Utlåtande 2008:157 RI (Dnr 109-1172/2008)

Undersökning om stadens momskompensation ger privat driven verksamhet bättre villkor än kommunalt driven verksamhet

Motion av Ann-Margarethe Livh (v) (2008:36)

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta följande
Motion (2008:36) av Ann-Margarethe Livh (v) avslås.

Föredragande borgarrådet Sten Nordin anför följande.

Ärendet

Ann-Margarethe Livh (v) har lämnat en motion (2008:36) till kommunfullmäktige i vilken hon föreslår att kommunfullmäktige ska undersöka om stadens momskompensation till enskilt driven verksamhet är konkurrensneutral. Samtidigt föreslår motionären att en ersättning som motsvarar de faktiska kostnaderna ska bestämmas och att staden i en skrivelse till regeringen ska begära en översyn av den s.k. Ludvikamomsen.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret konstaterar att fördelarna med en fastställd och bestämd momskompensation överväger. Systemet är enkelt, förutsägbart och rimligt att administrera. Ur konkurrenssynpunkt är det väsentligt att den kompensation som enskilda utförare bör få för sina merkostnader till följd av

momsreglerna är neutral. Enligt kontoret finns det idag inte skäl att frångå nuvarande system och nivåer.

Mina synpunkter

Motionären tar upp en fråga som är såväl angelägen som komplex. Att säkerställa likvärdiga villkor mellan offentliga och enskilda huvudmän är en viktig målsättning. Betydelsen av detta understryks inte minst av att det inte endast är avseende momsreglerna som förutsättningarna för enskilda respektive offentliga aktörer skiljer sig. I fallet med momskompensation handlar principfrågan å ena sidan om att fristående aktörer ska garanteras största möjliga konkurrensneutralitet visavi verksamheter i offentlig regi och å andra sidan om att säkerställa att skattemedlen disponeras på ett ansvarsfullt och ändamålsenligt sätt.

Vilken modell för momskompensation man väljer kan givetvis vara föremål för såväl praktiska som principiella överväganden. Även den faktiska nivån på momskompensationen kan givetvis även den vara öppen för diskussion, eftersom kostnader kan variera från fall till fall och över tid. På ett övergripande plan är det dock väsentligt att systemet är transparent och förutsägbart för alla parter. Likaså är det viktigt att systemet är konstruerat på ett sådant sätt att det inte är kostnadsdrivande eller skapar skeva incitament. Ett system kännetecknat av dessa karakteristika är till nytta både för staden och för de fristående utförarna.

Stadsledningskontorets bedömning är att den modell som staden för närvarande tillämpar för momskompensation på ett tillfredsställande sätt uppfyller kriterierna ovan. Jag delar den bedömningen och avvisar på den grunden motionärens yrkanden.

Bilaga

Motion (2008:36) av Ann-Margarethe Livh (v) om undersökning om stadens momskompensation ger privat driven verksamhet bättre villkor än kommunalt driven verksamhet

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden *Carin Jämtin* (s) och *Ann-Margarethe Livh* (v) enligt följande.

Vi föreslår kommunstyrelsen besluta följande.

1. Bifalla motionen.

2. Därutöver framföra följande.

Det är glädjande att finansborgarrådet instämmer i att motionens frågeställningar är angelägna och vi delar också uppfattningen att frågan om nivån på momskompensationen är komplex. Just därför och mot bakgrund av att privata utförare har visat sig få överkompensation i andra kommuner vill jag att staden ska undersöka hur det faktiskt står till i Stockholms stad.

Det är av stor vikt att det råder total genomskinlighet i hur staden ersätter privata företag som driver verksamhet som finansieras med skattebetalarnas pengar. Eftersom förutsättningarna i samhället ändras finns skäl att staden regelbundet ser över nivån på momskompensationen. Exempelvis bör förändringar i momsnivåerna alltid föranleda en översyn av den gällande momskompensationen. I takt med att allt mer av stadens verksamhet drivs av privata företagare behövs en ökad öppenhet om såväl ekonomiska ersättningar som uppföljning av effekterna.

Jag kan inte se att stadsledningskontoret i sitt tjänsteutlåtande har kunnat göra det troligt att en undersökning av rimligheten i stadens momskompensation till privata företag skulle vara onödig. Tvärtom visar exemplet med SISAB och skolhyrorna hur komplex frågan är, vilket styrker behovet av en översyn om momskompensationen ligger på rätt nivå i staden.

Min avsikt är att staden ska kartlägga de faktiska kostnaderna för momsen i de olika verksamhetsområdena, och inte i den enskilda företagen. Självfallet ska kompensationen utgå från en procentuell ersättning som gäller generellt för respektive verksamhetsområde. Syftet har heller aldrig varit att kompensera privata företagare för mer än de faktiska momskostnaderna, som stadsledningskontoret tycks ha uppfattat motionen. Tvärtom är intentionerna i motionen att ersättningen ska sänkas om stadens undersökning visar att ersättningen är för hög.

