



Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Deres ref 00/406 SL KjS/ria

Vår ref 207 2/NSS

Dato 31.10 2003

Ny skatteinnkrevingslov – høring

Innledning

Vi viser til departementets brev av 7. juli d å. vedrørende forslag til ny skatteinnkrevingslov. Akademikerne har en rekke innvendinger til forslaget, disse følger nedenfor

Grunnelementet i den norske skattebetalingsordningen er forskuddstrekkordningen som arbeidsgiverne håndterer. Arbeidsgiveren har plikt til å gjennomføre forskuddstrekk i lønn og godtgjørelse og betale dette inn til skatteoppkreveren. Trekkordningen og de plikter og rettigheter som følger av dette, er helhetlig beskrevet i skattebetalingsloven (lov 21.11.1952 nr 2 om betaling og innkreving av skatt). Loven omtaler skattyter, arbeidstaker, arbeidsgiver, sentrale myndigheter, skatteoppkrever og folkevalgte organer.

Skattebetalingsloven og dagens og skattebetalingsordning fungerer godt. Finansdepartementet foreslår i utkastet til ny skatteinnkrevingslov å splitte opp regelverket i ulike lover. Akademikerne er uenig i forslaget. Våre innvendinger er i hovedsak knyttet til

- brukervennlighet
- hensynet til rettssikkerhet
- muligheten for folkevalgt innsyn
- behov for billighetsettergivelse
- proveny-messige konsekvenser

Redusert brukervennlighet

Finansdepartementet foreslår at den helhetlige skattebetalingsloven tas bort og erstattes av en ny innkrevingslov, som må ses i sammenheng med minst et halvt dusin andre lover (bl a ligningsloven, finansavtaleloven, forvaltningsloven, skatteloven, gjeldsordningsloven) i tillegg til ulovfestede regler. Vi frykter at dette vil gjøre det vanskeligere for brukeren – som skattyter, ansatt eller arbeidsgiver – å finne frem i regelverket. Dette vil igjen kunne føre til at man mister oversikten over egne rettigheter og plikter.

De ulike typer skatter og avgifter som departementet legger inn i en og samme lov er reelt forskjellige.

Hovedorganisasjon for norske akademikerforeninger

Konsekvensen er at ikke alle regler passer for alle typer krav, og at man må gjøre unntak. Eksempelvis sier § 3-1 i forslaget til skatteinnkrevingslov at forvaltningsloven skal gjelde med de særlige bestemmelser som er nevnt i dette kapitlet (dvs kap 3). I § 3-2 nevnes da unntakene med henvisning til flere paragrafer i forslaget til skatteinnkrevingslov og i forvaltningsloven. Lovteknikken må forstås dithen at alle unntak er regulert i kap 3, noe som ikke medfører niktighet. Når man i tillegg overser at gjennomføring av tvangsinnskriving reguleres av tvangsforskrivningsloven, som også har sine egne klageregler og som sikrer betryggende saksbehandling, blir resultatet et regime der det er usikkert om det er klageadgang og der det er flersporede klageregler.

Et eksempel på klageregler som er uforståelige for en alminnelig bruker, er forslaget i § 7-5 om klageadgang over motregning. For å kunne forstå når det er klageadgang, må brukeren ha kunnskap om ulovfestede motregningsregler. Dette regelverket fremstår som komplisert jus, etter vår mening vil det også være komplisert for fagfolk, både for ansatte i skatteetaten og for andre typer fagfolk som advokater etc. Forslaget vil føre til mange unødige klagesaker og vil virke prosesskapende.

For at forslaget til ny skatteinnkrevingslov skal passe for de ulike skatter og avgifter uten å bli for omfattende, benytter man en metode med henvisninger mellom paragrafene. Henvisningsteknikken innebærer at reglene blir vanskelige å bruke og forstå. Et eksempel på dette er forfallsreglene i § 5-4 (1) *Utleggstrekk forfaller samme dag som det skal leveres oppgave*. Frist for innlevering av oppgave for utleggstrekk følger av § 5-4 (1)c *Frist for innlevering av oppgave følger for utleggstrekk av § 8-4, se likevel § 5-20*. § 8-4 viser til reglene for forskuddstrekk uten nærmere anvisning av paragraf. Man må lete seg fram til § 5-4 (1) a som henviser til ligningsloven § 11-19. I ligningsloven § 11-19 finner man fristen for oppgaveinnlevering. Hvis man husker at forfall var samme dag som oppgavelevering, finner man svaret (Forfall for utleggstrekk nedlagt av skattefogd fremgår av § 5-20. Forfall for trekk nedlagt av den vanlige namsmannen fremgår av tvangsforskrivningsloven). Når fundamentale regler som angir forfallstidspunktet fremstår som helt utilgjengelig, bør departementet foreta en fornyet vurdering av hele lovforslaget.

