



# SKATTEREVISORENES FORENING

**Finansdepartementet**  
Postboks 8008 Dep  
0030 OSLO

Vår dato: 11. juni 2009    Vår ref: FPU  
Deres ref:  
06/533 SL KSTE/rla

## **NOU 2009: 4 Tiltak mot skatteunndragelser – Høringsuttalelse**

Skatterevisorenes Forening er invitert til å avgi høringsuttalelse til Skatteunndragelsesutvalgets innstilling NOU 2009:4. Utvalgets innstilling går i hovedsak ut på å styrke kontrollhjemplene og tilrettelegge for bedret metodebruk i arbeidet mot skatte- og avgiftskriminalitet. Dette skjer paradoksalt nok i det Skatterevisorenes Forening opplever at den profesjonaliserte kontrollens plass i Skatteetaten aldri har hatt dårligere kår. Vi opplever at skatterevisorer settes til volumproduksjon av 0-rapporter og at avdekking av skatte- og avgiftskriminalitet oppleves som problematisk tilleggsarbeid

### **Rammer og hovedhensyn**

Skatterevisorenes Forening mener i hovedsak at de anfører skatteunndragelsesutvalget har gjort rundt rammer og hovedhensyn gir et godt og helhetlig bilde av gjeldende rett. Vi stiller oss imidlertid undrende til at diskusjon rundt den rettslige stilling personlige skatteyttere, virksomheter og opplysningspliktige kommer i i det etaten dreier sin virksomhet opp mot skatte- og avgiftskriminalitet som forfølges med administrative virkemidler. I det etaten foretar en politianmeldelse og denne leder til etterforskning med påfølgende siktelse, vil kontrollobjektene bli underlagt straffeprosessuelle regler som sikrer deres rettsstilling. Dette vil ikke i samme grad være tilfelle når administrative virkemidler skal fungere som straff. Vår forening synes ikke dette er tilstrekkelig belyst, verken som en del av de rammer og hovedhensyn som ligger til grunn for de etterfølgende vurderinger, eller tilknyttet de enkelte forslag i de følgende kapitler.

Vi er kjent med at de i andre land har etablert forskjellige regler og systemer for å ivareta dette perspektivet både under etterforskningmessige kontroller og kontroller av mer ”sivil karakter”.

### **Forslag – samling av kontrollhjempler i et eget kontrollkapittel i Ligningsloven**

Lovteknisk mener vi at kontrollhjemplene i Ligningsloven (4-10, 6-4), innholdet i bokettersynsforakriften og eventuelle nødvendige prosessuelle regler (ref EMK) med fordel kan samles i et eget kapittel. Dette både for å gi en oversiktlig fremstilling av de tiltak myndighetene kan igangsette, hvilke plikter og rettigheter de som skal kontrolleres har samt

---

Leder: Øivind Eriksen, Skatt Øst - Hamar  
Adr: Postboks 84, 2301 HAMAR  
Tlf: 62 54 51 34  
Fax: 62 54 50 04  
Mobiltlf: 951 41614  
E-post: [ovind.eriksen@skatteetaten.no](mailto:ovind.eriksen@skatteetaten.no)

Styremedlem: Marit Ringestad, Skatt Vest - Leikanger  
Adr: Njøsavegen 2, 6863 LEIKANGER  
Tlf: 57 65 52 75  
Fax: 57 65 52 30  
Mobiltlf: 900 42 807  
E-post: [marit.ringestad@skatteetaten.no](mailto:marit.ringestad@skatteetaten.no)



prosedyre regler tilknyttet plikter og rettigheter som følge av kontrollen. Dette er dels uavklarte forhold som har oppstått som følge av endringer i rettstilstanden og kontrollmyndighetenes endring av praksis, dels forhold som er utydeliggjort da de er behandlet i forskrift og dels som følge av

