålet om hvem som bærer kostnadene ved avgiften. Dette spørsmålet har vært mye debattert i forbindelse med merverdiavgiftsreformen. Det er tilbyderne som er ansvarlig for å betale merverdiavgiften inn til staten. Tilbydere kan imidlertid, hvis etterspørselsforholdene tillater det, dekke inn hele eller deler av avgiften ved å øke prisene. Dette kalles overveltning.

Vi skal gi en enkel oversikt over virkningene av å innføre eller øke en forbruksavgift på verdien av en vare eller tjeneste. Drøftelsene er ikke helt parallelle til det å skulle legge avgifter på mange goder, slik man gjorde i forbindelse med merverdiavgiftsreformen. Dette skyldes at det å legge avgift på mange goder påvirker disponibel inntekt for konsumentene. Etterspørselskurver forutsetter fast disponibel inntekt hos konsumentene og vil derfor endres når det kommer en avgift på mange goder.

### *Fri konkurranse*

Under fri konkurranse vil en avgift på et gode generelt føre til at kvantumet reduseres og at prisen øker med et beløp som ikke er like stort som avgiftens størrelse (som forklart ovenfor). Dermed kan vi si at avgiften deles mellom konsumentene og produsentene. Dersom etterspørselen er mer prisfølsom enn tilbudet, vil tilbyderne bære en relativt større andel av avgiftsbyrden. Dette er fordi etterspørselsiden vil være lite betalingsvillig for den ekstra

<sup>1</sup> Lumpsum-skatt er en skatt som ikke påvirkes av innbyggernes tilpasning. Et eksempel er kopskatt, som innebærer at alle innbyggere innbetaler den samme summen i skatt.

<sup>2</sup> Den kompenserte etterspørselen viser hvor stort kronebeløp konsumenten må gis for å være på samme nyttenivå etter en prisendring.

avgiften. Omvendt resultat får vi hvis tilbudet er mer prisfølsomt enn etterspørselen. For å forstå dette resonnementet kan det være en hjelp å se på ekstremtilfellene, der tilbyderne eller etterspørerne endrer sitt tilbudte eller etterspurte kvantum uendelig mye som følge av en prisendring (vi sier da at etterspørselen eller tilbudet er perfekt elastisk), eller der de ikke endrer tilbudt/etterspurt kvantum i det hele tatt (perfekt uelastisk tilbud eller etterspørsel).

Med en perfekt elastisk etterspørselskurve, vil konsumentene ikke være villige til å betale mer for godet enn det godet koster i utgangspunktet. For i det hele tatt å få solgt noe av varen, kan ikke tilbyderne tillate at prisen til etterspørerne går opp. Omsatt kvantum går imidlertid ned. Under slike markedsforhold vil avgiften i sin helhet bli belastet produsentene.

Med en perfekt uelastisk etterspørselskurve, vil konsumentene kjøpe det samme kvantumet av godet uavhengig av hvor mye det koster. Omsatt kvantum etter avgiftsøkningen vil derfor være uforandret. Avgiften vil i sin helhet veltes over på konsumentene.

Dersom det er tilbudskurven som er perfekt elastisk, vil hele avgiften bli belastet konsumentene. Kvantumet vil i dette tilfelle generelt gå ned. Dersom tilbudskurven er perfekt uelastisk vil hele avgiften bli belastet produsenten. Kvantumet vil nå være uforandret.

### *Monopol*

Avgiftsoverveltningen i monopoltilfellet trenger ikke være vesentlig forskjellig fra frikonkurransetilfellet. (Se Lokshall (2000) for en gjennomgang av begge tilfeller.) Også her vil prisene til forbrukerne normalt bli noe høyere, mens prisen produsenten (monopolisten) tar, normalt blir lavere enn før. Differansen er avgiften som tilfaller staten. Med andre ord deler monopolisten og etterspørerne normalt på kostnadene ved avgiften. Resultatet bygger på at monopolisten utnytter sin monopolstilling fullt ut før avgiften ilegges, noe som innebærer at han produserer det kvantumet som gjør at profitten blir størst mulig.

En forskjell mellom måten aktørene i frikonkurransen og en monopolist tilpasser seg avgiften, er at monopolisten tar hensyn til at en prisøkning vil påvirke avgiften. (Dette gjelder kun når avgiften er satt som en prosent av omsetningsverdien, slik som en merverdiavgift, ikke ved stykkprisavgift). En prosentavgift

demper monopolistens vilje til å øke prisen sett i forhold til en stykkprisavgift. Grunnen til dette er at når monopolisten setter opp prisen, øker prisen forbrukerne må betale relativt mer enn prisen monopolisten får. Økte priser til forbruker fører til redusert etterspørsel. Jo mer monopolisten setter opp prisen, desto raskere forsvinner etterspørsel på grunn av avgiften. For å unngå at etterspørselen reduseres for mye, vil monopolisten derfor være mindre tilbøyelig til å overvelte avgiften på forbrukerne.

Det kan virke kontrainuitivt at kostnaden ved avgiften blir delt mellom selger og kjøper også i monopoltilfellet. Det er lett å tro at en aktør med så sterk markedsrett ville kunne velte hele avgiften over på forbrukerne. Monopolisten vil imidlertid tape på å velte hele avgiften over på forbrukerne så lenge dette fører til alt for stort svikt i salget. Hvis prisfølsomheten på det aktuelle godet er lav, er monopolistens mulighet for å overvelte, på samme måte som i frikonkurransen, større.

Leif Johansen (1965) behandler spørsmålet om hvordan et monopol tilpasser seg til en avgift. Johansen mener at tilfellet der monopolisten utnytter sin stilling fullt ut, er et ekstremtilfelle. På grunn av etableringstrusler eller trusler fra myndighetene om å gripe inn med reguleringer, disiplineres monopolisten slik at han ikke tar ut hele monopolprofitten. Dersom myndighetene legger en avgift i en slik situasjon, er monopolistens muligheter til overveltning større. Avgiften kan da overveltes i sin helhet på konsumentene dersom produsentprisen før avgiften er tilstrekkelig under det nivået den ville ligget på hvis monopolisten utnyttet sin stilling fullt ut. Johansen mener det er sannsynlig at monopolisten vil øke prisen akkurat tilsvarende avgiften og påpeker at dette vil være lett å forsvare overfor opinionen og myndighetene.

### *Mellomformer – oligopol*

Et oligopol (markedsituasjon med få tilbydere) preges gjerne av at prisene ligger over det de ville vært ved frikonkurransen, men lavere enn når et uregulert monopol utnytter sin stilling fullt ut. Oligopolistene tjener aller mest hvis de klarer å samarbeide (enten i et kartell eller i et stilltiende samarbeid) om å redusere samlet kvantum slik at de til sammen produserer det samme som en monopolist ville produsert. Det kan ofte være et problem å få til et slikt samar-

beid, siden hver og en av oligopolistene kan tjene på å bryte ut av samarbeidet, produsere et større kvantum og håpe at de andre opprettholder sitt lave kvantum og dermed en høyere pris.

