



Innst. 45 S

(2016–2017)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:11 (2015–2016)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av beskatning av utenlandske arbeidstakere og næringsdrivende på midlertidig opphold i Norge

Til Stortinget

1. Sammendrag

Utvidelsen av EØS-området fra 2004, samt høyere arbeidsledighet i deler av Europa, har medført økt tilstrømming av utenlandske arbeidstakere og næringsdrivende til Norge. Mange av disse er i Norge på korte opphold.

Alle utlendinger som skal arbeide i Norge, må registreres i Folkeregisteret, enten med et fødselsnummer eller et D-nummer. Utlendinger som skal oppholde seg i Norge i mindre enn seks måneder, skal få tildelt et D-nummer.

I 2014 var det 350 000 personer i skattemann-tallsgruppene som var på midlertidig opphold i Norge. Dette utgjør 8,3 prosent av landets skattytere. Rekvirering av D-nummer utgjør en stor del av nye registreringer i Folkeregisteret. Av 230 000 nye personer som ble registrert i folkeregisteret i 2014, var det 100 500 som fikk D-nummer.

Skatteetatens arbeidsprosesser på skatte- og folkeregisterområdet har bakgrunn fra en tid da det var få utenlandske skattytere i Norge. Skatteforvaltningen er i utgangspunktet tilrettelagt og organisert for norske statsborgere med fødselsnummer. Den store økningen i antall utenlandske skattytere har, sammen med spesielle skatteregler og skatteavtaler som gjelder for disse, ført til at skattlegging av denne gruppen har blitt omfattende og ressurskrevende. Ifølge skatteetaten er håndtering av utenlandske skattytere i

økende grad integrert i etatens ordinære rutiner og arbeidsmåter.

De overordnede målene for skatteetaten er å legge til rette for korrekt fastsettelse og innbetaling av skatter og avgifter, sørge for et oppdatert folkeregister samt yte god service.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere skatteetatens innsats for å bidra til korrekt og effektiv fastsettelse av skatt fra utenlandske arbeidstakere og næringsdrivende på midlertidig opphold i Norge.

Undersøkelsen omfatter inntektsårene 2012–2014.

Undersøkelsen har blant annet tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- Finansdepartementets budsjettproposisjoner (Prop. 1 S) med tilhørende innstillinger for perioden 2013–2015
- Lov om skatt av formue og inntekt 26. mars 1999 nr. 14 (skatteloven)
- Lov om ligningsforvaltning 13. juni 1980 nr. 24 (ligningsloven)
- Lov om folkeregistrering 16. januar 1970 nr. 1 (folkeregisterloven)

Rapporten ble forelagt Finansdepartement ved brev 14. januar 2016. Departementet har i brev 11. februar 2016 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i Riksrevisjonens dokument.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til Finansdepartementet 9. mars 2016 og statsrådens svar 30. mars 2016 følger som vedlegg til Riksrevisjonens dokument.

1.1 Hovedfunn

- Det er mange feil i ligningsfastsettelsen for utenlandske arbeidstakere og næringsdrivende.
- Komplisert regelverk fører i mange tilfeller til feil i ligningsfastsettelsen.
- Kvaliteten på D-nummerbasen i folkeregisteret er ikke god nok:
 - Det er usikkert hvor mange av personene med D-nummer i skattemanntallet som har en aktiv tilknytning til Norge.
 - Det er svakheter ved ID-kontrollen av utenlandske arbeidstakere og næringsdrivende.
- Finansdepartementet har ikke lagt godt nok til rette for å oppnå riktig beskatning av utenlandske arbeidstakere og næringsdrivende på midlertidig opphold.

1.2 Riksrevisjonens merknader

1.2.1 *Det er mange feil i ligningsfastsettelsen for utenlandske arbeidstakere og næringsdrivende*

Riktig skatt fastsatt til rett tid er et hovedmål for skatteetaten, jf. budsjettproposisjonene for Finansdepartementet for perioden 2013–2015. Samtidig er det et grunnleggende styringsprinsipp at ressursbruken skal være effektiv, jf. reglement for økonomistyring i staten (økonomireglementet) § 14.

Siden utvidelsen av EØS-området i 2004 har det vært økt tilstrømming av utenlandsk arbeidskraft til Norge. Mange av dem som kommer, er i landet på midlertidig basis. Personer som ikke har til hensikt å oppholde seg lenger enn seks måneder i Norge, får tildelt et D-nummer. I 2014 var det ca. 260 000 personer med D-nummer i skattemanntallet. De siste årene har det årlig blitt rekvirert om lag 100 000 nye D-nummer.

Utenlandske arbeidstakere og næringsdrivende på midlertidig opphold i Norge lignes enten i skatteregionene eller ved skatteetatens spesialkontor, Sentralskattekontoret for utenlandssaker (SFU). I skatteetatens ligningskontroller settes det hvert år maskinelle (obligatoriske) kontrollparametere som alle selvangivelser blir kontrollert mot. Gjennom disse kontrollene arbeider skatteetaten for å sikre mest mulig riktig ligning også av utenlandske arbeidstakere og næringsdrivende på midlertidig opphold i Norge.