### Om kontrollhjemler:

Dagens kontrollhjemler i ligningloven er § 6-15 og § 4-10. Det følger av bokettersynsforskriften at man skal utarbeide rapport i etterkant av et bokettersyn. Skatteetaten har endret praksis på dette området. For å kunne øke kontrollvolumet varsler man nå "kontroll" etter ligningslovens § 4-8. Dette fritar etaten fra å skrive rapport, noe som sees på som effektiviserende. "Kontrollene" er ment å være begrensede når de varsles etter denne paragrafen. § 4-8 har frem til nå vært hjemmelen for at saksbehandlere kunne be om tilleggskatt i forbindelse med fastsettelse av ligning. Dette er en kontrollhandling men det er vanskelig for den som blir kontrollert å få klart for seg om man har hatt "bokettersyn" eller "kontroll". Vår forening har lenge påpekt at dette skaper uklarheter for de som blir kontrollert. Vi ønsker at også borgerne skal forstå hva som skjer, hva som er hjemmelen for tiltaket og hva tiltaket innebærer (plikter og rettigheter). Vi foreslår derfor at kontrollhjemlene samles i et eget kapittel.

### **Bevissikring**

Utvalget viser i sin innstilling om bevissikring til tilleggsskatteutvalgets forslag inntatt i NOU 2003:7. Departementet viser i sin oppfølging av denne utredningen (Ot.prp. nr.82 - 2008-2009) til at forslaget vurderes i en annen sammenheng, eventuelt i forbindelse med oppfølging av Skatteunndragelses-utvalgets utredning.

Skatterevisorenes Forening vil sterkt påpeke behovet for å få på plass et godt regelverk i forhold til bevissikring. Et slikt regelverk må balansere det faktum at vi i dag har sterke kontrollhjemler i forbindelse med virksomhetskontrollene opp mot det hensyn at virksomhetskontrollene dreies mot en administrativ straffeforfølgning av kontrollobjektene.

Fra Ot.prp. 82 s. 58:

"Justisdepartementet peker på at bevissikring har sterke likhetstrekk med de straffeprosessuelle tvangsmidlene ransaking og beslag, og mener det er uheldig om ligningsmyndighetene skal kunne gå til bevissikring på bakgrunn av en mistanke som ikke er godt nok fundert til å gi politiet rett til å gjøre det samme."

Konsekvensene av de forslag som fremkommer i NOU 2003:7 og i Skatteunndragelsesutvalgets inntilling tilsier at et arbeid rundt bevissikringsregler raskest mulig bør iverksettes. At bevissikring har sterke likhetstrekk med ransaking og beslag er vi i og for seg enige i. Hovedhensynet til å kunne gjennomføre slik bevissikring ligger dels i politiets manglende kapasitet, og dels i at konsekvensen av lovendringen tilknyttet forhøyet tilleggsskatt tilsier at denne type tiltak vil bli mer aktuelt. Dette også som følge av myndighetenes forsterkede fokus mot alvorlig skatte- og avgiftskriminalitet, og tiltak mot særlig illojale grupper.



## **Straffenivå**

En vesentlig metodebegrensning ved etterforskning av spesielt alvorlig skatte- og avgiftskriminalitet i dag er muligheten til å foreta kommunikasjonsavlytting. Vi foreslår derfor at man enten ved en tilpassning av strafferammene i Ligningsloven, Merverdiavgiftsloven mv, eller ved en revisjon av straffeprosesslovens § 16, gjør det mulig å ta i bruk disse etterforskningsmetodene i særlig alvorlige saker.

## **Opplysningsplikt**

Et kriterium om at skatteyttere skal opptre aktsomt og lojalt kan godt fungere som en honnørmarkering av lovens intensjon. Vi synes imidlertid at dette fremstår som noe unødvendig idet borgerne til enhver tid har plikt til å opptre aktsomt og lojalt til ethvert regelverk vedtatt av Regjeringen og Stortinget.

Imidlertid kan det være grunn til å se nærmere på om det finnes normer og regelverk utenfor lovgivningen som skatteyterne bør forholde seg til innenfor deres egne fagfelt. I denne sammenheng kan vi vise til normer som ”god regnskapsskikk”, ”god revisjonsskikk” og ”god advokatskikk”. Vi vil blant annet nevne at revisorer etter ”god revisjonsskikk” har en lavere vesentlighetsgrense ved revisjon av skatter- og avgifter.

Vi støtter forslaget om å samle bestemmelsene om ukrevet opplysningsplikt i et nytt kapittel 5.