Vi skal nå tenke oss en situasjon der oligopolistene ikke har et samarbeid, men de ønsker å få i stand et samarbeid. Hver for seg produserer aktørene mer enn i samarbeids/monopol-løsningen. De tar ikke alene risikoen med å redusere produsert kvantum, av frykt for at de andre ikke skal gjøre det samme. Hvis myndighetene innfører en avgift, finnes det for så vidt mange tenkelige utfall. Ett utfall kan være at avgiften blir delt mellom kjøpere og selgere på vanlig måte. Et annet utfall er at oligopolistene klarer å signalisere til hverandre at de akter å velte avgiften over på forbrukerne, og at dette blir resultatet. Det kan for eksempel også være slik at en avgift fungerer som et signal til aktørene slik at de reduserer sine kvanta så mye at konsumentprisen stiger mer enn verdien av avgiften. Avgiften har her på en måte «hjulpet» aktørene til å få i stand et kartell eller stilltiende samarbeid. Et slikt handlingsmønster vil være en fordel for oligopolistene, siden dette gir en løsning som vil ligge nærmere monopolløsningen.

### ***Kostnader og faktorsammensetning ved en utvidelse av merverdiavgiftsområdet***

Virkningen på priser og omsatt kvantum vil i tillegg til markedsforholdene avhenge av forholdene i den enkelte bedrift. Dette betyr at det også er nødvendig å ta hensyn til kostnadsstruktur og faktorsammensetningen i virksomhetene. Generelt vil både totale kostnader og relative prisforhold på innsatsfaktorene for virksomheten endres ved en utvidelse av merverdiavgiftsområdet. Disse endringene vil blant annet avhenge av virksomhetens avgiftsmessige situasjon før og etter avgiftsutvidelsen.

Etter merverdiavgiftsreformen faller mange virksomheter som tidligere var utenfor avgiftsområdet, inn under avgiftsområdet. Dette innebærer at den inngående merverdiavgiften på produktinnsatsen kan føres til fradrag. Kostnadene ved bruk av avgiftspliktige innsatsfaktorer i virksomheten vil altså bli redusert. Kostnadene ved bruk av ikke avgiftspliktige innsatsfaktorer, som for eksempel egne ansatte, vil imidlertid ikke endres. Vi ser altså at de relative prisforholdene mellom avgiftspliktige og ikke

avgiftspliktige innsatsfaktorer vil bli endret. Dette innebærer blant annet at disse virksomhetene kan få økte incentiver til å sette oppdrag bort til andre (såkalt «outsourcing»). Dette belyses nærmere senere i rapporten. I hvor stor grad denne endringen i relative prisforhold vil endre faktorbruken i virksomheten, vil avhenge av faktorenes grad av substituerbarhet. Dersom substituerbarheten er stor, vil bruken av avgiftspliktig produktinnsats stige mye relativt til bruken av innsatsfaktorer som ikke er avgiftspliktige. Dersom substituerbarheten er liten, vil endringene i faktorbruken være mindre. Konsekvensene for prisen og omsatt kvantum på produktet som produseres, er usikre. Det er derfor også usikkert hvor store de totale bedriftsøkonomiske kostnadsreduksjonene vil bli. Forhold i markedene, samt forholdene i den enkelte virksomhet, vil være av betydning.

For virksomheter som var utenfor avgiftssystemet før reformen, og som forblir utenfor etter reformen, vil kostnadene ved faktorbruken generelt stige (med unntak av virksomhet som har matvarer som viktig innsatsfaktor). Grunnen er at flere av virksomhetens innkjøp vil være forbundet med merverdiavgift. Siden virksomheten ikke kan føre inngående merverdiavgift til fradrag, vil dette innebære en kostnadsøkning for virksomheten. Virkningen på faktorbruk og kostnader vil avhenge av de samme tingene diskutert over, men med motsatt fortegn. Spesielt kan det bli mindre lønnsomt å sette ut oppdrag til andre.

For virksomheter som er innenfor avgiftssystemet, og forblir innenfor etter utvidelsen, vil virkningen for virksomheten avhenge av den avgiftsmessige situasjonen for virksomheter tidligere i omsetningskjeden. Dersom noen av virksomhetene tidligere i omsetningskjeden blir pålagt merverdiavgift, så vil vi generelt få at pris eksklusive merverdiavgift på disse innsatsfaktorene vil reduseres (men som vi har sett, så kan oligopolistisk konkurranse innebære motsatt konklusjon). Dette betyr at kostnadene ved bruk av innsatsfaktorene generelt reduseres.

### ***Hva kan tenkes å skje med sluttbrukerprisene etter merverdiavgiftsreformen?***

Som vi har sett, kan endringer i avgifter også påvirke bedriftenes innkjøpskostnader og deres sammensetning av bruken av innsatsfaktorer.

Det skjer med andre ord flere typer endringer samtidig. Nedenfor forsøker vi å si noe om hva som kan tenkes å skje med prisene på tjenester og matvarer etter reformen, men uten å gå nøye inn på eventuelle virkninger på faktorbruken og innkjøpskostnadene.

### *Tjenester*

Virksomheter som må begynne å betale merverdiavgift, vil normalt øke sine priser til forbruker. Som vi har argumentert for over, vil prisøkningen påvirkes av hvordan elastisitetene i tilbud og etterspørsel er i det enkelte markedet. Prisøkningen avhenger også av hvor mye inngående merverdiavgift virksomhetene har mulighet til å trekke fra, og av markedsforholdene virksomhetene befinner seg i. Det er grunn til å tro at dersom sluttbrukerne klarer å velge de tilbyderne som overvelter minst av avgiften, vil tilbyderne måtte ta mer av avgiftsøkningen på egen kappe.

Virksomheter som før ikke måtte betale merverdiavgift og også nå er unntatt, vil sannsynligvis møte økte innkjøpskostnader og vil derfor sannsynligvis øke prisene noe.

Prisene vil mest sannsynlig øke mellom 0 og 24 prosent, men det er teoretisk sett også en mulighet for at prisene kan øke mer enn 24 prosent, som vi så i omtalen av oligopol.