Et annet eksempel på uklarheter forslaget vil skape, er reguleringen av hva som er trekkpliktig ytelse. I dag fremkommer dette direkte i skattebetalingsloven, mens det i forslaget angis ved en henvisning til skatteloven. Vi kan ikke se at det er en absolutt sammenheng mellom skatteplikten og trekkplikten, og mener lovgivningsteknikken fører til uklarheter mht om korrekt forskuddstrekk blir foretatt.

Skattebetalingsordningen gjelder i forhold til alle personer og bedrifter i Norge hver eneste dag. De ulike særavgifter (investeringsavgift, arveavgift, toll, motorvognavgift, båtagift osv.), er til dels sporadiske krav og de gjelder i all hovedsak bare et forholdsmessig lite antall subjekter. Vi anbefaler derfor ut fra et bruker- og rettssikkerhetsperspektiv at disse særavgifter fortsatt reguleres i egne lover, gjerne med henvisning til andre lover (eksempelvis skattebetalingsloven) der hvor regelverket tilsier det.

For brukerne innebærer lovforslaget et tilbakeskritt. Konsekvensen av forsøket på en felles regulering av helt forskjellige typer skatter og avgifter, er at ikke alle regler passer for alle typer krav, og man må gjøre unntak. Kombinasjonen av hyppig bruk av henvisninger til andre regler og store mengder unntak fra hovedreglene, gjør at den foreslåtte nye loven har dårlig tilgjengelighet og brukervennlighet.

Svekket rettssikkerhet

Henvisningsteknikken som er benyttet i lovkastet reduserer ikke bare tilgjengeligheten og brukervennligheten av loven. Den medfører også uklare regler og gir dermed dårligere rettssikkerhet for brukerne.

I eksempelet ovenfor påpekte vi hvordan forslaget til regulering av hva som er trekkpliktig ytelse i vesentlig grad reduserer brukervennligheten. Dette har også alvorlige konsekvenser for rettssikkerheten. Utkast til ligningslov § 11-14 angir hva som er trekkpliktig ytelse. Grunnlaget for hva som er trekkpliktig ytelse fremkommer i dag direkte i skattebetalingsloven, men man foreslår i stedet at dette kun skal fremkomme ved en generell henvisning til skattelovens kap 5. Det er ikke fullstendig samsvar mellom skatteplikt og trekkplikt i dagens lovverk, og lovgivningsteknikken fører derfor til uklarheter mht om korrekt forskuddstrekk blir foretatt, med mulig restskatt og problemer i den forbindelse for arbeidstakeren i neste runde.

Et annet eksempel er forslaget i § 8-3 om å fjerne begrepet påleggstrekk fra lovverket og innføre begrepet utleggstrekk som fellesbegrep, uten å gjøre noe med de underliggende reglene. Det eneste man oppnår er å gjøre verden mer komplisert for bedriftene/arbeidsgiverne.

I forslaget til ny lov forsvinner den sentrale posisjonen arbeidsgiveren har i skattebetalingsloven. Man opprettholder de samme plikter og rettigheter for arbeidsgiveren, men foreslår rapporterings- og forskuddstrekkplikten regulert i to helt andre lover – ligningsloven og skatteloven. Arbeidsgiveren betegnes i forslaget til ny § 11-1 i ligningsloven som "trekkansvarlig" (som omfatter flere enn den egentlige arbeidsgiver). Innføringen av begrepet trekkansvarlig er egnet til å forvirre brukerne. Det er en uheldig likhet med ordet "trekkpliktig" som benyttes om en godtgjørelse det skal foretas forskuddstrekk i. Begrepene kan forveksles og skape unødvendige misforståelser. Definisjonen av arbeidsgiver i skattebetalingsloven har bestått i en årrekke, og er godt innarbeidet gjennom mangeårig praksis. Definisjonen er lagt til grunn i reglene om arbeidsgiveravgift etter folketrygdloven. Forskrift 4 7 91 om arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret § 3 har en tilsvarende definisjon av arbeidsgiver. Definisjonen i ligningsloven § 11-1 er dessuten for snever idet den begrenser det til en som skal foreta forskuddstrekk. Det inkluderer dermed ikke utleggstrekk (påleggstrekk) slik dagens bestemmelse i skattebetalingsloven § 3 (1) b gjør. Begrepet arbeidsgiver må derfor beholdes.

