

Notat

28. april 2008

Kompensationsordning ved ophævelse af lønsumsafgiftsfritagelsen for den offentlige sektor

1. Indledning

Regeringen har fremsat forslag til lov om ændring af lov om lønsumsafgift m.v. (L 46). Som det fremgår af bemærkningerne, vil lovforslaget give anledning til et merprovenu, som regeringen ønsker at tilbageføre via en kompensationsordning.

2. Konsekvenser af lovforslaget

Merprovenuet skønnes til at udgøre ca. 200 mio.kr. Merprovenuet fordeler sig i tre hovedgrupper – DSB, Kommuner og regioner og Private, *jf. tabel 1.*

| Tabel 1 | |
|---|------------|
| Skønnede årlige provenumæssige konsekvenser, mio. kr. (2008-niveau) | |
| <i>DSB</i> | <i>80</i> |
| Offentlige sygehuse, klinikker mv. – salg til offentlige | 79 |
| Kommunal sundhed (genoptræning mv.) | 9 |
| Statens Seruminstutts salg af ydelser til regionerne | 7 |
| Private institutioners salg af folkeskoleundervisning til kommuner | -5 |
| Kommunale busselskaber | 12 |
| Regionale togselskaber | 3 |
| Persontransport med offentlige færgeselskaber | 5 |
| Kommunale ambulanceselskaber | 7 |
| <i>Kommuner og regioner i alt</i> | <i>117</i> |
| Offentlige sygehuse, klinikker mv. – salg til private | 2 |
| Undervisning - afgiftsbetaling fra udenlandske studerende (uden for EØS) og kursister på selvejende institutioner (under antagelse af at der er danske kursister) | 4 |
| Undervisning - Private, der udbyder uddannelser i det nationale uddannelsessystem | -1 |
| Folkeoplysende hovedorganisationer | -1 |
| Statsanerkendte museer | -1 |
| <i>Private i alt</i> | <i>3</i> |
| <i>I alt</i> | <i>200</i> |

Tallene er behæftet med usikkerhed, og det må forventes, at det kan blive nødvendigt at diskutere den præcise belastning nærmere med de berørte parter.

3. Tilpasning af den gældende refusionsordning

I forbindelse med udarbejdelse af en kompensationsordning skal der ske en tilpasning af den gældende refusionsordning, hvorefter kommuner og regioner via bloktilskuddet refunderes for deres indirekte udgifter til lønsumsafgift.

Lovforslaget bevirker, at den offentlige sektor inden for personbefordring og sundhedsydelser, i det omfang disse ydelser udbydes mod vederlag, skal betale lønsumsafgift. Herved ligestilles køb fra den offentlige og køb fra den private sektor. Egenproduktion (uden vederlag) vil imidlertid ikke være omfattet af lønsumsafgift. I det omfang der er mulighed for egenproduktion, bør det – for at undgå at lønsumsafgiften giver incitament til egenproduktion – fortsat være muligt at få refusion via momsrefusionsordningen. Omvendt må det gælde, at muligheden for refusion bør bortfalde, hvis der ikke er mulighed for egenproduktion.

Det er på den baggrund vurderingen, at refusionen bør opretholdes, for så vidt angår sygehusydelser, Statens Seruminstitut, ambulanceydelser og kommunale sundhedsydelser. Idet refusionen neutraliserer den direkte effekt for køberne af disse ydelser, vil det på disse områder ikke være relevant samtidig at give kompensation.

For så vidt angår bus-, tog-, og færgeydelser indkøbt af kommuner og regioner, er der ikke mulighed for at undgå lønsumsafgift gennem egenproduktion. Lovforslaget betyder dermed, at disse ydelser med fordel kan fjernes fra refusionsordningen. Dette giver et skønnet statsligt merprovenu på ca. 30 mio.kr. oveni det skønnede direkte merprovenu af lovforslaget på 200 mio.kr., jf. tabel 1

Provenuskønnet, der er baseret på foreløbige regnskabstal for 2007, skønnes fordelt med ca. 10 mio.kr. i kommunerne og ca. 20 mio.kr. i regionerne. Skønnet er dog forbundet med betydelig usikkerhed, indtil der primo maj foreligger endelige kommune- og regionsregnskaber for 2007. Det vil være de endelige regnskabstal, der vil blive lagt til grund for kompensationsfastsættelsen, jf. næste afsnit.

