



# En gjennomgang av regelverket som gjelder for nemndsstrukturen – del 1

Dokumentansvarlig: Katharina Kvitvik  
Dato opprettet: 15. mai 2002  
Dato sist endret: 17. mars 2003  
Arkivreferanse: 2002/02886- FP/PE-012.1  
Versjon: Endelig

# Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING .....	1
1.1	Bakgrunn .....	1
1.2	Mandat .....	2
1.2.1	Gruppens oppgaver og mål .....	2
1.2.2	Deltakere i gruppen .....	3
1.2.3	Fremdriftsplan .....	3
1.3	Gruppens kommentarer til mandatet .....	3
1.4	Historisk utvikling .....	4
1.4.1	Nemndene .....	4
1.4.2	Takstutvalg .....	6
2	KORT SAMMENDRAG AV RAPPORTEN .....	7
3	SITUASJONEN ETTER NY ORGANISERING AV LIGNINGSFORVALTNINGEN (OAL) .....	8
3.1	Dagens situasjon .....	8
3.1.1	Gjeldende rett .....	8
3.1.2	Utfordringer ved dagens løsning .....	8
3.1.3	Erfaringsinnhenting og statistikk over behandlede endringssaker i nemndssystemet .....	8
3.2	Behandlede endringssaker i nemndssystemet – statistikk .....	9
3.2.1	Landsstatistikk over behandlede endringssaker i nemndssystemet .....	9
3.2.2	Oppgaver fra de tilskrevne ligningskontorene .....	9
3.3	Noen kommentarer til statistikk i punkt 3.2 .....	11
3.4	Erfaringer fra ligningskontor .....	12
3.5	Alternative løsninger .....	14
3.6	Gruppens vurderinger av de alternative løsningene .....	14
3.6.1	Innledning .....	14
3.6.2	Gruppens vurderinger .....	15
4	TAKSTUTVALGENE .....	19
4.1	Gjeldende rett .....	19
4.2	Erfaringer fra ligningskontor .....	19
4.3	Vurdering av ordningen .....	19
5	ALTERNATIVE FORSLAG TIL OPPNEVNING AV LEDER OG MEDLEMMER AV NEMNDER SOM OMFATTER MER ENN EN KOMMUNE .....	21
5.1	Gjeldende bestemmelse .....	21
5.2	Drøfting av kriterier for sammensetting av nemnder som omfatter flere kommuner... ..	22
5.2.1	Noen lovgitte rammer .....	22
5.2.2	Alternative utvalgskriterier .....	23
5.3	Alternative metoder for oppnevning .....	24
5.3.1	Fylkestinget tillegges kompetanse til å oppnevne de lokale nemndene .....	24
5.3.2	De berørte kommuner inngår avtale om nemndenes sammensetning .....	25
5.3.3	Administrativ oppnevning av de lokale nemndene .....	25
5.3.4	Gruppens vurdering .....	25
6	GRUPPENS ANBEFALINGER .....	26
6.1	Nemndsstrukturen .....	26
6.2	Takstutvalgene .....	26
6.3	Oppnevning av nemndene .....	26
7	FORSLAG TIL LOVENDRINGER .....	27
7.1	Ligningsloven .....	27
7.1.1	§ 2-1 Lokale ligningsmyndigheter .....	27
7.1.2	§ 7-3 Takstutvalg i kommunen .....	27
7.2	Merknader til endringsforslagene i ligningsloven .....	27

# 1 INNLEDNING

## 1.1 Bakgrunn

Ligningsloven § 2-1 nr. 1 ble endret ved lov 15. desember 2000 nr. 92. Før endringen lød bestemmelsen slik:

*”For hver kommune skal det være et statlig ligningskontor, en ligningsnemnd, en overligningsnemnd og et takstutvalg. I særtilfelle kan flere ligningskontor ledes av en felles ligningssjef.”*

Rent praktisk innebar ordningen at det var et ligningskontor, en ligningsnemnd og en overligningsnemnd for hver kommune. Ligningskontoret var normalt lokalisert i den enkelte kommune.

Organiseringen av den lokale ligningsforvaltningen har i hovedsak vært uendret siden ligningsforvaltningen ble statlig i 1965. Kommunesammenslåinger i perioden etter 1965 har resultert i enkelte større kontor. Videre er det etablert et eget ligningskontor på Svalbard. Organisasjonsstrukturen var preget av mange og små kontorer.

Behovet for å gjennomgå organiseringen av ligningsforvaltningen ble tatt opp av Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite i forbindelse med komiteens behandling av Riksrevisjonens undersøkelse av ti ligningskontorers praktisering av behandlingsnivåene i ligningen for inntektsåret 1993. Undersøkelsen avdekket svakheter ved ligningskontorenes virkemåte som kunne true skattesystemets effektivitet og legitimitet.

Med bakgrunn i Stortingets behandling av nevnte sak, ba Finansdepartementet Skattedirektoratet foreta en gjennomgang av organiseringen av ligningsforvaltningen mv. Formålet med gjennomgangen skulle være å vurdere hvordan ressursene i skatteetaten kunne organiseres og utnyttes mest mulig effektivt.

Direktoratets utredning som departementet sluttet seg til, anbefalte å omorganisere ligningskontorene slik at enkelte av de lokale kontorene ble slått sammen til større enheter. Dette ble bl.a. begrunnet med at organisasjonsstrukturen var preget av mange og små kontorer, som driftsmessig var meget sårbare og relativt mer kostbare enn større enheter. Organiseringen virket sterkt begrensende på muligheten for å utvikle kompetanse og fagmiljøer som kunne ivareta nødvendige krav til kvalitet og effektivitet i arbeidet. Større kontorer gir også større fleksibilitet i utnyttelse av ressursene.

Stortinget fulgte utredningens anbefaling slik at bl.a. ligningsloven ble endret. Ovennevnte bestemmelse lyder i dag slik:

*”De lokale ligningsmyndigheter består av ligningskontor, ligningsnemnd, overligningsnemnd og et takstutvalg. Organiseringen av ligningskontorene bestemmes av departementet.”*

Man valgte å anvende den såkalte ”distriktsmodellen”, dvs. de tidligere ligningskontorene ble gruppert i enheter med alt fra en til åtte kommuner. Hver enhet er nå ett ligningskontor med ett distriktskontor (hovedkontor) og ev. etatskontor og kontor med etatsfunksjoner avhengig av størrelse og beliggenhet.

Omorganiseringen av ligningskontorene berørte ikke ligningsnemndenes, overligningsnemndenes og takstutvalgenes antall og stedlige kompetanse. Ved en samtidig lovendring ble imidlertid ligningsnemndene endret til å være rene klage- og overprøvingsorganer. Etter omorganiseringen er det fortsatt de lokale lignings- og overligningsnemnder for den enkelte kommune som er kompetent myndighet i forhold til endringer og klagesaker knyttet til ligningen i kommunen.

Etter omorganiseringen har vi 99 distrikter med hvert sitt ligningskontor, og 435 ligningsnemnder og overligningsnemnder. Dette medfører at svært mange av ligningskontorene må forholde seg til flere nemnder på hvert nivå. Dette innebærer flere administrative og faglige utfordringer for etaten.

Det vises i den forbindelse til at vi etter omorganiseringen har:

6 kontorer som omfatter 8 kommuner  
9 kontorer som omfatter 7 kommuner  
16 kontorer som omfatter 6 kommuner  
19 kontorer som omfatter 5 kommuner  
15 kontorer som omfatter 4 kommuner  
14 kontorer som omfatter 3 kommuner  
11 kontorer som omfatter 2 kommuner  
9 kontorer som omfatter 1 kommune

På bakgrunn av dette ønsket Skattedirektoratet å sette ned en gruppe som skulle se på organiseringen av nemndsstrukturen på lokalt plan etter ny organisering av ligningsforvaltningen (OAL).

Etter at gruppen var satt ned og hadde startet sitt arbeid, mottok Skattedirektoratet et brev fra Finansdepartementet datert 27. januar 2003. Departementet viste til den nedsatte gruppen, og kom med et nytt mandat for gruppen.

## 1.2 Mandat

### 1.2.1 Gruppens oppgaver og mål

Finansdepartementets mandat er delt inn i to deler. Denne rapporten forholder seg til mandatets del 1, som lyder som følgende:

”OAL har reist et behov for å vurdere nemndsstrukturen på nytt. Både hensynet til en effektiv utnyttelse av etatens ressurser og hensynet til en ensartet behandling av de skattyterne som sogner til et ligningskontor, tilsier en gjennomgang av denne strukturen.

Finansdepartementet ber Skattedirektoratet foreta en slik gjennomgang, og utarbeide en vurdering med eventuelle forslag til ny nemndsstruktur. Vi er kjent med at et slikt arbeid allerede er satt i gang, og forutsetter at det fullføres i henhold til dette brevet. Direktoratet anmodes i den forbindelse også om å utarbeide forslag til eventuelle endringer i ligningsloven. Både forslag til strukturendringer og forslag til lovendringer bør være egnet til å sendes på høring.

Viktige og vanskelige spørsmål som må vurderes i den forbindelse gjelder nemndenes tilknytning til den enkelte kommune og innslaget av folkevalgt representasjon i nemndene.

Prinsippet om at ligningsavgjørelser (fortsatt) kan bringes inn for klageinstanser hvis personell er uavhengige av fagetaten, legges imidlertid som en premiss for gjennomgangen.”

### **1.2.2 Deltakere i gruppen**

Fra ligningskontorene:  
Liv Årvik, Kristiansand likningskontor

Fra Skattedirektoratet, avdeling styring og utvikling:  
Ragnar Grina, FS/ STY

Fra Skattedirektoratet, stab:  
Finn Monrad-Hansen, SD/STAB-RET

Fra Skattedirektoratet, avdeling person:  
Katharina Kvitvik, FP/PE

Gruppen ledes av Katharina Kvitvik og rapporterer til Avdeling Person.

### **1.2.3 Fremdriftsplan**

- □ Gruppen startet sitt arbeid 14. mai 2002.
- □ Gruppen ga en statusrapport til ledelsen i Avdeling Person 30. september 2002.
- Gruppen skal levere en sluttrapport til Avdeling Person, seksjon for personbeskatning og folkeregistrering, innen medio mars 2003.
- Skattedirektoratet er bedt om å presentere forslag til eventuelle endringer innen utgangen av mars 2003.