### *Matvarer*

Når merverdiavgiften reduseres, forventer mange at prisene går ned like mye som avgiftslettelsen (9,7 %<sup>3</sup>). Av drøftelsen over fremgår det at ved fri konkurranse er denne forventningen kun realistisk i to yttertilfeller; enten når etterspørselen er perfekt uelastisk eller når tilbudet er perfekt elastisk. Ved fri konkurranse blir byrden ved avgiften før avgiftslettelsen normalt delt mellom selger og kjøper. Det er da å forvente at også gevinsten ved avgiftslettelsen blir delt mellom kjøper og selger. Generelt vil derfor ikke prisene falle like mye som merverdiavgiften reduseres. Hvor mye prisene vil reduseres, vil avhenge av hvor mye kvantum økes som følge av avgiftsreduksjonen. Dette påvirkes av hvordan prisfølsomheten i tilbud og etterspørsel er i det enkelte markedet.

Prisreduksjonen avhenger også av markedsforholdene virksomhetene befinner seg i.

Som argumentert for over, er det særlig i mellomformene mellom fri konkurranse og monopol eller i en utnyttet monopolstilling at aktørene har gode muligheter til å overvelte avgifter på forbrukerne. Et tilfelle som kan gi fullt gjennomslag av avgiftslettelsen, får vi dersom avgiften ble fullt ut overveltet på forbrukerne i utgangspunktet, og dersom aktørene etter avgiftslettelsen fortsetter å overvelte hele avgiften. Prisreduksjonen blir da 9,7 %. Full overveltning kan oppstå for eksempel dersom dagligvarekjedene har en viss markedsrett, men ikke utnytter denne fullt ut.

Dersom aktørene hadde et stilltende samarbeid eller kartell før avgiftslettelsen, kan en avgiftsreduksjon gjøre det mer fristende å bryte ut av samarbeidet. Dette gjelder særlig dersom den påfølgende økningen i etterspørselen blir stor. Jo mer prisbevisste konsumentene er, desto mer fristende kan det være for en tilbyder å bryte ut. Dersom samarbeidet skulle bryte sammen etter reformen, kan det også tenkes at prisene reduseres med mer enn 9,7 %. Press fra media eller myndigheter til å redusere prisene i forbindelse med reformen kan ha effekt på hvor stor prisreduksjonen blir. For at denne effekten skal vedvare, må imidlertid presset fra media og myndighetene også vedvare.

Tilbudssiden i matvaremarkedet er relativt sterkt konsentrert. I dagligvaremarkedet er det kun fire aktører, noe som må kunne sies å være et oligopol. Gitt at de fire dagligvarekjedene klarer å finne frem til en samforstand eller et samarbeid er det fare for at avgiftslettelsen ikke når frem til forbrukerne. I et slikt tilfelle vil prisundersøkelser for å øke forbrukernes prisbevissthet og legge et press på dagligvarekjedene, kunne føre til at avgiftslettelsen i større grad gir prisreduksjoner.

Leverandørene til dagligvarekjedene er imidlertid også markedsdominerende. I meieri-markedet har TINE Norske Meierier nærmest en monopolstilling. I markedet for kjøtt er Norsk Kjøtt den desidert største aktøren. Selv om Norsk Kjøtt har flere konkurrenter, er

<sup>3</sup>  $P^0 = 1,24P$

$P^1 = 1,12P$

Relativ prisreduksjon:  $(P^0 - P^1)/P^0 = 0,12/1,24 = 0,097$

der  $P^0$  er prisen i utgangspunktet og  $P^1$  prisen etter nedsatt mva.  $P^1$  er pris eksklusiv avgift.

konkurrentene små hver for seg. Fordelingen av kostnader og gevinster knyttet til merverdiavgiften er derfor ikke bare avhengig av dagligvarekjedenes markedsrett overfor forbrukerne, men av leverandørleddets markedsrett overfor dagligvarekjedene. Siden leverandørene har selgerrett og dagligvarekjedene har kjøperrett, er det naturlig å tenke seg at prisene mellom dem blir dannet i forhandlinger. Dette er også det en observerer i praksis. Dette kan bety at dagligvarekjedene og leverandørene deler gevinsten ved merverdiavgiftslettelsen mellom seg, og følgelig reduseres forbrukernes muligheter til å få del i gevinsten.

For en rekke matvarer avtales hvert år såkalte målpriser i jordbruksforhandlingene mellom staten og bondeorganisasjonene. Et interessant spørsmål er hvorvidt avgiftslettelsen på matvarer kan komme til å påvirke forhandlingene om målprisene og dermed størrelsen på disse. Dersom bondeorganisasjonene mener at den nedsatte merverdiavgiften på matvarer burde skape større handlingsrom i fastsettelsen av målprisene, kan presset overfor staten i forhandlingene bli sterkere. Statens begrunnelse for nedsatt merverdiavgift på matvarer har i hovedsak vært å redusere forbrukerprisene. Det er derfor i utgangspunktet lite trolig at staten går med på å øke målprisene. På den annen side vil staten kunne spare utgifter dersom de går med på økte målpriser, og dette samtidig bedrer mulighetene for å skjære ned på noen av de statlige tilskuddene til næringen. På denne måten omgjøres noe av støtten til landbruksnæringen fra statlige tilskudd til «overføringer» forbrukerne betaler via prisene. I så tilfelle kan resultatet på lengre sikt bli at prisene på mat ikke blir merkbart lavere enn de ellers ville vært.

Dersom prisene faller relativt lite etter avgiftslettelsen (eller prisveksten ikke avtar særlig), kan det også ha andre årsaker. En årsak man kan tenke seg er at den delen av avgiften som ble overveltet på forbrukerne tidligere, var liten. Dette kan ha vært tilfelle dersom tilbudssiden er mindre prisfølsom enn etterspørselssiden.

Matvarer er nødvendighetsvarer. Derfor er etterspørselen etter matvarer generelt lite prisfølsom. Det foregår substitusjon mellom ulike typer matvarer, så det er grunn til å forvente at når merverdiavgiften på mat settes ned, forskyves konsumet innad i matvaremarkedet noe.

For eksempel kan det hende at forbrukerne går over til å etterspørre noe mer luksuriøse matvarer etter reformen. Likevel må man anta at samlet konsum av matvarer ikke øker nevneverdig selv om prisene faller. Tilbyderne av matvarer er også relativt lite prisfølsomme, i hvert fall på kort sikt. Når varene først er fremskaffet, har mange av dem kort holdbarhet og må selges. Tilbudet kan heller ikke reguleres særlig ved å tilpasse importen, siden det for flere matvarer eksisterer strenge importrestriksjoner og det av den grunn er begrenset import. Det er derfor vanskelig å fastslå hvilken side av markedet som er minst prisfølsom. En kvalifisert gjetning ville likevel være at etterspørselssiden er minst prisfølsom, siden forbrukerne har få eller ingen alternativer til å kjøpe mat i markedet (grensehandel er ett alternativ, men kun for noen). Tilbudssiden kan lagre enkelte varer, destruere varer eller tilpasse importen noe. Liten grad av overveltning til forbrukerne før avgiftslettelsen er derfor en mindre sannsynlig grunn til at prisene skulle komme til å synke lite eller ingenting etter reformen, eventuelt at de vil stige mindre enn de ellers ville ha gjort.

