

Til
Finansdepartementet

Dato
02 06 03

Vår referanse
kms

SkI
Lakkeg 3
0187 Oslo
Telefon 21 01 36 00
Telefax 21 17 56 09
e-mail post@skl.no

- en YS organisasjon

Endring i årssyklus for lignings av næringsdrivende – høringsvar.

SkL gir som hovedkonklusjon sin tilslutning til arbeidsgruppens forslag til ny årssyklus, og hilser denne velkommen

I vårt høringsvar ønsker vi imidlertid å peke på forhold ved denne modellen som vi mener kan løses på en bedre måte. I det etterfølgende tar vi for oss rapportens kapittel 6

Kap 6.2 Innleveringsfrist 31 mai Tidligere innleveringsfrist for papiroppgaver

Vi ser det som svært uheldig å benytte 2 forskjellige innleveringsfrister for næringsdrivende. Dette har flere årsaker. Allerede med dagens ordning med forskjellige frister for PSA og næringsdrivende oppstår det misforståelser hos skattytere, en tredje frist vil gjøre det mer uoversiktlig for skattyter. Det ideelle ville være en felles frist for alle typer selvangivelser. Det mest nærliggende ville da være 30 april for alle. Da dette av grunner som rapporten påpeker i kap 5.2.2 ikke er ønskelig ser vi det som mest hensiktsmessig med en felles frist for næringsdrivende.

Når det åpnes for utsettelse også for næringsdrivende som leverer sine oppgaver via SLN så kan vi ikke se at det er noe problem å sette leveringsfristen for papiroppgaver også til 31. mai

Omfanget av registreringsarbeidet med papiroppgaver er som rapporten påpeker ukjent. Dagens situasjon er at mai måned for de fleste kontorer er viet PSA-arbeidet. Hovedtyngden av registreringsarbeidet med næringsdrivende selvangivelser skjer derfor i juni måned. Med innleveringsfrist for papiroppgaver også 31. mai vil registreringsarbeidet kunne gjøres etter skippertaksmetoden i de første ukene av juni.

Utsettelse utover 31. mai vil så likevel føre til forskyvning av uttak av kontroller, evt. At kontroller må settes i flere omganger etter hvert som selvangivelser kommer inn. Erfaringsmessig er det de selvangivelser som kommer senest inn som har størst utslag på kontroller.

Kap 6.4 Juni – september Ligningsarbeid, fase 1

SkL ønsker å påpeke at en vellykket utvikling og innføring av DSB2 er en svært viktig suksessfaktor for arbeidet i fase 1. Unødig mye registreringsarbeid vil være til hinder for det viktige kontrollarbeidet i denne fasen hvor tidspresset er stort.

Det er også viktig å se på muligheter for innsparing i arbeidet med fordeling av ansettelse mellom flere kommuner. Dette er i dag tidkrevende og en av de større feilkildene ved ligningen.

Ved ligning av skattytere som ikke har levert selvangivelse er det i rapporten anført at skjønnsligning for ikke levert selvangivelse skal/kan overføres til maskinell beregning i SLN-systemet. Videre er det anført at skjønnsligningen må foretas før klarsignal, og at det går med "en del tid og ressurser til skjønnsligning".

Skattytere som ikke leverer selvangivelse er etter vår erfaring et stort og i antall relativt stabilt problem, og det er grunn til å spørre seg om hvorfor dette antall skattytere er så høyt tatt i

betraktning at forholdet faktisk medfører en tilleggskatt på 30 % av utlignet skatt, eller politianmeldelse

Muligens kan dette besvares dels med at en del av disse skattyterene ikke bryr seg om forholdet og sannsynligvis heller ikke betaler utlignet skatt og tilleggskatt. Imidlertid er det også et spørsmål om hvorvidt skjønns ligningen gjenspeiler skattyters faktiske inntektsforhold for inntektsåret. En kan neppe se bort fra at det i ikke ubetydelig omfang blir fastsatt skjønns ligninger som skattyter oppfatter som behagelig lave, selv når det tas hensyn til påslaget av tilleggskatt.

