

## Høringsnotat

### Endringer i klagenemndsordningen på skatte- og merverdiavgiftsområdet

#### Tilbakemelding fra Ligningsutvalget

Vi viser til høringsnotat om ny klagenemndsordning 28.04.2014 som er lagt ut på Finansdepartementets hjemmeside, ref. 13/3244.

Ligningsutvalget ønsker å gi følgende innspill:

#### **Om Ligningsutvalget:**

Innledningsvis vil vi kort kommentere hvem Ligningsutvalget (LU) er og bakgrunnen for høringsuttalelsen. LU er en stiftelse. Formålsparagrafen lyder:

*Ligningsutvalget er en frittstående stiftelse og har som formål på ideelt grunnlag å fremme skattefaglig utvikling i teori og praksis til nytte for offentlig og privat sektor. Ligningsutvalget har til formål å utgi tidsskriftet "Utvalget" som et ledende tidsskrift og kilde for avgjørelser om skatt og avgift.*

Gjennom snart 100 år har LU vært utgiver av "Utvalget" og har ivaretatt ligningssjefene og ligningsnemndenes representanter sine faglige interesser samt arbeidet for likebehandling og rettsikkerhet.

LU har behandlet høringsnotatet i styremøter, på en konferanse 05.06.2014 med en presentasjon av forslaget fra Finansdepartementet og innspill fra flere sentrale aktører i det skattefaglige miljøet, herunder fra de berørte nemndene og i styremøte etter denne samlingen. Flere av deltakerne på konferansen vil sende egne høringsuttalelser.

#### **Ny skatteklagenemnd:**

LU mener forslaget til ny klagenemndsordning fremmer gode intensjoner. Balanseringen av økt rettsikkerhet og effektivisering av masseforvaltning beror imidlertid i noen grad på motstridende interesser. Forslaget godhet og forsvarlighet avhenger derved i en viss utstrekning av den endelige utformingen av forslaget og oppfølgingen av dette i den samlede konteksten. For helhetens skyld bemerkes at LU og andre i fagmiljøet uansett vedtak må fortsette arbeidet med å kvalitetssikre den løpende virksomhet i skatteforvaltningen.

## **LU ønsker å gi noen innspill til den videre prosessen:**

Forslaget vil etter LUs oppfatning styrke klagebehandlingen. Klagene vil bli sett på med friske øyne og det vil tilføre klagebehandlingen mer ressurser.

Vi ser mange fordeler i styrket likebehandling gjennom en felles nemnd. Imidlertid fremgår det av notatet at det ikke ønskes full spesialisering i de underliggende grupperinger, men heller en rullering av saker. Det kan virke som dette går i motsatt retning av de spesialiseringstiltak skatteetaten har gjort de siste årene. Skattekontorene har erfart at deres spesialisering har gitt økt kompetanse og bedret likebehandling til fordel for skattyter.

## **Skatt/mva**

Ligningsutvalget mener det vil være en fordel med fellesnemnd saker vedrørende skatt og merverdiavgift. For at dette skal bli en god og effektiv løsning, mener vi at nemnda må ha god saksstyring og spesialisering. Dagens nemnd for mva-saker har i dag høy spisskompetanse som bør utnyttes videre. Under implementeringen av klageordningen, bør det tas høyde for at fagmiljøene knyttet til skatt og mva pr. i dag er relativt atskilt.

## **Sammensetning**

Det fremgår noe av notatet om hvordan en ser for seg en sammensetning av den nye nemnda. Det vil bli krevd høy kompetanse og dette er en god fortsettelse av dagens sammensetning. Om det er fordeler eller ulemper ved at sammensetningen ikke lenger skal være politisk kan vi ikke uttale oss om, da vi ikke kjenner til at dette har vært evaluert. Økt spesialisering og sentralisering innen skatteforvaltningen har imidlertid nedtonet betydningen av hensynene bak legmannselementet, som viktigheten av lokal tilhørighet.

Slik sammensetningen nå ønskes kan forholdet bli at alle medlemmene er fra den siden som leverer klager og forespørslor til skattekontorene. Det kan påvirke avgjørelser til en viss grad. Det bør tilstrebes at medlemmene i nemnden samlet sett har en variert bakgrunn fra både offentlig og privat sektor.