#### *Usikkerhetsfaktorer – oppsummering*

Som vi har sett er det flere forhold ved avgiftsendringer som påvirker prisene. Dette gjør at det er svært vanskelig å si noe om hva som vil skje, særlig på litt lengre sikt. Prisendringer som skjer uavhengig av avgiftsendringen kan forstyrre bildet. Kostnader og faktorsammensetning kan endres når avgiftene endres. Markedsforholdene, graden av konkurranse og godenes prisfølsomhet i tilbud og etterspørsel er også faktorer som påvirker utfallet.

Det er likevel grunn til å tro at jo mer prisbevisste sluttbrukerne er, desto mer vil de få glede av reduksjonen i merverdiavgift. Sterk fokus på prisene etter omleggingen fører også trolig til at tilbyderne presses til å redusere marginene eller de kostnadskomponentene de har kontroll over.

### **Hva omfattes av reformen?**

Som nevnt skal i utgangspunktet alle tjenester være avgiftspliktige etter at reformen har trådt i kraft. De tjenestene som ikke ilegges avgift, må ha et eksplisitt unntak i loven.

## ***Vurderinger som ligger til grunn for å unnta enkelte tjenesteområder***

### *Ikke egnet for avgiftsplikt og avgiftstekniske hensyn*

I noen tilfeller finnes rent praktiske vanskeligheter med å avgiftsbelegge et tjenesteområde, for eksempel fordi avgiftsgrunnlaget ikke lar seg beregne, eller fordi det er praktisk vanskelig å innkreve avgiften. Et unntak er da det mest nærliggende. Finansielle tjenester er et eksempel på denne typen unntak. Grunnen til dette unntaket er at det er svært vanskelig å skulle fastslå hva som er den egentlige merverdien av finansielle tjenester, siden for eksempel en bankrente både skal dekke vederlag for kreditten, vederlag for risiko og inflasjon og vederlag for selve tjenesteytelsen. I utgangspunktet skal kun vederlag for tjenesten ilegges merverdiavgift.

Dersom en type virksomhet i utgangspunktet egner seg for avgiftsbelegging, kan det hende at avgiftsbelegging likevel medfører så store administrative ulemper eller krever så store ressurser at det er bedre å unnta virksomheten fra avgiftsplikt. Særlig gjelder dette hvis det provenyet man ville fått ved en eventuell avgift, uansett ville vært av mindre betydning.

### *Hensynet til positivt proveny*

Enkelte tjenester ytes med et stort bidrag av offentlig støtte. Ofte kreves ingen betaling for denne typen tjenester, og tjenesten er da heller ikke avgiftspliktig etter merverdiavgiftsloven. Dersom det kreves betaling, er betalingen ofte lavere enn kostnaden ved å fremskaffe tjenesten. Dette er tilfelle for eksempel i kultursektoren. I andre tilfeller kreves det kun betaling for noen av de tjenestene som ytes, slik som i helsesektoren. Dersom slike tjenester blir belagt med merverdiavgift, får virksomhetene som yter tjenestene rett til å trekke inngående merverdiavgift fra den utgående. Det kan kun legges merverdiavgift på det brukerne faktisk betaler. Merverdiavgift på inngående varer eller tjenester kan imidlertid trekkes fra i sin helhet. Mange virksomheter vil da komme ut med et negativt avgiftsbidrag, fordi den inngående merverdiavgiften blir større enn den utgående. Virkningen på skatteprovenyet av å inkludere disse tjenestene i avgiftsområdet vil da bli negativ, noe som taler for å gi unntak fra avgiftsplikt.

### *Likebehandlingsårsaker, hensynet til et enkelt avgiftssystem*

Dersom en type virksomhet som av en eller annen grunn blir unntatt fra merverdiavgiften driver i konkurranse med virksomhet som må beregne avgift, oppstår konkurransevridninger. For å unngå dette, unntar man så mange typer virksomheter som man tror naturlig vil komme i konkurranse med hverandre, selv om de reelle hensynene bak unntaket kun gjelder en del av virksomhetene som unntas.

### *Hensyn til at bedrifter skal slippe å drive delt virksomhet*

I størst mulig grad skal avgiftsmyndighetene forsøke å unngå at samme bedrift må betale avgift på noen deler av sin virksomhet, men slipper avgift på andre deler. Slik delt virksomhet betyr blant annet at bedriften må fordele den merverdiavgiften de betaler ved innkjøp av innsatsfaktorer, på avgiftspliktig og ikke avgiftspliktig virksomhet. Kun de innsatsfaktorene som brukes i den avgiftspliktige delen av virksomheten kan føres til fradrag fra utgående merverdiavgift.

### *Politiske årsaker*

Enkelte ganger kan det være at politikerne ønsker å støtte en spesiell bransje, og derfor innrømmer avgiftsunntak til bransjen.

### ***Unntakene***

Følgende tjenesteområder, eller deler av dem, blir unntatt fra avgiftsplikt:

Helsetjenester  
Sosiale tjenester  
Undervisningstjenester  
Finansielle tjenester  
Kulturtjenester  
Lotteritjenester  
Idrettsaktiviteter  
Offentlig myndighetsutøvelse  
Begravelsestjenester  
Tjenester innenfor reiselivsnæringene  
Overnattingstjenester  
Personbefordring  
Formidling av persontransport og overnattingstjenester  
Servering i elev- og studentkantiner  
Omsetning og utleie av fast eiendom

Organisasjoner og foreningers tjenester  
Boligbyggerlags forvaltningstjenester  
Kringkastingsselskap finansiert ved  
kringkastingsavgift  
Utleie av film

Alle andre tjenester enn de som er nevnt her, er belagt med avgift. Fordelen med en i hovedsak generell avgift er at eventuelle nye tjenester automatisk kommer inn under systemet, uten at man eksplisitt må vedta en avgiftsplikt for den nye tjenesten.

Et avgiftssystem med én sats og så få unntak som mulig, er avgiftsteknisk det letteste å administrere og håndheve. Et slikt system gir små muligheter for aktørene til å oppnå gjenomslag for redusert sats eller avgiftsunntak innenfor egen næring. Dette kan føre til at omfanget av innflytelsesaktiviteter blir lite. Videre er unndragelsesmulighetene små. Hvis avgiftssystemet er enkelt, blir det også langt lettere for de næringsdrivende å forholde seg til det. Dersom flest mulig av sektorene i økonomien inkluderes i avgiftsområdet, reduseres risikoen for at det oppstår konkurransevridninger mellom bransjer eller mellom bedrifter som følge av ulik behandling i avgiftssystemet. I dette henseende er et system der også offentlig næringsvirksomhet inkluderes i avgiftsområdet det beste.

