

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO



**SYSSELMANNEN
PÅ SVALBARD**

**GOVERNOR OF SVALBARD
ГУБЕРНАТОР СВАЛЪБАРДА**

Vår saksbehandler:
Hanne Margrethe Ingebrigtsen

Vår dato:
03.08.2007

Vår ref: (bes oppgitt ved svar)
2007/00462-2

Deres dato:
04.05.2007

a.008
Deres ref:
05/3591

Høring - rapport fra arbeidsgruppen for svalbardskatt

Det vises til Finansdepartementets brev 4. mai i år, der rapporten fra arbeidsgruppen for svalbardskatt ble sendt til høring med frist 1. august i år. Det vises også til telefonsamtale med rådgiver Eyvind Sandnes i Skattelovavdelingen angående utsettelse av høringsfristen.

Sysselmannen har gjennomgått arbeidsgruppens rapport, og har følgende merknader:

1. Generelt

Innledningsvis vil vi bemerke at arbeidsgruppen har gjort et grundig arbeid når det gjelder utredning og vurderinger av så vel gjeldende rett som forslag til endringer i skattesystemet for Svalbard.

I mandatet for arbeidsgruppen er det lagt vekt på at skattesystemet for Svalbard skal foretas i lys av bl a det overordnede målet i norsk svalbardpolitikk som gjelder opprettholdelse av norsk bosetting og næringsaktivitet på øygruppen. Det er dessuten vist til at særskilte hensyn vedrørende Svalbard skal tas i betraktning, bl a lavt skattenivå, og at skattesystemet skal være enkelt å praktisere, og ikke åpne for skattetilpasninger. Dessuten vises til en del hensyn som er felles for Svalbard og fastlandet.

Som påpekt i vår høringsuttalelse 28. august 2006 i anledning endringer i svalbardbeskatningen for inntektsårene 2006 og 2007, er livskraftige lokalsamfunn det viktigste elementet i norsk nærvær på Svalbard, noe som igjen er en forutsetning for en troverdig og effektiv suverenitetsutøvelse på øygruppen. Av de virkemidler som regjeringen har benyttet for å gjennomføre denne målsettingen, har vært et lavt skattenivå på Svalbard, for på denne måten å stimulere til aktivitet og bosetting. Vi mener i lys av dette at det er svært positivt at den vurdering som nå er foretatt, har hatt som utgangspunkt nettopp det overordnede mål om bosetting og næringsaktivitet på Svalbard, som også fremhevet i nordområdesammenheng.



Arbeidsgruppen har således lagt vekt på at utgangspunktet for videre endringer i skattesystemet for Svalbard skal være et fortsatt lavt skattenivå. Det legges dessuten opp til at dette nivået bør rettes direkte inn mot inntekt som har sammenheng med arbeid eller næringsvirksomhet under opphold på Svalbard. Hensynet til å unngå skatteomgåelser taler etter gruppens mening for at skattenivået i kapital- og selskapsbeskatningen ikke legges tilsvarende lavt som skattenivået i lønnsbeskatningen. Innretningen mot arbeidsavkastning må likevel ifølge arbeidsgruppen ikke utelukke at det også legges vekt på å ha et lavt skattenivå i kapital- og selskapsbeskatningen.

Arbeidsgruppen mener dessuten at skattesystemet på Svalbard må være enkelt og tilpasset forholdene der, at det må være stabilt, og at utgangspunktet må være at det benyttes samme løsninger på Svalbard som på fastlandet så langt de særlige forholdene på Svalbard ikke taler for egne ordninger. Fastlandets målsetting om skattemessig nøytralitet må etter gruppens vurdering avveies mot det særlige behovet for et enkelt system for Svalbard. Fordelingshensyn og forsørgerbyrde ønskes dessuten vektlagt.

Sysselmannen slutter seg til de hensyn som arbeidsgruppen har trukket frem som sentrale i sin vurdering. Vårt inntrykk er at arbeidsgruppen langt på vei har klart å balansere disse hensynene i det forslag til revidert skattesystem som nå er fremlagt, og at grunnlaget er lagt for et godt og tidsmessig skattesystem på Svalbard.