Enkelte kjennetegn ved denne skattytergruppen, som kulturforskjeller, språkferdigheter, kort oppholdstid og dårligere kjennskap til det norske skattesystemet, gjør skatteetatens arbeid overfor disse mer omfattende og sammensatt enn overfor fastboende skattytere.

Utenlandske skattytere med D-nummer blir oftere valgt ut til kontroll, og ligningskontrollene gir

oftere utslag enn for øvrige skattytere. For inntektsåret 2014 hadde 34 prosent av skattyterne med D-nummer minst ett kontrollutslag, mens andelen blant alle skattyterne var 14 prosent. De obligatoriske ligningskontrollene er derfor spesielt viktige for skattytere med D-nummer, fordi disse kontrollene bidrar til riktigere og for mange av skattyterne lavere fastsatt skatt.

Riksrevisjonen merker seg at det er betydelig flere endringssaker for skattytere med D-nummer enn for øvrige skattytere. Skatteetaten har i tilknytning til sitt hovedmål om riktig skatt til rett tid som målkrav at minst 98 prosent av alle skatteoppgjørene skal være uten endring, og dette målet nås. Det er imidlertid ikke fastsatt noe eget målkrav for utenlandske skattytere. For inntektsårene 2012 og 2013 var henholdsvis 93,1 og 95,7 prosent av skatteoppgjørene for skattytere med D-nummer uten endring. Tilsvarende tall for skattytere som lignes ved SFU, var henholdsvis 90 og 91,4 prosent. Resultatene for skattytere med D-nummer er derfor både for 2012 og 2013 svakere enn for øvrige skattytere.

Til tross for skatteetatens innsats er det mange feil i ligningsfastsettelsen for utenlandske skattytere på midlertidig opphold. Skatteetaten har som regel ikke tilstrekkelig med opplysninger om utenlandske skattytere for å kunne fastsette riktig skatt. Skatteregionene gjennomfører derfor i stor grad kompensende tiltak som ekstra ligningskontroller og endringssaker etter skatteoppgjøret.

Riksrevisjonen merker seg at det store antallet ligningskontroller og endringssaker fører til at ligning av personer med D-nummer krever relativt høy ressursbruk. Skatteetatens ikt-systemer er også mindre tilpasset utenlandske skattytere, og det fører til mer manuelt arbeid med ligningen av denne gruppen. SFU har et spesielt ressurskrevende arbeid med å bygge opp sitt eget skattemanntall hvert år, med de manuelle registreringene det krever.

Mange utenlandske næringsdrivende på midlertidig opphold i Norge leverer ikke selvangivelse, noe som gir skatteetaten merarbeid med skjønnsligninger og etterfølgende klagesaker. Dersom det heller ikke finnes opplysninger fra banker eller Valutaregisteret, er det i mange tilfeller umulig for skatteetaten å vite om disse personene har reist fra landet eller arbeider svart. Riksrevisjonen mener at denne situasjonen er uheldig fordi den både gir provenytap og virker konkurransevridende for næringsdrivende som driver lovlig og etterlever regelverket på skatteområdet.

1.2.2 *Komplisert regelverk fører i mange tilfeller til feil i ligningsfastsettelsen*

Riksrevisjonens vignettundersøkelse, der like saker med typiske problemstillinger for utenlandske arbeidstakere og næringsdrivende ble sendt til 19

skattekontorer for vurdering og ligningsbehandling, viser at regelverket på noen sentrale områder er komplisert for saksbehandlere i skatteetaten. Sakene hadde ulik vanskelighetsgrad, og svarene varierte betydelig der det var flere momenter som måtte vurderes separat og samlet. Det gjaldt spørsmål om skatteplikt, fradragmuligheter og fradragssatser for pendlerutgifter samt krav til dokumentasjon. At forskjellige enheter behandler like saker ulikt, kan blant annet føre til at skattyterne blir utsatt for forskjellsbehandling, får for høy eller lav utlignet skatt og møter ulike krav til hva slags dokumentasjon de må levere til skatteetaten.

Alle skatteregionene ønsker en forenklet beskatning for deler av gruppen av utenlandske skattytere, og enkelte av skatteregionene tok allerede i 2008 opp dette temaet med Skattedirektoratet. Departementet framhever at en forenklet skatteordning ikke vil løse alle utfordringene som skatteetaten har med utenlandske skattytere.

Utenlandske skattytere krever i liten grad standardfradrag. Dersom mange skattytere med rett til standardfradrag ikke krever dette fradraget, kan det ifølge departementet tyde på at det er for lite kunnskap om det, og at skatteetaten bør informere bedre om vilkårene for å kreve dette fradraget.

Ifølge Finansdepartementets budsjettproposisjoner for perioden 2013–2016 er et av hovedmålene for skatteetaten å gi brukerne god service. Skatteetaten skal legge stor vekt på å yte god service og gi god informasjon til de skattepliktige, blant annet for å sikre høy tillit til skattesystemet og skatteetaten.