Reservation anfördes av borgarrådet *Yvonne Ruwaida* (mp) enligt följande.

Jag föreslår kommunstyrelsen föreslå kommunfullmäktige besluta att

1. bifalla motionen
2. i övrig anföra följande:

Motionärens förslag innebär att de schabloner som används vid momskompensation till enskild utförare ska undersökas. Miljöpartiet de gröna är positivt inställda till att andra aktörer förutom kommun själv ska ha möjlighet att bedriva verksamhet. Då den sk. Ludvika modellen ligger till grund för de schabloner som Stockholms stad använder för att momskompensera är omdiskuterad så anser vi att det är viktigt att få en genomlysning utifrån de förhållanden som finns i Stockholms stad. Det är viktigt att det inte råder någon tvekan om att det är konkurrensneutralitet som gäller och att det inte är ideologiska skäl som är avgörande för vilken aktör som ska ha möjlighet att bedriva verksamhet i staden. Förutom momskompensationen finns det andra faktorer

som måste vägas in när man bedömer konkurrensneutraliteten mellan olika möjliga aktörer.

Särskilt uttalande gjordes av borgarrådet *Carin Jämtin* (s) enligt följande.

För oss är kvaliteten i stadens verksamheter det viktigaste. För att garantera hög kvalitet i alla verksamheter krävs ett väl utvecklat system med utvärderingar och kvalitetskontroller, men också en mångfald och en kommunal beställarkompetens.

Moderaterna och de övriga borgerliga partierna driver, på ett dogmatiskt vis, privatisering och utförsäljning av i princip all kommunal verksamhet. Detta görs utan att ta hänsyn till verksamheternas förutsättningar eller stockholmarnas behov. Det drabbar kvaliteten i allt från förskolor till äldreboenden och urholkar stadens egen kompetens. Det kan vi aldrig acceptera.

Kommunstyrelsen delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår kommunfullmäktige besluta följande

Motion (2008:36) av Ann-Margarethe Livh (v) avslås.

Stockholm den 10 september 2008

På kommunstyrelsens vägnar:
STEN NORDIN

Anette Otteborn

Reservation anfördes av *Tomas Rudin, Roger Mogert, Teres Lindberg* och *Malte Sigemalm* (alla s) och *Inger Stark* (v) med hänvisning till reservationen av (s) och (v) i borgarrådsberedningen.

Reservation anfördes av *Emilia Hagberg* (mp) med hänvisning till reservationen av (mp) i borgarrådsberedningen.

Särskilt uttalande gjordes av *Tomas Rudin, Roger Mogert, Teres Lindberg* och *Malte Sigemalm* (alla s) med hänvisning till det särskilda uttalandet av (s) i borgarrådsberedningen.

ÄRENDET

Oppositionsborgarrådet Ann-Margarethe Livh (v) föreslår i en motion (2008:36) att kommunfullmäktige ska undersöka om stadens momskompensation till enskilt driven verksamhet är konkurrensneutral. Motionären föreslår vidare att en ersättning som motsvarar de faktiska kostnaderna ska bestämmas samt att staden i en skrivelse till regeringen ska begära en översyn av den s.k. Ludvikamomsen så att den motsvarar de faktiska kostnaderna.

Motionären refererar till en revisionsrapport från augusti 2007, som Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers gjort för Uppsala kommuns räkning, som enligt motionären indikerar att enskilda utförare överkompenseras.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret. Inom stadsledningskontoret har ärendet beretts av finansavdelningen i samråd med förnyelseavdelningen.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 5 juni 2008 har i huvudsak följande lydelse.

Som motionären anger utgår i stadens ersättning till enskilda utförare momskompensation för att neutralisera kommunens möjlighet till momsavdrag. Kompensationen, efter i förekommande fall avdrag för myndighetsutövning, varierar beroende på vilken verksamhet som avses enligt följande:

- Förskola, skolbarnsomsorg, grundskola 6,0 procent
- Äldrepeng 5,4 procent
- Hemtjänst 2,5 procent (ursprunglig nivå 2002)

De momskostnader som enskilda utförare exponeras mot gäller anskaffning och köp av varor och tjänster samt lokaler. Kostnaderna skiljer sig givetvis mellan olika utförare beroende på förutsättningarna i det enskilda fallet. Vidare kan de antas variera över tiden.

Stadsledningskontoret anser att systemet med en procentuellt fastställd kompensation är tydlig och förutsägbar, vilket underlättar planeringen, budget och uppföljningen för såväl staden som för enskilda utförare. Därtill är kostnaderna för att administrera systemet rimliga. Ytterligare aspekter är att en fastställd kompensation generellt ger incitament för att hålla nere kostnader och minskar risken för olika suboptimeringar i syfte att dra fördel av möjlig momskompensation. En ersättning baserad på faktiska kostnader, som motionären föreslår, skulle i förhållande till ovanstående sannolikt ha

motsatt effekt. Det finns inga skäl att kompensera enskilda utförare för mer än faktiska momskostnader.