## **1.3 Gruppens kommentarer til mandatet**

Problemstilling som reises i mandatet ble reist allerede under OAL-prosessen. Spørsmålet ble imidlertid ikke forelagt Stortinget da OAL-saken var oppe til behandling fordi det var ønskelig å få fastsatt organiseringen av ligningskontorene først. Med den organisering av ligningskontorene som nå er gjennomført, har flere ligningskontor opp til åtte kommuner å forholde seg til. Det vil si at kontoret skal forholde seg til åtte ulike ligningsnemnder og overligningsnemnder. Det sier seg selv at dette reiser spørsmål av så vel administrativ som økonomisk og faglig art. I tillegg vil dette hindre den forutsatte effektiviseringsgevinsten ved kontorene, og det vil også kunne innebærer en reell risiko for ulik behandling av skattytere som lignedes ved samme kontor.

Gruppen forstår mandatet slik at del 1 omfatter ligningsnemndene og overligningsnemndene.

På denne bakgrunn mener gruppen at det snarest mulig er viktig å få en avklaring på om det fortsatt skal være egne nemnder for hver kommune, eller om det er mulig å komme frem til en mer rasjonell ordning med en ligningsnemnd og en overligningsnemnd knyttet til hvert ligningskontor.

I mandatet bes det om en vurdering av innslaget av folkevalgt representasjon i nemndene. I vedlegg 2 til Ot. prp. nr. 1 (2000/2001) har Skattedirektoratet uttalt følgende:

*”Skattedirektoratet ser det som meget verdifullt at en så viktig samfunnsfunksjon som skatteforvaltning er gjenstand for demokratisk kontroll gjennom folkevalgte nemnder. Det er*

*imidlertid viktig at denne kontrollen gis et mest mulig rasjonelt og reelt innhold tilpasset den virkelighet som foreligger.*” Gruppen legger i denne sammenheng dette til grunn, og mener en nærmere vurdering av ”innslaget av folkevalgt representasjon i nemndene” naturlig foretas i forbindelse med den bredere gjennomgang av nemndenes rolle og organisering, som skal gjøres i henhold til del 2 i mandatet.

Gruppen har i tillegg funnet det hensiktsmessig å vurdere ordningen med lokale takstutvalg i denne rapporten, da disse også er en del av den lokale ligningsforvaltningen. Ordningen med lokale takstutvalg er ikke nevnt i Finansdepartementets mandat av 27. januar 2003, men var en del av gruppens opprinnelige mandat.

De særlige regler som gjelder for nemndene ved sentralskattekontorene faller etter gruppens oppfatning utenfor mandatets del 1.

## 1.4 Historisk utvikling

### 1.4.1 Nemndene

Utgangspunktet for vår nåværende ligningsforvaltning er de kommunale skattelover for landet og for byene av 15. april 1882. Etter disse lover skulle den del av de kommunale utgifter som ikke ble dekket ved eiendomsskatt, ”fordeles” på de skattepliktige som kommuneskatt på formue og inntekt av en valgt ”Ligningskommisjon”. Fordelingen skjedde i form av en samlet ”Ligningsforretning”.

Den enkelte skattyter kunne klage til Ligningskommisjonen over at han eller noen annen var satt for høyt eller for lavt i formue, inntekt eller skatteklasse. De klager som ikke ble imøtekommet skulle sendes ”Overligningskommisjonen” til endelig avgjørelse.

Da det i 1892 ble innført skatt til staten av formue og inntekt, ble statsskatteligningen bygd på den kommunale ligning. Ved loven ble det gjennomført en administrativ samordning av kommunenes og statens interesser ved at både valgte ombudsmenn og statstjenestemenn skulle medvirke i ligningsarbeidet og i den overordnede kontroll med dette. Ansettelsene ble truffet uten grunnlag i noen oppgaveplikt fra skattyterne og på mer eller mindre skjønnsmessig grunnlag.

Skattelovene av 18. august 1911 innførte plikt til å inngi selvangivelse og næringsoppgave (for jordbruksnæring), og man fikk detaljerte regler om hva som skulle regnes som skattepliktig bruttoformue og –inntekt, fradragsposter mv. Kontrollmulighetene var imidlertid temmelig begrenset, og det måtte i stor utstrekning fortsatt bygges på skjønn, særlig for jordbruk, skogbruk og fiskeri.

Ligningskommisjonen og overligningskommisjonen ble omdøpt til ligningsnemnd og overligningsnemnd. I tillegg fikk kommunestyret adgang til å velge et ligningsråd som behandlet selvangivelsene.

Etter hvert fikk man en rekke reformer som la grunnlaget for en utvikling frem mot den forvaltningsordning som vi har i dag. Ved en lovrevisjon av 30. juni 1955 ble de tidligere ”forretningsførere” til ”ligningssjefer”, og de fikk lovbestemt plikt og rett til å forberede ligningen og utarbeide forslag til ligningsansettelser for alle skattepliktige i distriktet. Man fikk en – fátallig – ligningsnemnd i stedet for de tidligere ligningsnemnder, -råd og utvalg. I tillegg ble lokale takstutvalg påbudt i alle distrikter. Ligningsarbeidet ble av hensyn til forskuddsordningen bundet til en noenlunde fastlagt årlig tidsplan, og det ble organisert ligningskontorer i alle kommuner.

---

Staten overtok de kommunale ligningskontorene og folkeregistrene fra 1. januar 1965 (for Oslo, fra 1. mai 1968), jf. endringslov av 21. juni 1963.

Departementet la etter hvert frem utkast til ny lov om skatteligning, jf. Ot. prp. nr. 29 (1978-79). Her la departementet til grunn at ligningskontorets oppgave skal være å forberede ligningen og avgjøre de spørsmål som ikke forelegges ligningsnemnda, se ovennevnte Ot. prp. side 25.

Departementet foreslo en bestemmelse, jf. § 2-1 nr. 1, som lød slik:

*”For hver kommune skal det være et statlig ligningsskontor, en ligningsnemnd, en overligningsnemnd og et takstutvalg. I særlige tilfeller kan flere ligningskontor ledes av en felles ligningssjef.”*

Denne lovteksten ble vedtatt, og har stått uendret frem til den ble endret ved lov av 15. desember 2000 nr. 92.

Ligningskontoret skulle nå forberede alle saker og utarbeidet ligningssjefens forslag til ligning og klageavgjørelser. Utligningen av direkte skatter mv. skulle formelt sett foretas av ligningsnemnda, der ligningssjefen var lovbestemt medlem frem til 1. januar 1993. Klager over ligningen skulle behandles av folkevalgte organer, i første instans ligningsnemnda og i annen instans overligningsnemnda hvor ligningssjefen ikke var medlem.

Hvis det oppstod spørsmål om å endre et vedtak fra ligningskontoret eller ligningsnemnda i endringssak, ville det normalt være overligningsnemnda som måtte treffe vedtaket. Også i disse tilfellene ville saken bli forberedt av ligningskontoret. Departementet ønsket ikke å gi ligningskontoret adgang til å treffe vedtak, verken lovfestet eller ved delegasjon fra overligningsnemnda.

Departementet foreslo derfor en bestemmelse i § 8-4 som lød slik:

*”1. Ligningskontoret treffer alle avgjørelser vedrørende ligningen som ikke i lov eller forskrift er lagt til annen ligningsmyndighet.*

*2. Ligningskontoret skal legge fram for ligningsnemnda til avgjørelse*

*a. saker om tilleggsskatt etter §§ 10-2 til 10-4,*

*b. saker som ligningssjefen er ugild til å avgjøre etter § 3-8,*

*c. saker om ligning av ligningsnemndas medlemmer og varamenn og tjenestemenn ved ligningskontoret, samt deres ektefeller og barn under 17 år og*

*d. saker som nemnda ber om å få seg forelagt.*

*3. Ligningskontoret skal så vidt mulig legge fram for ligningsnemnda til avgjørelse*

*a. saker om å fravike retningslinjer eller veiledende satser som er fastsatt av overordnet myndighet og*

*b. saker om skjønnsmessig fastsetting hvor det ikke foreligger retningslinjer m.v. som nevnt under a.*

*4. Ligningskontoret kan legge fram for ligningsnemnda til avgjørelse andre saker enn de som er nevnt i nr. 2 eller nr. 3 når det finner grunn til det.”*

Ordningen med takstutvalg som skulle ha rent rådgivende oppgaver i skjønnsspørsmål, ble videreført.

Bestemmelsen i ligningsloven § 2-1 ble endret ved lov av 15. desember 2000 nr. 92.

Departementet foreslo i St. prp. nr. 1 (2000-2001), jf. Ot. prp. nr. 1 (2000-2001) side 73, at ligningsforvaltningen skulle omorganiseres etter den såkalte distriksmodellen. Modellen innebærer at de eksisterende ligningskontorene ble gruppert i distrikter, som kan bestå av en eller flere kommuner. Ligningskontoret dekker dermed et distrikt.

Omorganiseringen av ligningskontorene berørte ikke ligningsnemndenes og takstutvalgenes antall og stedlige kompetanse.

### **1.4.2 Takstutvalg**

De lokale ligningsmyndigheter består av ligningskontor, ligningsnemnd, overligningsnemnd og takstutvalg, jf. ligningsloven § 2-1 nr. 1. Takstutvalget skal bestå av en leder og to andre medlemmer som alle velges av kommunestyret. Kommunestyret kan velge flere medlemmer etter behov, jf. § 2-1 nr. 5. Etter ligningsloven § 7-3 skal takstutvalget i kommunen gi forslag til verdsetting etter anmodning fra ligningskontoret, ligningsnemnda eller overligningsnemnda.

Før ligningsloven ble satt i kraft, bestemte skatteloven § 80 nr. 3 at det for hver herredskommune skulle være to eller tre takstutvalg for faste eiendommer, ett for jordbruk, ett for skogbruk eller ett felles for jord- og skogbruk, og ett for andre eiendommer. Se Innstilling II fra Ligningsforvaltningsutvalget av 1961, side 28. Utvalgene skulle holde veiledende takster for ligningsnemnda i den utstrekning ligningsnemnda bestemte det. Videre skulle utvalgene holde veiledende takster til bruk for overligningsnemnda. I byene hadde ligningen stort sett bygget på takseringen for eiendomsskatt, men mangelen på takstutvalg i bykommunene med mye landbruk ble ansett som en ulempe.

