

Års-Beretning 2017

Kære skatteankenævnsmedlemmer og medlemmer af fællesankenævn

Dette år har været både særdeles begivenhedsrigt og ganske arbejdskrævende for såvel bestyrelse og formandskab - men desværre ikke for skatteankenævnene generelt, idet antallet af aflyste møder - grundet manglende sager - forsat er dagligdag.

Årsmødet afholdes i år i det sædvanlige format, dvs. som et 2 dages arrangement, med de gode muligheder for indbyrdes udveksling af erfaringer mellem ankenævnsmedlemmerne og socialt samvær. Det er og bliver den eneste rigtige måde at afholde vores årsmøder på.

Sidste år måtte vi af økonomiske årsager "tåle" at årsmødet blev reduceret til 2 regionsmøder, hvilket umuliggjorde både fælles erfaringsudveksling og egentlige foreningsbeslutninger. Udover at fungere som rene orienteringsmøder, kunne møderne desværre ikke opsamle en samlet FDS stillingtagen til de meget væsentlige punkter, som forelå til drøftelse på daværende tidspunkt. Det var selvsagt meget frustrerende for vore medlemmer at medlemmer i den ene halvdel af landet ikke blev gjort bekendt med holdningen blandt medlemmer i den anden halvdel af landet og ikke mindst drøfte disse holdninger i et fælles forum. For bestyrelsen, der partimæssigt deltog fuldtalligt i begge møder, var denne amputering af vort kollegiale organ overordentlig frustrerende.

Næste Årsmøde bliver et konstituerende møde, dvs. et 2-dags møde, der som følge af den lovbestemte forlængelse af indeværende funktionsperiode først kan afholdes når de nye nævn har tiltrådt deres funktionsperiode, dvs. efter 1. januar 2019. Dette Årsmøde bliver som følge heraf rykket med ca. 3 mdr.

Tilmeldingen til dette Årsmøde har desværre være mindre end sædvanligt. Ialt 99 ankenævnsmedlemmer har tilmeldt sig, ud af 199 mulige. Dog er samtlige skatteankenævn og 9 ud af de 10 fællesankenævn repræsenteret.

Med disse ord rigtig hjertelig velkommen til alle!

Indledning

I det forløbne år udgjorde Rigsrevisionens gennemgang af Skatteankestyrelsen en milepæl for FDS. Undersøgelsen bekræftede på langt de fleste punkter de bekymringer, som FDS igennem flere år havde givet udtryk for, og bragte på effektiv vis disse bekymringer videre til politisk stillingtagen. I forlængelse heraf besluttede Skatteministeren at der skulle foretages 2 undersøgelser, nemlig for det første en funktionsanalyse af Skatteankestyrelsen og for det andet en analyse af hvorvidt og i hvilket omfang de tiltænkte fordele ved den nye klagestruktur er opnået, og i benægtende fald hvad der kan gøres til afhjælpning heraf. Sidstnævnte undersøgelse

udgør en del af beslutningsgrundlaget for den politisk aftalte evaluering af klagesystemet, som blev aftalt ved den nye klagestrukturs gennemførelse.

FDS har været inddraget i disse analyser.

Undersøgelserne er bestilt af Skatteministeriet, som til opgaven valgte konsulent afdelingen hos Deloitte, nærmere bestemt de selv samme personer, som i forbindelse med den nye klagestruktur medvirkede til tilrettelæggelsen af organisering og af forretningsgange i den nye Skatteankestyrelse. FDS mener at dette personsammenfald kan indebære vurdering af eget, tidligere arbejde, som er betænkelig. FDS har gjort Skatteministeren og Skatteudvalget opmærksom herpå, således at dette forhold kan indgå i bedømmelsen af resultatet af de 2 undersøgelser.

Samarbejdet med Skatteankestyrelsen

I vores Års Redegørelse 2016 udtrykte vi håb om at samarbejdet med Skatteankestyrelsen blev normaliseret, til begge parter fordel, og til gavn for retssikkerheden på den del af skatteområdet, som vi begge beskæftiger os med. I 2017 har vi til dels oplevet en sådan normalisering og det vil jeg gerne takke Skatteankestyrelsen for. Omfanget og kvaliteten i serviceringen af FDS er bedret ganske betydeligt, hvorimod vi stadig må leve med at FIFU princippet anvendes i prioriteringen af skattesager, hvilket bevirker at LSR sager, der oftest er ældst, bliver behandlet forud for vore sager.

