

**Statssekretær Geir Axelsen, Finansdepartementet – Innlegg
Holdningskonferansen 2009**

Utfordringer ved svart arbeid

1.

Tusen takk for invitasjonen til å åpne årets holdningskonferanse mot svart arbeid. Vi i Regjeringen setter stor pris på initiativ som dette, og er veldig glad for å bli involvert i avholdelsen av konferansen. I fjor var det Kristin Halvorsen som var her og snakket til mange av dere, og året før det Knut Storberget. Det er en ære for meg å være den som åpner årets konferanse. Kampen mot svart arbeid er særlig viktig for Regjeringen, og det er en stor mulighet for meg å få snakke til så mange som er opptatt av dette samfunnsproblemet.

2.

Det er flere grunner til at Regjeringen er opptatt av å bekjempe denne formen for økonomisk kriminalitet. Svart arbeid underminerer det offentlige inntektsgrunnlag, og i likhet med mange former for økonomisk kriminalitet så virker den konkurransevridende. Den seriøse delen av næringslivet får store vanskeligheter med å konkurrere mot de som dropper å betale skatter og avgifter. Dette gjør igjen at den norske arbeidslivsmodellen som vi verdsetter høyt – kan bli truet. Dersom myndighetene ikke klarer å ta opp kampen mot den useriøse delen av næringslivet skaper dette mistillit mellom den seriøse delen av næringslivet og myndighetene, og mellom borgerne og myndighetene. Det er altså utrolig viktig at vi engasjerer oss i den trusselen mot velferdssamfunnet som svart arbeid utgjør.

3.

Tittelen på årets konferanse er ”Svart arbeid – hva driver oss?”. Svart arbeid er ikke noe nytt fenomen i vårt samfunn. Dette er et problem som har eksistert i lang tid. Selve utgangspunktet for det meste av den økonomiske kriminaliteten er selvfølgelig fortjenesten som de som begår denne typen kriminelle handlinger

forventer å oppnå. Dette er også tilfellet for svart arbeid. Bedriftene kan tilby billigere varer og tjenester og likevel ha god fortjeneste. De får flere oppdrag siden deres varer og tjenester koster mindre. De som kjøper får sine varer og tjenester billigere enn om de skulle handlet med de som også må legge inn i prisen at de skal betale skatter og avgifter. I en undersøkelse Skattedirektoratet og SMSØ gjennomførte i 2006 svarte over halvparten av de som har kjøpt svart arbeid at de gjorde det fordi det var billig. I en undersøkelse utført av Skattebetalerforeningen i 2007 oppga 73 % av de som hadde kjøpt svart arbeid at årsaken var at svart arbeid er billigere.

Hvilke holdninger samfunnet generelt har til denne formen for kriminalitet er et moment av stor betydning i forhold til om den enkelte velger å utføre og benytte seg av svart arbeid er. Sannsynligheten for at den enkelte benytter seg av svart arbeid, eventuelt utfører svart arbeid, er mindre dersom dette er lite sosialt akseptert. Skattebetalerforeningens holdningsundersøkelser gjennomført i 2006, 2007 og 2008 viser at 40 % av de spurte mente at det er greit å betale svart for mindre oppdrag og for mindre arbeid på hus og hytter. Prosentandelen er lik for alle årene. Dette er et urovekkende høyt tall. Det finnes også lignende undersøkelser som viser at en stor del av samfunnet ikke tar avstand fra svart arbeid.