I Ot. prp. nr. 29 (1978-79) ble det lagt til grunn at en betydningsfull del av de avgjørelsene som treffes under ligningen er av skjønnsmessig karakter. Det ble sett som viktig å finne frem til best mulig ordninger for å få skjønnsfastsettingene så gode som mulig. Dette fordi skjønnsmessige avgjørelser normalt ikke kan overprøves av domsstolene, samtidig som de kan ha stor betydning for skattyterne.

Det følger av Ot. prp. nr. 29 (1978-79) at de spesielle takseringsordningene (herunder; takstutvalg) har som hoveformål å skaffe best mulig faktiske opplysninger om det enkelte takstobjektet og om de pris- eller verdiforholdene som har betydning for skjønnet. Slike takster kan også bidra til ensartethet i skjønnene. Departementet la videre til grunn at selv om takstutvalgene bare hadde veiledende oppgaver, ville de få stor innflytelse på ligningen av den enkelte skattyter. Takstutvalgenes kompetanse ble også utvidet slik at den ikke lenger er begrenset til verdsettelse av fast eiendom, selv om dette fortsatt skulle være hovedoppgaven.

Departementet uttalte at det måtte være rom for nødvendig variasjon mellom kommunene mht. takstutvalgenes antall og oppgaver.



## 2 KORT SAMMENDRAG AV RAPPORTEN

Gruppen er bedt om å vurdere den lokale nemndsstrukturen etter ny organisering av ligningsforvaltningen (OAL), og gruppen foretar i denne rapporten en vurdering av dagens ordning med en ligningsnemnd og en overligningsnemnd i hver kommune.

Det ble som utgangspunkt antatt at denne organiseringen skaper både faglige og administrative utfordringer for ligningskontorene fordi hvert ligningskontor etter OAL omfatter fra en til åtte kommuner. For å undersøke hvilke utfordringer ligningskontorene eventuelt møter valgte gruppen å innhente erfaringer fra et utvalg på 24 ligningskontor. Kontorene representerer ulike distrikter fra hele landet, og omfatter til sammen 123 kommuner av ulik størrelse. Erfaringene refererer seg til perioden 1. mars 2002 til 31. desember 2002.

De aktuelle kontorene ble bl.a. bedt om noen tallopplysninger, og gruppen har på bakgrunn av de opplysningene som kom inn utarbeidet noe statistikk. I tillegg til rene tallopplysninger, har ligningskontorene kommentert aktuelle problemstillinger knyttet til dagens ordning (se rapportens punkt 3.1 – 3.4).

Gruppen har i sin vurdering av ordningen sett hen til de erfaringene som ligningskontorene har gjort seg. Momentene som har vært vurdert av gruppen er administrative meromkostninger ved at de fleste ligningskontorene må forholde seg til flere lignings- og overligningsnemnder, rasjonell bruk av nemndsmedlemmenes tid, andre økonomiske kostnader, forholdet til skatteetatens serviceerklæring, nemndenes faglige kompetanse, ulik praksis i nemndene, behovet for lokalkunnskap og opplæring av nemndsmedlemmer (punkt 3.6).

Ved behandlingen av del 1 i mandatet er det etter gruppens oppfatning to alternative løsninger det er naturlig å velge mellom. Den første er å fastholde dagens ordning, med en lignings- og en overligningsnemnd i hver kommune. Den andre løsningen er å ha en lignings- og en overligningsnemnd for hvert ligningskontor. Etter en helhetsvurdering av ovennevnte momenter mener gruppen at den beste løsningen vil være å ha en lignings- og overligningsnemnd for hvert ligningskontor.

I rapportens punkt 5 har gruppen pekt på alternative måter å oppnevne leder og medlemmer av nemndene på. Etter en vurdering av disse alternativene mener gruppen at det er mest praktisk at nemnder som omfatter flere kommuner, oppnevnes av fylkestinget.

Gruppen har i tillegg vurdert ordningen med lokale takstutvalg. Det fremkom etter erfaringsinnhentingene at takstutvalgene kun har vært brukt i 5 av de i alt 123 kommunene som er omfattet av undersøkelsen. Etter en vurdering der gruppen bl.a. har sett hen til formålet med ordningen, alternativer som finnes for taksering, samt hensiktsmessigheten i å oppnevne et utvalg som stort sett ikke er brukt, konkluderer gruppen med at ordningen bør oppheves (punkt 4).

Rapporten avsluttes med forslag til regelendringer i tråd med gruppens anbefalinger (punkt 6 og 7).

## **3 SITUASJONEN ETTER NY ORGANISERING AV LIGNINGSFORVALTNINGEN (OAL)**

### **3.1 Dagens situasjon**

#### **3.1.1 Gjeldende rett**

De lokale ligningsmyndigheter består av ligningskontor, ligningsnemnd, overligningsnemnd og takstutvalg. Ligningskontorene er statlige og kan omfatte en eller flere kommuner. Finansdepartementet bestemmer organiseringen av ligningskontorene, jf ligningsloven § 2-1 nr. 1.

Ved lovendring 15. desember 2000 nr. 92 ble ligningsnemndene gjort om til rene klageorganer, og ligningskontorene treffer alle avgjørelser vedrørende ligningen.

Ligningskontorets avgjørelse under ligningen kan således påklages til ligningsnemnda og deretter overligningsnemnda, jf. ligningsloven § 9-2.

Nemndene behandler også saker som er tatt opp av de respektive kontorene etter ligningsloven § 9-5. Når en sak er tatt opp, og behandlet i den aktuelle nemnden, kan avgjørelsen påklages så langt ligningsloven § 9-2 gir hjemmel til det.

Ligningskontoret skal forberede sakene som skal avgjøres av de lokale nemndene.

Takstutvalget i kommunen skal gi forslag til verdsetting etter anmodning fra ligningskontoret, ligningsnemnda eller overligningsnemnda, jf. ligningsloven § 7-3.

#### **3.1.2 utfordringer ved dagens løsning**

I dag er organiseringen av ligningskontorene slik at landet er delt inn i 99 distrikter, og hvert distrikt har ett ligningskontor. Distriktene dekker fra en til åtte kommuner, jf. oversikten i rapportens punkt 1.1.

Nemndene og de lokale takstutvalgene er imidlertid knyttet opp til den enkelte kommune slik at det velges en ligningsnemnd, en overligningsnemnd og et takstutvalg i hver kommune. Inkludert Svalbard er det således 435 ligningsnemnder og overligningsnemnder. Det er i denne sammenheng grunn til å merke seg at 204 kommuner eller 47 prosent av landets kommuner har mindre enn 4.000 innbyggere. Hele 90 prosent av alle landets kommuner har mindre enn 20.000 innbyggere. Dette innebærer flere administrative og faglige utfordringer for etaten.

#### **3.1.3 Erfaringsinnhenting og statistikk over behandlede endringssaker i nemndssystemet**

Gruppen har innhentet statistikk over antall behandlede endringssaker i nemndssystemet for de fire siste inntektsårene, se nedenfor i punkt 3.2.1.

I tillegg rettet gruppen i brev av 1. oktober 2002 en henvendelse til alle landets fylkesskattekontor for å innhente erfaringer med nemndsarbeidet etter OAL fra et representativt utvalg ligningskontor. Statistikken i punkt 3.2.2 bygger på tilbakemelding fra

23 ligningskontorer som representerer ulike distrikter fra hele landet. De aktuelle ligningskontorene omfatter til sammen 115 kommuner av ulik størrelse.

## 3.2 Behandlede endringssaker i nemndssystemet – statistikk

### 3.2.1 Landsstatistikk over behandlede endringssaker i nemndssystemet

	1999	2000	2001	2002
Antall endringssaker til behandling	59387	61229	54850	57814
Herav antall saker til overligningsnemnd	5800	5350	5500	4800
Til behandling i likningsnemnd	53587	55879	49350	53014

### 3.2.2 Oppgaver fra de tilskrevne ligningskontorene

Innbyggere per kommune	Antall undersøkte kommuner	Møter i gjennomsnitt per kommune i tiden 01.03.02 – 31.12.02		Saker nemdsbehandlet i samme tidsrom	
		LN	OLN	LN	OLN
0 – 1.000	9	0,66	0,33	1,22	0,55
1.001 – 2.000	19	0,89	0,47	5,32	0,95
2.001 – 3.000	17	1,52	0,76	8,47	2,18
3.001 – 4.000	11	1,55	0,91	12,73	3,55
4.001 – 5.000	7	1,14	0,86	11,28	2,14
5.001 – 10.000	28	1,68	0,96	25,14	4,93
10.001 – 20.000	13	3,00	1,69	61,00	16,54
20.001 – 40.000	7	3,43	1,86	80,71	19,43
40.001 – 100.000	4	5,50	4,00	205,25	49,25

Oversikt over møter i ligningsnemnd (LN) og overligningsnemnd (OLN) fordelt etter antall saker behandlet per møte

Folketall i kommunen	1 sak		2 – 5 saker		6 - 10 saker		11 - 20 saker		Over 20 saker	
	LN	OLN	LN	OLN	LN	OLN	LN	OLN	LN	OLN
0 – 1.000	2	2	4	1	0	0	0	0	0	0
1.001 – 2.000	0	3	8	6	8	0	1	0	0	0
2.001 – 3.000	0	3	16	9	7	1	3	0	0	0
3.001 – 4.000	1	2	5	5	6	3	4	0	1	0
4.001 – 5.000	0	2	1	4	3	0	4	0	0	0
5.001 – 7.000	1	1	3	9	9	5	6	0	7	0
7.001 – 10.000	0	0	1	8	6	2	8	2	6	0
10.001 – 20.000	0	1	2	3	7	8	14	9	16	1
20.000 – 40.000	2	0	1	2	3	4	3	7	15	0
over 40.000	2	0	0	2	0	7	3	6	17	1

Opplysningene viser videre at i de 115 undersøkte kommunene var det ikke avholdt møter i perioden 01.03 – 31.12 i 14 ligningsnemnder og 39 overligningsnemnder. 79 pst. av disse ligningsnemndene og 62 pst. av overligningsnemndene vedrører kommuner med mindre enn 4.000 innbyggere.

Et sammendrag av tallene ovenfor viser klart forskjellen på små, mellomstore og større kommuner med hensyn til saksmengde per møte.

