

LIGNINGSUTVALGET

Finansdepartementet
Postboks 8008 - Dep

0030 OSLO

Att Skattelovavdelingen

FINANSDEPARTEMENTET

29. JUL. 2003

Saksnr. 03/339-20
Arkivnr.

Deres ref
03/339 SL heg/KR
Deres dato
29 04 2003

Vår ref
06/2003
Vår dato
23 07 2003

HØRINGSUTTAELSE: ENDRINGER I NEMNDSSTRUKTUREN I LIGNINGSFORVALTNINGEN

I. UTGANGSPUNKTET FOR LIGNINGSUTVALGETS HØRINGSUTTAELSE

Ligningsutvalget representerer både ligningssjefene og ligningsnemndene. Som den store hovedregel vil medlemmene ha sammenfallende syn, men i visse saker kan oppfatningen være noe ulik mellom gruppene.

Denne saken er nettopp et tilfelle der ligningssjefer og nemndsmedlemmer i utgangspunktet ser nokså forskjellig på det forslaget som Skattedirektoratet har lagt frem.

Likevel har det lyktes å komme frem til et fellesforslag som hvor man mener at hver av partenes viktigste ønsker og krav er blitt tilstrekkelig ivaretatt.

II. LIGNINGSSJEFENES SYN

Ligningssjefene i Ligningsutvalget støtter i utgangspunktet den fremlagte rapporten fra Skattedirektoratet.

Det vesentlige er at man får en ligningsnemnd for hvert distriktskontor.

Det er særlig to forhold som gjøre dette ønskelig.

For det første betyr det mye ekstraarbeid for ligningskontoret å måtte betjene flere ligningsnemnder i stedet for en.

Etttersom nemndene er kommunale har det vært naturlig at møtene holdes i den enkelte kommune.

Det betyr at ligningskontoret får en god del reising rundt til møtene.

Særlig i distriktene med mange kommuner er dette en belastning.

For det andre vil man få mer ensartet ligningspraksis i nemndas arbeid.

Med flere nemnder å forholde seg til skjer det lettere at nemnder innen samme distrikt ser forskjellig på likeartede saker. Man får dermed ulik nemndspraksis innen samme distrikt.

Når det gjelder hvem/hvilken instans som skal velge eventuelle distriktsnemnder og hvordan de skal velges anser man som et mer politisk spørsmål der ligningssjefene ikke har spesielle oppfatninger. Imidlertid er noe av det mest verdifulle med nemndsordningen den lokalkunnskapen som nemndsmedlemmene bidrar med. Det er derfor ønskelig at alle områder (om enn ikke alle kommuner) innen distriktet er representert.

Ligningssjefene synes også det er viktig at forslaget gjør at distriktsnemndene vil få større saksmengde og flere møter enn de enkelte kommunale nemndene tidligere hadde.

Spesielt for småkommunene vil det bety at man får mye bredere faglig innsikt og erfaringsgrunnlag å bygge på enn det begrensede antall saker de hittil har hatt.

For øvrig viser man til utredningen.

III. LIGNINGSNEMNDENES SYN

Ligningsnemndssiden i Ligningsutvalget har et annet syn på distriktsnemnder.

a. Hovedhensynene bak dagens system med kommunale nemnder

Systemet er tilpasset og bygget på den enkelte kommune som forvaltningsmessig og politisk enhet.

Det finnes ingen slik enhet som tilsvarer de nye ligningsdistriktene.

Når ligningsnemndene velges av kommunestyret får de en direkte valgmessig forankring i det området (kommunen) som de skal representere.

De velges nedenfra og oppfattes på den måten som en folkevalgt representasjon.

Man blir sett på som representanter for lokalbefolkningen i vedkommende kommune.

Videre har de en bred politisk sammensetning som tilsvarer både den folkevalgte representasjon i sitt distrikt og dermed også lokalbefolkningen som sådan.