2. Skattlegging av arbeidsinntekt og pensjoner

Særlig vil vi fremheve det som positivt at arbeidsgruppen foreslår å videreføre den gjeldende lønnstrekkingen. I vår høringsuttalelse 28. august 2006 påpekte vi nettopp at skattesystemet for Svalbard, med en flat bruttobeskatning gjennom en lønnstrekking, i all hovedsak har fungert godt i praksis, og at et system basert på ligning av lønnsinntekt, ville være lite hensiktsmessig tatt i betraktning de særlige forhold på Svalbard. Vi er derfor godt fornøyd med at lønnstrekkingen nå foreslås videreført. At det nå som hovedregel også legges opp til å redusere gjeldende skattesats på lønnsinntekt til 2005-nivå er etter vår vurdering et godt forslag. På denne måten vil skattesystemet være godt egnet til å stimulere til aktivitet og bosetting på Svalbard, i tråd med den overordnede målsettingen om tilstedeværelse på øygruppen.

De fordelingshensyn som gruppen har fremhevet, synes dessuten ivaretatt gjennom en høyere skattesats for inntekter over 12 G, samt videreføring av et eget svalbardtillegg i barnetrygden.

Når det imidlertid gjelder selve den tekniske gjennomføringen av høyere skattesats gjennom en såkalt modifisert lønnstrekking, vil vi bemerke at den løsning som er foreslått vil medføre administrativt merarbeid for arbeidsgiver. Vi har ikke full oversikt over hvilke konsekvenser ordningen vil få, men ser en del praktiske og tekniske utfordringer knyttet til følgende tilfeller:



- Korttidsansatte og timelønnede får i en del tilfeller utbetalt lønnen, inklusive feriepenger, ved slutten av oppdraget. Utbetaling denne kalendermåneden vil da kunne overstige 1 G, selv om den månedlige inntjeningen har vært lavere. Det vil i realiteten kunne føre til feil beskatning, og anspore til skattemotiverte administrative tilpasninger. En mulig løsning kan være at det også for korttidsansatte foretas en avregning av likningskontoret på slutten av året.
- Det kan virke urimelig at arbeidstakere som åpenbart tjener mindre enn 12 G på årsbasis, skal trekkes i skatt dersom de har én utbetaling i løpet av året som overstiger 1 G. Dette vil kunne skape en forventning fra arbeidstaker om at arbeidsgiver skal tilpasse de månedlige utbetalingene for å unngå slike topper.
- Lønn utbetales en gang pr måned, mens variable tillegg utbetales to ganger pr måned. Dette kan gjøre det teknisk vanskelig å fange opp utbetalinger som samlet overstiger 1 G pr kalendermåned.
- Løsningen som er skissert for arbeidstakere som har flere arbeidsgivere samtidig, vil påføre arbeidsgiver et betydelig merarbeid og være vanskelig å koordinere og administrere. Samordning av skattetrekk bør etter vårt syn ivaretas av likningskontoret.

Arbeidsgruppen har i pkt 11 en kort omtale av systemet med et fellesoppgjør fra ansatte i det russiske gruveselskapet i Barentsburg. Dette er en forenklet ordning, der skattlegging ikke skjer gjennom lønnstrekk, men etter et forenklet sjablonsystem. Det foreslås at denne ordningen videreføres, men at målet er at det på sikt skjer en gradvis tilnærming mot systemet for beskatningen for øvrig på Svalbard. Sysselmannen slutter seg til denne vurderingen.