**For møter med 5 eller færre saker til behandling viser de mottatte opplysningene:**

- 49 møter eller 24 pst. av møtene i ligningsnemndene.  
Herav:
  - 36 møter dvs. 74 pst. gjaldt kommuner med mindre enn 4.000 innbyggere.
  - 42 møter dvs. 86 pst. gjaldt kommuner med mindre enn 10.000 innbyggere.
- Opplysningene viser videre at saksmengden var så lav i:
  - 54 pst. av ligningsnemndsmøtene i kommuner med mindre enn 4.000 innbyggere.
  - 35 pst. av ligningsnemndsmøtene i kommuner med mindre enn 10.000 innbyggere.
- 63 møter eller 53 pst. av møtene i overligningsnemndene.  
Herav:
  - 31 møter dvs. 49 pst. gjaldt kommuner med mindre enn 4.000 innbyggere.
  - 55 møter dvs. 87 pst. gjaldt kommuner med mindre enn 10.000 innbyggere.
- Opplysningene viser videre at saksmengden var så lav i:
  - 89 pst. av overligningsnemndsmøtene i kommuner med mindre enn 4.000 innbyggere.
  - 81 pst. av overligningsnemndsmøtene i kommuner med mindre enn 10.000 innbyggere.
- For kommuner med mer enn 10.000 innbyggere viser tilbakemeldingene at saksmengden var så liten i 8 pst. av ligningsnemndenes møter og 16 pst. av overligningsnemndenes møter.

**For møter med 10 eller færre saker til behandling viser de mottatte opplysningene:**

- 98 møter eller 48 pst. av møtene i ligningsnemndene.  
Herav:
  - 57 møter dvs. 58 pst. gjaldt kommuner med mindre enn 4.000 innbyggere.
  - 81 møter dvs. 83 pst. gjaldt kommuner med mindre enn 10.000 innbyggere.
- Opplysningene viser videre at saksmengden var så lav i:
  - 86 pst. av ligningsnemndsmøtene i kommuner med mindre enn 4.000 innbyggere.
  - 67 pst. av ligningsnemndsmøtene i kommuner med mindre enn 10.000 innbyggere.
- 93 møter eller 78 pst. av møtene i overligningsnemndene.  
Herav:
  - 35 saker dvs. 38 pst. gjaldt kommuner med mindre enn 4.000 innbyggere.
  - 66 saker dvs. 71 pst. gjaldt kommuner med mindre enn 10.000 innbyggere.
- Opplysningene viser videre at saksmengden var så lav i:

- 100 pst. av overligningsnemndsmøtene i kommuner med mindre enn 4.000 innbyggere.
- 97 pst. av overligningsnemndsmøtene i kommuner med mindre enn 10.000 innbyggere.
- For kommuner med mer enn 10.000 innbyggere viser tilbakemeldingene at saksmengden var så liten i 20 pst. av ligningsnemndenes møter og 53 pst. av overligningsnemndenes møter.

### 3.3 Noen kommentarer til statistikk i punkt 3.2

**Tabellen i punkt 3.2.1** viser antall saker innsendt til behandling av ligning- og overligningsnemnd.

For saker til behandling i ligningsnemnd har ligningsnemnda, etter ligningslovens § 9-8, anledning til å gi ligningskontoret fullmakt til å treffe vedtak. Dette gjelder med unntak av saker om tilleggs-skatt etter §§ 10-2 til 10-4, endring til skade for skattytere av ligningsmyndighetenes skjønnsmessige fastsetting eller deres anvendelse av skattelovgivningen eller klage som gjelder vedtak truffet uten lovbestemt varsel til skattyter.

Skattedirektoratet har ikke oversikt over hvor stor del av sakene til ligningsnemnda som er delegert til ligningskontoret. Det er imidlertid grunn til å anta at praksis varierer fra kommune til kommune. Det er videre grunn til å anta at delegasjon er mer utbredt i større kommuner enn i kommuner som er relativt små.

**Opplysningene under punkt 3.2.2** omfatter et tidsrom på ti måneder. Gruppen legger til grunn at både ligningsnemnda og overligningsnemnda ordinært vil ha avviklet en klagebehandling innenfor dette tidsrommet. Det kan imidlertid ikke ses bort fra enkelte tidsmessige forskyvninger som følge av at de nye ligningskontorene har etablert seg i denne perioden.

De mottatte opplysningene viser at det går et markant skille både med hensyn til antall møter og antall saker for nemnder i kommuner med henholdsvis mer eller mindre enn 10.000 innbyggere. Tallene viser ikke hvilke restanser det er ved klagebehandling i de enkelte kommuner, men de indikerer at det vil ta lenger tid å få nemndsbehandlet en klage i en liten kommune enn i en stor. Videre gir opplysningene grunn til å anta at det vil være langt mer kostbart å sammenkalle en nemnd for å behandle noen få saker slik, vi ser i de mindre kommunene, enn i de større kommunene der en normalt har en større og bedre tilpasset saksmengde for hvert møte. Dette viser også at det er i de større kommunene saksmengden er så stor at nemndsmedlemmene får best mulighet til å bygge opp den kunnskap og erfaring de bør ha for å kunne utøve sin funksjon på en samfunnsmessig god måte.

Ved vurderingen av om det skal være en ligningsnemnd og en overligningsnemnd knyttet til hvert ligningskontor, er det i forhold til tallmaterialet ovenfor grunn til å merke seg den effektivitetsgevinst som ligger i at hele 78 av de nye ligningskontorene dekker distrikter med mer enn 20.000 innbyggere. I tillegg til Svalbard er det bare 2 kontorer som dekker distrikter med mindre enn 10.000 innbyggere.

## **3.4 Erfaringer fra ligningskontor**

I tillegg til de opplysninger fra ligningskontorene som det er redegjort for under punkt 3.2 og 3.3 ovenfor, har flere av kontorene kommentert aktuelle problemstillinger rundt den nåværende organisering av nemnder og kontor.

### **3.4.1 Administrative meromkostninger**

Generelt går det frem av alle tilbakemeldingene at ligningskontorene påføres betydelig merarbeid og omkostninger ved å måtte forholde seg til flere lignings- og overligningsnemnder. Kontorene viser særlig til det økte tidsforbruk de påføres når de for inntil 16 ulike nemnder skal beramme møter, skaffe møtelokaler når møtene må holdes utenfor ligningskontoret, innkalle nødvendige varamenn, sortere, fordele og sende ut de saker som skal behandles av de respektive nemnder, holde oversikt over den kommunevise fremdrift, administrere møte- og reisegodtgjørelser og endelig være til stede og redegjøre for sakene på møtene.

Et ligningskontor som dekker 8 kommuner, har planlagt 31 nemndsmøter i 2003. Hvis det hadde vært felles nemnder for hele distriktet, antar kontoret det hadde vært tilstrekkelig med 6 – 7 møter. Det aktuelle kontoret påpeker at det bruker store ressurser på å reise ut til flere av kommunene for å holde nemndsmøter der. Ofte medgår da mesteparten av dagen til reising og behandling av 2 – 3 saker. Kontoret anslår at det minst vil bruke 50 dagsverk ekstra ved å måtte forholde seg til så mange nemnder.

Det anføres også at dagens nemndsstruktur gir en lite rasjonell utnyttelse av ressursene ved at det behandles relativt få saker i hvert møte og at samme informasjon og rettsbelæring må gis flere ganger når likeartede saker behandles av flere nemnder. Flere kontorer har også erfaring for at møter med få saker ofte tar like lang tid som møter med flere saker uten at det påvirker innholdet av vedtakene.

Det påpekes at det er vanskelig og dyrt å ha mange nemndsmøter rundt i distrikter med lange reiseavstander. For å spare utgifter har derfor noen kontorer latt de tidligere ligningssjefene som nå arbeider som rådgivere ved kontoret, ta seg av møtene med ”sine gamle nemnder”.

### **3.4.2 Rasjonell bruk av nemndsmedlemmenes tid**

Det er vist til at det kan være både byrdefullt og unødig tidkrevende for nemndsmedlemmer som blir innkalt til møter med få saker til behandling. De vil ofte måtte ta fri en hel arbeidsdag for å delta på et slikt nemndsmøte.

### **3.4.3 Andre økonomiske kostnader**

Flere kontorer viser til at mange møter med få saker på hvert møte blir kostbare å gjennomføre. Saksmengden for mange nemnder er av en slik størrelse at antall møter kunne vært redusert betydelig hvis det hadde vært felles nemnder for kontoret.

#### **3.4.4 Serviceerklæringens krav til behandlingstid**

I skatteetatens serviceerklæring sies det under punktet om klage på ligningen at ligningskontoret skal sende beskjed om saksbehandlingstiden innen tre uker og at ligningsnemnda skal behandle klagen innen tre måneder etter at klagefristen er ute.

Med den nåværende nemndsstrukturen mener mange kontorer det kan bli vanskelig å etterleve serviceerklæringens krav til behandlingstid. For mange kontorer påpekes det at ordningen vil medføre en flerdobling av antall nemndsmøter i forhold til om det var felles nemnder for hvert ligningskontor. Samtidig vil det føre til at det blir få saker til behandling på mange møter, særlig i de mindre kommunene.

Mange kontorer ser store problemer av så vel økonomisk som praktisk art om de skal etterleve serviceerklæringens krav til behandlingstid. Da det er svært kostbart å avholde mange møter med få saker, vil de tildelte budsjetter sette grenser. Dertil vil det oppstå praktiske problemer med å få avvirket alle nemndsmøtene innenfor de aktuelle tidsrammer med tre ordinære ligningsutlegg i året i hver kommune. For hvert av disse utleggene er klagefristen den samme i alle kommunene.

#### **3.4.5 Nemndenes faglige kompetanse**

Mange av ligningskontorene mener å ha erfaring for at en nemnd bør behandle en viss mengde saker i året for å opparbeide den nødvendige forståelse for nemndenes rolle og oppgaver samt kunnskap innen skatte- og ligningsforvaltningsrettslige spørsmål. For en rekke nemnder i de mindre kommunene når en ikke dette målet i dag. Det er derfor en utbredt oppfatning blant ligningskontorene at det vil føre til en klar kompetanseheving hos nemndsmedlemmene om det opprettes felles nemnder for hvert ligningskontor.

#### **3.4.6 Ulikheter i nemndenes behandling av saker**

Fra flere av ligningskontorene rapporteres det om store ulikheter i nemndenes behandling. Dette fører til store problemer både for skattyterne og ligningskontorene da like saker som behandles ved samme ligningskontor, får ulike avgjørelser fordi skattyterne bor i forskjellige kommuner. Det vises særlig til at nemnder i mindre kommuner hvor det ikke er møter så ofte, føler seg mindre bundet av formelle lover og bestemmelser.

Det fremholdes fra flere av kontorene at felles nemnder for samme kontor vil føre til større grad av likebehandling av skattyterne.

