



Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep

0030 OSLO

Bergen, 30 oktober 2003

**Høring – ny lov om betaling og innkreving av skatte og avgiftskrav
(skatteinnkrevingslov).**

1 Vi viser til Finansdepartementets høringsbrev datert 7 juli 2003. Forbund for kommunal økonomiforvaltning og skatteinnfordring (NKK) er primært av den oppfatning at den foreslåtte nye skatteinnfordringsloven ikke egner seg som ny lov på området. Systemet med oppsplitting av sentrale bestemmelser i flere lover vil gjøre det mer komplisert for arbeidsgiverne og vil splitte opp et helhetlig og godt fungerende lovverk for skattebetaling. De foreslåtte materielle endringene er heller ikke av det omfang at det nødvendigvis gjør en helt ny lov på området. Forslagene vedrørende lemping på billighet vil svekke den folkevalgte styringen med skatteinnfordringen og innebære et mer tungvint og lite hensiktsmessig system for publikum.

Vi kan heller ikke se at forholdet til arbeidet med nytt skatteregnskap (SOFIE) er omtalt. Generelt sett vil så omfattende endringer i et nyutviklet IT-system medføre betydelig økt risiko for prosjektet i en allerede risikofylt innføringsfase. I det minste må det gjennomføres en omfattende konsekvensanalyse for å sikre at innføringen og mulig endring av SOFIE på grunn av ny lov ikke vil medføre økt risiko for prosjektet.

2 Vi kan ikke se at lovutkastet "i all hovedsak er en teknisk revisjon av reglene på innkrevingsområdet" slik departementet angir på s. 17, slik at det ikke er nødvendig med et ordinært utredningsutvalg med representanter fra ulike fagområder og interessegrupper. Prosessen fram til det foreliggende høringsutkastet har dermed etter vår mening ikke vært tilfredsstillende.

Forslag til ny innkrevingslov vil etter NKKs vurdering føre til

- Mindre helhetlighet, dårligere oversiktighet og dårligere tilgjengelighet til lovbestemmelsene for brukerne
- Redusert folkevalgt innsyn og kontroll
- Mer komplekst og byrdefylt system for arbeidsgivere, særlig nye, små og mellomstore virksomheter
- Mindre muligheter for tvangsinnfordring og mulig økt administrasjon og ressursbruk

- Uavklart risiko for SOFIE prosjektet i innføringsfasen
- Mindre smidige regler for mulig ettergivelse av skattegjeld for vanskeligstilte grupper

NKK mener følgelig at forslaget til ny innkrevingslov er uegnet som ny lov på skattebetalingsområdet. Den eksisterende skattebetalingsloven bør opprettholdes inntil videre som den grunnleggende lov for skattebetaling og innkreving. Et lovmoderniseringsutvalg, med bred representasjon fra Skattemyndighetene og brukerne settes ned med mandat til å foreslå endringer innen den eksisterende ordningen. Gevinsten med en felles lov på innkrevingsområdet er etter vår mening langt mindre enn det en taper på å bryte opp skattebetalingsordningen.

3 Skulle forslaget til ny innkrevingslov blir vedtatt og gjort gjeldende også for skattebetaling, er det etter NKKs mening behov for store endringer i forhold til det forslaget som nå er sendt på høring. Noen av disse nødvendige endringene er

- Måten forvaltningslovens regler er koblet opp mot den foreslåtte innkrevingsloven på, er egnet til å skape usikkerhet snarere enn økt rettssikkerhet. Forvaltningslovens bestemmelser bør i stedet tas inn konkret for de aktuelle funksjoner.
- Den foreslåtte plassering i ligningsloven av reglene om utskriving og gjennomføring av forskuddstrekk er uhensiktsmessig og unaturlig, og splitter opp den helhetlige oversikt over nærstående funksjoner som i dag finnes i skattebetalingsloven.
- Innholdet i hva som er trekkpliktig ytelse skjer ved en generell henvisning til skatteloven kapittel 5 (fremgår i dag direkte og konkret av skattebetalingsloven). Departementet har oversett at det ikke er en absolutt sammenheng mellom skatteplikten og trekkplikten! Begrepet "trekkansvarlig" omfatter flere enn den egentlige arbeidsgiver (se definisjon i forslag til ny § 11-1 i ligningsloven). Begrepet trekkansvarlig er på ingen måte klargjørende, men tvert imot egnet til å forvirre brukerne. Det er en uheldig likhet med ordet "trekkpliktig" som benyttes om en godtgjørelse som det skal foretas forskuddstrekk i.
- Manglende vurdering av behovet for gjennomskjæringsregel ifm reglene om solidaransvar mellom ektefeller.
- Manglende innføring av mulighet til å sikre krav mot illojale skattytere i hastesaker.
- Reglene om forfall for ansvarskrav, jfr lovforslagets § 5-22 (trekkansvarlig kan uten risiko unnlate å betale ved et terminforfall, men isteden avvente ytterligere 3 ukers betalingsfrist).