3. Skattlegging av kapital- og virksomhetsinntekt

Når det videre gjelder satsstrukturen for selskaps- og kapitalbeskatningen, foreslår arbeidsgruppen at skattesatsen for alminnelig inntekt økes fra dagens nivå på 10 prosent til 18 prosent, kombinert med en økning av bunnfradraget i alminnelig inntekt for personlige skattytere fra 10 000 kroner til 25 000 kroner. Arbeidsgruppen viser til at skattesatsene for annen inntekt enn lønn i hovedsak har vært uendret siden 1925, og at gjeldende satsnivå ikke er forenlig med et godt og tidsmessig skattesystem. Gruppen peker på at dagens svært lave skattenivå i en åpen økonomi vil kunne gi opphav til skatteomgåelser. Selv om gruppen ikke er kjent med at den lave skattesatsen frem til i dag har medført slike omgåelsesproblemer, fremholdes det at i en stadig mer åpen økonomi vil faren øke for at beskatningsområder med svært lavt skattenivå blir utsatt for forsøk på ikke-reell tilordning av inntekter. Selv om det er behov for en lempelig beskatning på Svalbard også for annen inntekt enn lønn og pensjoner m v, mener gruppen at det er rom for en økning av den alminnelige skattesatsen til 18 prosent, uten at rammebetingelsene for investeringer og virksomhet på Svalbard ifølge gruppen svekkes i vesentlig grad.



Sysselmannen er kjent med at Longyearbyen lokalstyre i sin høringsuttalelse til arbeidsgruppens rapport har gitt utfyllende merknader til nettopp forslaget om økning av skattesatsen for kapital- og virksomhetsinntekt fra 10 til 18 prosent. Etter lokalstyrets vurdering er den foreslåtte økningen dramatisk og vil kunne påvirke næringsstrukturen og tjenestetilbudet i Longyearbyen. Det pekes særlig på at det lokale næringslivet er svært risikoutsatt for markeds- og samfunnsmessige endringer, og at den foreslåtte økningen vil kunne medføre en svekkelse i rekrutteringsgrunnlaget for svalbardbedriftene.

Lokalstyret peker i sin uttalelse også på at forslaget i realiteten medfører en 80 prosents økning i selskapsbeskatningen, som ikke er i samsvar med den forutsigbarheten som er en nødvendig forutsetning i et skattesystem. Lokalstyret har også merknader når det gjelder de særlige forhold som gjør seg gjeldende med hensyn til kapitalbeskatningen for personer som oppholder seg på Svalbard, i den forstand at det spares opp midler til senere kjøp av bolig på fastlandet. Lokalstyret mener på denne bakgrunn at forslaget om en økning i skattesatsen for kapital- og virksomhetsinntekt fra 10 prosent til 18 prosent er uakseptabel, og viser til at en økning til 12 prosent er maksimum for hva som kan godtas, i lys av endret samfunnsstruktur og at satsen har stått uendret siden 1925.

Sysselmannen vil for sin del vise til at det i mandatet for gruppens arbeid er lagt vekt på at et nytt skattesystem ikke skal åpne for skattetilpasninger. Dette er et viktig hensyn, som likevel må veies opp mot målet om at skattesystemet skal være et virkemiddel for å sikre bosetting og aktivitet på Svalbard. Arbeidsgruppen har i sin rapport selv pekt på at det er viktig at nivået i kapital- og virksomhetsbeskatningen på Svalbard bidrar til konkurransedyktige rammebetingelser for investeringer og virksomhet på Svalbard.

Etter vår vurdering må det derfor være en god balanse mellom de nevnte to hensyn. Sysselmannen har selv ikke så god kjennskap til næringslivsstrukturen på Svalbard til at vi har kunnet foreta en analyse av hvordan den foreslåtte økningen i skattesatsen for kapital- og virksomhetsinntekt vil slå ut. Vi vil imidlertid be om at Finansdepartementet foretar en grundig vurdering av de synspunkter som er fremmet fra lokalstyrets side i saken. Vi vil også tilføye for egen del at selv om satsene har stått uendret siden 1925, fremstår den foreslåtte økningen isolert sett som en tilnærmet fordobling, og det kan ikke utelukkes at dette vil kunne ha uheldige signaleffekter i forhold til planlagte investeringer i virksomhet på Svalbard. Det bør etter vårt syn vurderes om det kan være rom for en skrittvis tilnærming, og eventuelt også alternative virkemidler som foreslått av lokalstyret, når det gjelder behovet for å unngå skattetilpasninger i fremtiden.