#### **3.4.7 Lokalkunnskap**

Tilbakemeldingene om nytten av "lokalkunnskap" hos nemndsmedlemmene er sprikende. Noen kontorer har ansett det som nyttig at nemndsmedlemmene har lokalkunnskap ved behandlingen av enkelte saker, mens andre kontorer har vist til at for mye lokalkunnskap kan føre til forskjellsbehandling. Et kontor påpeker at de enkelte nemndsmedlemmenes lokalkunnskap ikke nødvendigvis trenger å innebære høyere grad av rettssikkerhet for den enkelte skattyter. Det fremhever at lokalkunnskap tidvis kan innebære at vedkommende nemnd legger andre vurderingsmomenter til grunn for sitt beslutningsgrunnlag enn det som følger av rettsstillingen på området. Dette kontoret legger derfor til grunn at det er større mulighet for likebehandling av skattytere i større kommuner hvor medlemmenes kunnskap om de enkelte skattytere ikke eksisterer i like stor grad som i mindre kommuner.

### **3.4.8 Opplæring av nemndsmedlemmer**

Det meldes i liten grad om opplæring av nemndsmedlemmene etter gjennomføringen av OAL. Det er først ved valg av nye nemnder kontorene ser det som aktuelt å gjennomføre en ny generell opplæringsrunde. Det fremheves i den sammenheng at færre nemnder gir mulighet for bedre opplæring av nemndsmedlemmene.

### **3.4.9 Ligningskontorenes vurdering av å ha felles nemnder for kontoret**

Det uttrykkes et meget sterkt felles ønske fra ligningskontorene om å få en ligningsnemnd og en overligningsnemnd for hvert kontor. Ved siden av de økonomiske og arbeidsmessige besparelser dette vil gi etaten, fremheves det at en slik omlegging ikke vil svekke skattyternes rettssikkerhet, men derimot gi dem en raskere og mer enhetlig behandling.

## **3.5 Alternative løsninger**

Etter gruppens oppfatning er det ved del 1 av mandatet to alternative løsninger det er naturlig velge mellom. Den første er å fastholde dagens ordning, med en lignings- og overligningsnemnd i hver kommune. Denne løsningen innebærer at de fleste ligningskontor må forholde seg til flere lignings- og overligningsnemnder, se rapportens punkt 1.1.

Den andre løsningen er å ha en lignings- og overligningsnemnd for hvert ligningskontor. Denne løsningen vil innebære at hvert ligningskontor har en ligningsnemnd og en overligningsnemnd å forholde seg til som dekker de aktuelle kommunene i distriktet.

## **3.6 Gruppens vurderinger av de alternative løsningene**

### **3.6.1 Innledning**

Etter omorganiseringen i ligningsetaten har etaten 99 ligningskontor. Hvert kontor omfatter en eller flere kommuner. Hele 90 ligningskontor omfatter to eller flere kommuner. Når ligningskontorene omfatter flere kommuner må hvert kontor også forholde seg til en ligningsnemnd og en overligningsnemnd i hver kommune slik nemndene i dag er organisert.

Dette betyr i praksis at de 19 ligningskontorene som dekker 5 kommuner må forholde seg til 5 ligningsnemnder og 5 overligningsnemnder (se her oversikt over antall ligningskontor og kommuner i punkt 1.1). Dette medfører videre at disse 19 ligningskontorene har 50 nemndsmedlemmer å forholde seg til på hvert kontor. I tillegg kommer varamedlemmer.

For de 6 ligningskontorene som omfatter flest kommuner, det vil si 8 kommuner, så vil det si at det dreier seg om 8 ligningsnemnder og 8 overligningsnemnder, totalt 80 nemndsmedlemmer. I tillegg kommer varamedlemmer.

For skattyter betyr dette at han må forholde seg til ett ligningskontor som tidligere ved gjennomføringen av ligning, klage og endringssaker. Det forhold at 90 av dagens ligningskontor nå omfatter flere kommuner skal i utgangspunktet ikke ha noen betydning for skattyter ved klage eller behandling av endringssaker. Skattyter skal som før levere sin klage

til ligningskontoret som skal sørge for at klagen blir forberedt og deretter behandlet av lignings- eller overligningsnemnda i den kommune hvor skattyter er bosatt. Det samme gjelder endringssaker som følge av bl.a. bokettersyn.



### **3.6.2 Gruppens vurderinger**

#### **3.6.2.1 Saksbehandlingen**

Ved klage på ligningen gir skatteetatens serviceerklæring klare lovnader til skattyter. Det skal gis tilbakemelding til skattyter om saksbehandlingstiden innen tre uker, og klagen skal behandles innen tre måneder etter klagefristens utløp. Dette er et kvalitetskrav i skatteetaten som det er ønskelig å opprettholde uansett intern organisering og regelverk for øvrig.

Slik dagens situasjon er etter omorganiseringen av skatteetaten, er et stort antall nemnder involvert i klagebehandlingen. I praksis vil dette si at de ulike nemnder har ulikt antall saker til behandling. Som det fremgår av innhentede erfaringer fra ligningskontorene (punkt 3.2.2) er det de mindre kommuner som har få saker og få møter.

I mindre kommuner vil dette være enkelt å løse hvis klagene kommer inn samtidig i klageperioden. Det kunne da avvikles ett møte for å bli ferdig med klagebehandlingen. Klagene kommer imidlertid ikke inn samtidig. Det er egne klagefrister i august i forbindelse med utlegg av ligningen i juni og i oktober/november for utlegget i september og i november i forbindelse med utlegg av ligningen for selskapene.

I tillegg kommer det erfaringsvis inn klager utenom klagefristen.

Videre skal nemndene behandle endrings saker som følge av bokettersyn fra fylkesskattekontor, skatteoppkrever og ligningskontor, samt saker som ligningskontoret finner grunn til å ta opp av eget initiativ. Dette er saker som blir produsert gjennom hele årssyklusen. Internt er det egne frister for behandling av bokettersyn. Disse skal være behandlet i ligningsnemnd innen 12 måneder fra ettersynet starter.

Dette medfører at de sakene som skal behandles av nemndene kommer inn gjennom hele årssyklusen. For å overholde de interne fristene for behandling av bokettersyn og fristene som angitt i serviceerklæringen, må det nødvendigvis avholdes flere møter på ulike tidspunkter gjennom hele året.

I praksis viser det seg at dette ikke blir gjennomført, idet man av så vel praktiske som økonomiske årsaker som hovedregel ikke innkaller nemndene til møte med mindre det er et visst antall saker å behandle. Når vi ser på det tallmaterialet som er innhentet under punkt 3.2.2, fremgår det tydelig at kontorer med færre enn 10.000 innbyggere har få møter. Konsekvensen av dette er blant annet at det er risiko for ulik saksbehandlingstid i de ulike kommuner, også innen samme ligningskontor. Man kan da oppleve at saker faktisk blir liggende ferdig forberedt til behandling i nemnda i påvente av flere saker før det innkalles til nytt nemndsmøte.

I erfaringene fra ligningskontorene blir det påpekt at flere ligningskontor ser store problemer både økonomisk og praktisk med å etterleve serviceerklæringens krav til behandlingstider slik nemndene i dag er organisert.

En opprettelse av en felles nemnd for hvert likningskontor vil etter gruppens oppfatning gi større mulighet for hyppigere møter slik at kravene til saksbehandlingstid blir enklere å etterleve.

#### **3.6.2.2 Rettssikkerhetshensyn**

Nemndsbehandlingen representerer en sikkerhet for skattyter idet det er utenforstående som får innsyn i etatens saksbehandling og vedtak. Ligningskontoret er i dag involvert i tre ulike behandlingsnivåer på lokalt plan. Først er det ligningsbehandlingen under ordinær ligning, deretter forberedelse av klage til ligningsnemnda og til sist forberedelse av klage til overligningsnemnda.

Gruppen ser det som både ønskelig og nødvendig at nemndene kommer inn som utenforstående i klagebehandlingen. Dette skaper åpenhet omkring saksbehandlingen, samtidig som ligningsmyndighetene får verdifull generell tilbakemelding fra nemndene vedrørende saksbehandlingen og konkret tilbakemelding i enkeltsaker.

På bakgrunn av det materialet som er samlet inn (se punkt 3.2.2) i forbindelse med gruppens arbeid, er det imidlertid viktig å se på det erfaringsgrunnlag som nemndsmedlemmene får i sitt arbeid i nemndene. Det fremgår at det er stor forskjell mellom nemndene hvor mange møter som avholdes og hvor mange saker som behandles. Nemndene i de mindre kommunene får få saker til behandling og det vil ta lengre tid å bygge opp kompetansen og erfaringsgrunnlaget for disse nemndsmedlemmene. Dette innebærer i seg selv en økt risiko for ulik erfaring og kompetanse mellom nemndene og derav risiko for ulik praksis. Dette forholdet svekker den rettsikkerhetsgaranti som nemndsbehandlingen i realiteten skal være for skattyter.

Etter gruppens oppfatning vil nemndsmedlemmene i større enheter få flere møter og flere saker og dermed et bredere erfaringsgrunnlag. Dette medfører en kompetanseheving, og er i seg selv en ytterligere styrking av den rettsikkerhet som nemndene skal ivareta. Dette er også påpekt i tilbakemeldingene som er gitt fra ligningskontorene, jf. punkt 3.4.

### 3.6.2.3 Lokalkunnskap

Tradisjonelt har lokalkunnskapen vært tillagt stor betydning. Det vil si at det er lagt vekt på at nemndsmedlemmene har lokalkunnskap når skattyter får sin sak behandlet.

I denne sammenheng definerer gruppen lokalkunnskap som kjennskap til infrastruktur, geografi, næringsliv og samfunnsmonster for øvrig. Gruppen mener det bør ses bort fra kjennskap til enkeltskattytere. Dette er kunnskap som grenser opp mot det private, og er ofte tilfeldig og subjektiv.

Lokalkunnskap kan fortsatt være aktuelt i en viss utstrekning, men har ikke lenger samme betydning som tidligere. Informasjon om skattyters forhold og etatens bransjekunnskap vil i stor utstrekning være tilgjengelig gjennom etatens registre allerede under saksbehandlingen. Videre foreligger det i dag et omfattende og detaljert regelverk som skal sørge for at skattyters rettigheter ivaretas og at riktig behandling gjennomføres uavhengig av lokale forhold.

