

**Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om återkrävande av mervärdesskatteåterbäring hos kommunerna**

**PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL**

I propositionen föreslås att det stiftas en lag om återkrävande till staten av de mervärdesskatteåterbäringar som betalats till kommuner, samkommuner och landskapet Åland. Enligt den föreslagna mervärdesskattelagen har kommuner och samkommuner rätt att få tillbaka den mervärdesskatt som ingår i anskaffningar som de gjort för skattefri verksamhet. Dessa återbäringar skall kommunerna gemensamt betala tillbaka till staten.

Enligt lagförslaget skall återbäringen åter-

krävas som en enligt kommunens invånarantal beräknad andel av de återburna mervärdesskattorna. Betalningsandelarna fastställs av skattestyrelsen och uppbörderna hos kommunerna sköts av länsskatteverken. Under åren 1994—1996 återkrävs dock bara 77,5 % av återbäringsbeloppen till staten. Propositionen ansluter sig till budgetpropositionen för 1994 och avses bli behandlat i samband med den.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft samtidigt som mervärdesskattelagen.

**ALLMÄN MOTIVERING**

**1. Propositionens mål och de viktigaste förslagen**

Ett av huvudsyftena med övergången till mervärdesbeskattningen är att göra beskattningen mera neutral. Då mervärdesskatten utsträcks till tjänster och byggande uppstår konkurrensstörningar mellan de offentliga samfundens egen serviceproduktion och den köpta servicen, om inte specialarrangemang vidtas. För de offentliga samfunden blir det beskattningsmässigt fördelaktigare att själva producera vissa tjänster än att köpa dem av ett företag till ett skattebelagt pris. Konkurrensneutralitetsproblemet gäller i princip alla de privata tjänster som motsvaras av tjänster som kommuner och offentliga samfund låter sin egen personal utföra. Skatteförmånen blir i allmänhet större ju mera personarbete som behövs för att producera tjänsten. Till de konkurrenskänsliga områdena hör bl.a. byggande, transporter, ADB-tjänster och städning.

I syfte att lösa konkurrensneutralitetsproblemet har man i regeringens proposition med förslag till mervärdesskattelag (reg.prop. 88/1993 rd.) föreslagit att kommunen skall ha

rätt till återbäring av de mervärdesskatter som ingår i anskaffningar som gjorts för den skattefria verksamheten. Kommunen skall ha rätt till återbäring under samma förutsättningar som den hade haft rätt att dra av mervärdesskatten, om det hade varit frågan om skattebelagd verksamhet. Rätten till återbäring gäller dock inte t.ex. anskaffningar för personalrestauranger eller för representation och inte understöd till persontransportidkare. Då det gäller statens ämbetsverk och inrättningar har konkurrensneutraliteten i budgetpropositionen för 1994 genomförts så att mervärdesskattorna för statens anskaffningar betalas från ett särskilt moment.

Stadgandena om återbäring av mervärdesskatten ingår i 130 § 1 och 2 mom. förslaget till mervärdesskattelag. Enligt förslaget 8 § förstas med kommun också samkommuner och landskapet Åland.

Enligt 130 § 3 mom. förslaget till mervärdesskattelag återkrävs mervärdesskatteåterbäringarna hos kommunerna enligt vad som stadgas särskilt. I den nu föreslagna lagen om återkrävande av mervärdesskatteåterbäring hos kommunerna stadgas om grunderna för åter-

krävandet, uppbördsförfarandet och uppbördsmyndigheterna.

Mervärdesskatteåterbäring betalas till både kommuner och samkommuner samt till landskapet Åland. För att systemet för återkrävandet skall bli administrativt enkelt bör återkrävet gälla bara kommunerna. Om det belopp som skall återkrävas uppdelas också på samkommunerna t.ex. enligt deras medlemskommunandelar eller enligt den beräknade befolkningsbasen, blir återkrävandet avsevärt mera komplicerat. Penningströmmarna mellan staten och den kommunala sektorn går också sedan det nuvarande systemet med statsandelar trätt i kraft huvudsakligen mellan staten och kommunerna. Återbäringarna skall inte heller återkrävas av landskapet Åland utan av endast av de åländska kommunerna.

För att den eftersträvade konkurrensneutraliteten skall uppnås på den enskilda kommunens nivå, får återbetalningarna inte vara bundna till de skattebelopp som återbärs till kommunerna. Den summa som återkrävs av kommunerna bör vara kalkylmässig och inte bunden till den enskilda kommunens verksamhet. Därför föreslås det att beloppet av den mervärdesskatteåterbäring som återkrävs av kommunen årligen fastställs som en enligt kommunens invånarantal bestämd andel av hela återbäringsbeloppet. Kommunens betalningsandel föreslås bli uppuren i tolv månatliga rater. Betalningsandelarna fastställs av skattestyrelsen och uppbörden sköts av länskatteverken.