Hvordan stor avdeling skal settes sammen etter dissentering i alminnelig avdeling må avklares. Det dissenterende medlemmet i alminnelig avdeling bør være med i behandlingen i stor avdeling.

Det må også utarbeides retningslinjer for arbeidsform i møter i stor avdeling. F.eks. skal møter bare være fysiske møter eller kan det være videokonferanser/telefonmøter.

Det fremgår ikke av dokumentet hvordan en tenker seg utveksling av kompetanse og tolking av lovverk mellom nemnd og skattekontor. Ligningsutvalget mener det er viktig å synliggjøre dette tydelig da det vil være til begges fordel.

### **Sekretariat**

Vi forstår notatet dithen at det skal opprettes et sentralt og nytt sekretariat som skal administrere og forberede sakene for den nye nemnden. Det fremgår ikke hvor denne er tenkt plassert. Lokaliseringen bør ta hensyn til mulighetene for å tilrettelegge for et stabilt fagmiljø i og rundt sekretariatet.

Det fremgår også at det skal gis en tilleggsbevilgning til dette formålet.

LU har grunn til å anta at det både er ønskelig og naturlig at et nytt sekretariat vil tiltrekke seg tilsatte ved skattekontorene. Dette vil helt sikkert være en fordel for sekretariatet, men kan ha negative konsekvenser for skattekontorene. Mellom denne nye enheten og skattekontorene vil det derfor være nødvendig med god dialog og utveksling av kompetanse og avgjørelser.

Ligningsutvalget mener en må se på virkningen for kompetansen i regionene ved den nærmere utforming av klageordningen. Det bør vurderes en desentral organisering av sekretariatet. Den faglige kompetansen et sekretariat vil ha behov for, er ettertraktet. Mye slik spisskompetanse finnes ute i distriktene. Ved en desentral organisering vil en kunne oppnå stabilitet i staben.

Det bør utarbeides gode retningslinjer for en mest mulig effektiv og god klagebehandling. For eksempel bør gå fram at enkelt typer saker ikke behøver å behandles i alminnelig nemnd, men overføres til behandling i stor nemnd med en gang. Dette kan for eksempel være saker om EØS-strid. Kanskje også saker med skjerpert tilleggsskatt. Slike saker danner også ofte praksis for senere saker.

Det fremgår ikke av notatet hvordan sakene skal behandles etter at de har vært i nemnd. Vi tenker da på alt etterarbeid. (Utsending, endringer, henvendelse m.m.)

Ligningsutvalget mener at det må utredes om saksbehandlingstidene kan bli lenger i forbindelse med endring av skatteklagenemndene. Dette for å unngå potensielle flaskehalsar.

### **Skattekontorene**

Høringsnotatet inneholder lite informasjon om hvilke konsekvenser en slik omlegging vil medføre for skattekontorene. Vi ser det som en selvfølge at dette skal utredes før en ny modell vedtas.

Tilbakemeldinger til LU tyder på at skattekontorene er:

Bekymret for kompetansetap. Tradisjonelt har vedtaksskriving vært sett på som kompetansegivende for både den som utfører oppgaven og miljøet rundt. Dette fordi vedtakene krever forståelse, bruk og anvendelse av både lovverk og praksis.

Ressurser. Det står ikke noe om hvordan frigitt ressurs på skattekontorene skal anvendes. Vi både håper og tror at det er ønskelig at denne skal benyttes til ytterligere (og ønsket) kontroll.

Det bør foretas beregninger som viser ressursfordelingen mellom dagens ordninger innenfor regionene og hvilket behov som vil foreligge når regionene skal skrives innspill/innstilling før saken oversendes det nye sekretariatet.

### **Konklusjon**

Som nevnt innledningsvis mener Ligningsutvalget forslaget fremmer gode intensjoner, men at det er vanskelig å ha absolutte standpunkt til organisasjonsmodellen før den nærmere utforming er avklart.

Ut fra mottatte signaler på den omtalte konferansen og tilbakemeldinger fra både skattekontor og dagens nemndsmedlemmer, ser Ligningsutvalget mange fordeler ved å samle nemndsbehandlingen. Men for at ordningen samlet sett skal gi ønsket effekt og sikre både en effektiv masseforvaltning og individuell rettssikkerhet i skatteforvaltningen, må de merknader vi og andre har gitt tas med ved den nærmere utforming av klagenemndsordningen.