

**Evaluering af Undervisningsministeriets moms-
kompensationsordning, december 2005**

Indholdsfortegnelse

1. Indledning.....	3
1.1 Kommissorium for evaluering af momskompensationsordningen	3
2. Sammenfatning af konklusioner og anbefalinger.....	4
3. Momskompensationsordningens indhold	6
3.1 Ordningens økonomiske konsekvenser og den hidtidige håndtering heraf	9
3.2 Taxameterreduktion	11
4. Evaluering af momskompensationsordningen	18
5. Undersøgelse af udliciteringsomfanget	21
6. Landsretsdom om delvis fradragsret og tilskud	23
7. Analyse af merforbrug	25
8. Fremtidig model	33

1. Indledning

1.1 Kommissorium for evaluering af momskompensationsordningen

Baggrund

Der blev i 2003 etableret en momskompensationsordning under Undervisningsministeriet, som omfatter institutioner for erhvervsrettet uddannelse og selvejende udbydere af mellemlange videregående uddannelser.

Baggrunden for ordningen var et ønske om at fremme og understøtte institutionernes muligheder for effektiviseringer gennem udlicitering af driftsopgaver og/eller etablering af institutionssamarbejde om f.eks. rengøring, uddannelse, administration og kantinedrift.

Ordnningen indebærer, at de omfattede institutioner bliver kompenseret for realiserede momsudgifter i Undervisningsministeriet og ikke som tidligere får et tilskud til momsudgifterne via de aktivitetsbestemte taxametertilskud baseret på gennemsnitlige historiske momsudgifter.

Omlægningen skulle som udgangspunkt være udgiftsneutral, idet provenuet ved reducerede taxametertilskud blev overført til en momsreserve under § 20. Undervisningsministeriet. Det har imidlertid vist sig, at momsudgifterne i sektoren er større end den afsatte momsreserve på 640 mio. kr., idet der har kunnet konstateres merudgifter på ca. 40 mio. kr. i 2003, 124 mio. kr. i 2004, og der forventes merudgifter i 2005 og 2006 på 145 mio. kr., hvoraf ca. 50 mio. kr. dog er udgiftsneutrale for staten.

Det fremgår endvidere af lovbemærkningerne til Lov om ændring af lov om institutioner for erhvervsrettet uddannelse, lov om Centre for Videregående Uddannelse og andre selvejende institutioner for videregående uddannelser m.v. og en række andre love (Momskompensation), at momskompensationsordningen skal evalueres i 2005.

Evalueringens indhold

En evaluering af den nuværende ordning skal bl.a. indeholde følgende tre punkter:

- Beskrivelse af baggrunden for takstreduktioner
- Analyse af årsagerne til det konstaterede merforbrug herunder hvorvidt institutionernes generelle økonomiske vilkår er blevet forbedret.
- Undersøgelse af omfanget af udliciteringer på de omfattede institutioner.

Såfremt det viser sig, at merforbruget er et udtryk for, at institutionerne er blevet stillet utilsløst gunstigt, skal der stilles forslag til, hvorledes moms-kompensationen fremadrettet kan gøres provenuneutral for både staten og institutionerne. Dette kan f.eks. ske ved takstnedsættelser eller ændringer i vilkårene for ordningen.

Gymnasier og andre amtskommunale uddannelsesinstitutioner er i dag omfattet af den kommunale momsfond, men bliver i 2007 overført til Undervisningsministeriet. Arbejdsgruppen skal stille forslag om en samlet fremtidig løsning herunder belyse de nuværende juridiske bindinger for at ligestille gymnasier, institutioner for erhvervsrettet uddannelse og udbydere af mellemlange videregående uddannelser i momsretlig forstand.

Udover en evaluering af den nuværende moms-kompensationsordning skal der i analysen opstilles alternativer for en samlet langsigtet løsning for momsudgifter på selvejende institutioner i lyset af de forestående strukturelle ændringer i sektoren. I den forbindelse skal muligheden for samordning med de øvrige statslige moms-kompensationsordninger konkret vurderes.

Endeligt skal der på baggrund af evalueringen udarbejdes forslag til finansiering af eventuelle merudgifter i 2005.

Proces mv.

Der nedsættes et embedsmandsudvalg med deltagelse af Undervisningsministeriet (formand) og Finansministeriet. Den færdige analyse forelægges regeringens økonomiudvalg.

Tidsfristen for arbejdet er ultimo oktober 2005 med henblik på indarbejdelse på ændringsforslag til finansloven for 2006 samt fremsættelse af eventuelt lovforslag.

2. Sammenfatning af konklusioner og anbefalinger

Baggrund

I 2003 blev der etableret en moms-kompensationsordning for institutioner for erhvervsrettede og mellemlange videregående uddannelser. Ordningen administreres af Undervisningsministeriet og er finansieret af en reduktion af undervisnings-, bygnings- og fællesudgiftstaxametre svarende til det anslåede momsindhold.

Momskompensationsordningen indebærer, at de omfattede institutioner får udbetalt taxametertilskud eksklusiv moms, men til gengæld får automatisk kompensation for deres momsudgifter.

Formålet med momskompensationsordningen er at skabe incitamenter til øget udlicitering og institutionssamarbejde i forbindelse med f.eks. rengøring og kantinedrift. Den tidligere model for tilskud til moms favoriserede økonomisk opgaver udført i institutionens eget regi. Med momskompensationsordningen er denne barriere fjernet, således at den enkelte institution har et økonomisk incitament til at udlicitere, hvis andre kan udføre opgaven billigere end institutionen selv.

Det fremgår af lovbemærkningerne, at ordningen skal evalueres i 2005, hvor omfanget af udliciteringer på de omfattede institutioner blandt andet skal undersøges.

Momskompensationsordningen skal som udgangspunkt være udgiftsneutral for staten, hvilket var udgangspunktet ved ordningens implementering. Det har imidlertid vist sig ikke at være tilfældet, idet der har været et betydeligt merforbrug på kontoen i 2003 og 2004. Der forventes et merforbrug i størrelsesordenen 145 mio. kr. i 2005 og 2006, hvoraf en del dog modsvares af øgede statslige momsindtægter. Udredningen af årsager til merforbruget er en central del af evalueringen.

Konklusioner

Evalueringen viser at:

- Momskompensationsordningen har fjernet en række barrierer for udlicitering, hvilket er en central målsætning med ordningen. En spørgeskemaundersøgelse blandt alle omfattede institutioner viser, at udliciteringsomfanget er steget med 75 procent i perioden 2001-2005.
- Det forventede merforbrug i 2005 kan primært henføres til tre faktorer:
 - Utilstrækkelig reduktion af rammebelagte tilskud ved ordningens etablering, hvilket har givet sektoren et utilsigtet rammeløft på 64 mio. kr. årligt.
 - Øget udlicitering svarende til 40-50 mio. kr. årligt. Disse merudgifter modsvares af tilsvarende statslige merindtægter under Skatteministeriet, og er derfor udgiftsneutrale for staten.
 - Ekstraordinære investeringer i bygninger mv. som følge af fordele af opsparinger i overgangsperioden samt gunstige konjunkturer og andre vilkårlige udsving svarende til 36-26 mio. kr.
- Fremadrettet vil der være en række fordele i, at Undervisningsministeriets momskompensationsordning flyttes til Finanslovens § 35.12.01. Ikke-fradragsberettiget købsmoms. En overførsel bør

ske fra og med 2007, så institutioner for erhvervsrettet uddannelse og mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner har samme momsordning som de nye statsligt selvejende gymnasier, VUC-centre mv. samt universiteterne.

De samlede økonomiske konsekvenser fremgår af tabel 2.1 nedenfor.

Tabel 2.1. Økonomiske konsekvenser af evaluering af momskompensationsordning

Mio. kr.	2005	2006
Merudgifter:		
<i>Forventet merforbrug i alt</i>	145	145
- heraf Undervisningsministeriets udeståender	64	64
- heraf øget udlicitering mv. (udgiftsneutralt)	45	50
- heraf ekstraordinære investeringer og vilkårlige udsving	36	31

Anbefalinger

Det anbefales på baggrund af evalueringen, at

- Der sker korrektion i institutionernes økonomiske rammevilkår, som kompenserer for de aktuelle ubalancer i Undervisningsministeriets momskompensationsordning som følge af udeståender i forbindelse med ordningens etablering (64 mio. kr. årligt).
- Der udarbejdes en plan for overførsel til § 35. fra og med 2007 for at sikre en samlet fælles momskompensationsordning for uddannelsesområdet.

3. Momskompensationsordningens indhold

Momskompensationsordning er etableret i 2003 for institutioner for erhvervsrettet uddannelse (IEU'er), centre for videregående uddannelse (CVU'er) samt enkeltstående udbydere af mellemlange videregående uddannelser.

På MVU-institutionerne og landbrugsskoler trådte ordningen i kraft på hele driftsområdet inklusiv bygningssiden 1. januar 2003. Institutioner for erhvervsrettet uddannelse valgte at udskyde ordningen delvist, således at undervisningsdriften blev omfattet fra 1. januar 2003, mens momskompensationsordningen i forhold til bygninger først trådte i kraft fra 1. januar 2004¹.

Formålet var at fjerne de hidtidige økonomiske barrierer for udlicitering og institutionssamarbejde. Tidligere blev institutionernes udgifter til

¹ Muligheden for, at institutionerne kunne vælge at udskyde implementeringen af ordningen på bygningsområdet, var central i bl.a. Uddannelsesudvalgets behandling af lovforslaget og var en forudsætning for at bl.a. RV stemte for lovforslaget.

købsmoms (dvs. momsudgifter i forbindelse med køb herefter benævnt ”moms”) finansieret via de generelle taxametre, der indeholdt et moms-element fastsat på grundlag af skønnede gennemsnitlige udgifter til moms. Institutionerne havde derved ringe økonomiske incitament til udlicitering af driftsopgaver, idet det alt andet lige var økonomisk mere fordelagtigt for institutionen at udføre opgaverne selv og derved spare momsudgifter. Tilsvarende udgjorde ordningen en barriere for samarbejde mellem institutioner om løsning af driftsopgaver, i det omfang et sådant samarbejde er momspligtigt.

