

Innspillskonferansen 15. januar 2007, Stortinget

Av Claes Lampi, Frivillighet Norge

1. [Innledning](#)
2. [Bakgrunn](#)
3. [Hvorfor en ny ordning?](#)
4. [Hvordan vil en varig ordning se ut?](#)
5. [Avslutning](#)

1. Innledning

Takk for invitasjonen. Takk for initiativet. Dette er et arrangement som er viktig og riktig både for frivilligheten og for politikerne.

2. Bakgrunn

Jeg har møtt politikere som mener at momsproblematikken for frivillige virksomheter begynte da merverdiavgiftsreformen ble gjennomført i 2001. I 2001 ble det nemlig innført generell moms på tjenester, i tillegg til varer som inntil da hadde vært det vanlige.

Men momsproblematikken for frivillige organisasjoner begynte *ikke* med merverdiavgiftsreformen i 2001. Utfordringene begynte allerede i 1970, da merverdiavgiftsloven trådte i kraft. Før 1970 hadde man hatt en beskjedent avgift på siste leddet i omsetningskjeden. Fra og med 1970 skulle *alle* ledd i omsetningskjeden avgiftsbelegges. Dette er teknisk, men hensikten var å øke statens inntekter. En annen årsak var at næringsdrivende da fikk et insentiv til å selge varer med moms. Det geniale med systemet (for staten og næringsdrivende) er at det lønner seg for å være redelige. Næringsdrivende får nemlig fradrag for moms på varer og tjenester de kjøper – når de kan vise til at de har lagt moms på varer og tjenester de selger. Momsen er dermed *ingen* kostnad for de som driver næringsvirksomhet.

I praksis fungerer derfor de næringsdrivende som pengeoppkrevere for staten. Momssystemet er egentlig et stort "fundraisingssystem" for det offentlige, utført av privat næringsliv. Ingen andre skatte- eller avgiftsordninger skaffer så mange penger ved så liten innsats. Omlag 20 % av statens inntekter kommer fra moms, 170 milliarder i 2007.

Digresjon: Dette innlegget er ingen kritikk av momssystemet som sådan. Det er et fornuftig og godt system for å skaffe penger til offentlige oppgaver. Det jeg kommer til å kritisere, er at det i enkelte tilfeller slår skjevt ut!

Problemet er at da momssystemet ble innført så "glemte" politikerne at det fantes en sektor i samfunnet som ikke kunne få fradrag for inngående moms. En sektor uten omsetning av varer og tjenester. En sektor som ikke driver næringsvirksomhet. Hvilken sektor? Jo, *frivillig sektor med frivillig virksomhet*. Men den gang var momssatsen lavere, og de fleste tjenester var ikke momsbelagt. Frivilligheten hadde heller ikke noen sterk stemme i offentligheten, så det ble ikke noe press for å unngå momsen, og frivilligheten ble derfor allerede i 1970 overkjørt av regelverket.

Frivillige organisasjoner slo seg aldri til ro med dette. På 1980-tallet arbeidet man aktivt for å forbedre frivillighetens rammevilkår, noe som toppet seg i NOU 1988:17 Frivillige organisasjoner. Dette er den første, og hittil siste, offentlige utredningen om frivillige organisasjoner i Norge, en stor blekke på over 400 sider.

Fra den tid har vi fått en rekke unntak i lovverket. Men unntak har ikke løst momsproblematikken, snarere tvert imot. Man fikk riktignok unntak for salg av småvarer (som kalendere og postkort), og unntak for moms på medlemskontingenter. Frivillige organisasjonene slipper dermed i mange tilfeller å legge på moms på varer de *selger*. Dette har vært viktig for å lette den *administrative* byrden i organisasjonene, men det har ikke hatt merkbar effekt på den *økonomiske* byrden som momsen utgjør. Rett og slett fordi unntak gjør at man fremdeles må betale moms på alle varer og tjenester man *kjøper*. Og som kjent er frivillige organisasjoner ikke opprettet for å *selge* varer og tjenester, men de er helt avhengig av å *kjøpe* varer og tjenester for å drive sin ideelle virksomhet.

Momsproblematikken toppet seg i 2001. Da ble det som sagt innført generell moms på omsetning av tjenester. Advokattjenester, revisortjenester, posttjenester etc. Først da våknet politikerne opp!