Ut fra en konkurransepolitisk synsvinkel bør derfor merverdiavgiftsloven utformes med langt færre unntak enn det som har blitt gjort i forbindelse med reformen.

Mange av unntakene nevnt over reiser avgrensingsproblemer når det gjelder hva som faller innenfor og hva som faller utenfor unntaket. I mange tilfeller er det en krevende oppgave å avgjøre hva som skal omfattes av unntakene. Medier og andre har i tiden før reformen trådt i kraft, belyst disse sidene ved reformen på en grundig måte. Vi velger her å ikke gå nærmere inn på disse problemstillingene. Vi vil likevel påpeke at disse spørsmålene er viktige, ikke minst for at systemet skal være forutsigbart for de næringsdrivende.

Videre vil ethvert unntak for en sektor eller næring kunne føre til en konkurransevridning dersom de bedriftene som får unntak står i et konkurranseforhold til bedrifter som blir pålagt

merverdiavgift. Jo flere substituerbare tjenester som inkluderes i et avgiftsunntak, desto mindre blir faren for konkurransevridninger. På den annen side blir den provenymessige gevinsten reformen skulle medføre, stadig mindre ettersom flere områder får unntak og ettersom unntakene blir mer omfattende. De administrative kostnadene ved ordningen blir også større ved mange unntak.

## **Medfører reformen konkurransevridninger mellom aktørene i bestemte markeder?**

### *Forholdet mellom anskaffelse og egenregi hos bedriftene*

I utgangspunktet kan man tenke seg et system der alle bedrifter betaler avgift på sin omsetning. De fleste bedrifter er avhengig av leveranser fra andre bedrifter, og svært mange bedrifter selger innsatsfaktorer. Lik behandling i avgiftssystemet av leverandører og deres kunder skaper nøytralitet i systemet. Avgiften i seg selv vil da ikke påvirke hvorvidt en bedrift velger å produsere en vare eller tjeneste selv eller anskaffe produktet på annen måte. Ulik avgiftsbehandling av leverandører og kunder kan imidlertid gjøre det enten mer eller mindre lønnsomt for bedriftene å sette ut oppdrag til andre (outsourcing). I det følgende skal vi forsøke å belyse dette nærmere.

Som nevnt har en bedrift som selger en ikke-avgiftspliktig tjeneste som regel<sup>4</sup> ikke anledning til å få tilbake avgift den har betalt ved kjøp av innsatsfaktorer. En bedrift som selv betaler merverdiavgift, får tilbake avgift som skriver seg fra kjøp av innsatsfaktorer.

For en ikke-avgiftspliktig kunde vil det ha betydning om en vare eller tjeneste anskaffes fra en avgiftspliktig eller fra en ikke-avgiftspliktig leverandør, siden varen eller tjenesten vanligvis blir dyrere når den anskaffes fra noen som er avgiftspliktig, og siden inngående merverdiavgift ikke kan trekkes fra hos kunden.

For en avgiftspliktig kunde vil det også spille en rolle om leverandøren er avgiftspliktig eller ikke, men av andre årsaker. Riktignok kan kunden uansett trekke fra inngående merverdiavgift i sitt eget mva-regnskap. Ved sammen-

---

<sup>4</sup> Unntatt ved nullsats

likning av priser mellom ulike tilbydere vil den avgiftspliktige kunne ta utgangspunkt i pris eksklusive merverdiavgift. Forskjellen ligger i at kostnadene, og dermed prisene, fra avgiftspliktige leverandører kan bli lavere enn prisene fra leverandører som ikke er avgiftspliktige, siden førstnevnte type leverandører kan trekke fra inngående avgift. I merverdiavgiftssystemet frem til 1. juli eksisterte det derfor en ulempe for ikke-avgiftspliktige tjenestetilbydere som i stor grad solgte tjenester til avgiftspliktige virksomheter. For eksempel kunne de avgiftspliktige fremstille den aktuelle tjenesten selv, og få fradrag for avgift betalt på innsatsfaktorer, fremfor å kjøpe tjenesten fra en ikke-avgiftspliktig aktør. Denne skjevheten blir rettet opp gjennom reformen. Etter reformen er det grunn til å forvente økte incentiver blant avgiftspliktige bedrifter til å *anskaffe* tjenester fremfor å produsere dem selv.

Når de nye avgiftspliktige selger tjenester til ikke-avgiftspliktige, som ikke får tilbake den inngående merverdiavgiften, blir tjenesten dyrere for kunden. De ikke-avgiftspliktige etter reformen er i første rekke offentlig sektor og alle som har egne unntak fra merverdiavgiftsplikten, for eksempel finansnæringen. Disse aktørene vil i utgangspunktet kunne unngå å betale merverdiavgift for ulike varer eller tjenester dersom de kan produsere varene eller tjenestene selv. Å få oppgaver utført eksternt vil falle dårligere ut. På denne måten svekker merverdiavgiftssystemet offentlig sektors muligheter og incentiver til å konkurransetsette deler av sin virksomhet. På samme måte svekkes incentivene hos private næringsdrivende med unntak fra merverdiavgiftsplikten til å sette bort oppdrag til andre.

Det er mindre aktuelt å fremstille varer internt i bedriften for å slippe merverdiavgift. I det gamle merverdiavgiftssystemet hadde hovedsakelig varer avgift, og kun et fåtall tjenester. Det var derfor hovedsakelig disse tjenesteområdene, slik som renhold, som klaget over konkurransevidningsproblemene.

I forbindelse med reformen blir flere tjenesteområder trukket inn under avgiftsområdet. Disse virksomhetene vil nå oppleve de samme problemene med å få solgt tjenester til offentlig sektor og andre sektorer med unntak (for eksempel finansnæringen) som renholdssektoren har opplevd til nå. Slik sett forsterkes konkurransevidningsproblemene.

Eksempelene på nye bransjer der problemer med salg til offentlig sektor/andre sektorer med unntak kan bli fremtredende, er mange. Konsulent-, utrednings- og forskningstjenester (oppdragsforskning) utføres ofte for offentlige institusjoner, særlig statsforvaltningen. Mange offentlige institusjoner har muligheten til å utføre utredningsoppgaver selv. Det er derfor grunn til å vente at innkjøp av slike tjenester til bl.a. offentlig sektor (men også finansnæringen) vil gå noe ned. Videre kjøper mange offentlige institusjoner IT-tjenester eksternt, og det er også grunn til å forvente samme utvikling her.

Vakttjenester har også vært nevnt som en bransje som i stor grad vil merke merverdiavgiftsreformen. Det vil være forholdsvis lett for en del virksomhet å ansette sine egne vektere.