Momskompensationsordningen indebærer, at institutionerne får refunderet afholdte momsudgifter fra en central konto i Undervisningsministeriet. Det betyder i praksis, at skolerne får kompensation fra Undervisningsministeriet for momsudgifter ved investeringer, ved køb af tjenesteydelser (udlicitering) og ved den almindelige løbende drift. Dette betyder mere konkret, at institutioner, der er omfattet af ordningen, får udbetalt undervisnings-, fællesudgifts- og bygningstaxametre eksklusiv moms til de på finansloven fastsatte takster under de respektive konti, og institutionerne får efterfølgende dækket deres momsudgifter på grundlag af kvartalsvise indberetninger til ministeriet.

Regneeksempel 1 - ”før og efter” momskompensationsordningen

Rengøring

I Y-havn ligger et veletableret pædagogseminarium. Seminariet har altid foretrukket at have fuld kontrol over sine driftsopgaver og har derfor selv ansat personale til at varetage rengøringsfunktioner mv. Et privat rengøringsfirma tilbyder nu at løse opgaven til samme standard men 10 procent billigere, end institutionen selv ser sig i stand til.

Inden momskompensationsordningen: Rengøringsfirmaet kan tilbyde at udføre opgaven 10 procent billigere end skolen selv, men inden regningen når skolen, er der lagt 25 procent til i moms, hvorfor et skift til firmaet reelt vil betyde merudgifter på 12,5 procent for seminariet, idet seminariet ikke betaler moms i forbindelse med aflønning af egne medarbejdere.

Resultat: Pædagogseminariet afslår tilbuddet, da det vil medføre merudgifter i forhold til status quo.

Efter momskompensationsordningen: Seminariet får udbetalt taxametertilskud ekskl. moms-elementet, men kan i stedet få kompensation for alle konstaterede momsudgifter - herunder moms på regningen fra rengøringsfirmaet.

Resultat: Seminariet kan reducere sine nuværende udgifter til rengøring med 10 procent, hvis det vælger at tage imod tilbuddet.

Administration

Momskompensationsordningen administreres af Undervisningsministeriet, som modtager kvartalsvise bagudrettede indberetninger fra de omfattede institutioner. I disse indberetninger angiver institutionerne deres udgifter til moms fratrukket den moms, som ikke giver anledning til momskompensation fra Undervisningsministeriet.

Institutionerne afregner momsudgifter/indtægter med Told og Skat i forbindelse med f.eks. salg af konsulentbistand, systemeksport, salg af kantineydelse etc. Undervisningsministeriet kompenserer momsudgifter til drift og bygninger i forbindelse med undervisning. Undervisningsministeriets andel udgør i sagens natur langt hovedparten.

Dette indebærer at:

- Momsudgifter, som dækkes af Told og Skat, kan ikke udløse kompensation i Undervisningsministeriet, og der kan således ikke opnås refusion på mere end 100 procent af momsudgifterne. Mulighederne for at få momsfradrag hos Told og Skat skal afprøves, inden der hentes momskompensation i Undervisningsministeriet.
- Momsudgifter i forbindelse med indtægtsdækket virksomhed afholdes i dette regi og kan således ikke medføre kompensation fra Undervisningsministeriet.
- Momsudgifter i forbindelse med aktiveredes deltagelse i uddannelse kompenseres fratrukket momselementet i taksterne til den pågældende uddannelse
- Moms fra amtslige tilskud fratrækkes momsindberetningen til Undervisningsministeriet.

Da institutionerne indsender kvartalsvise bagudrettede indberetninger udbetales et a conto beløb i første kvartal baseret på det foregående års indberetninger. Ved regnskabsårets udgang sker der en samlet opgørelse af momsudgifterne, hvorefter der foretages en efterregulering i andet kvartal i det efterfølgende år.

I forbindelse med momskompensationsordningen er der endvidere etableret en særlig momsudligningsordning for en periode på højst 10 år for institutioner med erhvervsrettet uddannelse for at kompensere institutioner, som har foretaget større investeringer inden ordningens etablering i forventning om taxametertilskud inklusiv moms. Baggrunden for - og indholdet af - overgangsordningen er nærmere beskrevet i afsnit 3.2.

Momskompensationsordningen på Undervisningsministeriets område ligger indholdsmæssigt og administrativt tæt op ad de øvrige offentlige

momsordninger, idet det er tilstræbt, at selvejende institutioner har samme muligheder for momskompensation som statsinstitutioner. De øvrige områder er beskrevet i tekstboks 1 nedenfor.

Tekstboks 1 Øvrige lignende momsordninger

I Danmark eksisterer i dag en række parallelle momsordninger, hvis formål alle er at sikre, at momsen ikke fører til konkurrenceforvridning mellem den kommunale og den private sektor:

Statsinstitutioner og universiteter er omfattet af den statslige købsmomsordning, der administreres af Økonomistyrelsen. Dette indebærer, at institutionerne budgetteres uden medtagelse af ikke-fradragsberettiget købsmoms, og institutionerne får deres faktiske udgifter til denne moms refunderet af Finansministeriets centrale momsreserve. For institutioner under Ministeriet for Videnskab Teknologi og Udvikling administreres ordningen af dette ministerium..

Amts- og kommunale institutioner er omfattet af den kommunale og amtskommunale momsordning. Ordningen medfører, at kommunerne og amtskommunerne månedligt får refunderet deres udgifter til moms, hvorved en kommune ikke skulle være motiveret til selv at fremstille en ydelse, blot for derved at undgå at skulle betale moms. Ordningen har været gældende med virkning fra og med 1985, og administreres af Indenrigsministeriet. Udgifterne dækkes af kommunerne og amtskommunerne, der betaler i forhold til deres andel af det samlede beskatningsgrundlag.

Budgetteknisk adskiller Undervisningsministeriets ordning sig dog på et centralt punkt, idet reserven til momskompensation er placeret på en konto i Undervisningsministeriet med begrænset mulighed for udsving, mens statsinstitutionernes momsrefusion trækkes fra en central konto på § 35. Generelle reserver.

Det har på Undervisningsministeriets område medført en række økonomistyringsproblemer, idet ministeriet ikke har mulighed for at styre institutionernes præcise træk på ordningen i et givent år, hvilket harmonerer dårligt med kravet om en fast økonomisk ramme til momskompensation.

3.1 Ordningens økonomiske konsekvenser og den hidtidige håndtering heraf

Forudsætninger ved ordningens etablering

Ved ordningens etablering var både Undervisningsministeriet og Finansministeriet opmærksomme på, at det ikke ville være muligt at styre forbruget på kontoen krone til krone af flere årsager:

- Hvis ordningen medførte øget udlicitering ville dette medføre et øget træk på ordningen. Dette træk er udgiftsneutralt for staten, fordi det modsvares af tilsvarende marginale momsindtægter i andet regi.
- Institutionerne er selvejende og kan derfor selv bestemme i hvilket tempo, der skal investeres i materialer, vedligehold og bygninger, hvilket påvirker trækket på ordningen.
- Udskillelsen af moms fra de ordinære takster skete på grundlag af historiske oplysninger om momsudgifter, og der kunne derfor være et mindre slør i forhold til de nuværende investeringsmønstre.

Det fremgår derfor af anmærkningsteksten, at: ”Eventuelle mer- eller mindredgifter i indeværende finansår i forhold til det budgetterede dækkes inden for Undervisningsministeriets samlede driftsramme. Forventede mer- eller mindredgifter i forbindelse med budgetteringen af efterfølgende finansår indgår i de årlige rammeforhandlinger.”

Budget og forbrug 2003 og 2004

Budget og forbrug i 2003 og 2004 er gengivet i tabel 3.1. Forbruget i 2005 kendes endnu ikke.

Som det fremgår af tabel 3.1, var der i 2003 et merforbrug på kontoen på ca. 40 mio. kr. Hertil kommer, at ca. 40 mio. kr. af merforbruget i 2004 kan tilskrives efterreguleringer af a conto-udbetalinger vedrørende 2003, og der var således et samlet merforbrug på ca. 80 mio. kr. i 2003.

I 2004 var der et samlet merforbrug på ca. 125 mio. kr. svarende til en budgetoverskridelse på ca. 20 procent Af disse vedrører 40 mio. kr. 2003, mens efterreguleringerne for 2004 i 2005 udgør 74 mio. kr.

Det endelige forbrug i 2005 kendes ikke endnu, men der forventes pt. et merforbrug på ca. 145 mio. kr. i forhold til det budgetterede baseret på indberetninger for 1. og 2. kvartal af 2005 samt oplysninger om efterreguleringer fra 2004. Det er ved skønnet i tabel 3.1 forudsat, at der i 2005 vil være efterreguleringer i samme størrelsesorden som i 2004.

Tabel 3.1: Budget og forbrug 2003, 2004 og 2005

Mio. kr., løbende priser	2003	2004	2005
Budget	708	640	691
Teknisk korrektion, udskydelse af momskompensation på bygningsområdet	-157	-	-
Overførsel fra fusionskonto	-	-	6
Til rådighed	551	640	697

Forbrug i indeværende år jf. statsregnskab	594	764	?
Merforbrug på regnskabet	43	124	145*
Efterreguleringer i 2004 vedrørende 2003	38	-38	-
Efterreguleringer i 2005 vedrørende 2004	-	74	-74
Efterreguleringer i 2006 vedrørende 2005	-	-	74
Merforbrug	81	160	145*

Note: Merforbruget i 2005 er skønnet med stor usikkerhed på baggrund af 1. og 2. kvartal samt efterreguleringer fra 2004. Det budgetterede forbrug stiger med ca. 50 mio. kr. fra 2004 til 2005, hvilket primært skyldes, at skolepraktik først bliver omfattet af ordningen i 2005.