Generelle utviklingstrekk ved dagens samfunn kan være med på å forsterke incitamentene til å begå økonomisk kriminalitet, herunder svart arbeid i ulike former. Slike utviklingstrekk kan for eksempel være at den private rikdommen øker – samtidig som denne blir mer synlig. Å fremstå som fremgangsrik blir da viktigere både for bedrifter og privatpersoner. Videre vil mange hevde at dagens samfunn er preget av sterkere konkurranse enn tidligere, og at stigmatiseringen i forbindelse med økonomiske lovbrudd er svak sammenlignet med mer tradisjonell kriminalitet. Av noen blir slike handlinger sett på som å være ”smart”. Det blir fra enkelte hold påstått at det har utviklet seg en grådighetskultur de siste 10 – 15 årene, hvor målet blir å tilegne seg så mye som mulig uten å vurdere om dette er

fortjent eller anstendig. Teknologi og internett gjør kommunikasjon mellom mennesker raskere, og muligheter for å slette spor og være anonym. Globaliseringen og utvidelsen av EUs indre marked innebærer at landegrenser blir et stadig lavere hinder mot å flytte personer, varer, kapital og tjenester.

Etter en lang periode med sterk økonomisk vekst, har nå finanskrisen slått inn over verden. Den økonomisk situasjonen har allerede forverret seg for mange, og dette vil skje for flere i tiden som kommer. Dette er helt klart et forhold som kan få betydning for omfanget av svart arbeid. Flere har fremholdt et slikt synspunkt i mediene den senere tiden. Det har da blant annet vært fokusert på at bedrifter/næringsdrivende som ikke tidligere har drevet svart kan føle at de blir tvunget til det, som en følge av finanskrisen. I stedet for å si opp folk eller slå seg konkurs vil kanskje noen velge å drive svart. Dette vil da også kunne gjelde for bransjer som tidligere ikke har vært kjent for å drive svart.

4.

Utfordringene for myndighetene blir å komme med mottiltak til årsakene til skatte- og avgiftsunndragelser, herunder svart arbeid, og mottiltak til de trekkene ved samfunnet som fremmer denne kriminaliteten. Dette er selvfølgelig ikke enkelt. Slik jeg ser det vil første bud være å sørge for at vi har et skatte- og avgiftssystem som oppleves som rimelig og rettferdig for de fleste. Hva som er et rimelig og rettferdig skattesystem vil det være forskjellige oppfatninger om ut i fra politisk ståsted. Når vi tar i betraktning at utgangspunktet for denne kriminalitetsformen er fortjeneste i en eller annen form, og de utviklingstrekk ved samfunnet som jeg nettopp har vært inne på, er jeg likevel sikker på at et rimelig og rettferdig skattesystem ikke er nok for å komme dette problemet til livs. For at de lovlydige i samfunnet skal fortsette å være lovlydige, er det viktig at de som jukser blir tatt og ilagt sanksjoner. I motsatt fall kan det tenkes at den etiske standarden i samfunnet blir svekket.

Skatteetatens kontrollarbeid er derfor en svært viktig del av arbeidet for å bekjempe skatte- og avgiftsunndragelser, herunder svart arbeid. Dette slik at virksomheter og enkeltpersoner opplever en reell risiko for å bli oppdaget. Kontrollene skal både bidra til å avdekke den enkelte sak og forebygge nye tilfeller. Skattemyndighetenes ”bransjekontroller” er effektive og får ofte stor oppmerksomhet i media. Disse kontrollene er også særlig relevante i forhold til å oppdage svart arbeid. Avdekkingen av svart arbeid i drosjenæringen i Oslo er et godt eksempel på dette. I statsbudsjettet for 2009 er skatteetatens kontroll av bransjer der man har grunn til å tro at omfanget av unndragelser er betydelige, styrket med til sammen 39 millioner kroner.