Uansett så bør en skjønns ligning være grundig og godt gjennomarbeidet, og saksbehandlingen vil da ta tid. Dersom det tas utgangspunkt i klarsignal ca 15. september og en varslingsperiode på minst 14 dager, viser kalenderen 31. august. Utarbeidelser av varselskriv og utsendelse vil også måtte ta noe tid. Enkelte av skattyterne som ikke lever selvangivelse har også krevd utsettelse, og konsekvensene kan være at arbeidet for enkelte ikke blir påbegynt før siste frist for utsettelse etter nyordningen, foreslått til 31. juni. Det synes neppe mulig, i tillegg til den arbeidsbelastning som vil følge av omleggingen for øvrig, å ferdigstille skjønn av den kvalitet som er ønskelig, innen fristen for klarsignal 15. sept. Resultatet vil dermed fort kunne bli at kvaliteten ikke på noen måte tilfredsstiller de krav som vi ønsker til skjønns ligningen. Vi ønsker å foreslå to mulige fremgangsmåter som kan vurderes.

Et alternativ kan være å innta bestemmelser i ligningsloven der det blir gitt en anledning til å overføre slike skattytere til senere behandling (i perioden oktober-juni) uten at ligningsmyndighetene blir pålagt å legge ut en ligning pr. 1.10. En slik ordning kan lovmessig begrenses til de skattytere som for det første har plikt til å levere selvangivelse (har skattepliktig inntekt eller formue) og som etter å ha blitt purret, fremdeles ikke har innlevert selvangivelse innen fristen i purrekrivet. Problemet med en slik løsning vil være at det bryter kraftig med dagens system om at det skal legges ut en ligning for alle skattytere til et bestemt tidspunkt. Det vil også kunne være et problem med de som ville hevde at de ikke har motatt purrekriv eller påstander om at de har levert uten at dette er registrert hos ligningsmyndighetene. De siste tilfellene har vi imidlertid også i dagens system, forskjellen er at de da får en ligning på utleggstidspunktet som er mer eller mindre riktig.

En annen løsning vil kunne være å endre dagens bestemmelser vedr. kriteriene for å ta opp skjønn til ny vurdering. Gjenopptakelse av tidligere skjønns ligning er pr. i dag vanskelig og har høy terskel. Dersom rapportens forslag om maskinell/enkel skjønns fastsettelse skal kunne anses ligningsmessig forsvarlig, vil den måtte følges av en lovgivning med lavere terskel med hensyn til kriterier for omgjøring av slike saker uten klage. Dersom en slik hjemmel blir gitt, vil skjønns ligninger under ordinær ligning nærmest kunne fremstå som et av flere mulige "kontrollområder" under senere behandling for ligningsmyndighetene.

Begge forslagene vil for det første føre til at skjønns ligningene kan bli gjennomarbeidede og speile skattyters inntekts- og formuesforhold bedre enn i dag. Omleggingen vil sannsynligvis også på sikt kunne føre til at skattyter i større grad enn med dagens system finner det "lønnsomt" og levere selvangivelse både for inntektsåret (som en følge av riktigere nivå på skjønnet) og for senere år. Resultatet vil derfor på sikt kunne bli at antall skjønns ligninger blir redusert.

Kap 6.5 Skatteoppgjør, ca. 1. oktober

Ligningskontorene foretar i dag en forhåndskontroll av skatteoppgjørene som kan antas å være av svært varierende omfang og kvalitet. De til dels store avvik mellom overskytende på fastsatt forskuddsskatt og utlignet skatt skyldes i utgangspunktet flere forhold, enkelte av disse av en slik karakter som ligningsmyndighetene ikke har mulighet til å påvirke. For det første ønsker enkelte å betale inn forskudd slik at de er på den sikre siden. Særlig kan slike typetifeller oppstå der skattyter både er lønnstaker og næringsdrivende. I slike tilfeller kan økning av løpende forskuddstrekk tas opp direkte med arbeidsgiver uten at ligningsmyndighetene blir koblet inn.