Merforbruget i regnskabsåret 2003 på 43 mio. kr. blev taget op på regnskabet med hjemmel i finanslovens anmærkningstekst. Merforbruget i regnskabsåret 2004 på 124 mio. kr. blev efter aftale mellem Undervisningsministeriet og Finansministeriet finansieret på følgende måde:

- Der blev overført 10 mio. kr. fra bevillingen til voksen- og efteruddannelse på erhvervsuddannelsesniveau. Midlerne blev overført som kompensation for, at der ved momskompensationsordningens etablering ikke var taget tilstrækkeligt højde for momselementet i deltagerbetalingen.
- Der blev overført 30 mio. kr. fra Undervisningsministeriets rammestyrede område til medfinansiering af statens merudgifter til momskompensationsordningen
- Der blev finansieret 84 mio. kr. ved træk på Undervisningsministeriets aktivitetsreserve på driftsramme 1 med hjemmel i finanslovens anmærkningstekst jf. ovenfor.

Endeligt blev det aftalt mellem Undervisningsministeriet og Finansministeriet, at evalueringen af momskompensationsordningen i 2005 kunne medføre justeringer i ordningen, såfremt merforbruget i 2003 og 2004 er et udtryk for en permanent ubalance. Årsagerne til det konstaterede merforbrug kortlægges i kapitel 7.

3.2 Takstreduktion

Momskompensationsordningen er som udgangspunkt udgiftsneutral for staten og for de omfattede uddannelsesinstitutioner, idet momsreserven på § 20. Undervisningsministeriet er finansieret ved en tilsvarende nedsettelse af undervisnings-, fællesudgifts- og bygningstaxametre.

Til og med 2002 modtog de selvejende institutioner tilskud via aktivitetsstyrede taxametertilskud m.v. Dette tilskud var baseret på de historiske gennemsnitlige udgifter til købsmoms i sektoren, og var dermed uafhængig af de faktiske momsudgifter på den enkelte institution. Med momskompensationsordningen er taksterne reduceret med momselementet, som efterfølgende bliver udbetalt til institutionerne i form af kompensa-

tion for faktisk afholdte momsudgifter. Der er således i udgangspunktet en iboende økonomisk balance i ordningen.

Samlet set giver beregningen af momsfaktorerne på de enkelte uddannelser og taksttyper en gennemsnitlig vægtet momsfaktor for hhv. de videregående uddannelser (MVU) og institutioner for erhvervsrettede uddannelser (IEU) på undervisnings-, fælles- og bygningstaxametre jf. tabel 3.2.

Tabel 3.2: Gennemsnitlig momsfaktor

	UV	Fæl	Byg
Institutioner for videregående uddannelser og åben uddannelse	0,05	0,11	0,17
Institutioner for erhvervsrettet uddannelse	0,05	0,09	0,17

Midlerne fra taxameternedsettelsen blev overført til § 20.11.77., hvilket for 2005 udgjorde 692 mio. kr. og fra denne konto får de selvejende institutioner dækket deres faktiske momsudgifter efter kvartalsvise indberetninger efter retningslinier fastsat af Undervisningsministeriet.

Tabel 3.3: Bidrag til momsreserven fordelt på sektorer

Mio. kr., løbende priser	2003	2004	2005	2006
Institutioner for erhvervsrettet uddannelse (IEU)	255	349	408	421
Institutioner for videregående uddannelse (MVU-institutioner)	186	183	163	166
Efter- og videreuddannelse (IEU'er og MVU-institutioner)	110	108	121	122
<i>I alt</i>	<i>551</i>	<i>640</i>	<i>692</i>	<i>709</i>

Momskompensationsordningen omfatter ikke institutionernes købsmoms vedr. indtægtsdækket virksomhed.

Taxametertilskud til institutioner for erhvervsrettet uddannelse (IEU) og CVU'er mv. er opført ekskl. moms i finansloven. Momstillægsfaktorerne fremgår dog stadig af finansloven af hensyn til AF og kommunernes afregning af aktiveredes deltagelse i uddannelse.

Generelle beregninger af reduktion på undervisningstakster og fællesudgiftstaxameteret.

Beregning af taxameterens momsandel tog udgangspunkt i regnskabstallene fra 2001, hvor Undervisningsministeriet analyserede de udgiftsarter, der typisk indeholder et momselement. Denne fremgangsmåde var nødvendig, fordi momsudgifter på daværende tidspunkt ikke fremgik af institutionernes regnskab. Det var således ikke muligt direkte at aflæse, hvor stor den endelige korrektion burde være.

Fremadrettet vil disse oplysninger være tilgængelige, idet institutionerne fra og med regnskabet for 2005 skal oplyse deres momsudgifter vedrørende henholdsvis anlæg og drift.

Nedenfor er vist et eksempel på en beregning af momsandelen på de tekniske erhvervsuddannelser ved ordningens etablering.

Regneeksempel 3.1 – Beregning af momsandel på de tekniske erhvervsuddannelser.

Regnskabstallene viser, at der på de tekniske uddannelser har været udgifter for ca. 1,6 mia. Heraf udgør lønnen ca. 1,2 mia. Da der ikke er moms på lønnen udgør de moms-bærende udgifter ca. 400 mio. kr. Momselementet udgør op til 20 procent af dette beløb (momssats er 25 procent), hvilket svarer til 80 mio. kr.

80 mio. kr. udgør 5 procent af de samlede udgifter på 1,6 mia. Momstillægsfaktoren fastsættes herefter til 1,05 og danner udgangspunkt for takstreduktionerne på netop denne uddannelseskategori.

Tilsvarende beregninger på de øvrige uddannelsesområder danner som udgangspunkt grundlag for takstreduktioner og fastsættelse af momstillægsgfaktoren på undervisnings- og fællesudgiftstakster og har ikke været reguleret siden 2003.

Det har dog været nødvendigt at tage særlige hensyn på en række områder, hvilket beskrives nærmere nedenfor.

Mellemlange videregående uddannelser

Momskompensationsordningen blev for MVU-området og åben uddannelse implementeret fra og med finansloven 2003, således at taxameter-tilskuddene er nedsat med 3-15 procent

Takstreduktionerne blev fastsat på grundlag af analyser af institutionernes regnskaber og gennemsnitlige udgifter til købsmoms de foregående år. Den gennemsnitlige momsandel for de respektive skoler, uddannelser m.v. er beregnet ud fra regnskaberne lønudgifter hhv. øvrige driftsudgifter, idet kun sidstnævnte indeholder udgifter til købsmoms.

I beregningerne af uddannelsesinstitutionernes momsudgifter er der taget udgangspunkt i de volumenmæssigt største uddannelser. Der er desuden taget højde for nylig overgang til selveje samt takstfællesskab med universiteterne.

For uddannelser, som primært udbydes på institutioner som er *overgået til selveje i 2001*, gælder, at taksterne blev tilbageført til niveauet inden overgang til selveje. Institutionerne blev derfor som selvejende institution

bragt på samme økonomiske niveau i forhold til deres udgangssituation som statsinstitution.

Der blev opretholdt *fortsat takstfællesskab med universiteterne*, hvor uddannelser udbydes under begge ministerier. Det drejede sig om uddannelserne økonomi mv., erhvervsprog, socialrådgiver, journalist, datalogi, værkstedskurser ved ingeniørhøjskolerne og ingeniør.

For disse uddannelser blev der således ikke taget udgangspunkt i regnskabsoplysninger, men prioriteret at fastholde samme takst til samme uddannelse uanset ministerielt regi. Samtidigt gjaldt, at for de fleste uddannelser er der tale om overgang til selveje i 2001 eller 2002. Skulle der tidligere have været en forskel mellem reale takster til selvejende og statslige institutioner, vil denne nu være udlignet.

Der er anvendt samme fremgangsmåde ved åben uddannelse, som ved de ordinære videregående uddannelser. Som beskrevet ovenfor er der taget udgangspunkt i de tidligere takster fra overgangen til selveje i 2001. Dette har imidlertid på åben uddannelse formentligt betydet, at der er ikke i tilstrækkeligt omfang er taget højde for betydningen af deltagerbetaling. Denne problemstilling er nærmere beskrevet i afsnit 7.

Arbejdsmarkedsuddannelser

Takstreduktionen på AMU-uddannelserne er fastlagt på baggrund af AMU-centrenes regnskabstal fra 2001 i lighed med takstreduktionen på erhvervsuddannelserne.

Taxameterne til uddannelserne på AMU-området var på finansloven for 2003 fastsat til 9,0 procent svarende til ca. 54 mio. kr., men en efterfølgende analyse af AMU-centrenes faktiske regnskabstal viste, at kun 4,5 procent af uddannelsesudgifterne var udgifter til købsmoms, hvorved der var trukket 27 mio. kr. for meget ud af taksterne.

Disse ca. 27 mio. kr. er efterfølgende ført tilbage til institutionerne som et engangstilskud jf. AKT 43 8/12 2004, og taksterne på Finansloven for 2004 er justeret i overensstemmelse hermed.

Parallelt med åben uddannelse opkræves deltagerbetaling på arbejdsmarkedsuddannelser til delvis finansiering af driftsudgifterne. Disse udgifter trækker momsudgifter, hvilket der ikke var taget hensyn til i forbindelse med ordningens implementering. Dette er efterfølgende ændret, således at der fra og med 2004 er sket en overførsel fra området til momsreserven på 10 mio. kr. årligt til finansiering af dette.