Regnskapstjenester og advokattjenester kjøpes av mange offentlige institusjoner, for eksempel kommuner og barnehager. Merverdiavgiften kan føre til at noen foretrekker å ansette egne advokater eller regnskapsmedarbeidere, eller at de avstår fra å ha profesjonell bistand på disse områdene. Dette igjen kan føre til at kvaliteten på det arbeidet som utføres blir dårligere, eller at de personene som utfører jobben ville vært mer produktive i en annen jobb.

I større grad enn før vil det etter reformen også lønne seg for NRK å lage sine programmer selv, fremfor å kjøpe dem fra andre. Dette er fordi NRKs programvirksomhet får unntak fra avgiftsplikten.

Et siste eksempel på at egenregi kan lønne seg fremfor eksternt anskaffelse, finner vi i vikarbransjen. Vikarbyråene, som for eksempel Manpower, er av de virksomhetene som blir pålagt merverdiavgift etter 1. juli. For offentlig sektor og andre sektorer med unntak vil innleide vikarer, alt annet likt, da bli dyrere relativt til å ansette egen arbeidskraft.

Å leie vikarer har i visse tilfeller fordeler fremfor å ansette egen arbeidskraft. Arbeidsgiver har da større fleksibilitet og sparer også sannsynligvis en del administrasjonskostnader ved å ha innleid arbeidskraft. En del virksomheter vil sannsynligvis også etter reformen velge innleid arbeidskraft. I de tilfellene der virksomheten er mer eller mindre indifferent mellom å leie eller ansette egen arbeidskraft, vil reformen trekke i retning av mindre bruk av vikarer.

I tillegg til at problemer eventuelt kan opp-

stå på områder der offentlige institusjoner og kommuner i dag får tjenester utført eksternt, kan institusjonene også miste incentiver til å konkurransesette virksomhet på områder de ikke tidligere har konkurransesatt. Dette svekker effektiviseringsprosessen som pågår i offentlig sektor.

Det skal nevnes at for alle disse nye avgiftspliktige som er nevnt over, kan det til gjengjeld bli lettere å få solgt tjenester til andre avgiftspliktige aktører. Dette er på grunn av den kostnadsbesparelsen leverandørene kan få ved at de nå kan trekke inngående merverdiavgift fra den utgående, noe som kan resultere i lavere priser. Imidlertid er denne effekten, som argumentert for over, kun en oppretting av en skjevhet som eksisterte i det gamle merverdiavgiftssystemet.

Mange av bedriftene har både avgiftspliktige og ikke-avgiftspliktige kunder. Disse bedriftene kan trekke fra hele den inngående merverdiavgiften, uavhengig av hvor mye av salget som går til hhv. avgiftspliktige og ikke-avgiftspliktige kunder. En slipper å bruke tid på å skille mellom fradragsberettiget og ikke-fradragsberettiget merverdiavgift. Kostnadsbesparelsene kan oppveie noe for de ulempene bedriftene opplever i forhold til offentlig sektor.

#### *Hva er fordelene med konkurranseutsetting/outsourcing?*

Noen av problemene ved merverdiavgiftssystemet blir løst som følge av reformen. Man går imidlertid glipp av ytterligere effektivitetsforbedringer ved at konkurransevidningsproblemene knyttet til offentlig sektor ikke er løst. Dessuten ser det ut til at disse problemene blir større for en rekke næringer. Tapet ved konkurransevidningene utgjøres imidlertid ikke bare av den skaden de volder for de bedriftene som rammes. Samfunnet lider et større tap, ved at effektivisering uteblir. Nedenfor følger en oppsummering av noen av fordelene ved konkurranseutsetting eller outsourcing, basert på en oversikt gitt av Lønne (1999).

Dersom en bedrift konkurransesetter en del av virksomheten, kan de kjøpe tjenester i et marked, til markedspris. Man kan da oppnå en gevinst ved at flere bedrifter konkurrerer om å ta på seg oppgaven. Hvis produksjonen foregår internt i den aktuelle bedriften, møter den avdelingen som utfører den aktuelle tjenesten bare én «kunde» og trenger ikke nødvendigvis

være svært effektiv for å beholde «oppdraget». Det kan også være andre grunner til at konkurranseutsetting ofte faller rimeligere ut enn intern produksjon. Én grunn kan være at det området som konkurransesettes ikke er et kjerneområde for bedriften, og derfor stadig blir nedprioritert. Manglende ressurser og interesse for avdelingen kan føre til at den drives dårlig. Når tjenesten kjøpes i et marked, vil den bli utført av en bedrift som har akkurat denne oppgaven som sin hovedvirksomhet, og derfor er mer opptatt av å effektivisere og å drive på en best mulig måte. Oppdragshaveren kan dessuten ha stordriftsfordeler. Hvis den konkurransesatte virksomheten for eksempel er varetransport, kan oppdragshaveren kjøre varer for mange kunder samtidig og dermed lettere kunne fylle opp kapasiteten. Selv om transportstrekningen er den samme som før, bringes gjennomsnittskostnadene ned for alle kundene.

Stordriftsfordeler kan anta flere former. I konsulent-, utrednings- og forskningsvirksomhet spiller ulike former for læringseffekter trolig en betydelig rolle. Når konsulenter eller forskere sitter sammen i et nettverk, kan de lære av hverandre og produsere langt mer effektivt enn de kunne hvis de arbeidet hver for seg. Slike læringseffekter blir lettere å oppnå dersom det er høy grad av konkurranseutsetting. Jo flere som kjøper konsulenttjenester eksternt, desto større kan konsulentselskapene bli og desto større blir læringseffektene. Tilsvarende vil det sannsynligvis være ressursløsende dersom alle bedrifter hadde hver sine konsulenter og forskere.

Videre skaper konkurranseutsetting eller outsourcing trolig større fleksibilitet for oppdragsgiveren. Ved å sette ut deler av virksomheten kan man for eksempel frigjøre kapital ved at produksjonsutstyr selges unna. Dersom bedriften har varierende bruk for den aktuelle tjenesten, er kjøp av tjenesten i markedet trolig langt billigere og enklere enn å variere egen arbeidsstyrke på området.

#### *Hvordan løse konkurransevidningsproblemene?*

I NOU 1991:30 listes følgende virkemidler som aktuelle for å motvirke konkurransevidning mellom kommunal egenregiutførelse og anskaffelse fra andre:

- Kommunale institusjoner kan pålegges å beregne avgift av varer og tjenester som produseres for å tilgodese egne behov og som etter sin art er avgiftspliktig.
- Det gis fritak for beregning av avgift ved omsetning av varer og tjenester til offentlige institusjoner.
- Det gis regler om redusert grunnlag for beregning av avgift ved omsetning til offentlige institusjoner.
- Offentlige institusjoner instrueres om å se bort fra avgiften ved valg mellom utførelse i egen regi og anskaffelse.
- Offentlige institusjoner gis kompensasjon for den avgift som belastes ved kjøp av avgiftspliktige varer og tjenester.