Det er vanskeligere å kontrollere svart arbeid i privatmarkedet, altså vanlige folks kjøp av svart arbeid, enn i næringslivet. Her har skatteetaten en særlig utfordring. Vi vet også at en stor del av befolkningen mener at det er svært liten risiko for at myndighetene oppdager kjøp av svart arbeid i privatmarkedet. En utfordring for myndighetene – og da særlig skatteetaten – vil være å øke vanlige folks opplevde oppdagelsesrisiko. I denne sammenheng kan jeg nevne en tilståelsesdom fra Stavanger tingrett avsagt i forrige måned, hvor en hytteeier ble dømt for medvirkning til skatte- og avgiftsunndragelser. Hytteeieren måtte tåle en inndragning på 80 000 kroner, samt 60 dager betinget fengsel for overtredelse av ligningsloven og merverdiavgiftsloven. Inndragningen utgjør den besparelse han oppnådde ved å inngå avtale om svart arbeid, Retten la i den konkrete saken stor vekt på at preventive hensyn måtte gjøres gjeldende fordi bruk av svart arbeid utgjør et stort samfunnsproblem. Dommen er et viktig signal til alle som vurderer å bruke svart arbeidskraft for å utføre arbeid i den private sfære.

Ulike former for kontroller som leder til illeggelse av sanksjoner er helt avgjørende for å bekjempe skatte- og avgiftsunndragelser, og da også svart arbeid. På skatte- og avgiftsområdet har vi godt utbygde regler for illeggelse av administrative sanksjoner. For tiden arbeider departementet med en gjennomgang av gjeldende

tilleggsskatteregler. I tillegg til bruk av administrative sanksjoner er det viktig at de alvorligste lovovertrედelsene anmeldes til politiet og påtalemyndigheten og undergis strafferettslig forfølgning. Det at saker blir forfulgt i det strafferettslige sporet er et uttrykk for hvor alvorlig samfunnet vurderer denne typen lovbrudd. I tillegg til sanksjon i den enkelte sak, er dette derfor viktig i forhold til allmennprevensjon. Det har vært skrevet og snakket mye om den vanskelige situasjonen i politiet og påtalemyndigheten når det gjelder straffeforfølgning av økonomiske straffesaker. Dette er helt klart en stor utfordring for oss fremover.

Det er vanskelig å komme utenom informasjon og holdningsskapende arbeid som viktige faktorer for bekjempelsen av svart arbeid. Utfordringen blir å få til dette på en måte som har effekt på den enkeltes oppfatning av svart arbeid, og også på om den enkelte velger å jobbe svart eller kjøpe svarte tjenester. Når det gjelder holdningsskapende arbeid gjør Samarbeid mot svart økonomi (SMSØ) en viktig innsats. Jeg tenker da særlig på informasjonskampanjen ”Spleiselaget” som er rettet mot ungdom. Jeg tror det er viktig å satse på informasjonskampanjer som dette, som er spesialtilpasset og derfor fenger den målgruppen den er utarbeidet for.

5.

Hva kan vi i Regjeringen kan gjøre for å bedre innsatsen mot svart arbeid? Først å fremst vil det være å sørge for nødvendige regelverksendringer og bevilgninger til de etater som arbeider innenfor dette området. Jeg mener at sittende regjering har vist at vi tar kampen mot skatte- og avgiftsunndragelser, inkludert svart arbeid, på alvor. I løpet av regjeringsperioden er eksempelvis bevilgningene til skatteetatens og toll- og avgiftsetatens arbeid for å bekjempe skatte- og avgiftsunndragelser økt med til sammen 140 mill. kroner i engangsbevilgninger, og 240 mill. kroner som en varig styrking.

På regelverkssiden er det også gjort mye de siste årene i forhold til bekjempelsen av skatte- og avgiftsunndragelser. Jeg skal ikke gå igjennom alle disse endringene her. Men jeg vil gjerne kort nevne noen få saker som har særlig relevans til temaet her i dag. Det har lenge vært hevdet at det har vært for vanskelig å bruke hvit arbeidskraft i hjemmet, og at dette er årsaken til at mange bruker svart vaskehjelp, barnevakt eller kjøper andre svarte tjenester i hjemmet. Vi har i de siste årene gjennomført flere konkrete tiltak for å gjøre det enklere for privatpersoner å oppfylle pliktene sine overfor skatte- og avgiftsmyndighetene. For det første er grensen for lønnsinnberetningsplikt hevet fra 1000 til 4000 kroner. Dette innebærer også at vederlag fra en arbeidsgiver inntil 4000 kroner er skattefri for mottaker. Videre har vi foretatt en samordning av beløpsgrensene for lønnsinnberetning og betaling av arbeidsgiveravgift. Nå er det en felles grense på 60 000 kroner for når det skal betales arbeidsgiveravgift, adgang til å benytte årlig oppgjør av forskuddstrekk og adgang til å benytte forenklet oppgjørsordning ved hver enkelt lønnsutbetaling.