Det må innrømmes at i det daglige arbeidet i ligningsnemndene er ikke den politiske sammensetningen av særlig betydning.

Arbeidet er ikke partipolitisk og man ser i praksis alle slags allianser mellom de ulike partirepresentantene fra sak til sak.

Men det vesentlige er imidlertid at denne valg måten sikrer at et bredt spektrum av holdninger og meninger i lokalbefolkningen er representert i formen. Gjelder det politiske oppfatninger, men i praksis betyr det også synspunkter på en rekke andre livsområder.

Det er til en viss grad også slik at de ulike partiene har sine tyngdepunkter i ulike befolkningsgrupperinger - som dermed kan bli indirekte representert.

Ligningsnemnda representerer på den måten hele kommunenes befolkning og ikke bare et enkelt parti eller et flertall av partier

Disse forholdene er vesentlige for den legitimiteten ligningsnemndene har i dag

Et annet moment er at jo flere medlemmer nemnda har, desto sterkere blir innslaget av lokalkunnskap samt at normalt vil flere yrkesgrupper bli representert

b Kritiske merknader til Skattedirektoratets forslag

Når det gjelder distrikter med kun en kommune forslår utvalget at dagens ordning med kommunalt valgt nemnd bare skal fortsette. Her blir det ingen forandring som trenger kommentar

Men når det gjelder distrikter med flere kommuner vil forslaget fra Skattedirektoratet eventuelt fjerne det fundamentet som nemndene til nå har hatt

Forslaget bærer preg av at det er laget av en intern arbeidsgruppe som kun har vært ute for å løse et rent administrativt spørsmål – å slå sammen ligningsnemndene. Man har ikke hatt deltagelse eller erfaring fra nemndene eller politisk hold for øvrig

Det kan derfor se ut som om man ikke har sett eller forstått innholdet i det folkevalgte elementet og at man også mangler erfaring/kjennskap til hvordan et fylkesting i praksis fungerer

Videre har man hoppet over et helt sentralt spørsmål, nemlig hvordan distriktsnemndene skal sammensettes

Mens vi i dag har klare lovregler for hvordan ligningsnemndene blir sammensatt har utvalget i praksis bare skjøvet dette over til den politiske hestehandel

1)

Dersom fylkestinget skal velge ligningsnemndene vil de ikke lenger være valgt nedenfra av de som de skal representere, men av fylkestingsrepresentanter fra hele fylket

Man kan derfor risikere at et flertall i fylkestinget som kommer utenfra vedkommende ligningsdistrikt bestemmer hvordan nemnda for dette distriktet skal sammensettes

Med andre ord overkjører det som er de berørte kommuners eget ønske mht sammensetningen. Noe slikt er ikke utenkelig i den dragkamp man kan få når det skal legges en kabal med mange ligningsnemnder innen fylket

Ved at ligningsnemnda velges ovenfra vil den miste sitt nåværende preg av å være folkevalgt og dermed den legitimiteten som følger med dette. Den vil i stedet få preg av å være et fylkeskommunalt offentlig oppnevnt utvalg – nedsatt på høyere nivå

2)

Man har foreslått at medlemmene av nemndene skal velges "etter forslag fra de berørte kommunestyre"

Tilsynelatende gir dette kommunene en viss kontroll over nemndsvalget

Men det er bare tilsynelatende. Bestemmelsen får fortrinnsvis betydning for selve personvalget men kan fort føre til betydelige skjevheter

På de vesentlige punktene er den dessverre uten verdi

Det vil uansett være fylkestingets flertall som avgjør

- hvilke kommuner som skal være representert i nemnda
- om noen kommuner skal ha flere medlemmer og dermed fylkestinget også ha ta kontroll over
- den partipolitiske sammensetningen av nemnda

3)

En rekke distrikter har flere enn 5 kommuner. Dermed kan ikke alle kommuner være representert. I andre distrikter kan man en kommune som er betydelig større enn de øvrige etter folketall. Eller en/noen kommuner som er betydelig mindre enn de andre.

