

De folkevalgtes reducerede indflydelse i det kommunale skatteligningsarbejde

Bøje Larsen

1. Indledning

Arbejdet med skatteligning i Danmark er bl. a. karakteriseret ved, at folkevalgte lægfolk formelt set indtager en central placering. For hver kommune eksisterer således en ligningskommission, hvis medlemmer er udpeget af kommunalbestyrelsen. Medlemmerne er sædvanligvis partipolitisk aktive borgere, eventuelt kommende eller forhenværende kommunalbestyrelsesmedlemmer. Det er ligningskommissionens opgave at foretage skatteligningen. De ansatte embedsmænd i den kommunale skatteforvaltning optræder formelt set kun i en hjælperolle.

Sigtet med denne artikel er at redegøre for, hvorledes mulighederne for lægmandsmæssig indflydelse i skatteligningsprocessen til stadighed indsnævres. Som årsager til denne udvikling fremhæves i artiklen dels den stedfindende udvikling i samfundsforhold og skattelovgivning, dels embedsmændenes interesse i kontrolfrihed og de folkevalgtes vedholden i traditionelle arbejdsformer og rolleforståelser. Den nye skattestyrelseslov, der trådte i kraft pr. 1. 1. 1979, snarere styrker end svækker denne udviklingstendens. Afslutningsvis diskuteres konsekvenserne af denne udvikling.

2. Ligningskommissionernes rolle før ¹⁾

Allerede Christian den Femtes Danske lov fra 1683 kræver, at der i købstæderne årligt vælges et antal borgere, »som een Tid lang i Byen boet have, og Borgernes lejlighed kiende«, der sammen med kærneren kan foretage skatteansættelsen. I midten af forrige århundrede skabtes i købstæderne så særligt stående ligningskommissioner, hvis medlemmer valgtes på samme måde som byrådets. I 1933 indførtes indirekte valg til ligningskommissionen, således at

1) Jan Hinze: Skatteprocessen. Foreningen af Statsautoriserede Revisorer, Kbh. 1975 giver side 9 - 33 en oversigt over den historiske udvikling i skatteligningsarbejdet.

dens medlemmer valgtes af kommunalbestyrelsen. I landkommunerne blev ligningsarbejdet udført af sognerådene, der således her fungerede som ligningskommission, indtil kommunalreformen, hvor der generelt blev indført indirekte valgte ligningskommissioner.

Begrundelsen for de folkevalgtes rolle i ligningsarbejdet kan dels ses i praktiske forhold, f. eks. at kun lokalt valgte borgere har det nødvendige kendskab til deres medborgeres forhold til at kunne skatteansætte dem. Dels i mere ideologiske forhold, f. eks. efter folkestyrets indførelse som udtryk for en selvforvaltningstankegang og ligningskommissionsmedlemmerne som garant for retfærdighed og rimelighed svarende til lægmandselementets rolle ved domstolene.

Under det, vi i det følgende kalder »den traditionelle ligningsform«, blev ligningen i sin helhed varetaget af ligningskommissionen (sognerådet), der vurderede de enkeltes indtægter og fradragsskrav i forhold til lovgivningen, udførte skøn og vurderinger, forhandlede med skatteydere, traf endelig afgørelse om skatteansættelsen samt varetog mere manuelle funktioner (åbne kuverter, skrive afgørelser m. v.). Embedsmændene (kæmnerne) indtog en tilbagetrukket rolle, der sædvanligvis kun androg en assistance ved de manuelle funktioner. Den traditionelle ligningsform praktiseredes langt op i dette århundrede i købstæderne og de fleste steder i landkommunerne indtil 1970.