Medlemmer af fællesankenævn har i perioden måttet behandle en betydelig mængde af såkaldte FFF-sager, op til 100 sager pr. møde, ofte med over 100 sider pr. sag. Sagsbehandlingen foregår digitalt, men det kan være svært at opnå overblik i et sags materiale på 1.000 sider. Politikerne, som har gennemført denne overførsel af sager til nævnene, skylder medlemmerne stor tak for den indsats, de yder i forbindelse hermed.

Styrelsen har derudover gennemført en fuld digitalisering af sagsbehandlingen i nævnene, men uden at stille de samme faciliteter til rådighed for nævnene, som lokalpolitikere normalt får stillet til rådighed. Ikke alle medlemmer har således adgang til alle dokumenter ved møder i nævnene. Dette har FDS kritiseret. Der arbejdes på en løsning, dog foreløbig kun i form af et pilot projekt i 2 nævn.

Status på sagsbehandling i nævnene

Ingen af de forventede fordele ved at indføre den nye klagestruktur er endnu opnået. Det er tværtimod på de fleste områder kun blevet værre - efter mere end 3 års øvelser.

Der har været, og er fortsat indtil nu, en meget lav produktion af sager til nævnene. Antallet af sager afgjort i Skatteankenævnene faldt fra 1.577 i 2013 (Ankesøjlen) til 599 i 2014, 614 i 2015 og 710 i 2016, på trods af tilførslen af enorme økonomiske resurser.

Tilmed har ikke alle disse sager været behandlet i et skatteankenævn. Primo juni 2017 udgjorde tallet 223.

Imidlertid udgjorde tilgangen af nye sager i samme periode i 2017 388 sager, så sagsbeholdningen er ikke blevet nedbragt - tværtimod. Primo juni 2017 var den således vokset til 2.166 sager.

Sagsbehandlingstiden har udviklet sig fra 8,9 måneder under Ankesøjlen til 10,6 måneder under Skatteankestyrelsen i 2014 og 15,2 måneder for 2015, 18,1 måneder i 2016 - også på trods af tilførsel af betydelige økonomiske midler.

Medholdsprocenten udgjorde indtil juni 2017 på 27,8 i de sager, som er afgjort i et nævn. Så ganske mange skatteydere må stadig siges at have haft en god grund til at klage.

Andelen af de sager, hvor Landsskatteretten er tilvalgt, har i hele perioden siden etableringen af den nye klagestruktur udgjort ca. 20 %, men er på det seneste steget.

Alarmerende udvikling

Skatteankenævnene er i en situation, hvor andre parters egen interessevaretagelse går ud på at afskaffe skatteankenævnene. Vi har i den forbindelse noteret os Skatteministerens seneste udtalelse på ministeriets hjemmeside:

”For mig handler retssikkerhed også om, hvad almindelige mennesker forstår som ret og rimeligt. Og det vil jeg tage med i enhver beslutning, jeg træffer som skatteminister.”

FDS deler til fulde denne opfattelse.

Ved evalueringen af den eksisterende klagestruktur er det derfor vigtigt for FDS at sikre, at vurderingen af skatteankenævnenes bæredygtighed tager udgangspunkt i realistiske tal for sagsantal. Bevidst eller ubevidst er skatteankenævnene pt. frataget næsten alle sager, netop her hvor klagestrukturen skal vurderes. Dette kan ses som varetagelse af interesser, som ikke tjener retssikkerheden for skatteyderne. Et kunstigt lavt antal sager i nævnene giver i sagens natur barokke udslag, såsom lav aktivitet og deraf følgende høj behandlingsudgift pr. sag i nævnene. Med dette er de enkelte nævn i sagens natur helt uden skyld i.

Skatteankestyrelsen behandler fortsat skattesager primært efter FIFU princippet, hvilket medfører at der som udgangspunkt ikke bliver behandlet sager til nævnene. Dette vakte politisk opmærksomhed for 2 år siden, og siden har styrelsen praktiseret hvad der kaldes en ”fremfindelsesplan”, som skulle sikre at der er 1 -2 sager i kvartalet i hvert nævn. Men sagsbeholdningen i styrelsen vokser fortsat og nævnene må fortsat aflyse

møder i mangel på sager til behandling. Den helt store taber er og bliver dog skatteyderne, som ikke får behandlet deres sager.