De utenlandske skattyterne har et stort behov for informasjon og tar langt oftere kontakt med skatteetaten ved personlig frammøte enn deres andel av befolkningen tilsier. Riksrevisjonen mener at det er usikkert om skatteetaten dekker dette behovet godt nok. Skatteetaten har ikke gjennomført noen brukerundersøkelse blant utenlandske skattytere for å få kunnskap om hvordan informasjons- og veiledningstiltakene virker. Riksrevisjonen vurderer det likevel som positivt at skatteetaten har iverksatt flere tiltak for å gi denne gruppen skattytere bedre informasjon og veiledning.

1.2.3 Kvaliteten på D-nummerbasen i folkeregisteret er ikke god nok

1.2.3.1 DET ER USIKKERT HVOR MANGE AV PERSONENE MED D-NUMMER I SKATTEMANTTALLET SOM HAR EN AKTIV TILKNYTNING TIL NORGE

Ifølge Finansdepartementets budsjettproposisjoner for årene 2013–2015 har det stor betydning for en rekke sentrale samfunnsfunksjoner å ha et oppdatert folkeregister. Hovedregelen i § 4-1 i forskrift om folkeregistrering er at personer som oppholder seg i nor-

ske kommuner i minst seks måneder, skal regnes som bosatt i Norge og tildeles et fødselsnummer.

Antall utenlandske skattytere med D-nummer har økt betydelig gjennom en årrekke. Et D-nummer som har blitt tildelt en person, vil aldri bli slettet, men nummerets status kan bli endret til utgått. Til sammen er det tildelt ca. 1,8 mill. D-nummer. Når det oppdages at en person med D-nummer er kvalifisert for et fødselsnummer, skal skattyteren ifølge Skattedirektoratet regnes som innvandret og tildeles fødselsnummer. Riksrevisjonen registrerer at dette skjer i begrenset grad.

Finansdepartementet opplyser at det hefter usikkerhet ved hvor stor andel av personene med D-nummer som faktisk har en aktiv tilknytning til Norge. Det er også ofte vanskelig for skatteetaten å komme i kontakt med personer med D-nummer på grunn av at det er dårlig kvalitet på adresseopplysninger i D-nummerbasen. Av de om lag 270 000 personene som sto i skattemantallet med D-nummer i inntektsåret 2012, hadde vel 130 000 fortsatt D-nummer i inntektsåret 2014. Dette er ikke i tråd med intensjonene for bruk av D-nummer. Riksrevisjonen mener at konsekvensen er at myndighetene ikke har god oversikt over hvilken tilknytning personene i skattemanntallet har til Norge.

Skattedirektoratet vurderer kvaliteten på D-nummerbasen per 2015 som varierende, men opplyser at det er færre personer med D-nummer i skattemanntallet uten ligningsdata for inntektsåret 2015 enn det har vært tidligere. Finansdepartementet framhever at kvaliteten på personopplysninger for personer med D-nummer må bli bedre.

Per 2015 varierer det hvordan skatteregionene praktiserer og prioriterer rydding i D-nummerbasen. Tre av fem skatteregioner har ikke prioritert å rydde i sine D-nummer. I én av de to regionene som har ryddet, ble skattemanntallet for inntektsåret 2014 redusert med 20 000 D-nummer. Etter Riksrevisjonens vurdering viser dette at det er mulig å redusere antall D-nummer i skattemanntallene og på den måten effektivisere ligningsarbeidet.

1.2.3.2 DET ER SVAKHETER VED ID-KONTROLLEN AV UTENLANDSKE ARBEIDSTAKERE OG NÆRINGSDRIVENDE

Det er en risiko for at utenlandske arbeidstakere og næringsdrivende på midlertidig opphold får tildelt D-nummer og fødselsnummer på feil grunnlag. Skatteetaten har innført ID-kontroll med frammøte for utlendinger som skal arbeide i Norge. Mange av dem som skatlegges ved Sentralskattekontoret for utenlandssaker (SFU), møter imidlertid ikke til ID-kontroll. Per juni 2015 hadde 41,3 prosent av SFU-skattyterne som arbeider på land, ikke møtt til ID-kontroll. Finansdepartementet mener at selv om det tas i

betraktning at det er krevende å få denne gruppen skattytere til å møte til ID-kontroll, er andelen som ikke møter, for høy. Finansdepartementet peker imidlertid på at det ikke er realistisk at enhver person med et kort arbeidsforhold eller oppdrag i Norge vil kunne møte til ID-kontroll.