## **Kapittel 7**

Skatterevisorenes Forening ønsker å støtte de krav til opplysningsplikt som fremkommer i kapittel 7. Vi har imidlertid over tid, med sterk uro, registrert at finansnæringen generelt har utviklet og formidlet gevinstbærende og omsettelige finansielle instrumenter som ikke rapporteres som tredjemannsinformasjon, jf utvalgets beskrivelse av utviklingstrekk og utfordringer i kapittel 3.5.3. Inkonsekvent tredjemannsrapportering kan medføre at mangler i selvangivelsen er vanskelig å oppdage både for skattemyndighetene og for skattyterne. Produktene kan i tillegg være vanskelig å forstå, og avdekking og beregning av avkastning og gevinst kan være krevende. Dette kan skyldes at det utvikles nye markeder, at markeder krysser landegrenser, og at finansinstitusjonene innretter seg slik at aktiviteten i forskjellige markeder skjuler seg gjennom feks datterselskaper i utland. Vi står da i den situasjon at virksomhetene tilrettelegger for transaksjoner som faller utenom det de opplever som oppgavepliktig etter det nye kapittel 5. Et meget viktig premiss må være at man ikke kan organisere seg bort fra oppgaveplikten ved å la transaksjonene skje grenseoverskridende, herunder gjennom korresponderende eller helt eller delvis eide datterselskaper mv. Vi forutsetter således at forslaget til nye bestemmelser i ny § 5-4 og § 5-5 hensyntar disse virksomhetenes fremtidige innretning og handel både med tanke på geografisk plassering (allokering), benevning og organisering.

Når det gjelder oppgaveplikt for utbetaling til næringsdrivende støtter vi flertallet sitt syn på at virksomheter som har valgt revisor kan unntas for slik innberetning. Dette er fra vår side



også ment som en tillitserklæring til våre kollegaer i privat næringsliv. Vi mener også at dersom næringsdrivende, uavhengig av om vedkommende har revisor eller ikke, ber om en uvanlig oppgjørsform (kontant, verdipapirer, i form av byttehandel mv) bør dette også utløse rapportering. Rent prinsipielt kan det rapporteres til Økokrim ved enheten for finansiell etterretning (EFE) som mistenkelig transaksjon, eller til Skatteetaten som en del av oppgaveplikten på grunn av avvikende oppgjørsform. Erfaring fra konkrete saker (Screen Communication) kan tilsi dette.

## 9 Skatterådgivernes opplysningsplikter m.m.

Skatterevisorenes Forening er i hovedsak enig i de konklusjoner som trekkes i kapittel 9. Vi vil imidlertid spesielt påpeke at skatterådgivere (revisorer, advokater og andre rådgivere) ofte er en del av store internasjonale konsern. Man kan på den måten, ved å bruke kollegaer som opererer i mor-/søsterselskaper eller andre samarbeidspartnere i utlandet, omgå de plikter forslagene i kapittel 9 søker å sette. Som eksempel kan vi vise til hvordan sveitsiske rådgivere ble brukt i USA for å etablere ”skattepakker”. Dersom amerikanske skatterådgivere hadde gjort det samme, ville de kommet i straffeansvar – medvirkning. Således ble sveitsiske skatterådgivere fløyet inn- og ut av USA for å gjøre jobben amerikanske revisorer og advokater ikke kunne påta seg. Det er derfor, slik vi ser det, grunn til å formulere lovverket slik at det også omfatter søster-/ datterselskaper eller andre samarbeidspartnere som utfører tjenesten istedet for den eller de som skatteyder henvender seg til.

Likeledes bør det vurderes å ta inn regler om at norske rådgivere som blir engasjert på tilsvarende måte for utenlandske oppdragsgivere, skal ha en innberetningsplikt. Lovgiver må etter vårt syn ha fokus på at man ikke kan organisere seg bort fra intensjonen med rapporteringsplikten.

## Tiltak mot skatteunndragelser som følge av kontantøkonomi - Kapittel 10.2

### 10.2.2 Næringsdrivendes transaksjoner med kontanter

Vi støtter forslaget om å innføre bestemmelser som begrenser fradraget for skatter- og avgifter for kontant oppgjør over et gitt beløp, f.eks 10.000,-. Vi har i forbindelse med finanskrisen registrert en økt interesse for alternative betalingsmidler. Fra Tyskland rapporteres det blant annet at man ønsker å sette opp automater hvor man kan kjøpe gull med påtrykt vekt. Det vil i praksis si at man tilrettelegger for et alternativt betalingsmiddel. Det blir således viktig at den foreslåtte fradragnekt også blir vurdert å omfatte andre oppgjørsformer som f.eks verdigjenstander, annen byttehandel mv.