Den som begår skatte- avgiftsunndragelser, herunder svart arbeid, vil kunne ha behov for å oppbevare slike inntekter/fortjenesten, slik at skattemyndighetene ikke oppdager den. Det er ikke utenkelig at slike midler oppbevares på konto i utlandet, og at eier har et betalingskort knyttet til kontoen. Regjeringen initierte i 2008 en lovendring som gir skattemyndighetene hjemmel til å innhente kontrollopplysninger om bruk av utenlandske betalingskort i Norge. Lovendringen gjør det mulig for skattemyndighetene å identifisere kontoinnehavere gjennom opplysninger om bruk av utenlandske betalingskort i Norge. Midler som er plassert i utlandet og ikke oppgitt til beskatning her, kan på denne måten avdekkes.

Selv om det etter min mening er gjort mye for å øke bekjempelsen av skatte- og avgiftsunndragelser de siste årene, er situasjonen likevel ikke slik at vi nå kan si oss fornøyd med den innsatsen som er gjort. Etter min mening er det helt nødvendig å ha dette som et satsingsområde videre. Nedsettelsen av

Skatteunndragelsesutvalget, som leverte sin utredning til Kristin Halvorsen 24. februar, har vært et generelt grep for å få en oversikt over mulighetene til fortsatt styrking av innsatsen mot skatte- og avgiftsunndragelser. Jeg har sett litt på de forslag som er kommet og det er helt klart flere interessante forslag her. Utvalgets utredning er sendt på høring i sin helhet, med høringsfrist 11. juni.

Et av forslagene fremmet av et mindretall i utvalget – som jeg regner med vil komme opp som tema her i dag – er skattefradrag for tjenester i hjemmet. Flere europeiske land har en ordning med inntekts- eller skattefradrag ved kjøp av husarbeidstjenester, og med jevne mellomrom har det de siste årene vært tatt til orde for at også Norge bør innføre skattefradrag for kjøp av tjenester i hjemmet. Jeg ser at det, isolert sett, vil være enkelte fordeler ved en slik fradragsordning. Dette først og fremst ved at skattefradrag vil gi kjøperen et incitament til å oppfordre selgeren til å opptre hvitt og følge regelverket. Disse fordelene må imidlertid veies opp mot mange og tungtveiende ulemper.

Selv om man innfører en fradragsrett, vil det i de fleste tilfeller fortsatt være billigere å kjøpe de aktuelle tjenestene svart. Riktignok blir prisforskjellen mellom hvitt arbeid og svart arbeid mindre, slik at lønnsomheten av svart arbeid reduseres. Ofte vil det likevel være langt billigere å operere i strid med regelverket. Man kan derfor neppe forvente at en fradragsordning vil føre til at alt svart arbeid i private hjem blir hvitt. Dessuten utføres det allerede mye arbeid og mange tjenester i private hjem innenfor lovens rammer. En eventuell fradragsrett vil også omfatte disse betalingene, og dermed innebære en ren skattesubsidiering for denne store gruppen, med betydelige provenytnap for staten.