Ved den gjennomførte omorganiseringen av ligningskontorene til større enheter, ble det blant annet lagt vekt på distriktshensyn. Det vil si at man tok hensyn til hvilke kommuner som naturlig hørte sammen i distriktet. Lokalkunnskapen må derfor i stor utstrekning sies å være tilstede selv etter omorganiseringen til større enheter.

Medlemmene i lignings- og overligningsnemnd er underlagt ligningslovens regler om taushetsplikt. Dette er i utgangspunktet uproblematisk. Det er imidlertid eksempler på at skattyter kvier seg for å gi fullstendig informasjon i alle saker. Årsaken er at det i enkelte sammenhenger, for eksempel ved krav om fradrag for sykdomsutgifter, er svært sensitive opplysninger som gis til ligningskontoret. Dette kan føles som en ekstra belastning for

skattyter når saken skal behandles i en kommunal nemnd i et lite lokalsafunn, med medlemmer som kjenner og omgås skattyter til daglig.

Gruppen er av den oppfatning at hensynet til lokalkunnskap er godt ivaretatt, også om nemndene skal representere alle de aktuelle kommunene ligningskontorene omfatter.

#### **3.6.2.4 Habilitetsspørsmål**

Gruppen har ingen opplysninger som tyder på at habilitetsspørsmålet er noe omfattende problem. Det er imidlertid klart at større nemder, som dekker et større område, vil redusere muligheten for både formelle og uformelle habilitetsspørsmål.

Dette vil også redusere behovet for å innkalle varamedlemmer i slike saker.

#### **3.6.2.5 Ensartet praksis**

Dagens ordning med kommunale nemnder medfører svært ulik saksmengde og derfor ulik erfaring for nemdene. Det innhentede materiale (punkt 3.2.2) viser klart at det i mindre kommuner er relativt få saker og nemndene får derfor liten erfaring.

Det er grunn til å merke seg at flere av ligningskontorene har påpekt ulik praksis i nemndene, med de problemer dette medfører for en ensartet og korrekt ligningsbehandling, jf. punkt 3.4.

Ensartet praksis har også vært ett argument i omorganiseringen av ligningskontorene, idet en ønsket å utvikle bedre kompetanse og en større grad av spesialisering.

Omorganiseringen av kontorene til større enheter har bidratt til at man på ligningskontoret har større mulighet til å fange opp eventuell ulik praksis, og dermed forhindre dette ved nemndsbehandlingen. Uansett ligningskontorenes saksforberedelse, er det en risiko for ulik praksis når det er så vidt mange nemnder med ulikt erfaringsgrunnlag, som ikke er underlagt noen form for instruksjonsmyndighet.

#### **3.6.2.6 Opplæring av nemndsmedlemmene**

I dag får nemndsmedlemmene ordinært en innføring i de viktigste reglene ved oppnevningen av nye nemnder. Deretter er det noe forskjellig hvilken opplæring og oppfølging som gis nemndsmedlemmene.

Behovet for opplæring er imidlertid påpekt ved flere anledninger og det er et klart ønske om ytterligere fokus på opplæring av nemndsmedlemmene. Når man tar i betraktning de omfattende sakskompleks og det kompliserte regelverk som nemndsmedlemmene skal forholde seg til er det behov for opplæring og oppfølging.

Når det gjelder opplæring, er dette en betydelig utfordring for skatteetaten med så vidt mange nemndsmedlemmer som vi har i dag. I tillegg er det naturligvis et kostnadsspørsmål når så mange nemndsmedlemmer skal ha opplæring.

Totalt sett vil det derfor være meget ressursbesparende også med hensyn til opplæring og oppfølging av nemndsmedlemmene, å redusere antall nemnder tilsvarende det antall ligningskontor som vi har i dag. Dette vil etter gruppens oppfatning gi grunnlag for et betydelig bedre opplæringstilbud.

### 3.6.2.7 Nemndsmedlemmenes arbeidssituasjon

Etter omorganiseringen av ligningskontorene er det ulik praksis i forbindelse med møtevirksomheten til nemnder som sogner til samme distrikt. Noen nemndsmedlemmer har fått lengre reisevei fordi møtene er lagt til distriktskontoret, mens det for andre er en uendret situasjon fordi ligningskontorets tilsatte reiser ut i kommunene i forbindelse med møtene.

De praktiske forhold vil kunne være en årsak til at det ikke avholdes så hyppige møter som ønskelig. De fleste nemndsmedlemmer må ta fri en dag for å få gjennomført møte. Dette er tidkrevende for nemndsmedlemmene. Dette fremgår også klart av de tilbakemeldinger gruppen har fått fra ligningskontorene, se punkt 3.4, hvor det pekes på at man ved innkalling til møte faktisk belaster nemndsmedlemmene og derfor ikke ønsker å avholde møter med få saker.

Det oppnevnes ved hvert valg ti nemndsmedlemmer i 435 kommuner. Det vil si omtrent 4.300 personer (pluss varamedlemmer). Et uforholdsmessig stort antall involverte i forhold til den arbeidsoppgaven som foreligger. Til sammenlikning kan nevnes at det lokalt ved ligningskontorene er tilsatt cirka 4.000 personer i hele landet. Omfanget av nemndsstrukturen kan i denne sammenhengen synes noe overdimensjonert.

En ordning med en nemnd for hvert ligningskontor vil medføre flere saker for hver nemnd og hyppigere møter. Dette vil gi nemndsmedlemmene et større og bredere erfaringsgrunnlag og gruppen legger til grunn at arbeidet i nemnda vil fremstå som mer inspirerende og utfordrende for det enkelte nemndsmedlem.

### 3.6.2.8 Administrative hensyn

For å administrere så vidt mange nemnder med innkallinger, informasjon, opplæring osv går det med betydelige ressurser fra ligningskontorets side.

Som det fremgår av erfaringer fra ligningskontorene punkt 3.4, krever dagens ordning både tidsmessige og økonomiske ressurser fra kontorene. Det er selvsagt at når ett kontor skal administrere på det meste 8 ulike likningsnemnder og 8 ulike overlikningsnemnder, dvs totalt 80 nemndsmedlemmer, krever dette ressurser uansett hvor godt system man har for å ivareta nemndsbehandlingen.

Idet møtehyppighet og reiseavstander er så vidt ulike rundt omkring i landet, er det vanskelig å stipulere et eksakt beløp på dette punktet. De mottatte opplysningene fra ligningskontorene gir heller ikke grunnlag for å beregne merkostnadene ved dagens ordning.

En endring av nemndsstrukturen fra kommunale nemnder til nemnder for hvert ligningskontor vil ikke kreve noen formelle administrative endringer internt i etaten. De aktuelle lovbestemmelser kan endres uten ytterligere ressursbruk.

## 4 TAKSTUTVALGENE

### 4.1 Gjeldende rett

De lokale ligningsmyndigheter består av ligningskontor, ligningsnemnd, overligningsnemnd og takstutvalg, jf. ligningsloven § 2-1.

Takstutvalget skal gi forslag til verdsetting etter anmodning fra ligningskontoret, ligningsnemnda eller overligningsnemnda, jf. ligningsloven § 7-3.

Kommunestyret velger en leder og to andre medlemmer til utvalget, og det er ett takstutvalg i hver kommune. Kommunestyret kan velge flere medlemmer hvis det er behov for det. Se ligningsloven § 2-1 nr. 5.

### 4.2 Erfaringer fra ligningskontor

Gruppen etterspurte erfaringer fra totalt 24 ligningskontor. Disse ligningskontorene omfatter 123 kommuner. Erfaringsinnhentingene viser at takstutvalgene kun har vært brukt i 5 av 123 kommuner.

### 4.3 Vurdering av ordningen

Det fremgår av punkt 4.2 at de lokale takstutvalgene blir brukt i svært liten grad.

Det følger av forarbeidene til ligningsloven (Ot. prp. nr. 29 (1978-79) side 95-96 at den vesentligste oppgaven for takstutvalget vil være taksering av fast eiendom. I tillegg nevnes verdsettelse av for eksempel en varebeholdning, større lystfartøyer eller andre betydelige formuesobjekter som ikke er fast eiendom.

Departementet uttaler i ovennevnte Ot. prp. på side 96 at *”Takstutvalgene må brukes til utvalgte viktige takstobjekter etter behov og kapasitet, mens resten av verdsettningene må forberedes av ligningskontoret og evt. engasjerte sakkyndige.”* Senere på siden er det uttalt *”Det er ikke meningen at takstutvalgene skal være alene om å kunne brukes til verdsettingsarbeid. For å unngå misforståelser på dette punkt foreslås det i § 2-8 nr. 2 at sakkyndig bistand kan engasjeres på alle trinn, altså også til verdsettingsoppgaver.”* Takstutvalgene skulle således være et supplement til takseringsreglene, og et hjelpemiddel for ligningsmyndighetene i vanskelige verdsettelsestilfeller.

I tillegg til takstutvalgene kan Skattedirektoratet etter ligningsloven § 7-5 nedsette særskilte takstutvalg for å gi forslag til verdsetting av bestemte formuesobjekter eller arter av formuesobjekter. I tillegg kan ligningsmyndighetene engasjere sakkyndig bistand til saksforberedelsen på alle trinn, jf. ligningsloven § 2-9 nr. 2.

Som det fremgår under punkt 4.2 ovenfor anvender ligningskontorene sjelden de lokale takstutvalgene. Gruppen har fått opplyst at de lokale takstutvalgene har vært benyttet i kun 5 av i alt 123 kommuner.

Det at takstutvalgene er så vidt lite anvendt, kan tyde på at behovet ikke er så stort som forutsatt da bestemmelsen ble gitt. Gruppen antar at behovet avhjelpes av andre alternativer,

## TAKSTUTVALGENE

---

for eksempel ved at ligningsmyndighetene engasjerer ekstern sakkyndig bistand, eller ved at nemndene avgjør verdsettelsesspørsmål på egen hånd.

Et utvalg som har svært få saker til behandling får et lite erfaringsgrunnlag, og det er usikkert hvor stor vekt deres forslag vil tillegges. I mer kompliserte saker kan det synes tryggere og mer rettferdig overfor skattyter å engasjere en kvalifisert ekstern takstmann eller sakkyndig i slike saker.

Forutsetningen i ligningsloven er at det skal oppnevnes 434 takstutvalg. Hvert utvalg består som hovedregel av tre medlemmer, dvs. 1.302 personer er til enhver tid medlemmer av lokale takstutvalg. Det er lite hensiktsmessig å belaste kommunestyret med å velge medlemmer til et utvalg som i praksis ikke benyttes. For medlemmene i takstutvalgene vil utnevnelsen lett fremstå som unødvendig.