Reduktion af bygningstaxameteret

For institutioner for mellemlange videregående uddannelser trådte momskompensationsordningen på bygningsområdet i kraft allerede fra 2003, mens institutioner for erhvervsrettet uddannelse valgte at udskyde ordningen på bygningsområdet, således at denne først trådte i kraft i 2004.

Institutioner for erhvervsrettet uddannelse (IEU)

Ved beregningen af momsandelen på bygningstaxameteret på IEU'erne blev der taget udgangspunkt i regnskabstallene fra 2001 fordelt på følgende udgiftsarter: vedligeholdelse, afskrivninger og omkostninger vedrørende drift – primært husleje², idet det er denne type af udgifter, som medfører momsudgifter. Der er på den baggrund trukket 15 procent ud af bygningstaxameteret til momskompensationsordningen, hvilket svarer til en momsfaktor på 1,17.

Tabel 3.4: Beregninger af moms på bygningstaxameteret for IEU'er

Aktivitet	Beregningsgrundlag (mio. kr.)	Moms (mio. kr.)
Vedligeholdelse	113	23
Reinvestering*	443	89
Husleje 50 procent moms	170	34
I alt		145
Minus momsrefusion på skolepraktik og IDV. (bygningssandel) ³	100	-15
I alt	826	130

Note: Beregningen af de forventede reinvesteringer skete på baggrund af de faktiske afskrivninger, som institutionerne havde i 2001 samt en skønnet effekt af rentefaldet og momskompensationsordningen.

De faktiske afskrivninger i 2001 var ca. 263 mio. kr. og det antoges, at de havde samme niveau i 2003 samt, at der investeres for det samme beløb, som der afskrives for. Hertil kommer en skønnet effekt af rentefaldet på 50 mio. kr., hvilket betyder en mulighed for ny investering lig 20 procent af mulig ny hovedstol: $50/0,07*0,2 = 143$ mio.kr. Endelig forventes effekten af momskompensationsordningen at være 15 procent af investeringen i 2001 = 40 mio. kr. Det samlede reinvesteringsgrundlag er således sammenlagt 446 mio. kr.

Institutioner for mellemlange videregående uddannelser

Bygningstaxameteret på MVU-området er reduceret med den procentvise andel af taxameteret, der er afsat til moms i den oprindelige beregning af bygningstaxameteret.

² Undtaget er ejendomsskatter og andre afgifter, der ikke er moms på.

³ Momsen er sat til 15 procent

Bygningstaxameteret består, som det fremgår af tabellen nedenfor af en række elementer, herunder et moms-element. Desuden indgår der i beregningen af bygningstaxameteret et element til øvrige udgifter. Denne andel kan tilgå moms-bærende udgifter.

Bygningstaxameteret består grundlæggende af et afskrivnings-element og et fremmedkapitalforrentnings-element.

Afskrivnings-elementet skal dække de normale udgifter til vedligeholdelse, reoveringer, om- og tilbygninger samt større erstatningsbyggeri. Afskrivningsperioden er sat til 40 år, hvilket med en nyopførelsespris på 11.000 kr. pr. kvm. giver en årlig afskrivning på 275 kr.

Fremmedkapitalforrentnings-elementet skal dække renter på rentebærende gæld, der er beregnet under antagelse af, at institutionerne skal forrente fremmed kapital svarende til 15 procent af nyopførelsesprisen med en rente på 8 procent.

Table 3.5: Bygningstaxameterets bestanddele og momsreduktionen

Opri delig takstfastsættelse	Kr.	Momsbærende andel, kr.
Afskrivning kr. pr. Kvm. pr. År	275	
Fremmedkapitalforrentning kr. pr. kvm.	70	
Pris pr. kvm. For nybyggeri	345	
Kvm. norm eks. basisbevilling	13	
Taxameter pr. STÅ	4.500	
Moms	900	900
Residual	1.000	200
Bygningstaxameter	7.203	
Moms i alt = reduktion		1.100

Kilde: Undervisningsministeriet, 2000: *Bygningstaxameter, takstefitersyn*.

Bygningstaxameteret indeholder således momsudgifter for 1.100 kr. ud af 7.203 = 15 procent af taxameteret. Derfor blev bygningstaxametertilskuddene reduceret med 15 procent

Overgangsordning på bygningsområdet

Implementeringen af momskompensationsordningen medførte mange reaktioner fra institutionerne, som specielt var bekymrede for bygnings-siden, idet institutioner, som allerede havde investeret i bygninger/vedligeholdelse, ikke ville få refunderet deres momsudgifter hertil, mens institutioner, som stod overfor at nyinvestere, ville få en stor økonomisk fordel.

For det første havde nogle institutioner nyligt investeret store summer i ny- og ombyggeri i tillid til at de ville modtage et bygningstaxameter inkl. moms, og havde derfor optaget realkreditlån til finansiering heraf *inkl.* momsudgifter. Efter indførelsen af momskompensationsordningen, ville disse lån imidlertid skulle afdrages med bygningstaxametre *ekskl.* moms, hvilket forrykkede den økonomiske balance i byggeprojekterne.

Regneeksempel 3.2 Overgangsordning

Hvis en institution i et år har investeret eksempelvis 12 mio. kr., hvoraf 10 mio. kr. er momsbelagte udgifter, vil momsen udgøre 2 mio. kr. af de 10 mio. kr. Momsudgifterne vil skulle afskrives over eksempelvis 30 år, hvilket giver en afskrivning på momsudgiften pr. år på 66.667 kr.

Det vil sige, jf. dette eksempel, at for hver 12 mio. kr., en institution har investeret før momskompensationsordningen, vil institutionen opleve at få en mindredækning på 66.667 kr. pr. år i restafskrivningsperioden på trods af momskompensationsordningens umiddelbart neutrale sigte.

For det andet er der forskellig praksis vedrørende moms på huslejekontrakter. Nogle institutioner har indgået huslejekontrakter med moms, mens andre har huslejekontrakter uden moms. Institutioner med lejekontrakter uden moms, og hvor udlejer afholder en relativt stor del af vedligeholdelsesudgifterne, vil opleve en reduktion i bygningstaxameterindtægterne uden at blive kompenseret herfor via momskompensationsordningen.

Som følge af de enkelte institutioners forskellige udgangspunkt med hensyn til momsudgifter på nybyggeri, fik lovforslaget om momskompensationsordningen på kort og mellemlangt sigt utilsigtede fordelingsmæssige konsekvenser. Dette blev et betydeligt fokusområde i forbindelse med den politiske behandling af lovforslaget om momskompensationsordningen og truede med at vælte lovforslaget.

For at afbøde problemet blev der etableret en 10-årig overgangsordning med virkning fra 1. januar 2004. Ordningen indebærer, at der ydes overgangstilskud eller udligningstilskud til købsmomsudgifter ved bygningsinvesteringer til institutioner, der på kort sigt har tab på momskompensationsordningen ved bygningsinvesteringer.

Overgangsordningen blev finansieret af reserven til momskompensation, fordi skoleforeningerne på daværende tidspunkt skønnede, at den ville medføre et reduceret træk på momskompensationsordningen. Dette har imidlertid vist sig ikke at være tilfældet, hvilket kan forklare en del af merforbruget jf. kapitel 7.

4. Evaluering af momskompensationsordningen

Som led i evalueringen af momskompensationsordningen har Undervisningsministeriet indhentet kommentarer fra skoleforeninger og Undervisningsministeriets Revisor-netværk vedrørende deres erfaringer med ordningen samt bedt om forslag til eventuelle ændringer.

Generelt har skoleforeningernes og revisor-netværkets tilbagemeldinger vedr. momskompensationsordningen været positive i den forstand, at flere af foreningerne melder, at der er tilfredshed med ordningen, som de vurderer fungerer efter hensigten. Det nævnes bl.a., at ordningen fremmer udlicitering af opgaver på institutionerne og letter samarbejdet mellem institutionerne. Det understreges dog også, at processen med at gennemføre licitation er langvarig, og at effekten af øget udlicitering derfor formodentlig først rigtigt vil vise sig i de kommende år.

Skoleforeningerne peger dog på, at ordningen dels er administrativ tung, dels stiller institutionerne forskelligt på bygningsområdet jf. nedenfor.

Administrative omkostninger

Ud over den generelt positive holdning til momskompensationsordningen har stort set alle skoleforeninger meldt tilbage, at ordningen er meget administrativ tung for de enkelte institutioner.

Momskompensationsordningen indebærer, at institutionerne skal registrere alle omkostninger eksklusiv moms. Derefter skal den afløftede moms opgøres kvartalsvis og indberettes til Undervisningsministeriet. Undervisningsministeriet udbetaler derefter momskompensation som et tilskud til institutionerne.

Foreningen af skoleledere ved de tekniske skoler udarbejdede allerede i januar 2005 en rapport, der summerer en række problemstillinger, som skolerne oplever ved momskompensationsordningen. En række af problemstillingerne går igen i skoleforeningernes tilbagemeldinger i forbindelse med evalueringen.

F.eks. peges der på, at momskompensationsordningen er underlagt et andet regelsæt end Told og Skats momsregler. Foreningerne vurderer, at håndteringen af flere forskellige regelsæt for momsafregning, gør administrationen af ordningen meget ressourcekrævende. En række uklarheder om, hvorvidt moms skal refunderes af Told & Skat eller af Undervisningsministeriet, har i ordningens opstart medført ekstraordinært store administrative omkostninger. Uklarhederne har også ifølge Revisor-netværket i begrænset omfang været skyld i en merudgift på momskom-

pensionsordningen som følge af institutionernes tilbøjelighed til at ”gå til UVM først”, når de skal afregne moms, jf. nedenfor. Det må derfor konstateres, at en del af institutionernes vanskeligheder i det administrative arbejde med ordningen skyldes, at der opereres med flere momsordninger.