Jeg vil også peke på at de med lavest inntekt i samfunnet sjelden vil ha råd til å betale for slike tjenester i hjemmet, uansett om det skjer svart eller hvitt. Fordelingseffektene av en fradragsordning vil derfor være klart uheldige. Mulighetene til å leie hjelp til arbeid på og i egen bolig, øker nødvendigvis i takt

med husstandens inntekt og formue. En slik fradragsrett vil derfor først og fremst være til gunst for de mer velstående i samfunnet.

På den annen side vil en fradragsordning kunne gi ligningsmyndighetene nye impulser og muligheter til kontroll av arbeid og tjenester i private hjem. I et kontrollperspektiv vil likevel en slik fradragsordning være en ulempe. Ligningsmyndighetene ville måtte bruke betydelige kontrollressurser for å avdekke uberettigede fradrag, og på andre måter sikre at betingelsene for ordningen var oppfylt.

Et annet forslag fra Skatteunndragelsesutvalget som det skal bli interessant å få høringsinstansenes syn på, og som er særlig relevant for de temaer som diskuteres her i dag, er forslaget om å gjøre kjøper av varer eller tjenester over 10 000 kroner medansvarlig for selgers forpliktelser overfor skatte- og avgiftsmyndighetene. Ideen er at kjøperen gjøres medansvarlig for at handelen foregår ”hvitt”, og dermed for at korrekt skatt og merverdiavgift på den tjenesten eller varen vedkommende har kjøpt fra den næringsdrivende blir innrapportert til skatte- og avgiftsmyndighetene. Forslaget retter seg mot de som kjøper varer eller tjenester av næringsdrivende. Når private kjøper tjenester i hjemmet av andre enn næringsdrivende, er kjøperen som dere vet, allerede ansvarlig for skattetrekk og innbetaling av arbeidsgiveravgift. I forslaget ligger det at kjøperen skal kunne fri seg fra ansvaret ved å betale selgeren via bank. Jeg kan også nevne at utvalget har foreslått betaling via bank som vilkår for fradrag etter skatteloven og merverdiavgiftsloven, der kjøp av varer og tjenester overstiger 10 000 kroner. Dette er tiltak som vil stimulere til at en større del av vederlag for kjøp av varer og tjenester skjer i sporbare transaksjoner via bank.

Utvalget har kommet med mange forslag som vi ser frem til å arbeide videre med. Et forslag som jeg selv umiddelbart synes virker fornuftig er innføring av en tilsvarende ordning som i Sverige, med plikt til journalføring av personale på

arbeidsplassen. Utvalget foreslår at dette utredes nærmere. Utredningen bør fokusere på virksomheter i bransjer hvor svart arbeid er særlig utbredt, og hvor kontroller på arbeidsplassene kan bidra til å motvirke den svarte sektoren innenfor disse bransjene. Også forslaget om sertifiserte og plomberte kassaapparater tror jeg vil kunne ha en begrensende effekt på svart omsetning i ulike bransjer.

Det er som dere skjønner mange forslag relatert til bekjempelsen av svart arbeid som vi i departementet kommer til å arbeide videre med fremover. Da har jeg ikke engang vært inne på konkrete saker som departementet allerede er godt i gang med, eksempelvis solidaransvar for skatt i bygge- og anleggsbransjen og snudd avregning for merverdiavgift i bygge- og anleggsbransjen. Det er ikke tid for meg til å gå inn på disse sakene nå.

6.

Senere i dag vil dere få en presentasjon av resultatene fra en ny undersøkelse om svart arbeid i privatmarkedet. I undersøkelsen er det sett nærmere på utviklingstrekk relatert til svart arbeid i perioden 2006 – 2009. Jeg er kjent med at undersøkelsen viser at det har vært en økning i svart arbeid i privatmarkedet i denne perioden. Dette er viktig informasjon som Samarbeid mot svart økonomi, Skattedirektoratet og vi i departementet vil ta med oss i det videre arbeidet.

Jeg håper dere alle får en interessant dag her på BI med utveksling av synspunkter og påfyll av nyttig kunnskap! Takk for oppmerksomheten.