## 5 ALTERNATIVE FORSLAG TIL OPPNEVNING AV LEDER OG MEDLEMMER AV NEMNDER SOM OMFATTER MER ENN EN KOMMUNE

### 5.1 Gjeldende bestemmelse

Ligningsloven § 2-1 nr. 2 bestemmer at kommunestyret skal velge leder og medlemmer av ligningsnemnda. Når det gjelder overligningsnemnda, bestemmer ligningsloven § 2-1 nr. 3 at fylkestinget velger leder mens de øvrige medlemmer velges av kommunestyret, i Oslo gjelder det også lederen. I forbindelse med at staten overtok ligningskontorene fra 1. januar 1965, ble det ikke gjort noen endring i kommunestyrenes rett til å velge leder og medlemmer i lignings- og overligningsnemndene. Bortsett fra at retten til å velge leder av overligningsnemnda ble lagt til fylkestinget, synes heller ikke spørsmålet om hvem som skal velge de lokale nemnder å ha vært drøftet i forbindelse med vedtakelsen av ligningsloven av 13. juni 1980. Grunnen til at fylkestinget ble tillagt oppgaven med å velge leder av overligningsnemnda, var et ønske om at samme person kunne være leder av flere overligningsnemnder slik at disse ble tilført økt erfaring og kompetanse.

Når det gjelder fylkesskattenemnda som skal behandle visse klage- og endringssaker vedrørende alle skattyterne i fylket, oppnevnes leder og øvrige medlemmer av fylkestinget bortsett fra i Oslo der dette tilligger kommunestyret, jf. ligningsloven § 2-2 nr. 2.

Oppgaven for de omtalte nemnder består i å fatte vedtak i klage- eller endringssaker vedrørende enkeltskattytere. Disse vedtakene bygger på nemndenes rettsanvendelse, eventuell skjønnsutøvelse, faktumavklaring gjennom bevisvurdering og kontroll med at de gjeldende saksbehandlingsregler er fulgt. Selv om nemndene ikke er underlagt noen form for instruksjon, vil de i sin virksomhetsutøvelse måtte forholde seg lojalt til foreliggende rettskilder av så vel materiell som formell art. Det synes derfor å være større grunn til å sammenligne nemndene i ligningsforvaltningen med domstoler enn andre kommunalt oppnevnte nemnder og utvalg som fatter politiske beslutninger. Dette har bl.a. ført til at medlemmene i Riksskattenemnda og nemndene ved sentralskattekontorene oppnevnes etter rent faglige kriterier og ikke som representanter for politiske partier eller arbeids- og næringsorganisasjoner.

Etter ligningsloven § 2-1 nr. 2 og 3 skal ligningsnemnder og overligningsnemnder normalt bestå av en leder og fire medlemmer. I samme paragraf nr. 4 gis kommuner med mindre enn tretusen innbyggere adgang til å ha færre medlemmer i nemndene, mens forutsetningsvis store kommuner kan oppnevne flere medlemmer til nemndene hvis de har fått fylkesmannens godkjenning. Gruppen har grunn til å tro at ordningen med større nemnder bare har vært praktisert i et fåtall av de aller største kommunene. Svært få av de nye ligningskontorene vil omfatte så mange skattytere at det vil være naturlig å vurdere oppnevning av større nemnder enn lovens hovedregel.

## **5.2 Drøfting av kriterier for sammensetting av nemnder som omfatter flere kommuner**

### **5.2.1 Noen lovgitte rammer**

#### **5.2.1.1 Tjenesteplikt**

Ligningsloven § 2-6 nr. 1 bestemmer i utgangspunktet at enhver stemmeberettiget person som bor i kommunen, er valgbar og plikter å gjøre tjeneste etter valg eller oppnevning som medlem eller varamedlem av ligningsnemnda eller overligningsnemnda i kommunen. Da samme person kan oppnevnes som leder for flere overligningsnemnder, gjelder naturlig nok ikke bostedskravet for vedkommende.

På bakgrunn av dagens regler synes det naturlig at de som velges eller oppnevnes til nemnder som omfatter flere kommuner, er bosatt i en av disse kommunene. Under forutsetning av at det oppnevnes felles nemnder for alle kommunene som har samme ligningskontor, synes mye av begrunnelsen for å opprettholde særbestemmelsen for ledere av overligningsnemndene å falle bort.

#### **5.2.1.2 Fritaks- og utelukkingsgrunner**

Den som vil ha fylt seksti år ved funksjonstidens begynnelse eller har vært medlem av et ligningsorgan hele den forangående valgperiode, kan kreve seg fritatt fra å sitte i en nemnd. Videre kan en søke seg fritatt for vervet av det organ som har foretatt valget eller oppnevningen.

Nærmere angitte embets- og tjenestemenn er i henhold til ligningsloven § 2-5 utelukket fra å gjøre tjeneste i lignings- og overligningsnemnder. Det samme gjelder personer som i løpet av de siste ti år er straffet for angitte brudd på skatte-, avgifts- og regnskapslovgivningen eller i samme periode er ilagt tilleggsskatt med mer enn 30 prosent.

#### **5.2.1.3 Krav til kjønnsfordeling**

Avhengig av om oppnevningen skjer gjennom avtale mellom partiene i kommunestyret eller som reelt forholdsvalg med valglistor, stemmesedler osv., vil bestemmelsene om kjønnsfordeling i henholdsvis likestillingsloven § 21 eller kommuneloven §§ 36 – 38 komme til anvendelse. Dette innebærer at hvert kjønn ordinært skal være representert med minst 40 prosent av medlemmene i en nemnd.

#### **5.2.1.4 Kvalitative utvalgskriterier**

I skatteloven § 68 het det om ligningsnemndenes sammensetning frem til 1955:

*”De forskjellige næringsgrupper i distriktet samt dettes forskjellige deler skal så vidt mulig være representert i nevnden.”*

Dette førte til at mange nemnder ble uhensiktsmessig store, og loven fikk derfor følgende ordlyd i 1955:

---



*”Som medlemmer av ligningsnemnda skal så vidt mulig velges personer med innsikt i de mest fremtredende næringer og yrker i distriktet.”*

I lovteksten til ligningsloven § 2-1 som fra 1. januar 1984 erstattet ovennevnte bestemmelse, er det ikke oppstilt noen kriterier for nemndenes sammensetning. I forbindelse med at det i lovforarbeidene ble lagt til grunn at ligningsnemndene ordinært skal bestå av fem medlemmer, ble det imidlertid uttalt:

*”Dette antall vil gjennomgående være ønskelig for å sikre at nemnda blir allsidig sammensatt av kvalifiserte personer med innsikt i de fremtredende næringer og yrker i kommunen.”* (jf. Ot. prp. nr. 29 for 1978-79 s. 60)

Disse synspunkter ble fulgt opp i Finansdepartementets rundskriv R-20/83 av 27. oktober 1983 om ”Iverksettning av likningslova. Val av nemnder” der det sies:

*”Ein vil elles streka under at det er viktig at dei ulike likningsorgana får ei samansetjing som gjer dei best mogeleg i stand til å utføre oppgåvene sine. Det er såleis sagt i førearbeida til likningslova, og dels også i Stortinget, at nemndene bør vera sette saman av kvalifiserte personar med innsikt i dei viktigaste næringar og yrke i distriktet.”*

## **5.2.2 Alternative utvalgskriterier**

### **5.2.2.1 Innledning**

Et sentralt utgangspunkt for denne drøftelsen er at ligningskontorene er sekretariat for lignings- og overligningsnemndene i deres funksjon som vedtaksmyndighet i klage- og endringssaker. For å få en god effekt ut av samarbeidet mellom nemnd og kontor i slike saker må det hvile på gjensidig tillit og respekt. Nemndene vil ofte ha særlige forutsetninger for å bidra til riktige og ensartede avgjørelser i forbindelse med bevisvurdering og skjønnsutøvelse samt påse at det ikke er gjort saksbehandlingsfeil. Samtidig bør en tilstrebe at den samlede nemnd besitter kunnskap og erfaring slik at den kan vurdere ligningskontorets skattefaglige fremstillinger og ikke føler seg ”overkjørt” av administrasjonen i slike spørsmål. Ved at den årlige saksmengden nemndene behandler når et visst volum, legges det godt til rette for et slikt resultat.

### **5.2.2.2 Fagkunnskap**

Som påpekt ovenfor, vil det generelt styrke en nemnd at den er sammensatt slik at den har innsikt i de viktigste næringer og yrker i distriktet. I dette ligger et ønske om en viss profesjonsspredning i nemndas sammensetning. I distrikter med et variert næringsliv vil ofte behovet for generell innsikt i distriktets næringer være større enn spesiell detaljkunnskap i enkelte næringer.

Erfaringsmessig vil det styrke en nemnd at den besitter en viss juridisk og økonomisk kompetanse. Likeledes vil det være en stor fordel at nemndsmedlemmene har erfaring i å lese dokumenter og saksfremstillinger. Ved å utvide grunnlaget for oppnevning av medlemmer til nemndene fra innbyggerne i den enkelte kommune til alle innbyggerne i de kommuner som ligningskontoret omfatter, vil mulighetene for å styrke nemndenes fagkompetanse øke.

### **5.2.2.3 Lokalkunnskap**

Med den store forskjell det i dag er på kommunene både med hensyn til folketall og areal, vil betydningen av lokalkunnskap måtte variere sterkt. Med den befolkningsmessige og geografiske sammensetning ligningskontorene har nå, vil den samlede lokalkunnskap nemndsmedlemmene vil ha i felles nemnder knyttet til disse kontorene ikke ligge tilbake for den lokalkunnskap vi finner i mange nemnder i dag.

Når lokalkunnskap trekkes frem som et utvalgskriterium, ligger det i dette et ønske om at nemndsmedlemmene skal ha en generell innsikt og kunnskap om sentrale sider av distriktet som f. eks. arbeids- og næringsliv, befolkning og boligmasse, geografi og kommunikasjonsnett. Derimot vil detaljkunnskap om enkeltskattytere lett føre til forskjellsbehandling der det kan stilles spørsmål om hvor grensen for det enkelte nemndsmedlems ugildhet vil inntre.