Det kan her være rimelig at den store kommunen får flere enn ett medlem i nemnda og at de minste dermed ikke kan bli representert.

Slikt vil fylkestingets flertall selv kunne bestemme etter de foreslåtte reglene.

Dette vil bety at en del skattytere i distriktet vil føle at de ikke er rettmessig representert.

Det betyr også at man mister innslaget av lokalkunnskap fra de kommunene som holdes utenfor.

I de fleste fylkene finner man rivalisering mellom forskjellige områder av fylket og ofte distriktene mot byene.

Forslaget fra utvalget kan derfor nettopp føre til dragkamp og hestehandel når det gjelder den kommunale sammensetningen av nemndene.

Kanskje til og med bli koplet til andre fylkessaker eller valg.

I utgangspunktet er dette uheldig – sammensetningen av ligningsnemndene bør ikke være avhengig av slikt.

Utvalget har sett problemet med at det mange steder ikke vil være plass til alle kommunene i nemnda.

Man foreslår at kommuner som faller utenfor ligningsnemnda f.eks til gjengjeld kan få en plass i vedkommende overligningsnemnd.

For det første er man da nettopp inne på slik politisk hestehandel som man må forsøke å unngå.

Og for det andre er det usikkert i hvilken grad man fortsatt vil ha overligningsnemnd.

Man kan få flere klager til overligningsnemnda fra skattytere i kommuner som ikke er representert i ligningsnemnda og som føler at de ikke er blitt vurdert av sine "egne".

Selv om fylkestinget skal være bundet av de kandidatene som kommunene foreslår, har altså kommunene ingen garanti for at de i det hele tatt får være med

4)

Skal flest mulig kommuner være representert vil det ikke bli plass til mer enn ett medlem fra hver kommune

Dersom de enkelte kommunestyrene skal foreslå kandidater, er det naturlig at man vil innstille personer fra flertallspartiet/flertallskoalisjonen i kommunestyret

Selv om man ikke hadde denne bindingen ville det også i utgangspunktet være naturlig å la en kommune være representert med noen fra flertallet

Hvis 5 kommuner er representert i nemnda og partigruppe X har 51 pst flertall i alle disse kommunene vil ligningsnemnda bestå av 5 personer fra samme parti. De 49 pst av befolkningen i de 5 kommunene som tilhører andre partier/mindretallet vil overhodet ikke være representert. Dette vil være både urmelig, udemokratisk og uakseptabelt

Hva skulle man ellers gjøre?

Pålegge noen av kommunene å være representert ved sitt mindretall – opposisjonen? Etter forslaget er det ikke adgang til dette fordi man er bundet av kommunenes forslag

I distrikter der det er flere kommuner enn 5 kan man derfor tenke seg at det som blir avgjørende for om en kommune blir representert eller ikke er partifargen på den kandidaten man har foreslått

Slik at man får å få en balansert politisk sammensetning i ligningsnemnda måtte vrake kommuner som det ellers hadde vært naturlig å ha med. Eller omvendt

En annen innfallsvinkel det samme problemet har vi der fylkestinget har et annet politisk flertall enn kommunene i et ligningsdistrikt

Hvis flertallet ønsker å sikre samme flertall i vedkommende ligningsnemnd kan man måtte manipulere med hvilke kommuner som skal være representert der. Man får på den måten en nemnd som ikke er representativ for sitt distrikt

Som nevnt over spiller partitilknytningen liten rolle i det praktiske arbeidet i nemnda. Men den er viktig for nemndas legitimitet som et demokratisk folkevalgt organ. Og i praksis vil det være slik at et partimangfold også sikrer et mangfold når det gjelder livserfaring og holdninger

5)

Ovenfor er nevnt to av variablene hvis fylkestinget skal sammensette ligningsnemndene, hvilke kommuner og hvilke partier skal være representert – og i begge tilfelle hvor sterkt?