Flertallet i utvalget gikk inn for den sistnevnte løsningen, og denne ble senere vedtatt av Stortinget. På flere områder har en derfor i dag slik kompensasjon, men ordningen har ikke blitt gjort generell (for eksempel ytes det ikke kompensasjon for renholdstjenester). Konkurransetilsynet vil understreke at så lenge det ikke beregnes merverdiavgift av offentlige varer eller tjenester, bør ordningen med kompensasjon for merverdiavgiften være så generell som mulig. I tilknytning til utvidelsen av avgiftsområdet bør det vurderes nærmere om det er behov for også å innføre kompensasjon på flere områder.

Lokshall (2000) argumenterer i sin hovedoppgave for at en permanent løsning på konkurransevriddningsproblemet kan nås ved at absolutt alle virksomheter uten unntak er innenfor merverdiavgiftsområdet. Dersom alle virksomheter, private som offentlige, er innenfor området for merverdiavgift, vil alle ha full fradragsrett. Dette innebærer avgiftsmessig likestilling mellom egenregi og kjøpe fra andre, og gir derfor en permanent løsning på denne konkurransevriddningen. En slik løsning er også effektivitetsfremmende, siden dette leder til at produsentene vil stå overfor de samme prisforholdene, noe som fremmer effektivitet i produksjonen. New-Zealand er et land som er kommet svært langt med å ha et helhetlig merverdiavgiftssystem. Et slikt system har vist seg å ha mange fordeler. GST i New-Zealand er karakterisert ved at det er svært få unntak fra avgiftsplikten, og løser derfor i stor grad konkurransevriddningsproblemet.

Konkurransetilsynet synes et slikt system virker interessant, og mener det bør utredes nærmere.

### ***Konkurransesvriddninger mellom konkurrenter med ulik behandling i avgiftssystemet***

#### *Konkurransesvriddninger mellom boligbyggelag og andre forretningsførere*

I det nye merverdiavgiftssystemet er det gitt et eget unntak for omsetning av forvaltningstjenester fra boligbyggelag til tilknyttet borettslag. Forvaltningstjenester kan for eksempel være regnskap, innkreving av husleie, selvangivelse, budsjett etc. Unntaket skulle isolert sett ført til at borettslag som ønsker å kjøpe forvaltningstjenester fra andre enn det boligbyggelaget de er tilknyttet, må betale merverdiavgift, mens de kan få tjenestene uten merverdiavgift fra boligbyggelaget. Dette ville medført en konkurransevriddning mellom boligbyggelag som står for forvaltningstjenester og andre forretningsførere.

I praksis er dette med dagens lovgivning et mindre aktuelt problem. Grunnen er at lov om borettslag og lov om boligbyggelag gir boligbyggelaget rett til å inngå avtale om uoppsigelig forretningsførsel med tilknyttede borettslag. I NOU 2000:17 *Borettslovene* fremmes forslag til nye lover for borettslag og boligbyggelag. Forslagene åpner for at boligbyggelagene kan inngå avtaler med tilknyttede borettslag om forretningsførsel med en varighet på inntil 10 år. Blir forslagene fra NOU 2000:17 vedtatt, vil boligbyggelagene med andre ord miste retten til å inngå uoppsigelige avtaler om forretningsførsel. Isolert sett vil dette kunne fremme konkurransen, men virkningen av merverdiavgiftsreformen strider mot intensjonen i lovforslaget. Konkurransetilsynet mener dette er svært uheldig.

Unntaket for boligbyggelagene synes å være begrunnet med at det er ønskelig med et stort innslag av samvirkebasert boligbygging, og at samspillet mellom bygging og forvaltning i boligbyggelagene er en forutsetning for at boligbyggelagene skal opprettholdes. I Innstilling O. nr 24 (2000-2001) heter det at «...en eventuell avgiftsplikt på omsetning av forvaltningstjenester fra boligbyggelagene til tilknyttet borettslag, vil kunne få uheldige konsekvenser for forvaltningsstrukturen i bolig-samvirket, noe som ikke er ønskelig».

Dette argumentet ser ut til å bygge på en antakelse om at dersom boligbyggelagene ikke får en konkurransefordel, kan dette føre til at borettslagene i fremtiden vil få sin forretningsførsel utført av andre. Ut fra dette kan man slutte at boligbyggelagenes forretningsførsel ikke er konkurransedyktig. (Ellers vil likebehandling med andre forretningsførere i avgiftssystemet ikke representere noen trussel for boligbyggelagene). Å opprettholde virksomhet ved hjelp av særreguleringer medfører et samfunnsøkonomisk tap, siden virksomheten kunne blitt drevet mer effektivt av andre.

Dersom det av for eksempel boligpolitiske grunner er ønskelig å støtte boligbyggelagene, mener Konkurransetilsynet at dette bør gjøres på andre måter enn gjennom særbehandling i merverdiavgiftssystemet.

#### *Konkurransesvridninger mellom frivillige organisasjoner og kommersielle bedrifter*

Frivillige og ideelle organisasjoner har et eget avgiftsunntak. Unntaket gjelder her medlemskontingent som vederlag for varer og tjenester som er ledd i organisasjonens eller foreningens ideelle virksomhet. I tilfeller der det ikke ytes varer eller tjenester fra organisasjonen til medlemmet, regnes ikke medlemskontingenten som omsetning og er derfor heller ikke avgiftspliktig.

Det er ikke gitt forskrifter til å avklare for eksempel hva som menes med «frivillige» og «ideelle» organisasjoner. Dersom ikke dette klargjøres nærmere, vil avgiftsunntaket i prinsippet kunne påvirke valg av organisasjonsform hos enkelte virksomheter. Dessuten er muligheten for nye konkurransevidningsproblemer som følge av dette unntaket i utgangspunktet stort, og vil ramme virksomhetsområder der frivillige organisasjoner og kommersielle bedrifter konkurrerer i samme marked.

Begrunnelsen for å unnta alle frivillige og ideelle organisasjoner ser delvis ut til å være avgrensingsproblemer knyttet til om det foreligger omsetning i merverdiavgiftslovens forstand eller ikke. Unntaket ser derfor ut til å være av mer avgiftsteknisk karakter. Vi har merket oss at det er vedtatt en egen lovbestemt adgang for Finansdepartementet til å ilegge organisasjoner avgift dersom det oppstår vesentlige konkurransevidninger mellom disse og andre aktører. Et spørsmål det virker naturlig å stille, er derfor om det vil være mer overkommelig å foreta en fulls-

tendig avgrensning mellom avgiftspliktige og ikke avgiftspliktige medlemskontingenter enn å innføre nye «unntak fra unntaket».