Muligheten til avtalt påleggstrekk utgår – utkastet side 151. Til orientering kan det nevnes at dette er mye brukt ifm betalingsavtaler. Det vil bli mye mer tungvint å etablere annen type frivillig sikkerhet.

4 I den eksisterende skattebetalingsloven er arbeidsgiveren og arbeidsgiverens plikter og rettigheter i systemet som nevnt klart og tydelig beskrevet, og arbeidsgiverens rettigheter er balansert i forhold til plikter. Alt dette er tatt bort i forslaget til ny innkrevingslov, og arbeidsgiveren er erstattet av begrepet "trekkansvarlig". Det er ikke en god løsning å skifte ut et så etablert begrep. Dette særlig sett ut fra at man ikke endrer det innhold begrepet omfatter etter gjeldende rett. Etter nyere rettspraksis har arbeidsgiverbegrepet i

skattebetalingssakene manifestert seg med et presist meningsinnhold, se ny kommentarer til skattebetalingsloven

5 Departementet foreslår også å eliminere ordningen med lemping på billighetsgrunnlag og erstatte denne ordningen med gjeldsordningslovens bestemmelser evt med innvilgelse av betalingsutsettelse og rentefritak

Dagens ordning er en velfungerende – og lite ressurskrevende ordning som har hjulpet mange skattytere som har vært i en helt umulig situasjon. Den typiske skattyter som får innvilget søknad om ettergivelse på billighetsgrunnlag er syk, trygdet og gammel og er ikke i en varig tvangssituasjon, men trenger engangshjelp for å unngå å bli et varig gjeldsoffer. Disse ville ikke søke gjeldsordning og det ville være sløsing med ressurser å henvise slike saker til en så omfattende prosess som gjeldsordning.

6 Skatteutvalgene hadde tidligere et bredere mandat og myndighetsområde, men Finansdepartementet har over årene innskrenket myndighetsområdet. I utkast til ny innkrevingslov går departementet enda lenger. Nå foreslås at de kommunale skatteutvalgene skal nedlegges og myndigheten overføres til forvaltningen.

Skatteutvalgene fyller en viktig funksjon i skattebetalingssystemet. Dette er en velprøvd og veletablert ordning som er nedfelt i våre demokratiske styringsprinsipper, som sikrer at et folkevalgt organ har innflytelse og innsyn i forvaltningens arbeidsområder og som bidrar til at skattyterne får tillit til at vedtakene er fattet på rettferdig grunnlag. Etter NKKs vurdering vil skattyters stilling bli svekket dersom ettergivelse på billighetsgrunnlag ikke lenger skal vurderes/avgjøres av et folkevalgt organ.

NKK er av den oppfatning at skatteutvalgene bør bestå og bør få tilbake de oppgaver som ble tatt bort i 1997, og som blant annet gjaldt ettergivelse på innfordringsmessige grunnlag.

7 Departementet har lagt inn en bestemmelse i forslaget til ny innkrevingslov som åpner for at departementet i forskrift kan bestemme at skatte- og avgiftskrav skal kunne overføres til Statens innkrevingsentral for innkreving der. NKK er i mot denne "åpne" hjemmelen som vil åpne for endring av de nåværende innkrevingsordninger uten å måtte gå veien om Stortinget.