Frågan om konkurrensneutralitet är komplex. Förutsättningarna att bedriva verksamhet skiljer sig på en rad punkter mellan kommunal och enskild regi där momsaspekten bara är en del. Utan ingående information om kostnadsbilden för en enskild utförare går det inte att bedöma om nivån på momskompensationen är kostnadsneutral ur konkurrenssynpunkt. En beräkning som baseras på kommunens kostnader för sådana poster som en enskild utförare måste betala moms för ger inte hela bilden.

Momskostnaden är inte alltid tydlig i form av att den anges på en faktura. Kostnaden kan även vara indirekt. Exempel kan vara en icke momspliktig lokalförhyrning av en förskola som en enskild utförare gör hos exempelvis Skolfastigheter i Stockholm AB (SISAB). För SISAB uppstår då bakomliggande momskostnader jämfört med om uthyrningen sker till staden till självkostnad. Detta måste SISAB kompensera sig för via högre hyra, även om uthyrningen i sig är momsfri. Exempel på komponenter, som bolaget kan få ökade momskostnader för, är:

- drift- och underhåll,
- jämkning av tidigare gjorda investeringar,
- anskaffningskostnad (bokfört värde).

Enligt SISAB kan, jämfört med om samma lokal hyrs ut till staden, ovanstående medföra en kostnadsökning med knappt 25 procent för en enskild utförare.

Sammantaget konstaterar stadsledningskontoret att fördelarna med en fastställd och bestämd momskompensation överväger. Systemet är enkelt, förutsägbart och rimligt att administrera. Eftersom momskostnaderna i det enskilda fallet varierar kan det alltid diskuteras vad som är rätt nivå. Ur konkurrenssynpunkt är det väsentligt att den kompensation som enskilda utförare bör få för sina merkostnader till följd av momsreglerna är neutral i förhållande till kommunalt driven verksamhet. Enligt stadsledningskontoret finns det i dag inte skäl att frångå nuvarande system och nivåer och föreslår att motionen får anses besvarad med vad som anförs i kontorets tjänsteutlåtande.

KOMMUNFULLMÄKTIGE

Motioner 2008:36

2008:36 **Motion av Ann-Margarethe Livh (v) om undersökning om stadens momskompensation ger privat driven verksamhet bättre villkor än kommunalt driven verksamhet**
Dnr 109-1172/2008

Lika villkor ska gälla för kommunal och privat driven verksamhet som är finansierad av stockholmarnas skattekronor, men hur är det i praktiken? Enligt en artikel i Dagens Samhälle nr 14-2008 kan det vara så att den generella momskompensationen på sex procent till fristående aktörer innebär en överkompensation för de privata företagen. Det kan i sin tur innebära konkurrensfördelar jämfört med kommunalt driven verksamhet.

I Uppsala kommun har man enligt Dagens Samhälle låtit Komrev undersöka om momskompensationen är konkurrensneutral. Svaret blev nej. De privata aktörerna får en tydlig överkompensation. Deras kostnader var bara 1,6 procent av omslutningen för förskolan, 1,9 procent för grundskolan, 2,8 procent för gymnasiet och 2,5 procent för äldreomsorgen.

I Stockholms stad är momskompensationen 6 procent för privat drivna förskolor och skolor. I nya äldrepengen ingår momskompensation med 5,4 procent i ersättningen till privata utförare och entreprenörer för att täcka kommunala utförares möjlighet till momsavdrag avseende hyra, varor och tjänster. Momskompensationen för privat driven hemtjänst är 2,8 procent.

Schablonersättningen om sex procent kallas Ludvikamomsen och infördes när Sverige gick med i EU. Den bygger på att de momsbelagda kostnaderna är 30 procent av de totala kostnaderna. Personaltäta verksamheter som förskolan och äldreomsorgen har emellertid lägre momsbelagda kostnader än verksamheter som köper in mycket varor och tjänster. Dessutom har momsen sänkts på både mat och böcker sedan den så kallade Ludvikamomsen infördes.

Jag anser att staden i likhet med Uppsala kommun ska undersöka om momskompensationen motsvarar de faktiska kostnaderna och sänka ersätt-

ningen till rätt nivå om den är för hög. Visserligen är det inte kommunen som slutligen betalar momskompensation utan det är staten, men stockholmarna är ändå med och betalar genom den statliga skatten. Det finns därför goda skäl för staden att agera för att staten ser över nivån på Ludvikamomsen.

Jag föreslår därför att kommunfullmäktige ska besluta att

1. undersöka om stadens momskompensation är konkurrensneutral
2. bestämma en ersättning för momskompensation som motsvarar de faktiska kostnaderna inom respektive verksamhet
3. skriva till regeringen och begära en översyn av Ludvikamomsen så att den motsvarar de faktiska kostnaderna.

Stockholm den 28 april 2008

Ann-Margarethe Livh