Men det er flere

Man skal ha riktig kjønnsbalanse

Med mindre kommunestyrene pålegges å foreslå likeprioritert en person av hvert kjønn til hver kandidatplass vil også dette måtte tilpasses av fylkestinget

For å få denne kabalen til å gå opp kan det bli nødvendig med ytterligere manipulering i kommunedeltagelsen og partistillingen

Videre har både ligningssjefsiden og ligningsnemndssiden et ønske om at det i hver nemnd finnes noen med en viss ligningsmessig faglig bakgrunn (f eks revisor, regnskapsfører, advokat eller lignende) Eller folk med bakgrunn fra næringer som er tunge eller særpregede for kommunen/ distriktet

Eller det kan være snakk om å sikre kontinuitet og erfaring gjennom å gjenvelge personer som alt har tjenestegjort en eller flere perioder

Med dagens ordning har slikt i stor grad hatt en tendens til å gå seg til Men dersom dette ønske må konkurrere med både kommune, parti, kjønn og alle andre hensyn kan det bli vanskelig også å sikre seg representasjon av denne typen

6)

Den store faren med utvalgets forslag til valg og sammensetning er at man politiserer en prosess som i dag er avpolitisert I dag deltar alle kommuner og hele den politiske bredde er representert Derfor er det ro om saken

Men med en gang det må kompromises og noen må utelukkes blir det dragkamp

Saker som tidligere var politisk uinteressante blir dermed ladet Det tas hensyn som rent saklig ikke burde vært tatt

Noen føler seg satt utenfor Selv om dette fortrinnsvis vil gjøre seg gjeldende i selve valgfasen vil dette hvile over nemnda og dens arbeid også utover i valgperioden og kunne skape unødvendige motsetninger og urolige arbeidsforhold

Det at fylkestingene etter hvert har mistet en lang rekke av sine tidligere oppgaver bidrar neppe til mindre oppmerksomhet om de oppgavene man fortsatt har fått beholde

7)

Noen har spurt hvorfor dette med distriktsligningsnemnder er så mye vanskeligere enn de interkommunale selskapene som vi stadig ser flere av Her velger som regel hver kommune sin representant til det styrende organ

Svaret er at deres oppgaver er av en helt annen art en ligningsnemndene Disse organene har ansvaret for økonomisk og administrativ styring av selskapene

Her vil det være helt legitimt at det er flertallet som bestemmer og dermed er representert

Slik er det ikke med ligningsnemndene. Deres oppgave er å fatte vedtak i enkeltsaker der man skal avgjøre tvil om faktavurdering og lovforståelse samt utøve skjønn. Her er det vesentlig å få en bredest mulig vurdering hvor alle hensyn kommer frem og hvor ingen særinteresser dominerer.

Så vidt vites er det ofte slik at representantene i interkommunale selskaper har ulik stemmerett avveiet etter kommunenes størrelse og økonomiske engasjement i selskapet. Noe slikt vil være helt unaturlig i ligningsnemndene.

IV. LIGNINGSUTVALGETS EGET FORSLAG

Ut fra disse nokså ulike ståstedene har det lyktes Ligningsutvalget å komme frem til et forslag som i tilstrekkelig grad ivaretar det hver av sidene anser som viktigst.

a Forslag

- 1) I distrikter med kun en kommune velges ligningsnemnda av kommunestyret.
- 2) I øvrige distrikter kan det være inntil 2 ligningsnemnder.
- 3) Kommuner med over 40 000 innbyggere skal minst ha 3 medlemmer i ligningsnemnda.
- 4) Alle kommuner skal være representert i ligningsnemnda. Hvert kommunestyre velger 2 representanter med personlige varamedlemmer til sin distriktsligningsnemnd. I tillegg kommer eventuelt en tredje representant (jfr pkt 6) med varamedlem.

Medlemmene og varamedlemmene velges for en periode av 4 år. Disse velges samtidig, men slik at kommunene seg i mellom overlapper hverandre, jfr pkt 8.