Kommunernas betalningsandelar graderas inte enligt deras servicestruktur eller någon annan faktor som utvisar användningen av mervärdesskattebelagda tjänster. Det finns inte tillräcklig information om hur allmänna de mervärdesskattebelagda tjänsterna är i olika kommuntyper att lägga till grund för en graderad återbäring av mervärdesskatten, exempelvis enligt bärkraftsklass.

I syfte att kompensera den stegring i kostnadsnivån som åsamkas kommunerna av övergången till mervärdesskattning föreslås ett övergångsstadgande, enligt vilket endast 77,5 % av mervärdesskatteåterbäringarna återkrävs till staten under åren 1994—1996.

## 2. Propositionens ekonomiska verkningar

Kommunernas och kommunalförbundens

anskaffningar av varor, tjänster och investeringsförmögenheter utan omsättningsskatt uppgick enligt bokslutsuppgifterna för 1991 till 42,7 mrd. mk. Mer än 80 % av anskaffningarna kan beräknas vara mervärdesskattebelagda, vilket på årsnivå innebär mervärdesskatter på ca 7,5 mrd. mk. Härav hänför sig ca 5,6 mrd. mk till verksamhetsformer som inte är belagda med mervärdesskatt och ca 1,8 mrd. mk till skattebelagda verksamhetsformer.

Skatteåterbäringarna för den icke mervärdesskattepliktiga verksamheten, ca 5,6 mrd. mk, återkrävs av den kommunala sektorn till staten. I syfte att temporärt kompensera kostnadsbördan för kommunerna föreslås dock att endast 77,5 % av mervärdesskatteåterbäringarna återkrävs under åren 1994—1996.

## 3. Beredningen av propositionen

Finansministeriet tillsatte 21.10.1992 en arbetsgrupp för att utreda hur man vid övergången till mervärdesskattning kunde genomföra beskattningsneutraliteten mellan de tjänster som kommunerna själva producerat och motsvarande köpta tjänster, utgående från de förslag som lagts fram av arbetsgruppen för utvidgande av omsättningsskattebasen (KB 1992:6). Kommunerna och mervärdesskattningen -arbetsgruppen färdigställde sitt betänkande (finansministeriets arbetsgruppsbetänkande 1993:5) den 26 februari 1993. Utlåtanden om betänkandet inbegärdes av inrikesministeriet, undervisningsministeriet, social- och hälsovårdsministeriet samt kommunernas centralorganisationer. Propositionen har utgående från arbetsgruppens förslag beretts som tjänstearbete vid finansministeriet.

## 4. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll

I propositionen med förslag till mervärdesskattelag ingår i lagförslagets 235 § ett stadgande enligt vilket 130 § om återbäring av kommunernas mervärdesskatt tillämpas på de varor och tjänster som har anskaffats sedan mervärdesskattelagen och lagen om återkrävande av återbäringarna hos kommunerna har trätt i kraft. I regeringens proposition om statsbudgeten för 1994 har föreslagits att båda lagarna skall träda i kraft den 1 juni 1994.

## DETALJMOTIVERING

### 1. Lagförslaget

1 §. *Lagens syfte.* I regeringens proposition med förslag till mervärdesskattelag föreslås att kommuner, samkommuner samt landskapet Åland skall ha rätt att få tillbaka den mervärdesskatt som ingår i anskaffningar som de gjort för skattefri verksamhet. Enligt lagförslaget 130 § 3 mom. återkrävs dessa återbärningar hos kommunerna enligt vad som stadgas särskilt. Den nu föreslagna lagen gäller grunderna för och förfarandet vid återkrävandet av mervärdesskatteåterbärningarna.

2 §. *Belopp som skall återkrävas.* Enligt förslaget skall kommunerna gemensamt till staten betala tillbaka de mervärdesskatteåterbärningar de fått. Det belopp som skall återkrävas är detsamma som de mervärdesskatter som för föregående kalenderår återburits till kommuner, samkommuner samt landskapet Åland. Beloppet fastställs på basis av länskatteverkens skatteredovisningar, varför t.ex. ändringar i återbäringsbeloppen t.ex. till följd av besvär beaktas först i efterskott.

Kommunernas inbördes ansvar för det belopp som återkrävs föreslås bli fördelat enligt invånarantalet. Till grund läggs invånarantalet den första dagen i kalenderåret före återbetalningsåret. Det belopp som återkrävs blir därmed inte på något sätt beroende av de belopp som kommunen de facto fått i mervärdesskatteåterbärningar.