På samme måte er NKK i mot fjerning av § 5 i lov av 21. juli 1894 om delvis omordning av det sivile embetsverk, som blant annet beskriver at kommunene har ansvaret for fellesinnkrevingen av skatt. Dette spørsmålet er jo som kjent gjenstand for utredning før det igjen skal forelegges Stortinget. Hva gjelder mulig tolkningstvil i forbindelse med henvisningsreglene ved tvangsinnkreving av nerverdiavgift og arveavgift, ble dette gjennomgått i forbindelse med innføringen av Tvangsfullbyrdelsesloven i 1992. Vi er ikke kjent med at det er ytterligere tolkningstvil til stede i slikt omfang at det på nytt nødvendiggjør en lovendring.

Med vennlig hilsen
NKK fagutvalg skatt

Lasse Hunsrød
Leder

Til Styringsgruppen

Forslag til dagsorden – prosjektlederens møte med Styringsgruppen 31. oktober 2003 kl. 13.00 – 14.300

1 Referat

Det vises til referat fra prosjektets forrige møte med Styringsgruppen, utsendt 12. september, for godkjenning

2 Innspill fra Toll- og avgiftsdirektoratet – nærmere om kvalitetssikring

Direktoratet har i brev av 20. oktober gitt en rekke kommentarer til lovutkastet, vesentlig av teknisk art. En innarbeidelse av kommentarene i en ny versjon av lovutkastet er påbegynt

Direktoratet har imidlertid ikke utarbeidet lovspeil og et prosastykke om forholdet til EU's tollkodeks, slik som forutsatt i brev av 12. september. Direktoratet har bedt om ytterligere tid til dette arbeidet, frem til 17. november (lovspeil) og 5. januar 2004 (regelspeil utkastet – EU) Direktoratet bør gis tilbakemelding om endelige frister.

3 Prosjektavslutning – regnskapstall

Tollregelverksprosjektet ble startet opp 1 desember 2002, og prosjektperioden ble fastsatt at skulle løpe frem til 30. juni 2003.

For 2002 ble budsjettrammen opprinnelig satt til kr 900'. Basert på foreløpige forbrukstall ble rammen i løpet av budsjettåret redusert med kr 100' til kr 800' (uten nærmere vurdering av hvorledes prosjektets samlede utgifter skulle periodiseres). Samlet forbruk i 2002 var 745', hvilket dermed utgjorde 93,1 % i forhold til nedjustert budsjett.

Ved inngangen til 2003 ble budsjettrammen fastsatt til kr 700', og denne er ikke blitt justert. Samlet forbruk frem til prosjektavslutning 30 juni 2003 har vært kr 789', eller en overskridelse på 12,5 %. Dersom de opprinnelige budsjettammer legges til grunn for hele prosjektperioden, utgjør det samlede forbruket kr 1.534', eller 95,9 % av rammen.

4 Videre fremdriftsplan – seksjonenes arbeid med Sluttrapporten

Arbeidet med r-notat og nødvendig klarering av lovutkastet i berørte departementer (særlig Landbruksdepartementet og Utenriksdepartementet) vil først kunne påbegynnes når Skattelovavdelingens endelige versjon foreligger. Avdelingens arbeid med sluttrapporten vil forslagsvis gå ut på at denne fordeles tematisk på de berørte seksjoner (SIS og SFD), der én saksbehandler i hver seksjon gis hovedansvaret for nærmere spesifiserte prosa- og lovkapitler.

Deretter følger en samlet gjennomgang, der avdelingsledelsen tar stilling til sluttproduktet og klarerer saken med politisk ledelse. Fremdriften i denne fasen vil bero på seksjonenes kapasitet.

Et særlig spørsmål gjelder forholdet mellom Prosjektets sluttrapport og departementets høringsnotat. I ettertid kan det være ønskelig – både av hensyn til prosjektets deltagere og en hensiktsmessig redigering av rettskildene – at Sluttrapporten er offentlig tilgjengelig. I så fall vil det være nærliggende at de endringer som nå gjøres i seksjonenes arbeid med utkastet innarbeides i den versjon som gjøres tilgjengelig. En endelig vurdering av dette, herunder hvorledes prosjektets Sluttrapport skal omtales i høringsnotatet, bør skje først når det foreligger en avklaring med Landbruksdepartementet og Utenriksdepartementet.

5 Eventuelt