### 10.2.3 Tiltak mot valutasmugling

Skatterevisorenes Forening støtter forslaget om mulighetene for å ilegge gebyr inntil 50%. Vi forutsetter at slike gebyrer står i forhold til forseelsens størrelse og omfang. Vi støtter sterkt utvalgets forslag om å utrede en mulig rapporterings-, undersøkelses- og varslingsplikt for tellesentralene.



### 10.2.4 Umiddelbar journalføring av personalet

Skatterevisorenes Forening støtter forslaget om umiddelbar journalføring av personalet. Dette vil imidlertid utfordre kontrollatene betydelig med tanke på kontrollvirksomheten - både ressursmessig og faglig. Dagens ressursituasjon i forhold til kontrollvirksomheten tilsier at mulighetene i forslaget ikke vil kunne bli utnyttet i ønsket grad. Videre er det faglig sett utfordringer tilknyttet hjemler og fagspesialisering. Vår forening har lenge tatt til orde for en faglig spesialisering av kontrollformer hvor regnskapskontroll ikke er det sentrale virkemiddel. Etter mønster fra andre europeiske land ønsker vi kontroller rettet mot identifisering av personer og virksomheter. Til slike kontroller kan man knytte en rekke andre, mindre krevende formalundersøkelser. Her kan nevnes journalføring av personell, kassaapparater mv.

### 10.2.5 Krav om sertifiserte og plomberte kassaapparater

Manipulering av kassaapparater er et problem som får økende fokus, både nasjonalt og internasjonalt. Det er imidlertid sterk grunn til å påpeke at det ikke bare er kassaapparater som manipuleres, men at dette kan finne sted i hele kjeden av programvare, fra betalingsterminal til regnskapsavslutning og innberetning til myndighetene. Programvare som nyttes til dette kan være manipulert originalprogramvare, spesialutviklet programvare fra systemleverandør eller hans mer eller mindre tro tjenere, eksterne programutviklere eller brukeren selv. En fellesbenevnelse kan være "økonomisk malware".

Skatterevisorenes Forening registrerer Skatteunndragelsesutvalgets synspunkter omkring krav til sertifiserte og plomberte kassaapparater med interesse. Problematikken omkring slik sertifisering og plombering er under kontinuerlig vurdering i fagmiljøet. Vi har så langt registrert at det er en gjengs oppfatning blant eksperter på dette området at de tiltak som er skissert i det svenske forslaget kan omgås rent teknisk. Skatterevisorenes Forening ser det som helt ut nødvendig at det etableres overnasjonale mekanismer med tanke på informasjonsutveksling, kompetanseutvikling og forskning på dette området. Norske skattemyndigheter har i 2008 etablert kontakt med nasjonale forskningsmiljøer for å skaffe innsikt i denne typen programvare. Slike tiltak vil samlet sett etablere en reell kontrolltrussel mot de miljøene som står for teknisk utvikling og support av slik "økonomisk malware". Vi vil videre påpeke behovet for virkemidler ovenfor de seriøse utviklerne av maskin- og programvare på dette markedet. Både nasjonalt og internasjonalt er det grunn til å se på de positive effekter man får ved slike grep. I Norge kan dette eksemplifiseres rundt tiltaket Samarbeid mot svart økonomi (SMSØ).

Prinsipielt anser Skatterevisorenes Forening godkjenningsordninger for å være meget uheldige. Verken produsent, myndigheter eller andre kan teste systemene på en slik måte at de garanterer for at de ikke lar seg misbruke eller manipulere. Denne kontrollen må gjennomføres for hver eneste versjon av systemet som gis ut. Det har i praksis vist seg at forsøk på å "tette" oppdagede "smutthull" fører til at nye, uventede "muligheter" har oppstått. Det viser seg videre at straks man igangsetter tiltak, vil illojale krefter dels søke å få etablert mottiltak, og dels avveie om straffeforføyningen tilknyttet tiltaket står i forhold til gevinsten med å ikke følge regelverket.