3 §. *Fastställande av betalningsandelar.* Enligt förslaget skall uppbörderna av mervärdesskatteåterbärningarna ske i tolv månatliga rater per kalenderår. Eftersom beloppet av föregående kalenderårs återbärningar skall utredas och eftersom debiteringen släpar efter kan först de rater som skall uppåras i april fastställas till slutligt belopp. Raterna för januari-mars måste uppåras enligt uppskattning, men avvikelserna från det slutliga debiteringsbeloppet väntas bli små. Dessa betalningsrater bedöms utgående från de kända återbärningarna under föregående år, och det justerade beloppet beaktas i samband med betalningsraten för april.

4 §. *Myndigheter.* Skattestyrelsen fastställer de enskilda kommunernas betalningsandelar. Fastställandet är en fråga om beräkning utgående från uppgifter om mervärdesbeskattningen och befolkningsbokföringen. De praktiska uppbördssätgärderna sköts vid det läns-

skatteverk som också utbetalar mervärdesskatteåterbärningarna.

5 §. *Uppbörd.* Enligt paragrafens 1 mom. skall kommunen erlägga sin betalningsandel senast under den andra månaden efter den månad då andelen har fastställts. Betalningstiden har utsatts så att kommunen före utbetalningsdagen kan få sin mervärdesskatteåterbärning för månaden i fråga. Återbärningen ansöks av kommunen i samband med den månatliga mervärdesskattedeklarationen. Deklarationen skall göras senast den 25 dagen i den andra månaden efter skattemånaden.

I paragrafens 2 och 3 mom. ingår stadganden om kvittning av betalningsandelen i de fall då kommunen inte har betalat sin betalningsandel inom utsatt tid.

6 §. *Tillämpning av vissa lagar.* Då det gäller uppbörd, indrivning och återbärning av kommunens betalningsandelar iaktas i tillämpliga delar förfarandena enligt lagen om skatteuppbörd. I fråga om påföljderna för försummelse att erlägga betalningsandelen iaktas på motsvarande sätt vad som är stadgat om dröjsmålsränta och restavgift på skatt.

7 §. *Sökande av ändring.* Fastställandet av det belopp som skall återkrävas av de olika kommunerna är en fråga om beräkning, som inte ger rum för myndigheternas prövning. För att felaktigheter som gäller kommunens invånarantal eller mervärdesskatteåterbärningens belopp skall kunna rättas till föreslås att i lagen tas in ett stadgande om ett rättelseförfarande. Rättelseyrkandet skall göras till skattestyrelsen. Skattestyrelsens beslut med anledning av rättelseyrkandet får överklagas med iakttagande av de allmänna stadgandena om ändringssökande i förvaltningsärenden.

Rättelse i länskatteverkets beslut som gäller uppbörd, indrivning och återbetalning av kommunens betalningsandel får sökas hos länskatteverket och ändring i rättelsebeslutet får sökas hos länsrätten.

8 §. *Närmare stadganden.* Verkställigheten av den nu föreslagna lagen kan kräva stadganden på förordningsnivå t.ex. om grunderna för fastställande av det belopp som skall återkrävas av kommunerna och om myndigheternas förfarande.

9 §. *Ikraftträdande.* I lagens 9 § ingår ett sedvanligt ikraftträdelsestadgande.

10 §. *Övergångsstadganden.* Det är då den

föreslagna lagen träder i kraft och — i det fall att lagen träder i kraft mitt under året — under året efter ikraftträdandet, finns det inget belopp för de årliga mervärdesskatteåterbäringarna att lägga till grund då kommunernas betalningsandelar skall fastställas. Därför föreslås att återbetalningsbeloppet fastställs kalkylmässigt till 460 miljoner mark per månad det år då lagen träder i kraft. Detta motsvarar återbäringarna av den mervärdesskatt som ingår i kommunernas anskaffningar under en månad, enligt kommunernas bokslut för 1991.

För att kompensera den stegring i kommunernas kostnadsbörda som övergången till mervärdesbeskattning innebär föreslås att av mervärdesskatteåterbäringarna under åren

1994—1996 skall endast 77,5 % återkrävas till staten.

## 2. Ikraftträdande

Den föreslagna lagen avses träda i kraft samtidigt som mervärdesskattelagen. Enligt 235 § mervärdesskattelagen börjar kommunernas rätt till mervärdesskatteåterbäring först sedan lagen om återkrävande trätt i kraft.