Når andre etater, som Nav, Utlendingsdirektoratet og Brønnøysundregistrene, skal utstede legitimasjonsdokumenter, bruker de personopplysninger fra folkeregisteret. Følgelig kan det være vanskelig å avdekke om en identitet er falsk eller fiktiv når personopplysninger først er registrert i folkeregisteret. Utenlandske næringsdrivende kan unngå ID-kontroll med personlig fram møte ved å få D-nummer rekviert fra Brønnøysundregistrene. For noen er dette en enkel måte å skaffe seg D-nummer på uten reell ID-kontroll. Etter Riksrevisjonens vurdering kan dette være en måte for kriminelle å skaffe seg ulike oppdrag for det offentlige på, eller på annen måte forsøke å misbruke offentlige ordninger og systemer. Riksrevisjonen mener at dette er alvorlig.

Utenlandske næringsdrivende med D-nummer som tar oppdrag for private, har ikke rapporteringsplikt til SFU. Skatteetaten er avhengig av at utenlandske næringsdrivende som ikke er rapporteringspliktige, selv tar kontakt med etaten for å få fastsatt riktig skatt. Undersøkelsen viser imidlertid at disse i liten grad tar kontakt, og at dette derfor er et svakt punkt i systemet.

To skatteregioner opplyser at arbeidstakere som er på korte opphold i landet, av enkelte banker har blitt nektet å opprette bankkonto fordi bankene ikke kan gjenbruke skatteetatens ID-kontroll. Riksrevisjonen konstaterer at dette i neste omgang fører til at skatteetaten mangler viktige grunnlagsdata, og at det i tillegg blir vanskelig for disse skattyterne å betale restskatt eller motta skatt til gode fra skatteoppkreverne.

1.2.4 Finansdepartementet har ikke lagt godt nok til rette for å oppnå riktig beskatning av utenlandske arbeidstakere og næringsdrivende på midlertidig opphold

Skattedirektoratet vurderer beskatningen av utenlandske arbeidstakere og næringsdrivende på midlertidig opphold i Norge som et område med høy risiko for skatteetaten. Finansdepartementet deler Skattedirektoratets vurdering av at risikoen på dette området er over det som er akseptabelt. Gruppen omfatter et betydelig antall skattytere, og undersøkelsen viser at disse i mange tilfeller ikke får fastsatt riktig skatt til rett tid. Gjennom ligningskontrollen gjøres det store endringer av beløp i ligningene til denne gruppen skattytere. Det er også flere endringer etter skatteoppjøret for disse skattyterne enn for skattytere som er fast bosatt i Norge. Blant annet ut

fra Finansdepartementets og Skattedirektoratets egne risikovurderinger og områdets vesentlighet vurderer Riksrevisjonen det som kritikkverdig at departementets oppfølging ikke har lagt godt nok til rette for å oppnå riktig beskatning av disse skattyterne.

Skatteetaten har i løpet av de siste årene utarbeidet flere rapporter om ulike deler av utenlandsområdet, men har ikke utarbeidet analyser som belyser eventuelle provenytab eller lav produktivitet for dette området. Følgelig mangler både departementet og direktoratet relevant styringsinformasjon på et område der de selv anser risikoen som høy.

Utenlandske arbeidstakere og næringsdrivende er i tillegg til de ordinære skattereglene også omfattet av egne skatteregler. Det gjelder sentrale forhold som skatteplikt, ulike inntektsfradrag, 12-delsregler og skatteavtaler. Ifølge skatteregionene og Skattedirektoratet kan regelverket være komplekst både for skatteetaten og skattyterne. Finansdepartementet er kjent med at regelverket oppleves som komplekst og vanskelig, men understreker at det i utgangspunktet er en fordel at regelverket på området i det vesentlige kan beholdes uten store endringer over tid. Det er i denne sammenhengen vist til at Norges EØS-forpliktelser gir begrenset handlingsrom for regelverksendringer. På bakgrunn av at utfordringene med regelverket har vært kjent lenge for både direktoratet og departementet, mener Riksrevisjonen at det har vært for lite utvikling av regelverket på området for å oppnå en mer korrekt og effektiv ligningsbehandling.

Finansdepartementet opplyser at skatteetaten per 2015 ikke har spesifikke kontroller av utenlandske næringsdrivende under ligningsbehandlingen, men at disse omfattes av tilsvarende kontroller som norske næringsdrivende og utenlandske lønnsinntakere. Tall for inntektsårene 2012–2014 viser at utenlandske næringsdrivende har høyest antall kontrollutslag, høyest endringsandel og høyest avdekkingsbeløp per person og dessuten er de som i størst grad blir ilagt tilleggsskatt. For eksempel var det blant alle med D-nummer som ble ilagt tilleggsskatt i 2014, 15 ganger flere næringsdrivende enn arbeidstakere. Utenlandske næringsdrivende fikk i 2014 gjennom ligningskontrollene i gjennomsnitt økt inntekten med over kr 200 000.

Etter Riksrevisjonens vurdering kan det synes som om skatteetaten har for svak kontrollinnsats overfor utenlandske næringsdrivende. Det vises i denne sammenhengen også til at det i flere av skatteregionene innenfor bransjer med mye utenlandsk arbeidskraft er begrenset innsats rettet mot personer som opptrer som næringsdrivende, mens de i realiteten er arbeidstakere.