- 5) Ligningsnemnda bør minst ha 5 medlemmer hvis den dekker kun en kommune. For øvrig bør de ha fra 5 til 9 medlemmer.
- 6) I distrikter med 1 ligningsnemnd skal den "overtallige" plassen i nemnda (etter at hver kommune har valgt inn sine to) tilfalle den største kommunen i distriktet - om ikke de deltagende kommunene seg i mellom blir enige om noe annet. Nemndas medlemmer velger leder innen sin midte.

- 7)
I distrikter med to ligningsnemnder skal nemndene ha felles leder
Lederen velges i fellesmøte mellom de to nemndene blant disses faste medlemmer eller varamedlemmer I førstnevnte tilfelle vil vedkommendes varamedlem rykke opp som fast medlem så lenge vedkommende er leder
Lederen velges for to år av gangen og får samme rettigheter som de ordinære medlemmene
- 8)
Til leder i nemnda (både i distrikter med en nemnd og med to nemnder) skal fortrinnsvis velges en som enten har faglig relevant erfaring med lignings- og skattespørsmål eller en som har sittet i flere perioder og på den måten har erfaring fra nemndsarbeid
- 9)
I nemnder med kun 1 kommune bør nemndsmedlemmene velges slik at deres valgperioder overlapper hverandre – slik at det avvekslende hvert annet år velges henholdsvis 2 eller 3 medlemmer til nemnda
- I nemnder hvor det deltar flere kommuner skal valgene legges slik at tilnærmet halvparten av kommunene velger sine representanter annet hvert år
Altså at medlemmene fra noen kommuner alltid overlapper valgperioden til medlemmene fra de andre kommunene
- 10)
For øvrig bør det lovfestes at man ved valgene bør søke å få med blant de medlemmene en eller noen personer med faglig erfaring som er relevant for ligning og skatt
- 11)
I distrikter der ovennevnte regler fører til en svært uhensiktsmessig ordning kan departementet gi dispensasjon/fastsette særordning

b Begrunnelse og kommentarer

Med utgangspunkt i de distriktene vi har i dag har det ikke vært mulig å få kun en nemnd i hvert distrikt dersom den skal være tilstrekkelig representativ
Men antallet er begrenset til høyden to Dette er likevel en vesentlig rasjonalisering i forholdet dagens situasjon

Rasjonalisering styrkes ytterligere ved at de to nemndene skal ha felles leder
Man får for mange rent praktiske formål dermed en felles tillitsmann å forholde seg til

Det er lagt føringer ved valg av leder slik at dette fortrinnsvis skal være en person med en viss faglig bakgrunn

På den måten sikrer man det faglige innslag i nemnda/nemndene

Når man nå både får felles ligningskontor og felles leder med faglig tyngde vil dette bidra vesentlig til å få tilnærmet lik ligningspraktisering i distriktets nemnder (i forhold til slik det har vært i dag)
Forbedret kurstilbud vil ytterligere forsterke dette

Ved at de aller fleste nemndene ikke lenger er knyttet til kun en kommune vil det være naturlig å holde møtene på ligningskontoret
Dermed slipper man den reisingen som i dag kan være et problem

Ved at flere kommuner samles i felles nemnder beholder man den effekten som utvalget understreket med at alle nemnder har såpass omfattende arbeidsmengde at man får et bredere og bedre erfaringsgrunnlag og mer enn kun et møte i året eller lignende

Forslaget sikrer at alle kommuner blir representert i nemndene
Dermed får man inn lokalkunnskap fra alle deler av distriktet

Noen kommuner er så store at de minst bør ha 3 medlemmer i nemnda
Hvor grensen skal gå kan være skjønnsmessig, men her den lagt på 40 000 innbyggere