Vi har på det seneste også set en kraftig udvikling i tilvalg af LSR behandling. Procenten er steget fra godt 20 til godt 40 % i første halvdel af 2017, altså næsten en fordobling. Det ser ud som om rådgiversiden, der fortrinsvis er repræsenteret i hovedstaden, hermed forsøger at ”stemme med fødderne”. Deres interesse er i sagens natur flere sager til behandling hos dem. Sådan var fritvalgsordningen ikke tiltænkt at skulle fungere. Som fritvalgsordningen ser ud i dag, kan procenten stige til 100 % og dermed afskaffe skatteankenævnene. Dette må og skal ændres. Taberne er igen skatteyderne, som ikke alene får deres sag flyttet til København, uden udsigt til retsmøde, men også bliver tvunget til at antage rådgiver til at føre deres sag. Skat bør ikke alene være en anliggende for eksperter. Skattereglerne skal også kunne forstås af dem, der skal betale skatterne.

FDS har sat fokus på disse punkter overfor Skatteministeren og Skatteudvalget i den igangværende evaluering af den nuværende klagestruktur. Skattesystemets legitimitet og skatteydernes retssikkerhed er for vigtige til at blive glemt.

Bestyrelsens holdning

Situationen kræver handling:

Målet for FDS er klart at fremme retssikkerheden i mødet mellem skattebetalerne og skattesystemet, når der opstår uenighed om grundlaget for skattebetalingen, og at sikre, at der skabes hensigtsmæssige rammer for det arbejde, som det enkelte medlem af et skatteankenævn forventes at udføre i sin funktionsperiode.

Klagesystemet har ganske mange udfordringer, og der er i øjeblikket politisk opmærksomhed på området. Den sagsbehandling, som skatteankenævnene og FDS modtager fra Skatteankestyrelsen, må konstateres at være problematisk. Styrelsen gennemfører realitetsbehandling af så få klager, at beholdningen fortløbende er steget og fortsat stiger. Dette medfører, at antallet af klager, der forelægges skatteankenævnene til afgørelse, er mindre end antallet af nye klager. Det betyder, at ventetiden for klagerne er blevet voldsomt forlænget fra ca. 9 mdr. til nu 18,1 mdr.

De besluttede ændringer på vurderingsområdet indebærer, at skatte- og vurderingsankenævnene nedlægges efter denne funktionsperiode. En af begrundelserne for etablering af 10 fællesankenævn ved den sidste revision af kredsinddelingen var, at der er områder i landet, hvor der, af naturlige årsager, både var få skatteankenævnsager og få vurderingsankenævnsager. En løsning, hvor man sammenlagde de to områder, gav derfor mening. Situationen med områder af landet med få skatteankenævnsager – med den nuværende

opgavefordeling mellem Landsskatteretten og skatteankenævnene – har ikke løst sig i den forgangne periode, og det er derfor nødvendigt at nytænke denne opgavefordeling. Skatteankestyrelsens visiteringer, ukorrekte anvendelse af FIFU-Princippet samt den meget lange sagsbehandlingstid har medført, at der kommer færre og færre sager til behandling i skatteankenævnene. Denne situation bør efter FDS's opfattelse medføre forandringer i såvel fritvalgsordningen som den generelle opgavefordeling i den administrative klagebehandling.

Statsrevisorerne kritiserede desuden skarpt, at Skatteankestyrelsens gennemsnitlige sagsbehandlingstider var uacceptabelt lange, at produktiviteten var halveret, og at sagsbeholdningen næsten var fordoblet, mens tilgangen af sager havde været næsten konstant. Samtidig var omkostningerne pr. klagesag steget fra ca. 12.200 kr. til ca. 22.300 kr. i 2016. Disse forhold bør også adresseres.

Derudover udestår, som nævnt i Års Redegørelsen for 2016, et meget væsentligt punkt for FDS:

Lægmandselementet i nævnene er i vidt omfang frataget indflydelse på sagsbehandlingen af egne sager. Forslag til afgørelse fremsendes og drøftes med klageren udenom nævnene. I stedet bør 1. behandling i nævnene genindføres. Det forekommer helt indlysende korrekt i et klagesystem, at forslag til afgørelser forelægges beslutningstagningsorganerne til godkendelse, inden de præsenteres for klagerne.

Dette forhold bør snarest ændres i klagesagsbehandlingen.

Fremtiden

I de kommende måneder skal Folketinget drøfte klagestrukturen på vores område, som en del af den "halvårs evaluering", som partierne har aftalt skal finde sted. FDS agter fortsat at spille en konstruktiv rolle i forbindelse hermed.