For å styrke myndighetenes mulighet med kontrollutøvelse i sammenheng med dette bør også myndighetenes tilgang til forskjellige datasystemer benyttet innenfor økonomiske- og administrative datasystemer vurderes. Slik vår forening ser det vil tilgang til programsystemene både styrke kompetanseutviklingen - forståelsen for programmene, de tekniske mulighetene til å avstemme næringslivets programmer opp mot originalsystemer og ikke minst kontrollørens mulighet til å kjøre data fra kontrollerte systemer inn i "uberørte" systemer.

Vi setter spørsmålsteget ved om lovverket rundt utvikling, bruk og medvirkning til bruk og påvirkning av slik programvare er tilstrekkelig.

En styrking av hjemlene i tilknytning til tredjeparts opplysningsplikt med tanke på å gi kontrollmyndighetene fri tilgang til programvare og tilhørende lisensnøkler vil i kombinasjon med tiltak som nevnt foran kunne gi ønsket effekt i forhold til en bedre etterlevelse og avdekking på området.

### 10.3 Redusere privatmarkedets kjøp av svart arbeid

For 2 generasjoner siden ble privatpersoner som bygde eget hus gitt avgiftsfrihet ved at de tok vare på byggeregnskapet. Dette ble sendt fylkesskattekontoret for kontroll og tilbakebetaling av omsetningsavgiften. Dette var et positivt insentiv som medførte at kunden, og derigjennom leverandør, hadde interesse i forhold til å få utstedt salgsdokumenter. Vi har, etter vår vurdering, idag få, positive insentiver. Vår forvaltnings tradisjon har de siste tiårene fulgt ansvars- og straffespolet. Vår forening stiller spørsmål ved om ikke positive insentiver bør vurderes nærmere da vi ser at stadig flere bransjer blir aktuelle leverandører til privathusholdningene.

Det skisserte forslaget fra utvalget, en beløpsgrense på kr. 10.000,- og ansvarsfritakskriterie på innbetaling over konto, vil etter vår mening spesielt kunne ramme eldre. Dette er en gruppe som finner vanskeligheter med å benytte dagens teknologi. Deres valg er da å benytte girering, som er dyrt, direkte overføring i banken, som er enda dyrere, eller bruk av kontanter, som fremstår som billigste løsning. Det bør således være flere elementer innenfor ansvars- og strafferegimet som gir ansvarsfrihet, for eksempel oppbevaring av kvittering, kontrakter og annen dokumentasjon som kan belyse transaksjonen(-e).

En beløpsgrense på kr. 10.000,- vil ramme for mange tilfeldige enkelttransaksjoner. Målsettingen for positive og negative incentiver bør rette seg mot privathusholdninger som benytter tjenester av et visst omfang, dette både iform av enkeltbeløp og faste, rutinemessige ytelser.

### 10.4 Tiltak for bedre kontroll med norskregistrerte utenlandske foretak (NUF)

Kontrollvirksomheten er avhengig av informasjonsutveksling over landegrensene. Denne utvekslingen fungerer ikke tilfredsstillende idag. Både kontroll av det illojale og det øvrige næringsliv hemmes idag av at forespørsler i beste fall gir resultater etter måneder med saksbehandling. Forslaget om at det etableres en mulighet for utveksling av opplysninger



mellom selskapsregistrene over landegrensene, anser vi som særdeles viktig. Dette forsterkes betydelig av det faktum at Norge står utenfor EU i forhold til kompetanse- og informasjonsdeling. Vi vil også supplere forslaget med å foreslå at Norge tar aktivt initiativ til å etablere mellomnasjonale mekanismer med tanke på kontrollutveksling. Slike mekanismer kan for eksempel være skatteattachéer som på samme måte som politi- og tollsambandsmenn skal fremme samarbeid og informasjonsutveksling.