4. Kompensationsordning

I vedlagte bilag gives en oversigt over kompensationsordningens fordeling af det skønnede merprovenu på i alt 230 mio.kr. fordelt på:

- Refusionsordningen (ca. 102 mio.kr.)
- Tilpasning af bloktilskuddet til kommuner og regioner (ca. 45 mio.kr.)
- Øget kontrakttilskud til DSB (ca. 80 mio.kr.)
- Pulje til generel nedsættelse af skatter og afgifter (ca. 3 mio.kr.).

4.1. Kompensation via refusionsordning

For de ydelser (sygehusydelser, Statens Seruminstitut, ambulanceydelser og kommunale sundhedsydelser), der vil være omfattet af refusion, gælder følgende:

4.1.1. Offentlige sygehuses salg til andre offentlige institutioner

Refusion for sygehusydelser indebærer en skønnet merudgift på ca. 79 mio.kr. svarende til merprovenuet fra offentlige sygehuse.

Ifølge lønsumsafgiftsloven er det den, der leverer en ydelse mod vederlag, der skal indbetale afgiften. Priserne for ydelserne er langt overvejende fastsat ud fra DRG-taksterne. Da beregningen af DRG-taksterne ikke inkluderer lønsumsafgift, vil det alt andet lige være de sælgende regioner, der får merudgiften.

Refusionsordningen betyder derimod, at det vil være de købende regioner, der får refusionen. Dermed foretages en underkompensation af de regioner, der sælger flere ydelser end de køber. Det er vurderingen, at det primært er Region Hovedstaden, der vil blive ramt, men set i forhold til statens samlede tilskud til de berørte regioner, herunder Region Hovedstaden, vurderes der at være tale om et meget begrænset beløb.

4.1.2. Statens Seruminstitut

Refusion for diagnostiske undersøgelser fra Statens Seruminstitut indebærer en skønnet merudgift på 7 mio.kr. svarende til merprovenuet fra Statens Seruminstitut.

Størstedelen af Seruminstitutets ydelser inden for diagnostiske undersøgelser sælges til offentlige sygehuse og praktiserende læger. Ved lovforslagets ikrafttræden er det forventningen, at Seruminstitutet vil regulere priserne, således at lønsumsafgiften inkluderes. Herved forhøjes de priser, regionerne skal betale for ydelserne.

Såfremt en region vælger at udføre en given diagnostisk undersøgelse selv, vil denne undersøgelse ikke være lønsumsafgiftsbelagt, hvorfor lovforslaget uden refusion ville have skabt incitament til egenproduktion.

4.1.3. Ambulanceselskaber

Refusion for ambulanceydelser skønnes at være forbundet med en merudgift på ca. 7 mio.kr. svarende til merprovenuet fra kommunale ambulanceselskaber.

Regionerne er ansvarlige for at tilvejebringe ambulanceberedskabet. Hovedparten af regionerne har valgt at indgå aftale med Falck om løsningen af ambulanceberedskabsopgaven. Enkelte regioner har dog indgået aftale med Roskilde Redningsberedskab, Københavns Brandvæsen, Frederiksberg Brandvæsen, Gentofte Brandvæsen samt enkelte mindre kommunale redningsberedskaber om varetagelse af ambulanceberedskabet. I disse tilfælde er der tale om et kontraktmæssigt for-

hold mellem regionen og en kommune om varetagelse af ambulanceberedskabsopgaven.

Med ændringerne af lønsumsafgiftsloven bliver de kommunale ambulanceselskaber afgiftspligtige. Tilpasningen af refusionsordningen indebærer imidlertid, at det er de købende regioner, der bliver kompenseret. Det er således forventningen, at merudgiften over tid vil blive overvæltet i regionernes betaling for ambulanceydelserne.

4.1.4. Kommunal sundhed

Refusion for kommunal sundhed vurderes at medføre en skønnet merudgift på ca. 9 mio.kr. svarende til merprovenuet fra kommunal sundhed.

Det drejer sig om kommunale sundhedsopgaver, hvor kommunerne køber fx genoptræningsforløb hos hinanden. Det er forventningen, at lønsumsafgiften vil blive overvæltet i prisen.