## **Differensiering av avgiftssatsen**

### **– matvarer**

Den reduserte satsen på næringsmidler er delvis begrunnet ut fra hensynet til forbrukerne og ønsket om lavere matvarepriser, delvis ut fra et ønske om å redusere grensehandelen. Et argument om at redusert merverdiavgift på matvarer vil komme barnefamilieene til gode, er også blitt brukt.

Det er grunn til å være skeptisk til om redusert merverdiavgift på matvarer er et godt virkemiddel i forhold til de målene en ønsker å nå. Primært bør lavere matvarepriser oppnås gjennom å legge bedre til rette for konkurranse i jordbrukssektoren. Det er dessuten usikkert hvor mye prisene til forbruker vil falle som følge av reduksjon i merverdiavgiften. Det finnes også andre, mer treffsikre virkemidler for eventuelt å støtte enkelte grupper i samfunnet, slik som direkte overføringer til disse gruppene.

Differensiering av merverdiavgiften vil medføre betydelige administrative og kontrollmessige problemer. Det er viktig at differensieringen innrettes slik at disse problemene begrenses. En mulighet er å la lavsatsområdet favne så vidt at en unngår mange av de administrative og kontrollmessige problemene ved avgrensning mellom tilstøtende vare- og tjenestekategorier.

Når det først er valgt å innføre en nedsatt sats for matvarer, støtter Konkurransetilsynet at lavsatsområdet skal favne så vidt at det dekker så godt som alle næringsmidler. Tilsynet mener i tillegg at en løsning der også servering har lav sats, ville redusert noen av de praktiske problemene som oppstår i forbindelse med å ha nedsatt sats. Både likebehandlingsårsaker, administrative og kontrollmessige hensyn taler for en slik løsning.

## **Avslutning og sammendrag**

Dersom man skal skattelegge omsetning av varer og tjenester, bør avgiften være så generell som mulig. Dette gjør at man i minst mulig grad endrer de relative prisene mellom ulike varer og tjenester. En av fordelene med et generelt system er at dette er det enkleste å administrere. Mange

unntak og differensiering av avgiftssatsen forstyrrer denne gode egenskapen ved systemet.

Når det gjelder forventede prisendringer som følge av merverdiavgiftsreformen, er dette svært vanskelig å si noe om. Både godenes prisfølsomhet, markedsforholdene og reformens virkninger på faktorbruk og kostnader i bedriftene påvirker prisendringene som følge av reformen. I tillegg kan det være vanskelig å måle den isolerte effekten av reformen på prisene, siden man ikke vet hvordan prisene hadde endret seg dersom merverdiavgiftssystemet ikke hadde blitt endret.

Dersom konkurransen fungerer, er det ikke grunnlag for å forvente fullt gjennomslag av avgiftslettelsen for matvarer (9,7 % prisreduksjon). Dette kommer av at man antar at tilbydere og forbrukere i så tilfelle har delt på byrden ved avgiften før avgiftslettelsen, og også deler på gevinsten ved avgiftslettelsen. Dersom forbrukerne hele tiden har båret hele kostnaden ved avgiften, er det sannsynlig at avgiftslettelsen får fullt gjennomslag. Ulike mellomformer mellom monopol og konkurranse kan skape en mulighet for at tilbyderne kan overvelte hele avgiften på forbrukerne. Dersom dette har vært tilfelle, og det ikke skjer endringer i konkurranseforholdene samtidig som eller som en følge av avgiftsendringen, kan prisene synke med 9,7 %. Press fra media eller myndigheter kan også bidra til prisreduksjon. For at prisreduksjonen i så fall skal bli varig, kreves det sannsynligvis at forbrukerne er prisbevisste, og at presset fra media og myndighetene vedvarer.

Utvidelsen av merverdiavgiftsområdet kan svekke offentlig sektors incentiver til å konkurransesette deler av sin virksomhet. Tilsvarende kan reformen redusere incentivene hos en rekke private aktører med unntak fra merverdiavgiftsplikten til å sette deler av sin virksomhet ut til andre (outsourcing). Bakgrunnen for dette er at offentlig sektor og andre sektorer med unntak kan skaffe seg en rekke tjenester billigere dersom egne ansatte utfører tjenesten, enn dersom tjenesten kjøpes inn fra merverdiavgiftspliktig virksomhet. Egne kompensasjonsordninger, som skal motvirke dette problemet, gjelder ikke for alle tjenester og er heller ikke blitt utvidet i forbindelse med utvidelsen av avgiftsområdet.

Innenfor flere bransjer vil bedrifter kunne få problemer med å selge sine tjenester til offentlig sektor eller andre sektorer som ikke betaler merverdiavgift. Dette gjelder utrednings- og forsknings-

bedrifter som utfører tjenester på oppdragsbasis, konsulentselskaper, IT-bedrifter som utfører oppdrag for eksempelvis offentlig sektor, advokatkontorer, regnskapsbyråer, vakselskaper og vikarbyråer. Listen er ikke uttømmende.

Tapet ved at incentivene til konkurranseutsetting svekkes er ikke bare knyttet til tap hos bransjene nevnt ovenfor. Samfunnet lider et større tap ved at effektivisering uteblir, siden det kan være mange fordeler med konkurranseutsetting eller outsourcing. Blant disse fordelene finner vi effektivisering som følge av selve konkurransen, stordriftsfordeler og økt fleksibilitet.

## Referanser

- Innstilling om konkurranseforvidning av 30. september 1970, behandlet i Ot. prop. nr. 26 (1970-1971)
- Innstilling O. nr 24 (2000-2001): Innstilling fra finanskomiteen om lov om endringer i lov 19. juni 1969 nr. 66 om merverdiavgift (merverdiavgiftsloven) m.v. (Merverdiavgiftsreformen 2001)
- Johansen, Leif: *Offentlig Økonomikk*, Universitetsforlaget, 1965.
- Lokshall, Raymond: *Merverdiavgiftsloven og vridning i produksjonstilpasningen – «Goods and Services Tax» (GST) i New-Zealand*, Hovedoppgave til Cand. Oecon.-graden ved Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo, 2000
- Lønne, Aina Lytomt: *Outsourcing: Motiver og betydningen av informasjonsasymmetrier*, Hovedoppgave til Cand. Oecon.-graden ved Sosialøkonomisk Institutt, Universitetet i Oslo, 1999.
- Myles, G. D. *Public Economics*, Cambridge University Press, Cambridge 1995
- NOU 1990: 11 Generell merverdiavgift på omsetning av tjenester
- NOU 1991: 30 Forbedret merverdiavgiftslov
- NOU 1993:8 Bør merverdiavgiften differensieres?
- NOU 2000:17 Buretslovene

## Bakgrunns litteratur

- Stieglitz, Joseph E: «Ch 19. Taxation and Economic Efficiency» i *Economics of the Public Sector*, 3<sup>rd</sup> ed. W. W. Norton & Company, Inc. 2000 ss. 518-549