Ved at hver kommune velger to medlemmer sikrer man også politisk bredde
Så godt som alle kommunestyrer er delt i en flertallsgruppering (som oftest har valgt ordføreren) og et mindretall/opposisjon
Det er avgjørende at begge disse grupperingene er representert i nemnda
Ut fra de alminnelig prinsippene i formannskapsloven vil det være naturlig for et kommunestyre å velge en representant fra hver leir
Siden arbeidet i nemnda ikke er partipolitisk er styrkeforholdet mellom grupperingene av mindre betydning

På denne måten beholder man ordningen med at nemndsmedlemmene utgår fra de folkevalgte i hver kommunene

Med to representanter vil det også være naturlig at man i hver kommune samordner det slik at det velges en kvinne og en mann
Dermed løses kjønnsfordelingen av seg selv

Selv om man er vant til å ha 5 medlemmer i nemndene er det intet som sier at dette tallet er riktigere enn andre
Nemnder med tre kommuner får 7 medlemmer og med 4 kommuner blir det 9
Dette er et tall som man finner i en rekke andre kommunale utvalg og komiteer

Man kan ikke se at et slikt antall vil gjøre ligningsnemnda vesentlig mer tungrodd enn dagens størrelse
På plussiden kommer at med flere medlemmer styrker man så vel lokalkunnskapen som øvrig erfaringsbredde i nemnda

Omkring 7 (pluss/ minus) skal visstnok være en ideell størrelse for en slik arbeidsgruppe

To over idealet sprenger derfor ikke denne normen

Ved at nemndsmedlemmenes valgperioder overlapper hverandre vil det til enhver tid sitte folk med en viss erfaring og kunnskap
 Man slipper den situasjonen vi i dag ofte ser med at ingen eller kun ett medlem sitter over fra en periode til den neste og at man må starte nærmest "med blanke ark"

Det betyr på den annen side at de kommunene som velger sine representanter i "utakt" med kommunevalgene i to år vil være representert med medlemmer som er valgt av det forrige kommunestyret
 Til gjengjeld vil medlemmene det selv har valgt bli sittende i to år etter at nytt kommunestyre har tiltrådt
 Som nevnt er det viktige at begge fraksjoner er representert i nemnda
 Dermed blir det ikke så viktig om mindretallet er kommet i flertall i et mellomliggende valg eller omvendt
 "Etterslepet" vil først og fremst få betydning der en kommune skal velge et medlem i tillegg til de ordinære to eller der det har vært partiforflytninger mellom flertalls- og mindretalls-konstellasjonene
 Denne mulige ulempen er liten i forhold til alle fordelene med en "rullerende" nemnd

De 99 distriktene er såpass ulike at det er vanskelig å ha oversikt over hvordan ovennevnte forslag vi slå ut i hvert enkelt tilfelle
 Man foreskår derfor en "sikkerhetsventil" hvor det kan gis særordning dersom resultatet i det enkelte distrikt blir for uhensiktsmessig

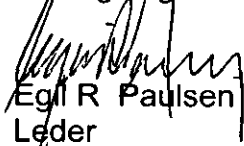
V. OVERLIGNINGSNEMNDENES FREMTID

Man har foreløpig ikke utredet hva som skal skje med overligningsnemnda
 Dette er noe utilfredstillende fordi overligningsnemndas fremtid har stor og direkte betydning for hva som bør gjøres med ligningsnemndene

Mens man etter i vanlige forvaltningssaker (forvaltningsloven) har en administrativ klageinstans har man etter ligningsloven to klageinstanser
 Dett er til del historisk begrunnet ettersom ligningsnemndene tidligere hadde det formelle ansvaret for den ordinære ligning og dermed ikke var rene klageorganer

Uten å gå nærmere inn i problematikken kan mye tyde på at det også i ligningsforvaltningen skulle være tilstrekkelig med en ordinær klageinstans
 Noe som vil føre til at dagens overligningsnemnd faller bort

Med hilsen
 For Ligningsutvalget


 Egil R. Paulsen
 Leder

Tore E. Brath (sign)
 Styremedlem

Øystein Bauge (sign)
 Styremedlem