Uhensigtsmæssigheden af flere momsordninger (Undervisningsministeriets momskompensationsordning og Skatteministeriets generelle momsordning) understreges af flere skoleforeninger, og et konkret eksempel er, at reglerne for regulering af toldmoms på investeringsgoder f.eks. betyder, at der kan opstå situationer, hvor investeringer, der har udløst fuld ministeriel momskompensation, i en efterfølgende årrække på op til 10 år også vil kunne udløse delvis momsrefusion fra Told og Skat.

Institutionernes arbejde med uklarhederne i forhold til de forskellige momsordninger må forventes at kunne reduceres, når de nye krav i momsordningen i højere grad indarbejdes i de administrative rutiner på institutionerne. Vejledningerne vedr. momskompensation tilrettes løbende af undervisningsministeriet med henblik på at klargøre regelsættet.

Momskompensationsordningen for bygninger

For så vidt angår ordningen med momskompensation på bygningsområdet er tilbagemeldingerne fra skoleforeningerne meget blandede. Foreningen af skoleledere ved de tekniske skoler har tidligere påpeget, at de fandt ordningen vedr. bygninger meget uheldig, da ordningen stiller skolerne forskelligt, efter hvornår de har fået opført deres bygninger. Foreningen af skoleledere ved de tekniske skoler skriver dog nu, at når ordningen er gennemført og har fungeret nogle år vil det være meget uheldigt at fjerne momsafløftningen på bygninger igen.

I modsætning hertil anfører Interesseorganisationen for handelsskolerne ledelser (HFI), at de vil opfordre til at afskaffe momskompensationsordningen på bygningsområdet, da de finder den uhensigtsmæssig. De mener, at ordningen skævvrider ressourcerne skolerne imellem afhængig af skolernes byggebehov og leje/ejerforhold.

Tilbagemeldinger fra Undervisningsministeriets Revisornetværk

Det er generelt revisorernes indtryk, at merforbruget på momskompensationsordningen primært skyldes, at institutionerne har investeret meget i disse år. Konsekvensen af de store tilbagebetalinger af moms, som dommen i sagen fra Århus Købmandsskole medførte (jf. kapitel 6), har i høj grad været, at institutionerne har foretaget ekstraordinære investeringer samt indfriet statslån. Meget tyder dog på, at de udbetalte erstatnin-

ger primært er brugt i den almindelige drift og til indfrielse af statslån jf. afsnit 7.8.

Revisornetværket har dog også medgivet, at trækket på Undervisningsministeriets momskompensationsordning i begrænset omfang kan påvirkes af Told og Skats administrative praksis i forhold til uddannelsesinstitutionerne. Omfanget kan ikke opgøres, men revisorerne erfaringsbaserede skøn er, at dette kan forklare 4-10 mio. kr. af merudgifterne til momskompensationsordningen. Dette er efterfølgende i rapporten skønnet til 5 mio. kr. årligt.

Konkret drejer det sig om følgende 2 problemstillinger:

Told og Skat har i 2004 ændret praksis, således at deltagerbetalingen i forbindelse undervisning under indtægtsdækket virksomhed fremover er fritaget fra moms. Dette indebærer, at institutionerne ikke har nogen salgsmoms at modregne købsmomsudgifter i, hvorved institutionerne stilles i en dårligere økonomisk situation end tidligere. Dette kan få institutioner med store IV-afdelinger til at genoverveje fordelingsnøglen mellem IV og fællesudgifter med henblik på at henregne en øget del af udgifterne på den ordinære drift, hvor momsudgifter kompenseres af Undervisningsministeriet. Fordelingsnøgler fastsættes af den enkelte institution, og denne praksis er derfor ikke ulovlig.

Det er endvidere revisorerne opfattelse, at det generelt kan være vanskeligt at opnå enighed med de enkelte told- og skatteregioner om institutionernes momsregnskab, hvorfor nogle institutioner vil være tilbøjelige til at få kompenseret flest mulige momsudgifter i Undervisningsministeriet, før Told og Skat kontaktes. Det har normalt ikke nogen økonomiske konsekvenser for den enkelte institution at "gå til UVM" først, idet det ligger som et grundprincip i ordningen, at der ikke kan kompenseres udover 100 procent Denne adfærd kan imidlertid forrykke balancen mellem udbetalinger fra hhv. Told og Skat og Undervisningsministeriet, og strider imod hensigten i ordningen.

Omvendt er det Skatteministeriets indtryk, at skolerne fortsat er interesseret i at få refunderet moms fra Told og Skat, selv om momsen ikke længere har betydning. Dette skyldes, at de får godtgjort deres udgifter til energifgifter i samme omfang, som de har momsfradrag.

5. Undersøgelse af udliciteringsomfanget

Ministeriet har i juli/august 2005 gennemført en spørgeskemaundersøgelse af omfanget af udlicitering på institutioner for erhvervsrettet uddannelse og i CVU-/MVU-sektoren.

Momskompensationsordningen er indført for at forbedre incitamenterne til at udlicitere driftsopgaver, og det fremgår af lovbemærkningerne til lov om momskompensationsordningen, at der skulle ske en evaluering af udliciteringsomfanget i 2005.

Resultatet af spørgeskemaundersøgelsen fremgår af tabel 5.1

Tabel 5.1: Omfanget af udlicitering på IEU'er og CVU/MVU-institutioner

Mio. kr.	2001	2002	2003	2004	2005
Handelsskoler	46,5	62,9	55,8	76,0	63,9
Tekniske skoler	96,2	113,7	164,0	178,5	175,9
Kombinationsskoler	14,6	14,4	19,9	24,0	36,5
Landbrugsskoler	2,9	3,3	9,4	10,9	11,4
AMU-centre	18,8	16,2	15,2	14,5	11,6
CVU/MVU	27,9	41,1	53,8	58,7	62,5
I alt	206,8	251,5	318,1	362,6	361,8
Afledt moms	51,7	62,9	79,5	90,7	90,5
Vækst i momsudgifter	0	11,2	16,6	11,2	-0,2
Akk. vækst i moms	0	11,2	27,8	39,0	38,8
Indeks	100	122	154	175	175

Omfanget af udlicitering (eksklusiv moms-elementet) er i perioden 2002 til 2005 vokset med ca. 110 mio. kr. svarende til en vækst på 45 procent siden momskompensationsordningens etablering. Væksten er fordelt jævnt over perioden med en tendens til opbremsning i 2005.

Selvom perioden fra 2002 til 2005 er en relativt kort måleperiode, er det alligevel muligt at konkludere, at der er tale om en signifikant vækst i omfanget af udlicitering, og at der er tale om en relativt høj vækst.

På baggrund af spørgeskemaundersøgelsen er det ikke muligt at konkludere, om omfanget af udlicitering har nået et naturligt leje, eller om væksten i omfanget af udlicitering vil fortsætte, fordi undersøgelsesperioden er for kort, og fordi incitamenterne til at udlicitere ikke er konstante over tid. De enkelte institutioner antages at være så økonomisk rationelle, at de løbende vurderer, om der er økonomisk gevinst at hente ved at udlicitere opgaver.

Skoleforeningerne gør dog opmærksom på i deres generelle tilbagemeldinger, at processen med at gennemføre udlicitering er langvarig, og at effekten af øget udlicitering derfor formentligt først vil vise sig rigtigt i de kommende år jf. kapitel 4.

Momskompensationsordningen blev indført i efteråret 2002 med virkning fra finanslovsåret 2003. Den signifikante stigning i udliciteringsomfanget allerede i 2003 viser således, at ordningen reelt har fjernet en barriere for udlicitering.

Det er også institutionernes egen opfattelse, viser spørgeskemaundersøgelsen. Over 50 procent angiver, at momskompensationsordningen har fjernet en barriere for udlicitering, mens kun 16 procent af institutionerne mener, at der med momskompensationsordningen ikke er fjernet en barriere.

Undersøgelsen viser endvidere, at der ikke er nogen entydig sammenhæng mellem udlicitering og kvaliteten i løsningen af den udliciterede opgave.

Nogle få institutioner har haft dårlige erfaringer med udlicitering, herunder kvaliteten i den udliciterede opgave. Andre institutioner har oplevet et kvalitetsløft. Sandsynligvis fordi man har været gode til at kravspecifere den udliciterede opgave og samtidig har kunnet høste en økonomisk gevinst.

Det er dog vigtigt at understrege, at der ikke er nogen generel, overordnet tendens i spørgsmålet om kvalitet i løsningen af udliciterede opgaver, om end undersøgelsen viser, at institutionerne er tilfredse med kvaliteten i løsningen af udliciterede opgaver.

Undersøgelsen viser, at de tunge poster i udlicitering er rengøring, kantiendrift og til dels vedligeholdelse, mens en række mindre, økonomisk lette opgaver som vagttjeneste, transport og indkøb også er udbredt som udliciteringsobjekt. En række nye opgavetyper er kommet til inden for de seneste 3-4 år, såsom IT-support og -drift, om end omfanget af udlicitering heraf stadig er begrænset.

Omfanget af momsudgifter ved udlicitering

Ved indførelsen af momskompensationsordningen var det kendt, at øget udlicitering ville medføre et øget træk på momskompensationsordningen hvilket imidlertid modsvares af øgede statslige indtægter under Skatteministeriet. Det var derfor ikke hensigten ved etableringen, at der skulle ske reduktioner i taksterne som følge af denne udgift. Det konkrete omfang

var imidlertid umuligt at forudse på daværende tidspunkt, der blev derfor i stedet indsat en bemærkning på finanslovens anmærkningstekst om, at eventuelle merudgifter ville kunne tages op på finansloven inden for Undervisningsministeriets samlede driftsramme.