1.3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Finansdepartementet

- vurderer mulighetene for regelverksendringer som kan bidra til riktigere og mer effektiv beskatning av utenlandske arbeidstakere og næringsdrivende på midlertidig opphold.
- sammen med Skattedirektoratet iverksetter tiltak slik at det bare er personer med aktiv tilknytning til Norge som er registrert med D-nummer i skattemanntallet.
- sammen med berørte departementer vurderer å innføre ID-kontroll ved personlig frammøte for utenlandske næringsdrivende for å kunne drive virksomhet i Norge.
- vurderer hvordan skatteetaten kan styrke innsatsen overfor utenlandske næringsdrivende slik at disse i større grad etterlever regelverket.

1.4 Departementets oppfølging

Statsråden peker innledningsvis på at forholdene som Riksrevisjonen viser til i sin undersøkelse, er godt kjent i departementet og skatteetaten, og at beskatning av utenlandske arbeidstakere og næringsdrivende er vanskelig for etaten og har høy risiko. Statsråden er enig i at kvaliteten i ligningen av disse kan bli bedre, men påpeker likevel at forholdene som Riksrevisjonen trekker fram, i stor grad kan knyttes til egenskaper ved disse skattyterne som skatteetaten i begrenset grad kan påvirke. Statsråden trekker fram språkferdigheter, kort oppholdstid og dårlig kjennskap til det norske skattesystemet. Ulike sett med regler og færre tredjepartsopplysninger bidrar også til å gjøre beskatningen av utenlandske skattytere mer omfattende og kompleks enn den er for fastboende skattytere. Statsråden mener at Riksrevisjonen ikke tar nok hensyn til dette i sine merknader.

Statsråden understreker at skattyter selv har plikt til å gi opplysninger om relevante forhold som inntekt og formue mv. Den internasjonale utviklingen har i de siste årene gått i retning av mer automatisk informasjonsutveksling med innføring av FATCA-avtalen med USA og Common Reporting Standard. Skatteetaten har gitt føringer om å benytte skatteavtaler aktivt. Ifølge statsråden er det imidlertid en lang vei å gå før etaten vil ha et datagrunnlag for utenlandske skattytere som kan sammenlignes med de grunnlagsdataene som skattemyndighetene får om norske arbeidstakere.

Statsråden er enig med Riksrevisjonen i at andelen utenlandske næringsdrivende som leverer selvangivelse, har vært for lav. Samtidig peker statsråden på at det er iverksatt tiltak, som målrettet informasjon til nye næringsdrivende og kurstilbud på flere språk, for å øke andelen som leverer selvangivelse.

Det er ifølge statsråden generelt et viktig mål å gjøre regelverket så enkelt som mulig. Finansdepartementet har nedsatt en arbeidsgruppe som utreder en eventuell forenklet beskatning for utenlandske arbeidstakere på kortvarige opphold i Norge. Statsråden legger til at en eventuell etablering av et slikt regelverk også reiser spørsmål knyttet til systematisk ulikebehandling mellom skattytergrupper, proveny- tap og økt ressursbruk ved å etablere og drifte flere parallelle systemer.

Statsråden viser videre til Riksrevisjonens anbefaling om at departementet sammen med Skattedirektoratet iverksetter tiltak slik at det bare er personer med aktiv tilknytning til Norge som er registrert med D-nummer i skattemanntallet. Dette arbeidet vil bli fulgt opp i styringsdialogen. At det blir tatt opp i skattemanntallet en del personer med D-nummer uten inntekt som gir skatteplikt til Norge, er ifølge Skattedirektoratet ikke noe stort problem eller noe som krever mye ressurser. Dette vil kun innebære at ligningen blir satt i null uten videre oppfølging fra skatteetaten. Skatteetaten er likevel opptatt av å ha korrekte registre og gjennomfører tiltak for å rydde i skattemanntallet.

Statsråden vil i samråd med andre departementer vurdere om flere personer kan og bør bli avkrevd å møte til ID-kontroll for å få rekvirert D-nummer. Det er mange instanser som er involvert i ID-arbeidet, og hvordan innrulling i Folkeregisteret og det norske samfunnet skal se ut i framtiden, er ikke avklart. Som et ledd i oppfølgingen av arbeidet i et eget statssekretærutvalg skal Justis- og beredskapsdepartementet sammen med Finansdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet vurdere om ett organ bør ha et mer helhetlig ansvar for ID-kontrollen av EØS-borgere.

Det er ifølge statsråden neppe realistisk at enhver person med et kort arbeidsforhold eller oppdrag i Norge vil kunne møte til ID-kontroll. Statsråden er imidlertid enig med Riksrevisjonen i at andelen av dem som skatlegges ved Sentralskattekontoret for utenlandssaker (SFU) og ikke møter til ID-kontroll, er for høy. Departementet vil i styringsdialogen følge opp skatteetatens arbeid for å øke andelen som møter til ID-kontroll.