3. Ændrede ydre forudsætninger

Den traditionelle ligningsform hvilede på en række samfundsmæssige og skattemæssige forudsætninger, som imidlertid i de senere år har undergået forandring, hvorved den traditionelle ligningsform har været vanskelig at opretholde. Disse ændrede forudsætninger kan ses som de »objektive« eller »udefrakommende« årsager til det ændrede forhold mellem embedsmænd og folkevalgte. Hertil kommer de senere drøftede »subjektive« eller »selvskabte« årsager, d. v. s. de interesser og holdninger hos de direkte involverede aktører – embedsmænd og folkevalgte – der også har bidraget til de folkevalgtes reducerede indflydelse. De nævnte ændrede ydre forudsætninger kan sammenfattes i følgende fem punkter.

1. Der er for det første tale om, at kommunerne har mistet deres karakter af stabil social enhed. Tidligere var der i højere grad tale om, at borgerne fødtes, voksede op, arbejdede, havde deres fritid og sociale kontakter inden for rammerne af en enkelt kommune. Nu opfattes kommunerne måske snarere som et »tilfældigt« opholdssted, hvor fortiden og fritiden, arbejde og sociale kontakter foregår i andre kommuner. Dette betyder tendenser mod et mere anonymt forhold mellem borgerne indbyrdes og mellem borgerne og deres valgte repræsentanter f. eks. i ligningskommissionen. Disse tendenser forstærkes af kommunernes stigende størrelse, dels som følge af befolkningstilvæksten, dels

som følge af kommunesammenlægningen i 1970. Så sent som i 1965 var den gennemsnitlige kommunestørrelse på godt 3.000 indbyggere (excl. Kbh. og Frbg.), og sognekommunerne lå nede på godt 2.000 indbyggere i gennemsnit. Nu ligger det gennemsnitlige indbyggertal pr. kommune tæt på 17.000 (excl. Kbh. og Frbg.). Konsekvenserne af disse forhold er, at ligningskommissionsmedlemmer i svindende grad har mulighed for at basere deres arbejde på et intimt lokalt kendskab til de enkelte skatteyderes forhold.

2. Der er dernæst sket en ændring i skattelovgivningen i retning af større kompleksitet. I statsskatteoven af 1903²⁾ kunne alle væsentlige bestemmelser indeholdes i én lov. I 1870 var den da vedtagne lov om statslig indkomstskat af et sådant omfang, at dens væsentligste dele kunne aftrykkes på bagsiden af selvgivelsesblanketten (der iøvrigt kun indeholdt én rubrik, nemlig »indtægten i kalenderåret 1869 . . .«). I dag er situationen den, at Juristforbundets Forlag årligt udgiver en revideret skattelovsamling på omkring 1.000 sider. Hertil kommer Meddelelser fra Ligningsdirektoratet og Ligningsrådet (ca. 350 sider årligt) og Meddelelser fra Landsskatteretten (ca. 100 sider). Et forlag – A/S Skattekartoteket – udgiver en løbende ajourført og kommenteret skattebestemmelsessamling, der omfatter 14 ringbind. Skattelovgivningen kan nu siges at udgøre et selvstændigt fag, som det tager flere år at sætte sig ind i. Konsekvenserne heraf er, at det nu – i modsætning til før – er umuligt for lægfolk andet end i hovedtræk at kende skattelovgivningen. Forholdet illustreres af, at flere kommuner til deres ligningskommissioner (og forvaltninger) føler det nødvendigt at anskaffe små populære fremstillinger af skattelovgivningen (f. eks. »Snyd ikke Dem selv i skat«). Hertil kommer, at bl. a. som følge af den nævnte udvikling i skattelovgivningen har skatteyderne og især de selvstændige i stadig højere grad revisorer og advokater som rådgivere i skattespørgsmål, således at skattemyndighederne i stigende grad står over for professionelle modspillere og derfor selv må ruste sig.

3. En tilsvarende ændring er sket i erhvervsforholdene. I de tidligere sognekommuner bestod ligningskommissionerne overvejende af landmænd, ligesom skatteyderne i vidt omfang tilhørte dette erhverv. De folkevalgte havde således en umiddelbar indsigt i de fleste skatteyderes økonomiske vilkår. Tilsvarende kunne de vigtigste erhverv og indtægtsformer være repræsenteret i byernes ligningskommissioner. Hertil kommer, at de enkelte erhvervs forhold er blevet mere komplekse. Landmanden, der driver svineavl, har ikke nødvendigvis indsigt i den landmands forhold, der har specialiseret sig i markafgrøder osv. Ligningskommissionsmedlemmerne kan derfor i dag næppe i almindelighed påråbe sig tilstrækkelig erhvervsmæssig indsigt som grundlaget for deres arbejde.