Og det er viktig å ha i mente. 2001 var bare toppen av isfjellet. Enkelte vil ha det til at problemene begynte i 2001, og at det er problemene fra 2001 som må løses. Men nei, det er hele momssystemet som er et problem for frivillig sektor, og det går tilbake til 1970. Men politikerne våknet i 2001, og en samstemmig Finanskomité uttalte at merkostnadene ikke skulle ramme frivillige sektor. Og derfra kjenner de fleste historien.

Regjeringen fulgte opp og Stortinget vedtok å fordele inntil 200 millioner kroner for årene 2001 og 2002. Fra og med 2003 håpet man på en varig ordning. Ingen varig ordning kom på plass og hele kompensasjonen ble utbetalt etter sjablong. Sjablongen slo imidlertid svært urettferdig ut. Den dag i dag har organisasjoner krav i millionklassen til staten for 2003-kompensasjonen, men regjeringen har fraskrevet seg ansvaret, selv om Finanskomiteen høsten 2005 ba regjeringen ordne opp i dette. I 2004 ble det bevilget totalt 169 millioner kroner etter ny modell. Fra og med 2005 har Lotteri- og stiftelsestilsynet administrert ordningen. Det ble bevilget 174 millioner til 2005-kompensasjon, og for fjoråret er det nylig bevilget rundt 180 millioner kroner. Men dette gjelder kun for tjenestemomsen.

3. Hvorfor en ny ordning?

a) *Det er en skatt som rammer urettferdig*

Det oppleves galt at frivillige virksomheter i dag betaler de facto 25 % mer for de fleste varer og tjenester enn næringsvirksomhet.

b) *Det er en skatt som bryter med historien*

Historisk har vært politisk enighet om at frivillige virksomheter skal sikres best mulige rammebetingelser. Dette er ikke et nytt fenomen. Mange har kanskje hørt begrepet "skattefri institusjon". Det stammer fra Skatteloven § 2-32, tidligere § 26 f, som sier at frivillige virksomheter er fritatt for inntekts- og formuesskatt. Færre vet at denne regelen har sin bakgrunn i Skattelovene av 1882. Den gang var det stort sett bare *direkte* skatter. Da *indirekte* skatter begynte å bre om seg, som momsen, ble de frivillige organisasjonene glemt. Det er nå

på tide at vi får en tilsvarende regel for indirekte skatt som vi i 125 år har hatt for direkte skatt!

c) Det er en skatt som begrenser frivilligheten

Det må også påpekes at avgiftsgrunnlaget er blitt sterkt utvidet de siste årene, samtidig som de fleste virksomheter har fått fradrag for inngående moms. Når frivillige virksomheter ikke får tilsvarende fradrag, begrenser dette frivillig arbeid. En lovendring som fjerner inngående moms for frivillige virksomheter vil føre til at en større del av innsamlede midler går til de tiltenkte formål. Aktuelt eksempel: Leger uten grenser søkte for noen dager siden Finansdepartementet om spesialfritak (§ 70) i forbindelse med TV aksjonen. Dette kunne vært unngått med en fornuftig momsordning.

4. Hvordan vil en varig ordning se ut?

Kjernes spørsmålet er dermed: Hvordan kan vi få en varig ordning for moms som ikke er konkurransevridende, som ikke uthuler momssystemet og som er kontrollerbar og enkel. Frivillighet Norge har utredet tre hovedmodeller: Fradrag, fritak og kompensasjon.

Digresjon: Hvorfor kan vi ikke fortsette med dagens kompensasjonsordning som forvaltes av Lotteri- og stiftelsestilsynet?

a) Fordi det er en ordning som kun fokuserer på tjenester som ble momsbelagt på dagen 1. juli 2001. Verken tjenester som var momsbelagt *før* eller som har blitt momsbelagt *etter* kompenseres. Og varer har vært helt utelukket. At frivillige organisasjoner bør kompenseres fullt ut for *både* varer og tjenester er også i tråd med Ødegård-utvalgs syn i NOU 2006:13 Fritid med mening, sitat: "For å lette organisasjoners arbeid og i større grad bidra til at inntektene deres kan brukes til å finansiere aktivitet, mener utvalget at det også bør innføres generell kompensasjon for merverdiavgift på varekjøp for frivillige organisasjoner."

b) Det er svært vanskelig å definere hva som er innenfor og hva som er utenfor dagens ordning. Revisorer landet over klør seg i hodet, og det er i dag forskjellsbehandling avhengig av hvem som reviderer regnskapene. Jeg kan fremdeles ikke forstå hvorfor det skal være så vanskelig å si at *alle* tjenester skal kompenseres. Det ville ikke endret statens proveny, da ordningen opererer med avkorting, men det ville lettet organisasjonenes administrative arbeid.

c) Det finnes organisasjoner som søker på sjablong som ikke fordeler pengene videre nedover til sine lokalledd. Hvem og hvor mange dette er har ingen oversikt over. Dette undergraver hele ordningen.

d) Sjablongen i seg selv er problematisk. En ting er at få forstår hvordan den regnes ut. Man bruker en vanskelig definerbar frivillighetsnøkkel og sentralleddets omsetning. En annen ting er at denne utregningen har vist seg svært unøyaktig.

e) Dagens ordning skaper et likviditetsproblem på opp til 18 måneder.