### **5.2.2.4 Politisk tilhørighet og erfaring**

Det er ovenfor, se punkt 5.1, redegjort for at det er svært liten plass til partipolitisk aktivitet i lignings- og overligningsnemndene. Utforming av skattepolitikken er som kjent lagt til andre fora. Selv om det ved oppnevningen av nemndsmedlemmer ikke er direkte grunn til å legge vekt på kandidatens politiske aktivitet, vil personer som deltar i det politiske liv, ofte ha ervervet seg kunnskaper av den art som er beskrevet i punktene ovenfor og derigjennom ha gode forutsetninger for å tjenestegjøre som nemndsmedlem.

## **5.3 Alternative metoder for oppnevning**

Gruppen vil i det følgende skissere noen modeller for sammensetting av felles nemnder for flere kommuner.

### **5.3.1 Fylkestinget tillegges kompetanse til å oppnevne de lokale nemndene**

Slik det tidligere er redegjort for, tilligger det i dag de respektive kommunestyre å oppnevne nemndene bortsett fra ledere til overligningsnemndene. Ønsker en å videreføre ordningen med at folkevalgte organer skal oppnevne nemndene, vil en mulighet være å legge kompetansen til fylkestinget som er det nærmeste organ som omfatter alle de berørte kommunene. En slik løsning vil harmonere godt med dagens bestemmelse om at fylkestinget skal oppnevne både fylkesskattenemnda og formannen i overligningsnemndene i fylkets kommuner. Det er i denne sammenheng grunn til å merke seg at Stortinget endret departementets forslag til ligningslov fra at fylkesmannen skulle oppnevne lederne for henholdsvis fylkesskattenemnda og overligningsnemndene, til at fylkestinget skulle oppnevne alle medlemmene til fylkesskattenemnda og lederne til overligningsnemndene.

Etter denne modellen kan enten fylkestinget stå helt fritt i sin oppnevning av nemndsmedlemmer, eller fylkestinget kan være bundet til å foreta sin oppnevning blant de kandidater de aktuelle kommunene har foreslått. Sistnevnte ordning anvendes i dag ved oppnevning av skjønnsmenn, jf. § 14 første ledd, første punktum i skjønnsprosessloven av 1. juni 1917 der det heter:

*"I hvert fylke skal det være et utvalg av skjønsmenn som oppnevnes av fylkestinget etter forslag fra tingrettene og fra kommunestyrene."*

Gruppen oppfatter særbestemmelsen i ligningsloven § 2-1, tredje ledd, siste punktum som overflødig såfremt det opprettes en overligningsnemnd for hvert ligningskontor, da nemndene må forventes å få et tilstrekkelig erfaringsgrunnlag.

### **5.3.2 De berørte kommuner inngår avtale om nemndenes sammensetning**

En måte å oppnevne nemndene på kan være at de berørte kommunene blir enige om oppnevningen seg imellom.

Noen ligningskontorer omfatter så mange kommuner at alle kommunene ikke vil kunne være representert i en ligningsnemnd av vanlig størrelse. Hvis det anses som et mål at alle kommunene skal være representert i en nemnd, vil det være en mulighet å sørge for at de kommunene som ikke er representert i ligningsnemnda blir det i overligningsnemnda.

Folketall og næringsvirksomhet i kommuner som hører inn under samme ligningskontor, kan være ganske forskjellig. Ser en dette som et problem ved oppnevning av medlemmer til nemndene, vil det være mulig å legge til grunn vekttall eller forholdstall for de ulike kategorier.

### **5.3.3 Administrativ oppnevning av de lokale nemndene**

En løsning som praktiseres ved oppnevning av fylkesvise eller regionalt sammensatte nemnder, er at oppgaven legges til et forvaltningsorgan, gjerne vedkommende departement eller den aktuelle fylkesmann. Eksempel på dette finner en i bestemmelsene om oppnevning av fylkesnemnda for sosiale saker, jf. § 9-2 i lov om sosiale tjenester av 13. desember 1991. Her avgjør departementet alene hvem som skal være leder av nemnda samt hvem som skal sitte i nemndas sakkyndige utvalg, mens det skal innhentes forslag fra fylkeskommunen med hensyn til hvem som skal sitte i nemndas alminnelige medlemsutvalg.

### **5.3.4 Gruppens vurdering**

Hensynet til skattyternes rettssikkerhet og korrekte ligningsvedtak tilsier uansett hvilken utvalgsmetode som velges, at det må legges vekt på å finne frem til den kvalitativt best sammensatte nemnd ut fra det samlede grunnlag for oppnevning en finner i alle de aktuelle kommuner sett under ett.

I tillegg til de ovennevnte hensyn har gruppen lagt vekt på at oppnevningen av de lokale nemndene bør gjennomføres på en effektiv måte, etter klare retningslinjer og som et ledd i de folkevalgte organers myndighetsutøvelse. På denne bakgrunn vil gruppen anbefale at fylkestinget tillegges kompetanse til å oppnevne de lokale nemnder som omfatter flere kommuner, blant de kandidater som er foreslått av de berørte kommunestyrer.

Der de lokale nemnder bare omfatter en kommune, anbefaler gruppen at kompetansen legges til vedkommende kommunestyre. For Svalbard forutsettes bestemmelsene i forskrift nr. 1296 av 12. desember 1997 om nemndenes oppnevning fortsatt å gjelde.

## **6 GRUPPENS ANBEFALINGER**

### **6.1 Nemndsstrukturen**

Gruppen anbefaler en omorganisering av nemndsstrukturen slik at det knyttes

- en ligningsnemnd til hvert ligningskontor
- en overligningsnemnd til hvert ligningskontor

### **6.2 Takstutvalgene**

Gruppen anbefaler at ordningen med lokale takstutvalg oppheves.

### **6.3 Oppnevning av nemndene**

Gruppen anbefaler at fylkestinget tillegges kompetanse til å oppnevne de lokale nemnder som omfatter flere kommuner, blant de kandidater som er foreslått av de berørte kommunestyre.

Der de lokale nemnder bare omfatter en kommune, anbefaler gruppen at kompetansen legges til vedkommende kommunestyre.

## 7 FORSLAG TIL LOVENDRINGER

### 7.1 Ligningsloven

#### 7.1.1 § 2-1 Lokale ligningsmyndigheter

1. De lokale ligningsmyndigheter består av ligningskontor, ligningsnemnd og overligningsnemnd. Ligningskontorene er statlige, og kan omfatte en eller flere kommuner. Det skal være en ligningsnemnd og en overligningsnemnd for hvert ligningskontor. Organiseringen av ligningskontorene bestemmes av departementet.
2. Ligningsnemnda skal bestå av en leder og fire andre medlemmer som velges av kommunestyret, for ligningsnemnder som omfatter flere kommuner etter første ledd velges nemnda av fylkestinget etter forslag fra de berørte kommunestyre. Ligningsnemnda velger selv sin nestleder.
3. Overligningsnemnda skal bestå av en leder og fire andre medlemmer som velges av kommunestyret, for overligningsnemnder som omfatter flere kommuner etter første ledd velges alle medlemmene av fylkestinget etter forslag fra de berørte kommunestyre. Overligningsnemnda velger selv sin nestleder.
4. Kommunestyret – for ligningsnemnder som etter første ledd omfatter flere kommuner, fylkestinget - kan med fylkesmannens godkjenning bestemme at ligningsnemnda skal ha et annet ulike antall medlemmer enn bestemt i nr. 2 og nr. 3 eller at overligningsnemnda skal ha et annet like antall valgte medlemmer enn bestemt i nr. 2 og nr. 3.

#### 7.1.2 § 7-3 Takstutvalg i kommunen

Bestemmelsen foreslås opphevet.

### 7.2 Merknader til endringsforslagene i ligningsloven

*§ 2-1 første ledd* - Da ordningen med lokale takstutvalg foreslås opphevet, er takstutvalget fjernet fra oppregningen av de lokale ligningsmyndigheter i første punktum.

Det er inntatt et nytt tredje punktum som i henhold til forslaget angir at det skal være en ligningsnemnd og en overligningsnemnd for hvert ligningskontor.

Nåværende tredje punktum blir nytt fjerde punktum.

*§ 2-1 annet ledd* - For ligningsnemnder som bare omfatter en kommune, videreføres den gjeldende bestemmelse slik at nemnda velges av det aktuelle kommunestyre. Når det derimot gjelder valg av ligningsnemnder som skal omfatte flere kommuner, er første punktum gitt et tillegg der det fremgår at fylkestinget foretar valg av nemnda etter forslag fra de berørte kommunestyre.

§ 2-1 tredje ledd - Bestemmelsen om at fylkestinget alltid skal velge leder av overligningsnemnda, er fjernet. Begrunnelsen for den gjeldende ordning er at fylkestinget kunne velge samme leder for flere overligningsnemnder slik at disse nemndene fikk en leder med større innsikt og erfaring i de oppgaver som tilligger overligningsnemndene, enn vedkommende ville få ved bare å sitte i en nemnd. Det var særlig med tanke på arbeidet i overligningsnemndene i de små kommunene denne bestemmelsen ble vedtatt, jf. Ot. prp. nr. 29 (1978-79) side 30. Ved å la en overligningsnemnd omfatte samme distrikt som ligningskontoret, vil alle nemndene, bortsett fra på Svalbard, skulle behandle en så stor skattytermasse at begrunnelsen for å ha felles leder for flere overligningsnemnder ikke lenger synes å være aktuell. På denne bakgrunn er det gjort endringer i lovteksten i første punktum samtidig som tredje punktum er strøket.

For øvrig er tredje ledd endret på samme måte som det er redegjort for vedrørende annet ledd.

§ 2-1 fjerde ledd - Første punktum er foreslått fjernet da det etter forslaget ikke vil være andre ligningsdistrikter enn Svalbard der det vil være færre enn 3.000 innbyggere. For Svalbard forutsettes bestemmelsen i forskrift nr. 1296 av 12. desember 1997 om nemndenes størrelse fortsatt å gjelde. Gjeldende annet punktum blir nytt første punktum. Her videreføres muligheten for å velge nemnder med annet antall medlemmer enn angitt i annet og tredje ledd. Ordningen med fylkesmannens godkjenning videreføres også for de nemndene som etter forslaget skal velges av fylkestinget.

§ 2-1 femte ledd - Da ordningen med lokale takstutvalg foreslås opphevet, er også bestemmelsen i dette leddet foreslått strøket.

§ 7-3 - Da ordningen med lokale takstutvalg foreslås opphevet, er også bestemmelsen i dette leddet foreslått strøket. Nåværende §§ 7-4 og 7-5 blir i så fall nye §§ 7-3 og 7-4.