## 10.8 Offentlighet ved ilagt tilleggsatt, tilleggsavgift og tilleggstill

Skatterevisorenes Forening mener at det fra et transparensensyn og i forhold til at skatteyttere forøvrig skal få innsikt i og forstå hvordan det reageres mot saker innen skatte- og avgiftsområdet, så er det god grunn til å offentliggjøre avgjørelser. Om dette skal skje i en anonymisert form, slik det for en stor del foregår idag, eller om dette skal publiseres for eksempel igjennom internett/andre media er en avveining rundt formålet med publiseringen. Først når vedtaket er ferdig påklaget bør publisering kunne skje uten anonymisering. Det bør også etableres saksbehandlingsregler rundt publiseringen. Erfaring med publisering av data omkring skattelister viser at internasjonale kriminelle bruker denne informasjonen til profilering av sine ofre. En publisering av avgjørelser i skattesaker generelt bør også sees i sammenheng med denne risikoen.

## 10.9 Informasjon og holdningsskapende virksomhet

Skatterevisorenes Forening ser med glede på at Skatteetaten differensierer sin virkemiddelbruk overfor næringslivet. Våre medlemmer har i lang tid bidratt til utviklingen av forskjellige virkemidler og implementeringen av disse. Vi vil imidlertid påpeke at det ikke er kommet en samlet styrking av etatens ressurser, og vi ser at virkemidlene kommer i indre konkurranse med hverandre om ressursene. Dette er meget uheldig. En god "Etterlevelses" strategi forutsetter en god "Avdekkings" strategi.

Vi vil også fremheve betydningen av økt synlighet både i form av informasjon og kontrollarbeid. Vi har tidligere i denne høringsuttalelse vist til andre europeiske land hvor operativt utarbeid er utviklet og spesialisert både som et forebyggings- og avdekkingsvirkemiddel. Bruk av revisjonskompetanse, juridisk kompetanse og annen økonomisk kompetanse i disse sammenhengene gjøres i liten grad, og er etter vårt syn heller ikke riktig ressursbruk. Det er utviklet egen kompetanse hvor fokus ligger på å forstå andre mekanismer i arbeidslivet som det er grunn til å følge opp. Avdekking av bruk av falske identiteter, manglende registrering i registre, manglende bruk av kassaapparater er noen få av mange områder en slik publikumskontakt bør kunne berøre. I tillegg vil slik kontakt kunne bidra til opplysning, veiledning og henvisning til ekspertise der hvor man ser at skatteyttere strever med regelverksforståelsen.

Samlet sett bør kontrollstatene få økt sine ressurser slik at de greier å ivareta begge hensyn på en profesjonell og helhetlig måte. Å benytte revisorer og andre spesialiserte grupper til denne formen for markedskontakt kan bare forsvares dersom kontrolltrykket i form av bokettersyn opprettholdes. Dette er ikke det vi opplever i dag.



## 10.10 Ressurser, prioriteringer og samarbeid

Skatteetaten har de siste årene nedskalert antall revisorer med 15%. Turnoveren i gruppen var i 2008 på 13%. Mange revisorer er nå overført fra operativ kontroll til andre fagfelt i etaten. Det er overført personell fra fastsettingsiden som mangler grunnleggende lov og metodeforståelse, noe de gjenværende revisorene er satt til å utvikle, kompensere og foreta kvalitetssikring i forhold til.

Etatens egen opplæring av spesialister er forsvinnende liten. Situasjonen er at den i dag ikke fullt ut greier å vedlikeholde eksisterende kompetanse. Vi opplever således en betydelig svekking av kontrollen både i antall og kvalitet. De rapporterte resultater til departementet tilsier ikke en slik svekkelse, men vi finner at volumet er opprettholdt som følge av et meget stort antall 0-ettersyn og et svært lite antall ettersyn med store etterberegninger. De sistnevnte ettersynene stammer fra noen få spesialiserte grupper innenfor finans, TP og store bedrifter - grupper som er "fredet" i forhold til krav om antallsproduksjon.

Dersom dagens situasjon med kontrollfaglig utilstrekkelig organisering av arbeidet, feil faglig fokus, manglende faglig utvikling og utilstrekkelig tilgang på kvalifisert kontrollkraft til krevende oppgaver får fortsette, er vi av den oppfatning at departementet bør vurdere å skille kontrollen ut av Skatteetaten og etablere et kontrollapparat ved siden av forvaltningsetatene etter en bestiller-/ leverandørmodell.

Med vennlig hilsen  
Skatterevisorenes Forening

Øivind Eriksen  
leder