Ved beregningen af hvor stor en andel af ordningens merudgifter som kan forklares ved øget udlicitering, tages udgangspunkt i 2001, idet takstnedsættelserne blev beregnet på baggrund af regnskabstal for 2001, herunder i hvilket omfang institutionerne anvendte deres midler til løn eller øvrig drift.

I lyset af motivationen for at indføre momskompensationsordningen, kan det derfor konkluderes, at ordningen *har* medvirket til øget udlicitering. Dette har medført et udgiftsneutralt træk på momskompensationsordningen på ca. 40 mio. kr. i 2005 jf. tabel 5.1., som forventes at stige jf. bemærkninger fra institutioner og skoleforeninger.

6. Landsretsdømme om delvis fradragsret og tilskud

Der blev i 2002 truffet afgørelse i en sag om delvis fradragsret og tilskud (købmandsskolesagen), som har betydet, at en lang række institutioner har fået udbetalt erstatninger. Dommen har ikke betydning fremadrettet for institutioner omfattet af Undervisningsministeriets momskompensationsordning.

Når dommens indhold og sammenhæng til momskompensationsordningen alligevel beskrives i denne evaluering, skyldes dette dels det indholdsmæssige sammenfald (moms), dels at det har været nævnt, at de udbetalte erstatninger kunne være en forklarende faktor i forhold til det konstaterede merforbrug.

Baggrund

Den 20. december 2002 fik købmandsskolen tilkendt udbetaling af erstatning vedrørende delvis fradragsret og tilskud, hvilket har medført erstatningskrav fra en lang række institutioner.

Aarhus Købmandsskole havde både momsfrigående (ingen fradragsret) og momspligtige (fradragsret) aktiviteter. Omkostningerne kan enten relateres til de momsfrie eller den momspligtige del, mens fællesomkostninger såsom vand, el ol. ikke kan relateres til en bestemt del, derfor skal der for disse fællesomkostninger opgøres en delvis fradragsret.

Det er denne fællesomkostning, der er baggrunden for denne sag. Sagens genstand er, hvordan fradragsretten skal opgøres, og om den skal indgå

som en del af omsætningen ved opgørelse af den delvise fradragret. For at opgøre den delvise fradragret anvendes en brøk (momspligtige omsætning x 100 delt med den samlede omsætning).

Landsretten har omgjort Skatteministeriets afgørelse, hvilket indebærer, at tilskuddet ikke skal medgå i den samlede omsætning. Dette er begrundet med, at tilskuddet ikke kan anses for at være vederlag for en konkret modydelse.

Denne kendelse har medført, at købmandsskolen får en fradragprocent vedrørende fællesudgifter på 19 procent mod de 4 procent for året 1999. Dette vil endvidere også betyde, at der vil blive udbetalt negativt moms fra staten, fordi den fradragberettigede købsmoms overstiger salgsmomsen. Jo større den momspligtige omsætning er i forhold til den samlede omsætning desto større fradragret.

Erstatninger

Skatteministeriet oplyser, at der er indgivet krav om erstatning fra 89 erhvervsskoler om en samlet tilbagebetaling på i alt 391 mio. kr. Hertil kommer renteudgifter etc. De fleste af disse sager er endnu ikke afgjort, men Skatteministeriet oplyser, at der pt. er udbetalt erstatninger i forbindelse med afgjorte sager svarende til ca. 130 mio.kr. i perioden 2003-2005. Beløbet indeholder erstatninger, renter samt tilbagebetalte energi-afgifter.

Der er endvidere udbetalt en række a conto beløb på 20 mio. kr. for at spare renteudgifter i erkendelse af, at de pågældende institutioner skal have erstatning udbetalt, men hvor endelig afklaring af beløbets præcise størrelse udestår.

Det er ikke sandsynligt, at de udbetalte erstatninger har signifikant betydning i forhold til merforbruget på momskompensationsordningen, idet de udbetalte erstatninger på 130-150 mio. kr. skal sammenholdes med sektorens samlede tilskud fra staten på ca. 10 mia. kr.

Selv hvis erstatningerne i højere grad end andre statslige indtægter er anvendt til investeringer, som medfører momsudgifter, så vil f.eks. en momsandel på 10 procent kun medføre merudgifter på 15 mio. kr. fordelt på de seneste 3 år.

Betydningen af erstatningerne skal endvidere ses i sammenhæng med den uventet høje indfrielse af statslån i foråret 2005, hvilket tyder på, at institutionerne primært har anvendt den ekstra indtægt til at udnytte sta-

tens tilbud om at indfri gamle statslån til en favorabel kurs i foråret 2005. En sammenhæng som også ministeriets revisornetværk peger på.

7. Analyse af merforbrug

Merforbruget på momskompensationsordningen (§20.11.77.) var 43 mio. kr. i 2003 og 124 mio.kr. i 2004. Der forventes et merforbrug i 2005 på 145 mio. kr.

Dette kapitel kortlægger årsagerne til merforbruget. Årsagerne deler sig i tre grupper:

- Manglende regulering af rammebelagte tilskud mv. i forbindelse med etableringen af momsordningen, afsnit 1, 2 og 5.
- Ændret adfærd som konsekvens af etableringen af momsordningen, afsnit 6 og 7.
- Ekstraordinære investeringer og vilkårlige aktivitetsudsving, afsnit 3 og 4.

Det skal bemærkes, at der skelnes mellem udgifter i regnskabsåret, og udgifter som kan henføres til det pågældende år. F.eks. er merudgiften i regnskabsåret 2004 på 124 mio. kr., mens der kan henføres merudgifter på 160 mio. kr. til 2004 jf. tabel 3.1.

7.1 Regulering for afledte momsudgifter på rammebelagte tilskud, f.eks. F&U, flerårsaftale og grundtilskud mv.

Ved momskompensationsordningens etablering blev en række rammebelagte tilskud, f.eks. forsøgs- og udviklingsmidler, flerårsaftalemidler og grundtilskud ikke nedjusteret som følge af momskompensationsordningen. Det skyldes, at den langt overvejende del af disse tilskud ikke går til mombærende udgifter.

Der er dog enkelte af de rammebelagte tilskud, som skønnes at blive anvendt til mombærende udgifter. Nedenfor angives et skøn over hvilke tilskud, der bør reduceres som følge af momskompensationsordningen, men ikke blev det ved ordningens etablering i 2003.

Forsøgs- og udviklingsmidler

Forsøgs- og udviklingsmidlerne tilgår dækning af lønudgifter af forskellig art til udviklingsprojekter på uddannelsesinstitutionerne, f.eks. til udvikling af nye uddannelser. Disse udgifter er ikke mombærende. Der blev ved ordningens etablering ikke trukket moms ud af bevillingerne til forsøg og udvikling, og det vurderes fortsat, at der ikke skal trækkes moms ud af bevillingerne til forsøg og udvikling.

Grundtilskud

Institutionernes grundtilskud skal bl.a. dække nogle af de basale aktivitetsafhængige driftsomkostninger, der er forbundet med at drive en uddannelsesinstitution – eksempelvis lønning af rektor, afdelingsledere og sekretærfunktioner. Disse udgifter er ikke moms bærende. Der blev ved ordningens etablering ikke trukket moms ud af bevillingerne til grundtilskud, og det vurderes fortsat, at der ikke skal trækkes moms ud af bevillingerne til grundtilskud.

Flerårsaftalemidler

Flerårsaftalemidlerne tildeles institutionerne til at udvikle og kvalitetssikre institutioner og uddannelser. Den overvejende del af disse tilskud anvendes til lønudgifter og til særlige projektføløb. I de særlige projektføløb kan indgå udgifter – f.eks. til eksterne leverandører – der er moms bærende. Der blev ved momsordningens etablering ikke trukket moms ud af flerårsaftalemidlerne. Det skønnes, at halvdelen af flerårsaftalemidlerne skal reduceres med en momsfaktor svarende til undervisningstaxameterets reduktion. Beregning af provenuet er nærmere beskrevet nedenfor.

Øvrige bevillinger

Ud over ovennævnte bevillinger findes der en række mindre konkrete bevillinger til videregående og erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner. Det gælder eksempelvis kapitalbevillinger til de videregående uddannelsesinstitutioner, der bl.a. skal dække renter, afdrag og mindre bygningsvedligeholdelser m.v. Ved etableringen af momsordningen blev disse øvrige bevillinger ikke reduceret. Det skønnes, at halvdelen af tilskuddene skal reduceres med en momsfaktor svarende til bygningstaxameterets reduktion.

Reduktion af tilskud som følge af momskompensationsordningen

Som det fremgår af ovenstående gennemgang, bør hovedparten af de rammebelagte tilskud ikke reduceres som følge af momskompensationsordningen. Der er dog to undtagelser – nemlig flerårsaftalemidlerne og de øvrige bevillinger. For at beregne momsandelen af disse bevillinger er der beregnet gennemsnitlige momsfaktorer for hhv. de videregående uddannelser og institutioner for erhvervsrettet uddannelse for undervisnings-, fælles- og bygningstaxametre. Beregningen af de gennemsnitlige momsfaktorer har været nødvendig, da der er forskellige momsfaktorer på de enkelte hovedområder for hhv. det merkantile og tekniske område på erhvervsskolerne. Momsfaktorerne er beregnet som vægtede gennemsnit af momsfaktorerne på de enkelte hovedområder i forhold til hovedområdernes vægt i de samlede bevillinger for 2003 (regnskabstal).

Tabel 7.1: Gennemsnitlige momsfaktorer

	UV	Fæl	Byg
De Videregående Uddannelser	0,05	0,11	0,17
Institutioner for erhvervsrettet uddannelse	0,05	0,09	0,17

For flerårssaftalemidlerne er anvendt momsfaktoren for undervisningsudgifterne. For de øvrige tilskud er anvendt momsfaktoren for bygnings-taxameteret. Det er skønnet at kun ca. halvdelen af tilskuddene skal reduceres med momsfaktoren.