4.2. Kompensation via bloktilskud

For de ydelser som ikke vil være omfattet af refusionsordningen gælder følgende:

4.2.1. Bus- og togydelser

Lovforslaget indebærer, at de kommunale busselskaber skal betale lønsumsafgift. Samtidig indebærer ændringen af refusionsordningen, at kommuner ikke længere får refusion for lønsumsafgift, når de køber busydelser fra private.

Da den samlede merudgift falder på kommuner med både private leverandører og offentlige leverandører af busydelser, må det som udgangspunkt forventes, at merudgiften fordeler sig relativt jævnt blandt alle kommuner. Kompensationen vil derfor blive givet som en tilpasning af bloktilskuddet.

4.2.2. Færgeselskaber

Kommunerne vil formentlig i langt de fleste tilfælde have en kontrakt med færgeselskaberne, og der vil formodentlig være indgået aftale om, at færgeselskaberne ikke umiddelbart kan hæve billetpriserne. Situationen ligner dermed de ovenfor nævnte sager med bus- og togselskaber.

Da hovedparten af den kommunale færgedrift foregår i ø-kommuner, som i forvejen er økonomisk udsatte, vurderes det dog mest hensigtsmæssigt, at kompensationen målrettes de berørte kommuner. Kompensationen vil derfor blive givet som et tillæg til den færgestøtte, der i forvejen gives til disse kommuner.

4.2.3. Folkeskoleundervisning

Lovforslaget bevirker, at en række private institutioners salg af folkeskoleundervisning til kommunerne bliver fritaget for lønsumsafgift. Dermed får kommunerne en besparelse svarende til den hidtidige lønsumsafgift. Besparelsen vurderes at

fordele sig relativt jævnt mellem kommunerne og vil derfor indgå som en del af den samlede tilpasning af bloktilskuddet til kommunerne.

4.2.4. Samlet om kompensation til kommuner og regioner

I praksis vil der næppe være kommuner eller regioner, der får præcis det samme beløb i kompensation og refusion, som de belastes med af afgiften og refusionsbortfaldet. Imidlertid vurderes der – med den beskrevne løsning på færgeområdet – kun at være tale om relativt beskedne beløbsforskelle set i forhold til de samlede tilskud til de enkelte kommuner og regioner.

Hertil kommer for det første, at der vurderes at være overensstemmelse mellem beløbene for henholdsvis kommuner og regioner under ét. For det andet bemærkes, at der ikke eksisterer entydigt rigtige beløb, da kommuners og regioners køb og salg af ydelser hele tiden vil ændre sig. Endelig bemærkes, at kommuner og regioner indtil lovforslagets vedtagelse har været fritaget for lønsumsafgift, og lovforslaget således blot retter op på en historisk forskelsbehandling af offentlig og privat produktion samtidig med, at kompensationen gives på en måde, hvor den ikke forvrider konkurrencen.

4.3. Øget kontrakttilskud til DSB

Lovforslaget indebærer, at DSB bliver pålagt at skulle betale lønsumsafgift. Den nuværende fritagelse for lønsumsafgift afspejles i størrelsen af det driftstilskud, som DSB modtager. Opkrævning af lønsumsafgift hos DSB vil medføre et øget omkostningsniveau, som ikke modsvares af et øget indtægtsniveau. DSB vil derfor kunne kompenseres gennem et permanent løft i kontraktbetalingen på ca. 80 mio.kr. Den overførsel, der vil ske til DSB via den forhandlede kontrakt, vurderes at være lovlig kompensation for udførelse af public service-opgaver, jf. forordning 1191/69, EF-Traktatens artikel 73 og artikel 86, stk. 2.

4.4. Private

Lønsumsafgiften vil medføre, at private indirekte kommer til at betale samme afgift, når de køber ydelser hos det offentlige, som de i dag betaler, når de køber de samme ydelser hos private. Det drejer sig om det private køb af ydelser i sygehusvæsenet – eksempelvis køb af laboratorieundersøgelser – samt udenlandske studerendes køb af undervisning i Danmark. I alt skønnet til 6 mio. kr.

Der er dog også en række institutioner, herunder statsanerkendte museer, der med indførsel af lovforslaget, vil blive fritaget for lønsumsafgift. Herved mindskes den private sektors betaling af lønsumsafgift med skønnet 3 mio. kr. Netto påvirkes private dermed af en afgiftsstigning på 3 mio. kr. Dette beløb tilbageføres til den private sektor ved at overføre pengene til en pulje til generelle nedsættelser af skatter og afgifter.