I budgetpropositionen för 1994 har det föreslagits att mervärdesskattelagen skall träda i kraft den 1 juni 1994.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

# Lag

## om återkrävande av mervärdesskatteåterbäring hos kommunerna

I enlighet med riksdagens beslut stadgas

### 1 §

#### *Lagens syfte*

De i 130 § mervärdesskattelagen ( / ) avsedda mervärdesskatteåterbäringarna till kommuner, samkommuner och landskapet Åland återkrävs av kommunerna till staten i enlighet med vad som stadgas i denna lag.

### 2 §

#### *Belopp som skall återkrävas*

Det belopp som skall återkrävas av kommunen fastställs årligen som en enligt kommunens invånarantal det föregående kalenderårets första dag bestämd andel av de sammanlagda mervärdesskatter som återburits för samma kalenderår med stöd av 130 § mervärdesskattelagen. Justeringar av mervärdesskatteåterbäringarna med anledning av ändringsansökan, debitering eller rättelse beaktas det kalenderår under vilket beslutet har fattats.

### 3 §

#### *Fastställande av betalningsandelar*

I kommunernas betalningsandelar uppbärs månatligen en tolfedel av mervärdesskatteåterbäringarna under föregående kalenderår. Betalningsandelarna för januari-mars bestäms enligt

uppskattning och betalningsandelarna för april-december på basis av de utbetalade mervärdesskatteåterbäringarna. I samband med betalningsraten för april beaktas justeringarna av betalningsraterna för början av året.

### 4 §

#### *Myndigheter*

Beloppet av kommunens betalningsandel fastställs av skattestyrelsen. Uppbörden av betalningsandelen hos kommunen handhas av länsskatteverket.

### 5 §

#### *Uppbörd*

Kommunen skall betala sin betalningsandel under den andra månaden efter den månad då andelen har fastställts. Om den sista dagen i månaden är en helgdag eller helgfri lördag, upphör uppbördstiden den sista vardagen därförinnan.

Om kommunen inte erlägger sin betalningsandel inom utsatt tid skall den i första hand uppbäras genom skattekvittning, med iakttagande av vad som stadgas i 2 kap. lagen om skatteuppbörd (611/78).

En betalningsandel som har försenats med mer än två månader kan dras av från de

redovisningar som skall göras till kommunen enligt 2 a och 3 kap. lagen om skatteuppbörd samt 6 kap. fastighetsskattelagen (654/92).

## 6 §

*Tillämpning av vissa lagar*

Om inte annat stadgas i denna lag eller i förordning som utfärdats med stöd av den, skall vid uppbörd, indrivning och återbäring av kommunens betalningsandel förfaras i enlighet med lagen om skatteuppbörd eller med stöd av den.

I fråga om dröjsmålspåföljderna vid försummelse av eller dröjsmål med betalningen av kommunens betalningsandel gäller lagen om dröjsmålsränta och restavgift på skatt (145/76).

## 7 §

*Sökande av ändring*

Om kommunen inte är nöjd med beslutet om fastställande av dess betalningsandel, skall den göra ett rättelseyrkande hos skattestyrelsen senast inom en månad från det att betalningsandelen enligt det första beslutet borde ha betalats. Skattestyrelsens beslut med anledning av rättelseyrkandet kan överklagas i den ordning som stadgas i lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden (154/50).

Länsskatteverket skall rätta ett felaktigt beslut eller en felaktig åtgärd som gäller uppbörd, indrivning eller återbäring av kommunens betalningsandel. Rättelseyrkandet skall göras inom ett år från utgången av det år under vilket felet har gjorts.

Ändring i länsskatteverkets beslut i ett rättelseärende får sökas hos länsrätten med iakttagande av lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden.

## 8 §

*Närmare stadganden*

Närmare stadganden om verkställigheten av denna lag kan vid behov utfärdas genom förordning.

## 9 §

*Ikraftträdande*

Denna lag träder i kraft den 199 .

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan den träder i kraft.

## 10 §

*Övergångsstadganden*

Det år lagen träder i kraft fastställs de i 3 § nämnda betalningsandelarna så att det återbäringsbelopp som skall återkrävas av kommunerna anses vara sammanlagt 460 miljoner mark per månad. Under året efter det lagen trätt i kraft fastställs betalningsandelarna på basis av de genomsnittliga mervärdesskatteåterbärningarna per månad under det år lagen trädde i kraft.

Under åren 1994—1996 återkrävs till staten av kommunernas mervärdesskatteåterbärningar endast 77,5 procent av återbäringsbeloppet.

Helsingfors den 22 oktober 1993

Republikens President

MAUNO KOIVISTO

Minister *Mauri Pekkarinen*