Nedenstående tabel 7.2 viser, hvor mange midler, der burde have været overført til momskompensationskontoen.

Tabel 7.2: Momsbærende udgifter i de rammebelagte tilskud

Mio. kr., 2005-prisniveau	2003	2004	2005
<i>DVU</i>	4,3	4,3	4,3
<i>IEU</i>	1,2	2,6	2,6
Øvrige midler			
<i>DVU</i>	4,8	5,4	4,7
DVU i alt	9,1	9,7	9,0
IEU i alt	1,2	2,6	2,6
Samlet	10,2	12,3	11,6

Det skønnes, at de rammebelagte tilskud trækker moms for mellem 10 og 12 mio. kr. om året. Da disse tilskud ikke blev reduceret i forbindelse med etableringen af momsordningen forklarer de altså en del af merforbruget på momskompensationskontoen.

7.2 Manglende regulering for afledte momsudgifter af deltagerbetaling på EVE og ÅU

På åben uddannelse på videregående niveau og på EVE-området blev der ved etableringen af momskompensationsordningen ikke taget højde for, at en stor andel af institutionernes indtægter stammer fra deltagerbetaling.

I praksis betyder det, at institutioner på disse områder, der ny- eller reinvesterer i f.eks. bygninger, maskiner, rengøring eller IT-udstyr for de midler, de modtager i deltagerbetaling, implicit har en skjult forhøjet takst. Institutionernes deltagerbetaling er ikke påvirket af takstreduktionen som følge af momskompensationsordningen, og institutionen kan derfor investere midlerne i nye aktiviteter og få momsen kompenseret fra UVM.

Når institutionerne reelt kan anvende indtægterne fra deltagerbetalingen til den løbende drift og investeringer i bygninger m.v. og efterfølgende få momsen kompenseret fra UVM, giver det naturligt et større træk på momskompensationskontoen end forudsat ved beregningen, som tog udgangspunkt i, hvor stor en del af taxametrene, der ville kunne udløse momskompensation.

EVE-området

På EVE-området blev der fra 2004 indført øget efterspørgselsstyring på området, hvilket bl.a. resulterede i højere deltagerbetaling for nogle områder. Der blev ikke taget højde for, at en større del af institutionernes indtægter frem over vil komme fra deltagerbetalingen.

Deltagerbetalingen på EVE svarer til, at ca. 180 mio. kr. årligt nu forventes finansieret via deltagerbetaling. I 2005 havde IT-fag, sprogfag, almenne fag og ”bløde” fag en deltagerbetaling på 750 kr. pr. uge, teknisk-faglige og merkantile fag havde en deltagerbetaling på 500 kr. pr. uge, mens social- og sundhedsfag samt IKA var friholdt.

På EVE-området blev der på FL 2005 foretaget en korrektion, idet EVE-rammen blev nedskrevet med ca. 10 mio. kr., som blev overført til momskompensationskontoen. Der er således fremover korrigeret for momstrækket af deltagerbetalingen på EVE-området.

Åben uddannelse på videregående niveau

På åben uddannelse på videregående niveau er der endnu ikke taget højde for, at deltagerbetalingen ikke blev indregnet i momskompensationsordningen.

Indtægterne fra deltagerbetaling på åben uddannelse på UVM's institutioner skønnes at udgøre ca. 260 mio. kr. i 2003 stigende til ca. 290 mio. kr. i 2005⁴ (2005-priser).

Under forudsætning om, at ca. 20 procent af indtægterne fra deltagerbetalingen vil blive anvendt til drift og dermed kan udløse momskompensation⁵, vurderes det, at deltagerbetalingen på åben uddannelse betyder et ekstra træk på momskompensationskontoen på ca. 12 mio. kr. i 2005, jf. nedenstående tabel.

Tabel 7.3:

Mio. kr., 2005-prisniveau	2003	2004	2005
Udtræk til momskompensation	10	11	12

Det er vanskeligt at tage højde for deltagerbetalingens træk på momskompensationskontoen på åben uddannelse, idet institutionerne frit kan fastsætte deltagerbetalingen. Det er således den enkelte institution, der suverænt fastsætter deltagerbetalingen, og UVM har ikke mulighed for at bestemme fastsættelsen.

⁴ Der er tale om et skøn for deltagerbetalingens størrelse, da det ikke på baggrund af institutionernes regnskaber er muligt at opgøre deltagerbetalingen fra åben uddannelse eksakt.

⁵ Dette er den samme andel, som blev skønnet anvendt til drift af taxameterudgifterne på de videregående uddannelser ved etablering af momskompensationsordningen.

En mulighed for at indregne deltagerbetalingens træk på momskompensationskontoen vil være at indregne trækket i en generel nedsættelse af de almindelige taxametre på åben uddannelse og en deraf følgende overførsel til momskompensationskontoen. Der vil blive tale om en generel nedsættelse af undervisnings- og bygningstaxametre, hvilket vil betyde, at alle institutioner med åben uddannelse vil blive ramt lige hårdt, uanset de ret store variationer i deltagerbetalingen for de enkelte uddannelser under åben uddannelse.

Dertil kommer, at taxametrene på åben uddannelse i forvejen nedsættes årligt som følge af, at omstillingsreserven ikke tilbageføres til området som på de øvrige uddannelsesområder.

7.3 Opsparinger

Momskompensationsordningen blev annonceret i 2002. Det gav uddannelsesinstitutionerne incitamenter til at spare op i 2002 og for institutionerne for erhvervsrettet uddannelse (IEU) også i 2003, da ordningen først trådte i kraft på bygningsområdet i 2004. De udbetalte tilskud i 2002 og 2003 (kun bygningstilskud på IEU) blev udbetalt inkl. moms. Evt. opsparede midler blev således mere værd i 2004, idet en opsparing på 100 mio. kr. i 2003 kunne finansiere en bygning til 100 mio. kr. inklusiv moms. De samme 100 mio. kr. kunne i 2004 finansiere en bygning til 125 mio. kr., idet Undervisningsministeriet dækker momsudgiften.

Hvis institutionerne har udvist denne adfærd, kan det forklare et ekstraordinært træk på momskompensationsordningen i ordningens første år. Denne risiko var forudset i forbindelse med etableringen af momsordningen. Der fandtes imidlertid ingen brugbare instrumenter til at forhindre de selvejende institutioner i denne adfærd. En formålsbestemt reduktion af opsparingerne i 2002/2003 ville være ekspropriation og et alvorligt indgreb i de selvejende institutioners råderet over økonomiske dispositioner.

For at undersøge i hvilket omfang denne adfærd har bidraget til et ekstraordinært træk på momskompensationsordningen i 2003/2004, ses på institutionernes likviditetsgrader:

Tabel 7.4: Udviklingen i likviditetsgrader* 2001-2004

	2001	2002	2003	2004
IEU (ekskl. Landbrugsskoler)	118	111	135	126
MVU-institutioner	145	145	147	146

*Likviditetsgraden er et udtryk for institutionens aktuelle kassebeholdning. Definitionen er: Institutionens omsætningsaktiver (likvider, værdipapirer, debitorer m.v.) * 100 /

kortfristet gæld (varekreditorer, kassekredit m.v.). En institution med en likviditetsgrad på 100 har lige så mange likvider som den skylder væk.

For MVU-institutioner trådte momsordningen i kraft i 2003. Hvis antagelsen om opsparinger er rigtig, skulle man således forvente et fald i likviditetsgraden i 2003. Dette er ikke tilfældet – likviditetsgraden er stabil i perioden 2002-2004. Dette skyldes dels at CVU-sektoren generelt har mindre beholdninger end øvrige sektorer, dels at CVU'erne er en ny struktur, der endnu ikke er parate til investeringer.

For erhvervsskoleområdet trådte momskompensationsordningen også i kraft i 2003, dog uden bygningsområdet. Bygningsområdet blev omfattet af momskompensationsordningen i 2004. Hvis hypotesen er rigtig forventes en stigning i likviditetsgraden fra 2002-2003 – og derefter et fald fra 2003 til 2004, hvilket er tilfældet, jf. tabel 7.4⁶.

Hvis opsparinger blandt institutioner for erhvervsrettet uddannelse anvendes til momsbærende udgifter (f.eks. nybyggeri), ville det bidrage til at forklare et merforbrug på momskompensationsordningen i 2004.

Da investering i nybyggeri er de udgiftsmæssigt største momsbærende investeringer, institutionerne foretager, analyseres investeringsadfærden blandt institutionerne i det følgende afsnit. Da IEU-sektoren er betydeligt større og da det er denne sektor, der primært har opsparede midler, jf. ovenfor, analyseres alene denne sektor.

7.4 Investeringer i nybyggeri i IEU-sektoren

I løbet af 1990'erne investerede institutioner for erhvervsrettet uddannelse massivt i bygninger og generelle standardforbedringer, og der er således allerede sket et niveauløft i sektoren. Det kan derfor ikke forventes, at erfaringerne fra det første år med momskompensationsordningen er et udtryk for en permanent stigning i investeringsniveauet.

Konjunkturerne er i øjeblikket meget gunstige for bygningsinvesteringer p.g.a. den lave rente og nye finansieringsmuligheder. Hertil kommer, at indfrielsesordningen af statslån har givet nye muligheder for belåning.

⁶ En række ekstraordinære forhold påvirkede likviditetsgraden betydeligt for IEU-området i 2003 - bl.a. omfattende eftergivelse af lån til AMU-centrene i forbindelse med fusioner med de tekniske skoler. Disse ekstraordinære forhold gør, at udviklingen i likviditetsgraden skal tages med forbehold, fordi der i 2003 er ekstraordinært mange poster, der påvirker udviklingen i likviditetsgraderne, og fordi det er meget svært at adskille de forskellige årsager til en forbedret likviditetsudvikling.