4. Vilkårene for skatteplikt til Svalbard

Finansdepartementet har i sitt høringsbrev spesielt pekt på problemstillingen om pendling fra arbeid på Svalbard til bolig på fastlandet. Dette er drøftet i rapportens punkt 6.2. Spørsmålet er om det skal strammes inn i den praksis som er utviklet over tid med hensyn til tolkningen av kravet i svalbardskatteloven § 2-2 om at et



arbeidsopphold på Svalbard skal ha vært på minst 30 "sammenhengende" dager. Begrunnelsen for dette vil i tilfelle være å bidra til å motvirke en økende tendens til arbeidspendling mellom Svalbard og fastlandet, og stimulere til at flere tar fast opphold på Svalbard. Arbeidsgruppen viser til at det er sterke hensyn som trekker i begge retninger og foreslår selv ingen endring av praksis på området, men ber om at denne problemstillingen kommenteres særskilt av høringsinstansene. Det påpekes at en eventuell innstramming kan gjennomføres uten å endre de lovbestemte vilkårene for alminnelig eller begrenset skatteplikt til Svalbard.

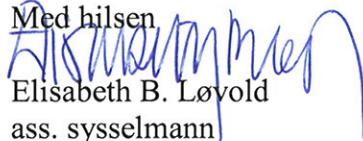
Sysselmannen har i flere sammenhenger gitt uttrykk for at det er viktig å legge til rette for et familiebasert samfunn i Longyearbyen. Det må derfor stimuleres til at de som arbeider på Svalbard, også har sitt bosted på øygruppen. Skattesystemet forutsettes, som nevnt ovenfor, å være et virkemiddel nettopp for å støtte opp under målsettingen om næringsvirksomhet og bosetting på Svalbard. Spørsmålet om arbeidspendling mellom Svalbard og fastlandet er imidlertid et sammensatt problemkompleks. Årsakene til at det ikke anses ønskelig å etablere seg med familie i Longyearbyen kan være mange. Blant annet kan dette ha sin bakgrunn i begrenset tilgang til familiebolig, mangel på arbeidsplasser for ektefeller, stor avstand til familie/nettverk på fastlandet, ulemper ved skiftarbeid, i tillegg til høye etableringskostnader for barnefamilier.


Det er derfor ikke gitt at målsettingen om et familiesamfunn i Longyearbyen kan oppnås, i alle fall ikke alene, gjennom en skatteleggingspraksis som krever at arbeidstakere skal oppholde seg på Svalbard sammenhengende i 30- dagers perioder. En utilsiktet konsekvens kan være at bedrifter på denne måten mister kvalifisert arbeidskraft, dersom samfunnet ikke også på andre måter er godt nok tilrettelagt for barnefamilier. Det kan heller ikke utelukkes at enkelte bedrifter vil kunne tilby lønsmessig kompensasjon, mens andre ikke har slik mulighet.

Sysselmannen er derfor i tvil om det er hensiktsmessig å legge opp til en omlegging av skattesystemet alene, uten at det foretas en bredere gjennomgang av problemkomplekset knyttet til pendling, hvor forslaget kan ses i sammenheng med eventuelle andre tiltak og virkemidler. Siden det ikke er nødvendig med en endring i regelverket for å foreta en eventuell omlegging i praksis, vil en slik innstramming kunne gjennomføres også på et senere tidspunkt. Sysselmannen er således enig i arbeidsgruppens konklusjon om at det ikke legges opp til en endring i praksis nå.

Sysselmannen har for øvrig ingen merknader i sakens anledning.

Med hilsen


Elisabeth B. Løvold
ass. sysselmann


Hanne Margrethe Ingebrigtsen
juridisk rådgiver.



Kopi: Justisdepartementet, Polaravdelingen, Postboks 8005 Dep, 0030 Oslo