Arbeidstakerens sikkerhet for trukket forskuddstrekk blir redusert, fordi sentrale trekkregler for arbeidsgiveren iht skattebetalingsloven etter forslaget fremstår som uoversiktlige og med uklart sammenheng. For eksempel beskrives forskuddstrekk og påleggstrekk som sammenlignbare trekkordninger ("skattetrekk"), samme trekkgrunnlag reguleres i flere forskjellige lovverk og sammenheng mellom skattetrekk og godskrift av arbeidstakerne (avregning) blir uoversiktlig.

Lovforslaget innebærer at reglene om beregning og utskriving av forskuddstrekk flyttes til ligningsloven. I forhold til overvåking av arbeidstakernes rettigheter er dette lite hensiktsmessig, idet man ikke lenger får alle viktige regler vedrørende utskriving, betaling, rapportering, kontroll og innkreving av skatt i samme lov.

I dag er alle regler som gjelder betaling av skatt samlet ett sted – i skattebetalingsloven. Forslaget til ny skatteinnkrevningslov innebærer at reglene blir splittet opp og fordelt på ulike lover. Som en hovedinnvending mot dette vil vi altså anføre at brukerne mister oversikten over egne rettigheter og plikter, og at muligheten til å ivareta egen rettsstilling blir redusert.

Folkevalgt innsyn og billighetsettergivelse faller bort

Vi støtter ikke forslaget om å fjerne skatteutvalgene fordi dette vil redusere muligheten til folkevalgt innsyn.

og innflytelse i skattebetalingen

Vi er heller ikke enig i at instituttet "lemping" på billighetsgrunnlag – dvs mulighet for ettergivelse når skattyteren uforutsett kommer i helt "umulige" situasjoner – foreslås opphevet

Forslaget innebærer at skattytere med behov for ettergivelse skal henvises til å søke gjeldsordning. Vi antar at den gruppen som har mest behov for ettergivelse av billighetsgrunner, er personer som vil falle utenfor muligheten til en eventuell gjeldsordning (for eksempel pensjonister med lav inntekt og andre trygdede). Vi kan ikke se at det er rimelig å tvinge alle som har akutte problemer med å betale sin skattegjeld til å gjennomføre 5 år på gjeldsordningslovens strenge vilkår.

Hensynet til proveny

Skattebetalingssystemet bygger i dag på fire pilarer som henger sammen: oppgave-, betalings-, regnskaps- og innkreivingsplikter. Vi tror det kan medføre risiko for misforståelser ved oppgavelevering og betaling når viktige hjemler og lovbestemmelser splittes opp og "flyttes" fra skattebetalingsloven til andre lover.

Fundamentet for pilarene er samarbeidet mellom arbeidsgivere og myndigheter. Lovforslaget kan oppfattes å ta ut deler av helheten. Vi kan ikke se at risiko for forsinkelser i kontantstrøm er vurdert. Vi anbefaler derfor at man vurderer grundigere hvilke konsekvenser forslaget til innkreivingslov kan få for provenyet.

Modernisering av skattebetalingsloven er ikke vurdert

Akademikerne ser at det er rom for forbedringer i dagens skattebetalingssystem. Dette mener vi best kan oppnås ved å opprettholde skattebetalingsloven som hovedlov for skattebetaling.

Vi antar at departementet ville fått en rekke innspill til forbedringer dersom man hadde rådspurt brukere med erfaring med gjeldende skattebetalingslov. Vi stiller oss derfor undrende til at departementet har presentert et lovforslag på et område med vesentlig betydning for skattyteres og arbeidstakers rettigheter uten at arbeidstakerorganisasjonene og andre brukergrupper har vært involvert i arbeidet.

Avslutning

Akademikernes konklusjon er at forslaget til ny skatteinnkreivingslov vil medføre en vanskeligere hverdag for brukerne. Forslaget – og henvisningsteknikken det er basert på – bør ikke gjennomføres. Skattebetalingsloven med sin systematikk og sortering bør opprettholdes – gjerne modernisert i samråd med brukere.

Med vennlig hilsen

Akademikerne



Nina Sverdrup Svendsen
Utredningssjef