Med henblik på at undersøge, i hvilket omfang merudgifterne til moms-kompensationsordningen er udtryk for øgede investeringer i bygninger, er der lavet en stikprøve på 22 tekniske skolars årsrapporter. Resultatet er herefter vægtet for at kunne omfatte hele IEU-sektoren – dvs. både tekniske og handelsskoler. Det samlede skøn for igangsatte bygninger fremgår af tabel 7.5 nedenfor.

Der skelnes mellem investeringer i nybyggeri og køb af bygninger. Investeringer i nybyggeri vil medføre træk på momskontoen, mens køb af bygninger ikke giver momskompensation.

Det skal bemærkes, at oversigten viser igangværende byggerier, og der kan derfor ske forskydninger af momsudgifterne fra år til år, idet momsen først bliver kompenseret i takt med, at regningerne foreligger.

Tabel 7.5: Investeringer i nybyggeri 2003-04.

Mio. kr., løbende priser	2003	2004	Udvikling (kr.)	Udvikling (procent)
Igangværende byggeri	35	215	180	515
Moms af nybyggeri	10	55	45	450

Som det fremgår af tabel 7.5, stiger omfanget af nybyggeri i IEU-sektoren meget betydeligt i 2004 i forhold til 2003.

Samlet kan der peges på to forskellige årsager til et merforbrug på momskompensationsordningen med henvisning til investeringer i bygninger:

- Udskudte opsparinger fra 2002 og 2003, hvilket understøttes af den ændrede likviditetsgrad
- Gunstige konjunkturer og øget mulighed for belåning som følge af låneindfrielsesordningen.

Begge årsager kan konstateres at have haft betydning i 2004, som analysen baseres på. Da opsparinger kun kan investere én gang, må det forventes, at merudgifterne som konsekvens af ekstraordinære investeringer i bygninger har en meget midlertidig karakter, som alt andet lige forventes at falde de kommende år. De ekstraordinære investeringer i 2004 skal ses i sammenhæng med de øvrige vilkårlige positive og negative udsving fra år til år, som må forventes ved en momsordning i denne størrelsesorden.

7.5 Overgangsordning på bygningsområdet

I forbindelse med momskompensationsordningens implementering var det et politisk krav, at der blev etableret en overgangsordning for institutioner, som blev ramt urimeligt hårdt som følge af nylige investeringer på

bygningsområdet som beskrevet i kapitel 3. Der blev derfor afsat en pulje på ca. 40 mio. kr. årligt i 10 år, hvilket blev finansieret af den afsatte momsreserve. Ordningen aftrappes over en 10-årig periode. Skolefor- eningerne mente dengang, at overgangsordningen ville blive modsvaret af et mindre træk på momskompensationsordningen, hvilket imidlertid viste sig ikke at være realistisk. Finansieringen via momsreserven kan forklare et merforbrug på ca. 40 mio. kr.

7.6 Udlicitering

Som beskrevet i kapitel 5 er omfanget af udlicitering, institutionssamar- bejde mv. steget med ca. 150 mio. kr. i perioden 2001 til 2005 svarende til et øget træk på momskompensationsordningen på ca. 40 mio. kr. Da et øget træk på UVM's momsreserve som følge af øget udlicitering med- fører tilsvarende merindtægter hos Told&Skat, er dette træk på UVM's momskompensationsordning udgiftsneutralt for staten.

7.7 Ændret balance mellem Told&Skat og UVM

Det vurderes, at trækket på momskompensationsordning i begrænset omfang påvirkes af Told&Skat's administrative praksis i forhold til ud- dannelsesinstitutionerne jf. kapitel 4. Omfanget kan ikke opgøres, men revisorerne erfaringsbaserede skøn er, at dette kan forklare ca. 5 mio. kr. af merudgifterne til momskompensationsordningen. Merudgifterne er udgiftsneutrale for staten, da det vedrører kompensation som *enten* udbe- tales af UVM *eller* Told&Skat og dermed modsvares af tilsvarende min- dreudgifter i Skatteministeriet.

7.8. Aarhus Købmandsskolesagen

Institutionerne har fået ekstraordinære indtægter i perioden 2003-2005 i form af erstatninger fra Told&Skat som følge af Aarhus Købmandssko- lesagen jf. kapitel 6. Skatteministeriet oplyser, at der er udbetalt mini- mum 120 mio. kr. over de sidste 3 år i takt med, at sagerne er blevet af- gjort. Hertil kommer en række a conto udbetalinger, som skønnes til ca. 20 mio. kr. på baggrund af en gennemgang af institutionernes regnska- ber.

Skatteministeriet oplyser endvidere, at de har modtaget erstatningskrav på knap 400 mio. kr., hvoraf der er afgjort sager svarende til 120 mio. kr.

Trods erstatningernes betydelige størrelse har de næppe haft afgørende betydning for trækket på momskompensationsordningen. Selv hvis mid- lerne har udløst f.eks. 10 procent momskompensation, svarer dette til 15 mio. kr. over 3 år eller op til 4 mio. kr. årligt.

Det er ikke muligt at opgøre, hvorledes midlerne er blevet anvendt, men det forventes, at der er en tæt sammenhæng mellem udbetalinger af er-

statninger og den uventet store indfrielse af statslån, hvilket bl.a. er gjort mulig af de store erstatninger.

7.9 Samlet merudgift

Årsager til merforbruget er opsummeret nedenfor i tabel 7.6, hvoraf det fremgår, at der i 2005 kan forklares et merforbrug på 149 mio. kr. mod det skønnede merforbrug på 145 mio. kr.

Trækket på moms kompensationsordningen vil altid variere fra år til år som resultat af beslutninger om ekstraordinære investeringer, nybyggerier, udliciteringsomfang, skiftende aktivitet etc. Hertil kommer, at det har været nødvendigt at skønne provenuet ved en række af forklaringsparametrene. Det er derfor forventeligt, at der ikke er et 1-1 forhold mellem årsager til merudgifter og faktiske merudgifter.

UVM har endvidere gennemgået grundlaget for takstreduktioner i 2002 og 2003, men har ikke fundet grundlag for at pege på uhensigtsmæssigheder i den forbindelse. Dette underbygges af den høje forklaringssevne i forhold til det realiserede merforbrug nedenfor.

Tabel 7.6: Årsager til merudgifter

Mio. kr., løbende priser	2003	2004	2005	2006
1. Mgl. regulering, rammebelagte tilskud	10	12	12	12
2. Mgl. regulering, deltagerbetaling	10	11	12	12
3. Opsparinger	-	45	40	35
4. Fremrykkede investeringer/vilkårlige udsving	-	-	-	-
4. Overgangsordning på bygningsområdet	40	40	40	40
5. Øget udlicitering	30	40	40	45
6. Ændret balance ml Told&Skat og UVM	5	5	5	5
7. Aarhus Købmandsskolesagen	-	-	-	-
I alt	95	153	149	149
Merforbrug	43	124	145	145

8. Fremtidig model

Evalueringen af moms kompensationsordningen viser, at ordningen generelt har medført øget udlicitering på institutionerne - en tendens, der forventes at fortsætte fremover. Det er derfor vigtigt at opretholde en moms kompensationsordning for undervisningsministeriets institutioner. Hertil kommer, at de kommende statslige selvejende institutioner (gymnasier, VUC-centre, sygeplejeskoler mv.) og universiteterne allerede i dag er omfattet af moms kompensationsordninger.

Evalueringen peger dog samtidig på en række uhensigtsmæssigheder ved momskompensationsordningen, som den ser ud i dag.

For det første er budgetteringen af ordningen problematisk, idet trækket på momsordningen vil svinge vilkårligt afhængigt af en række eksternt bestemte faktorer som f.eks. udliciteringsgrad, renteniveau, lånemuligheder mv. Det medfører, at der i nogle år vil være underskud på kontoen og andre år overskud.

For det andet er det forudsat i de nye institutionslove for statsligt selvejende institutioner - gymnasier og andre amtskommunale uddannelsesinstitutioner, at de fra og med 2007 overgår direkte til den statslige momsordning på finanslovens § 35. For at sikre ensartede vilkår for institutioner under Undervisningsministeriet og for at minimere administrative besværligheder bør institutioner for mellemlange uddannelser og institutioner for erhvervsrettet uddannelse også overføres til den statslige momsordning på finanslovens § 35, hvor også universiteterne får refunderet momsudgifter.

Det vil derfor være hensigtsmæssigt, at institutioner for mellemlange videregående uddannelser og institutioner for erhvervsrettet uddannelse overgår til den statslige momskompensationsordning på finanslovens § 35 på lige fod med de kommende statsligt selvejende institutioner pr. 1. januar 2007. Dette forudsætter dog, at den nuværende momskompensationsordning bringes i økonomisk balance.

Som anført i evalueringens præmisser, skal der stilles forslag til, hvorledes momskompensationen fremadrettet kan gøres provenuneutral gennem f.eks. takstnedsættelser.

Overgangen for institutioner for mellemlange videregående uddannelser og institutioner for erhvervsrettet uddannelse til momsordningen på § 35 forudsætter således, at der skabes enighed mellem Undervisningsministeriet og Finansministeriet om, hvordan de aktuelle ubalancer i Undervisningsministeriets momskompensationsordning finansieres, således at ordningen er i balance i 2006 og fremover.

Der skal lægges vægt på de faktorer, der er udpeget i kapitel 7 om årsager til merforbruget: Den manglende reduktion af tilskud, det øgede udliciteringsomfang samt de ekstraordinære byggeaktiviteter og andre vilkårlige udsving.