Andre endringer kan for eksempel skje gjennom tilleggsforskudd. Slike tilfeller opptrer sannsynligvis relativt sjelden.

Langt mer utbredt er det faktiske forhold at ligningsmyndighetenes forslag til forskuddskatt bygger på fremskriving av data og forhold ellers som ikke gir et riktig bilde av det skattyter kan forvente av inntekter og formue kommende år, uten at skattyter går til det skritt å ta opp forholdet med ligningsmyndighetene

Den tredje varianten, som kontrollen er ment rettet mot, er at det faktisk er feil ved ligningen som medfører differansen. Også disse tilfellene antas å være relativt sjeldne i forhold til de totale differanser

For tidligere år da ligningsetaten for det aller meste besto av små enheter der lokalkunnskapen var stor, kunne det med relativ stor grad av sikkerhet ut fra listene plukkes ut skattytere der skatteoppgjøret av en eller annen grunn var feil. Forutsetningen for gode utplukk for å gå videre inn i DSB og innskattede kontrollopplysninger var i stor grad basert på gode lokalkunnskaper

Med dagens struktur på den lokale ligningsforvaltningen er de små enheter borte og erstattet av kontorer som omfatter mange tidligere enheter. Selv om det i utgangspunktet er de samme ansatte på de nye kontorene er disse spredt på forskjellige avdelinger og noen er også igjen på etatskontorene. Lokalkunnskapen er derfor ikke like lettvinlig tilgjengelig som tidligere. Etter hvert vil også ansatte slutte og rekruttering vil skje etter helt andre mønstre enn tidligere. Alle disse momentene medfører at lokalkunnskapen på ligningskontorene blir vesentlig redusert. Dermed blir også muligheten for utplukk på bakgrunn av lokalkunnskap sterkt redusert. Kontroll vil derfor i det alt vesentligste måtte foregå ut fra beløp, og derfra inn mot DSB-systemet. Dersom man i slike tilfeller skal klare å plukke ut de riktige skattyterne, må det legges ned et betydelig arbeid, som ikke under noen omstendighet vil stå i forhold til som kan oppnås. En forsterkning av dette arbeidet slik rapporten foreslår er etter vårt syn ikke gjennomførbart med de ressurser og den tid som er til disposisjon fra tidspunktet når lister for storetilgode/restskatter foreligger til skatteoppgjørene blir sendt ut.

Skattyter også i dag et ansvar for å kontrollere avregningen. For gruppen næringsdrivende er de i all hovedsak representert ved et regnskapskontor, og dette kontoret har sannsynligvis i de fleste tilfeller kjørt skatteberegninger i forbindelse med ferdigstillelsen av regnskap/selvangivelse. De aller fleste skattytere vil dermed øyeblikkelig skjønne at ligningen kan være feil dersom det er stor avvik mellom forventet og faktisk skatteoppgjør.

Etter vår mening burde kontroll av store tilgodebeløp heller avvikles. Grunnlagsdata blir stadig bedre, og avvik i forhold til slike poster skulle dermed kunne tas ut gjennom obligatoriske kvalitetskontroller etter vanlig basisligning. For de poster der det ikke eksisterer grunnlagsdata er det i systemet i dag løpende utgangskontroller. Ved å utvikle disse vil det aller meste av de feilene som oppstår ved feiltasting hos ligningsmyndighetene kunne løses.

Kap 6.7 Spesielt om fremgangsmåten ved endring

At endringskompetansen tiligger ligningskontoret frem til ny selvangivelsesfrist ser vi som en svært viktig faktor i den nye årssyklusen.

Det vil være naturlig også på bakgrunn av en slik endring i ligningsloven å se på behovet for både ligningsnemnd og overligningsnemnd. Etter vårt syn ivaretas publikums rettsvern i tilstrekkelig grad med bare en klageinstans utover ligningskontorets endringskompetanse.

For øvrig slutter SKL seg til de synspunkter som fremkommer under rapportens forskjellige kapitler og konklusjonen i valg av modell.

Med hilsen
Skatteetatens Landsforening

Kari M. Norheim
- leder -