De fremtidige skatteankenævn bør efter vores opfattelse tilgodese følgende forhold:

- Det decentrale system skal bevares. FDS sætter nærhed for borgere og virksomheder højt.
- Kommunal repræsentation i alle nævn bør fortsat tilstræbes. Det vil give kommunalt ejerskab til de enkelte nævn.
- Skatteankenævnene bør derfor bevares i deres nuværende form. Fremtidig bæredygtighed skal sikres ved tilførsel af nye opgaveområder og afskaffelse af frit valg.
- Skatteankenævnene skal sikre en decentral og dermed let klageadgang for borgere og mindre virksomheder, med ret til fremmøde for det skatteankenævn, der afgør den konkrete sag.

- Skatteankenævnene giver dermed den ofte komplicerede regelanvendelse og det fortsatte høje skatetryk legitimitet, og fungerer dermed som den almindelige skatteydere retssikkerhedsgaranti.
- Skatteankenævnenes forventede sagsantal bør ved udformningen af en ny struktur vurderes under hensyntagen til både afvikling af nuværende sagsbeholdning, tilførsel af nye områder og afskaffelse af frit valg.

Skatteankenævnenes opgaver og kompetencer i den nye klagestruktur

Der bør tilvejebringes et bæredygtigt grundlag for fortsættelse af det decentrale og lægmands-baserede ankesystem, og skatteankenævnene bør derfor tilføres nye sagsområder. Overførelse af ukomplicerede Landsskatteretssager til skatteankenævnene vil nedbringe sagsbehandlingstiden for de øvrige sager i Landsskatteretten. Kvalitetsmæssigt vil sagsbehandlingen være den samme og forberedt af de samme sekretariatsmedarbejdere.

FDS har i denne forbindelse foreslået Skatteministeren en række sagsområder, som vi mener, bør tilføres skatteankenævnene.

Frit valg bør, som følge af en justering af opgavefordelingen mellem Landsskatteretten og skatteankenævnene, afskaffes for at sikre nævnenes bæredygtighed. Afskaffelse kan kombineres med en "sikkerhedsventil", som giver adgang til prøvelse af visitering til skatteankenævn i særlige tilfælde. Udviklingen i fordelingen af sager mellem Landsskatteretten og skatteankenævnene ses at være meget markant. Ifølge oplysninger fra Skatteankestyrelsen er andelen af klager der vælger at få deres klage behandlet af Landsskatteretten steget fra 19,5% i 1. kvartal 2016 til 39,8% i 1. kvartal 2017. Denne udvikling må give anledning til at overveje at ændre reglerne om fritvalg, i lighed med hvad der er sket på vurderingsområdet (FFF-sagerne). I modsat fald kan rådgivere de facto gennemtvinge en lukning af skatteankenævnene, og det var langt fra hvad der var tiltænkt med fritvalgsordningen. Dette "misbrug" af ordningen skal derfor stoppes.

Endelig har skatteministeren senest meddelt, at regeringen vil afsætte 100 mio. kr. årligt i 4 år til en styrket skattekontrol, herunder af små og mellemstore virksomheder. Denne øgede kontrolindsats må forventes også at forøge antallet af klager til skatteankenævnene. Når man ikke bliver kontrolleret, er der ikke meget at klage over - et synspunkt FDS har fremført i adskillige år.

Afslutning

I året der er gået har bestyrelsen således haft en betydelig arbejdsbyrde, og jeg vil gerne takke bestyrelsen for denne indsats. Dette arbejde forventes dog ikke at blive mindre i året, som kommer.

Bestyrelsen ser også frem til samarbejde med skatteminister Karsten Lauritzen omkring eftersynet af klagestrukturen på klageområdet, et samarbejde som forventeligt starter lige om lidt. Der er - i lighed med sidste gang vi justerede klagesystemet - mange særinteresser, der plejes. Vi håber at ministeren og forligspartierne kan holde hovedet koldt i denne proces. Lægmandssystemet er i denne forbindelse en ganske central ting: Skattesystemet skal kunne forstås af de borgere, som det regulerer, og skattesager skal ikke kun være for specialister. Med fuldt forsvarlig sagsbehandling i en styrelse, som bringes til at fungere, er der ingen betænkeligheder ved et lægmandssystem - kun retssikkerhedsmæssige fordele for skatteyderne.

I FDS agter vi i den kommende evaluering at arbejde for bevarelse og forbedring af dette system i den nye klagestruktur - på et sagligt grundlag og til bedste for landets skatteydere.