Riksrevisjonens merknad om at Finansdepartementet ikke har lagt godt nok til rette for å oppnå riktig beskatning av utenlandske arbeidstakere og næringsdrivende på midlertidig opphold, kommenterer statsråden med at departementet samlet sett har hatt tett oppfølging av området og er tilfreds med at skatteetaten har iverksatt en rekke tiltak.

Statsråden har merket seg Riksrevisjonens anbefalinger, og departementet vil gjennom styringsdialogen følge opp at skatteetaten arbeider videre for å møte utfordringene med beskatningen av utenland-

ske arbeidstakere og næringsdrivende på midlertidig opphold.

For øvrig viser statsråden til at Skattedirektoratet nylig er gitt i oppdrag å vurdere den overordnede organiseringen av etaten og eventuelt foreslå endringer som kan bidra til effektiv oppgaveløsning med god kvalitet, likebehandling og produktivitet. Det er ifølge statsråden naturlig at også organiseringen av etatens arbeid på utenlandsområdet omfattes av denne vurderingen.

1.5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Gunvor Eldegard og lederen Martin Kolberg, fra Høyre, Erik Skutle og Michael Tetzschner, fra Fremskrittspartiet, Tom E. B. Holthe og Helge Thorheim, fra Kristelig Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Venstre, Abid Q. Raja, fra Sosialistisk Venstreparti, Bård Vegar Solhjell, og fra Miljøpartiet De Grønne, Rasmus Hansson, viser til at målet for Riksrevisjonens undersøkelse av beskatningen av utenlandske arbeidstakere og næringsdrivende som oppholder seg midlertidig i Norge, har vært å vurdere skatteetatens innsats for å bidra til korrekt og effektiv fastsettelse av skatt for denne gruppen, som i 2014 utgjorde 8,3 pst. av landets skattytere. Dette er en gruppe som etter EU-utvidelsen i 2004 har kommet i stort antall til Norge, men som blir her i kort tid. Alle utlendinger som skal arbeide i Norge, må registreres i folkeregisteret med et fødselsnummer eller et D-nummer for dem som skal oppholde seg her under seks måneder.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Senterpartiet, har merket seg at Riksrevisjonen har funnet mange feil i ligningsfastsettelsene for utenlandske arbeidstakere og næringsdrivende, og at det er komplisert regelverk som fører til mange av feilene. Videre har flertallet merket seg at Riksrevisjonen anbefaler departementet å vurdere muligheten for regelverksendringer som kan bidra til riktigere beskatning.

Riktig skatt fastsatt til rett tid er et hovedmål for skatteetaten jf. Finansdepartementets årlige budsjettproposisjoner. Det er videre et målkrav at 98 pst. av alle skatteoppgjørene skal være uten endring. Etter flertallets syn er det særlige utfordringer knyttet til utenlandske arbeidstakere og næringsdrivende

som oppholder seg midlertidig i Norge. Utenlandske arbeidstakere og næringsdrivende på midlertidig opphold omfattes ofte med ulike sett med regler, som i tillegg til ordinære norske skatteregler kan være regler for utenlandske statsborgere, hjemlandets regler og skatteavtaler. I tillegg er det utfordringer med språk, kort oppholdstid og dårlig kjennskap til det norske skattesystemet. Flertallet er derfor ikke overrasket over at målkravet på 98 pst. ikke nås for denne gruppen. Flertallet er likevel tilfreds med at skatteetaten har iverksatt tiltak for å bedre tilstanden på området, og at departementet følger opp dette i styringsdialogen. Flertallet vil også understreke betydningen av at korrekt og tilstrekkelig informasjon om norske skatteregler når ut til dem det gjelder.

Riksrevisjonens undersøkelse har avdekket at regelverket i disse sakene er komplisert for saksbehandlerne i skatteetaten. Det kan føre til at like saker behandles ulikt, og at skatteyterne blir utsatt for forskjellsbehandling. Videre viser Riksrevisjonen til at alle skatteregionene ønsker en forenklet beskatning for deler av gruppen utenlandske skatteytere, og at temaet ble tatt opp med Skattedirektoratet allerede i 2008. Finansdepartementet viser til at det er nedsatt en arbeidsgruppe som utreder en eventuell innføring av enklere skatte-, innkrevings- og fastsettingsregler for utenlandske arbeidstakere. Finansministeren skriver at hun vil ta stilling til arbeidsgruppens rapport når den kommer. Flertallet merker seg imidlertid at arbeidsgruppens rapport skulle ha vært ferdig ved utgangen av 2014, og er overrasket over at finansministeren ikke har etterspurt rapporten tidligere. Flertallet registrerer at finansministeren, som et svar på Riksrevisjonens anbefaling om å vurdere regelverksendringer, understreker at hun forventer at skatteetaten løpende vurderer behov og muligheter for regelverksforenklinger, men mener departementet i tillegg burde ha bedt om forgang i arbeidet til gruppen som skal foreslå endringer.