Hva har frivilligheten satt som krav til en ny varig ordning? Jo;

1. Ordningen skal *ikke* være en årlig bevilgningspost på statsbudsjettet. Momskompensasjon er ikke en støtte til frivilligheten, men fravær av en utgift som i utgangspunktet ikke skulle vært der. Kompensasjonen eller fradraget må derfor inngå som en del av statens momsregnskap.
2. Virksomheter som skal nyte godt av en ordning må være registret i frivillighetsregisteret. Men viktig: Lovgiver bestemmer *hvilke* av kategoriene i Frivillighetsregisteret som skal kunne få delta i ordningen. Det er ikke et krav fra Frivillighet Norge at alle som kan registrere seg skal omfattes.

Så en kort presentasjon av løsningene:

Fradrag: Frivillige virksomheter blir registrert i avgiftssystemet med mulighet for fradrag på linje med næringsvirksomhet. Dvs. at man må rapportere til likningsmyndighetene hva man har hatt i inngående moms og få refundert disse utgiftene. Større organisasjoner ønsker denne modellen, fordi alle regnskapssystemer legger til rette for dette, og fordi det er en etablert ordning som ikke krever store endringer av verken det offentlige eller organisasjonene. Frivillighet Norge har utarbeidet forslag til lovendring i forhold til denne modellen.

Fritak: Det vil si at man i utgangspunktet ikke betaler momsen. Man får fakturert sine kjøp uten moms. McDonalds prinsippet. Spise her eller ta med? Det betyr i praksis at man betaler 25 % eller 14 % moms. Tilsvarende: Frivillig organisasjon eller ikke? Man kunne da blitt fakturert med 0 % moms vs. 25 % moms. Avisene har et tilsvarende system i dag, og unngår omlag 1 milliard kroner i året, fordi det har vært politisk enighet om at det trykte, norske ord skal ha gode rammebetingelser. Også i forhold til denne modellen har Frivillighet Norge utarbeidet et lovendringsforslag.

Fradrag og fritak er to modeller som vil være forankret *innenfor* dagens mva-system. Den siste løsningen, kompensasjon, vil forankres *utenfor* dagens mva-system.

Kompensasjon: Rekke ulike varianter. Jeg skal nevne de to som er mest aktuelle.

a) Man fører et enkelt regnskap og søker om kompensasjon basert på brutto utgifter. Kompensasjonen vil da kunne være 20 % av utgiftene som blir rapportert. Dette fordi momsen varierer mellom 8 % og 25 %. Dette er en ordning som er svært enkel og kun påtenkt små lag og foreninger med under 50.000 kroner i innkjøp. Maks utbetaling vil derfor være 10.000 kroner.

b) Man rapporterer fire tall til myndighetene:inntekter med og uten moms, samt utgifter med og uten moms. Da kan man enkelt regne ut det nøyaktige kompensasjonsbeløpet. Her må man også føre et enkelt regnskap, og ordningen kan brukes av både små og store organisasjoner.

Alle modellene baserer seg på at den faktiske enheten som ønsker kompensasjon søker selv. Dette er fullt mulig med enkle innrapporteringssystemer og god tilrettelegging. Norges Idrettsforbund er i så måte et forbilde, der alle lokallag i dag rapporterer ulik informasjon i et felles nettbasert system. Det må også stilles krav til oppbevaring av regnskap og revisjon, men hvor strenge disse kravene skal være bør variere med størrelsen på refusjonen.

5. Avslutning

Alle modellene gir mulighet for politikerne til å kontrollere provenyet fordi modellene åpner for at man kan ha en prosentvis/gradvis kompensasjon. Politikerne trenger ikke være redde for å miste kontrollen ved å bruke for våre forslag. Her er det snakk om å ta et steg av gangen.

Forøvrig er ikke moms og frivillige virksomheter en særnorsk utfordring. European Charities' Committee on VAT tar opp nøyaktig de samme problemene i EU. Men vi i Norge har nå en gylden mulighet til å vise vei.