Et annet av Riksrevisjonens funn er at kvaliteten på D-nummerbasen ikke er god nok fordi a) det er usikkert hvor mange i skattemanntallet som har en aktiv tilknytning til Norge og b) det er svakheter ved ID-kontrollen. Flertallet har merket seg at departementet i sitt svar til Riksrevisjonen påpeker at Skattedirektoratet på oppdrag fra departementet har igangsatt en opprydding i D-nummerdatabasen, slik at den på sikt vil gi bedre oversikt over hvilke D-numre som er reelt aktive i Norge, og som skal tas opp i skattemanntallet. Flertallet er tilfreds med at Riksrevisjonens anbefaling om å iverksette tiltak for å rydde i skattemanntallet ser ut til å være påbegynt.

Flertallet ser i likhet med Riksrevisjonen alvorlig på at det er mulig for utenlandske næringsdrivende å skaffe seg D-nummer uten reell ID-kon-

troll. At det er mulig å skaffe seg D-nummer uten reell ID-kontroll, for eksempel ved å få det rekvirert fra Brønnøysundregisteret, kan få alvorlige konsekvenser. Det kan etter flertallets mening ikke være i pakt med regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet at kriminelle på denne måten kan skaffe seg oppdrag fra det offentlige eller urettmessig utnytte offentlige ordninger og systemer. Flertallet registrerer at Riksrevisjonen anbefaler at departementet sammen med andre berørte departementer vurderer å innføre ID-kontroll ved personlig fram møte for utenlandske næringsdrivende for å kunne drive virksomhet i Norge. Flertallet vil understreke at det er et arbeid som bør gis prioritet, og at Finansdepartementet bør påskynde det tverretatlige og tverrdepartementale arbeidet som pågår for å forbedre identitetsforvaltningen i Norge. Flertallet mener også at Riksrevisjonen bør følge dette arbeidet videre.

Flertallet registrerer at statsråden i sitt brev til Riksrevisjonen skriver at departementet er godt kjent med de forholdene som er avdekket i undersøkelsen: at beskatning av utenlandske arbeidstakere og næringsdrivende er vanskelig for etaten og har høy risiko. Flertallet legger med dette som utgangspunkt til grunn at departementet vil følge opp Riksrevisjonens anbefalinger og fortsette det gode arbeidet som er igangsatt.

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til sammendraget av Riksrevisjonens rapport 3:11 (2015–2016) i denne innstillingen, som dokumenterer at beskatning av utenlandske arbeidstakere og næringsdrivende på midlertidig opphold (inntil 6 måneder) i Norge gir mange feil og for liten oppfølging av utenlandske skattytere. Skattleggingen preges av komplisert regelverk og liten oversikt.

Dette medlem vil understreke at Riksrevisjonen karakteriserer den jobben som Finansdepartementet og skatteetaten har gjort, som kritikkverdig.

Siden utvidelsen av EØS-området i 2004, som har som formål friest mulig bevegelse av arbeidskraft mellom Norge og EU/EØS-land, har det naturlig nok vært en kraftig økt tilstrømming av arbeidskraft til Norge. Mange av dem som kommer, er i Norge på midlertidig basis, det vil si under seks måneder. Utstasjoningsdirektivet (Europaparlaments- og rådsdirektiv 96/71/EF 16. desember 1996 om utsending av arbeidstakere i forbindelse med tjenesteyting) regulerer hvilke arbeids- og ansettelsesvilkår som skal gjelde når arbeidstakere midlertidig utsendes på arbeidsoppdrag i et annet medlemsland. Formålet med direktivet var å lette utvekslingen av tjenester mellom medlemslandene og sikre arbeidstakernes rettigheter, herunder å hindre sosial dumping. Det vil si – i Norges tilfelle – at norske arbeids- og

ansettelsesvilkår også får anvendelse for arbeidstakere som utsendes til Norge.

Dette medlem vil påpeke at direktivet selv sagt ikke sikrer lik lønn for likt arbeid på samme sted i Norge. Dette er imidlertid intensjonen i det arbeidet som politiske krefter i Europaparlamentet vil ha inn i et nytt revidert utstasjoningsdirektiv. Etter dette medlems syn er imidlertid problemet med sosial dumping langt mer krevende, og et nytt revidert utstasjoningsdirektiv er derfor ikke tilstrekkelig. Dette som følge av at det er svært ulike lønns- og arbeidsvilkår mellom Norge og eksempelvis Romania, Litauen og Polen. Dette fører til større tilbud enn etterspørsel av arbeidskraft for mange yrkesgrupper i Norge. Dette gir selv sagt dårligere lønns- og arbeidsvilkår for norske arbeidstakere i disse yrkesgruppene, og forskjellene i arbeidsinntekt mellom folk i Norge øker.

Dette medlem vil understreke at fra 2004 og fram til i dag har forholdene i norsk arbeidsliv utviklet seg i negativ retning med større utrygghet og større forskjeller mellom folk, enten de er selvstendig næringsdrivende eller lønsmottakere. Denne forvaltningsrevisjonsrapporten understreker videre at myndighetenes kontroll med korrekt D-nummer til utlendinger som oppholder seg i Norge i mindre enn seks måneder, og korrekt innrapportering av inntekt for beskatning – enten personen er lønsmottaker eller kaller seg selvstendig næringsdrivende – er svært mangelfull. Dette faktum medvirker ytterligere til større usikkerhet, større inntektsforskjeller og manglende rettferdig konkurranse mellom næringsdrivende i norsk nærings- og arbeidsliv.

Statsråd Siv Jensen (FrP) erkjenner at de forholdene som Riksrevisjonen viser til i denne undersøkelsen, er godt kjent i departementet og i skatteetaten.

Dette medlem merker seg statsrådens uforpliktende svar, jf. omtalen av departementets oppfølging, hvor det eksempelvis heter:

«... beskatning av utenlandske arbeidstakere og næringsdrivende er vanskelig for etaten og har høy risiko.»

«... kvaliteten i ligningen av disse kan bli bedre.»

«... knyttes til egenskaper ved disse skattyterne som skatteetaten i begrenset grad kan påvirke.»

«Statsråden er enig med Riksrevisjonen i at andelen utenlandske næringsdrivende som leverer selvan- givelse, har vært for lav.»

«Finansdepartementet har nedsatt en arbeidsgruppe som utreder en *eventuell forenklet* (min utheving) beskatning for utenlandske arbeidstakere på kortvarig opphold i Norge.»

«Statsråden vil i samråd med andre departementer *vurdere* (min utheving) om flere personer kan og bør bli avkrevd å møte til ID-kontroll for å få rekvidert D-nummer.»

«... i et eget statssekretærutvalg, skal Justis- og beredskapsdepartementet sammen med Finansdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet *vurdere* (min utheving) om ett organ bør ha et mer helhetlig ansvar for ID-kontrollen av EØS-borgere.»

«Det er i følge statsråden neppe realistisk at enhver person med et kort arbeidsforhold eller oppdrag i Norge vil kunne møte til ID-kontroll.»

«... departementet samlet sett har hatt tett oppfølging av området og er tilfreds med at skatteetaten har iverksatt en rekke tiltak.»

Dette medlem viser til at alle skatteregionene ønsker en forenklet beskatning for deler av gruppen av utenlandske skatteyttere, og enkelte av skatteregionene tok allerede i 2008 opp dette temaet med Skattdirektoratet. Finansdepartementet har nedsatt en arbeidsgruppe i januar 2014 som skal utrede dette. Den skulle vært ferdig ved utgangen av 2014. Finansdepartementet opplyser til Riksrevisjonen blant annet i e-post 19. desember 2014 og 19. august 2015 at arbeidet er forsinket.

Samlet viser statsrådets svar – etter dette medlems vurdering – en manglende prioritering av de viktige temaene som Riksrevisjonen tar opp. Korrekt skatt- og avgiftsinnkreving er grunnleggende viktig for et velorganisert nærings- og arbeidsliv. Uten dette blir det ingen rettferdig konkurranse om oppdrag og jobber. Statsrådets svar på denne riksrevisjonsrapporten kaster derfor klarere lys over hva regjeringen Solberg mener med sine formuleringer i Prop. 1 S (2016–2017) Arbeids- og sosialdepartementet s. 11, under overskriften: «Et trygt, fleksibelt og familievennlig arbeidsliv»:

«Et velfungerende arbeidsliv med gode arbeidsvilkår uten organisert arbeidslivskriminalitet er avgjørende både for den enkelte arbeidstaker og for

at seriøse virksomheter ikke skal tape i konkurranse med useriøse. Innsatsen mot useriøse aktører i utsatte bransjer skal videreutvikles i nært samarbeid med bransjene selv, og styrket myndighets samarbeid skal bidra til en helhetlig innsats mot arbeidslivskriminalitet.»

Etter dette medlems vurdering vil useriøse aktører vinne over seriøse om de forhold som Riksrevisjonen beskriver, får fortsette. Saksfeltet er meget krevende for offentlige myndigheter, og den rettskafne del av norsk nærings- og arbeidsliv undermineres hver dag i mange bransjer når system og tilhørende kontroll ikke er på plass. Dette arbeidet må gis aller høyeste prioritet i flere departementer, blant annet Finansdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet, for å stoppe denne negative utviklingen.

Dette medlem slutter seg til Riksrevisjonens fire anbefalinger, samtidig som statsråden snarest må påse at den innførte ID-kontroll med frammøte for utlendinger som skal arbeide i Norge, realiseres. Etter dette medlems vurdering kan det ikke tildeles D-nummer uten slikt frammøte. Dette er en viktig del av grunnmuren i et seriøst arbeidsliv.

Dette medlem forventer at statsråden legger frem situasjonen og de tiltak som gjennomføres i 2016 i et eget dokument for Stortinget på nyåret i 2017.

3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument 3:11 (2015–2016) – Riksrevisjonens undersøkelse av beskatning av utenlandske arbeidstakere og næringsdrivende på midlertidig opphold i Norge – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 15. november 2016

Martin Kolberg

leder og ordfører