2) Regelmæssig statslig indkomstskat blev først indført fra dette tidspunkt. Tidligere var statskat kun blevet opkrævet til særlige formål f. eks. til oprustning i finansårene 1870 - 72,

4. I forlængelse af de to foregående punkter spiller det en rolle, at opfattelsen af »retfærdighed« kan siges at have ændret sig. Ligningsarbejdet beroede i høj grad tidligere på skøn, f. eks. over privatforbrug, formue m. v. Skønnene svævede ofte »i fri luft« og var sjældent begrundede i klar regnskabsmæssig dokumentation, bilag og selvangivelsesoplysninger. Først i 1946 indførtes f. eks. pligt til at indsende selvangivelse. Skønnene havde tendens til at være orienteret mod, at der blev foretaget en »rimelig« skatteansættelse ud fra, hvad den enkelte kunne bære. Af disse årsager var der nærmest tale om, at ethvert hæderligt voksent menneske kunne udøve »retfærdighed«. Det forudsatte alene sund fornuft og retfærdighedsfølelse. Nu er der snarere tale om, at »retfærdighed« i skatteligningen – i alt fald ideelt set – bygger på en sammenligning mellem et omfattende talmæssigt dokumentationsmateriale og et omfattende regelsæt (skattelovgivningen), hvis stigende kompleksitet må forstås på denne baggrund. Fra at være et skøns- og rimelighedsspørgsmål er »retfærdighed« blevet et spørgsmål om dokumentation i forhold til regler. Retfærdighedsudøvelsen kræver derfor også nu mere end sund fornuft og retfærdighedsfølelse. Den kræver kendskab til regnskabs-, erhvervs- og skattelovsforhold. Retfærdighed bliver, hvis dette skal realiseres, et kyndighedsspørgsmål ³⁾.

5. Endelig er provenu-kravet og opgavemængden steget. Det stigende provenu-krav har bl. a. medført, at skatteligningen er blevet et langt mere politisk følsomt område end tidligere, således at kravene til, at der foregår en korrekt ligning, må siges at være vokset. Opgavemængden er steget, ikke alene derved at den gennemsnitlige kommunestørrelse er vokset og dermed antallet af skatteydere pr. ligningskommission, men også ved at de kommunale skattemyndigheder er blevet pålagt en række opgaver ud over ligningsarbejdet, f. eks. forskudsregistrering, arbejdsgiverkontrol m. v., som under alle omstændigheder alene af tidsmæssige årsager ikke ville kunne varetages af folkevalgte.

3) Skatteinspektørerne understreger hyppigt, at skatteligning nu nærmest er et rent »mekanisk« regelanvendelsesspørgsmål. Det forekommer imidlertid tvivlsomt, om et regelsystem kan udformes så fuldstændigt og præcist, at det kan anvendes automatisk uden udfyldende skøn. Juristen Bent Unmack Larsen kalder i alt fald denne opfattelse for »teoretisk uholdbar« (»Befolkningens del i domsmagten«, Juristen & Økonomen, nr. 18, 1977, s. 434). Hertil kommer, at skattelovgivningen næppe er så præcis, som ræsonnementet synes at forudsætte. Betænkning 828 - 1977 (jvf. nedenfor) skriver således (s. 26):

»For de enkelte organisationer i skatteadministrationen er opgaverne i det store og hele blot specificeret ved at henvise til, hvilke lovområder der skal administreres, eller ved omtale af meget bredt definerede opgaver (»ligning«, »tilsyn«, »sikre ensartethed og effektivitet« og lignende)«.

Synspunktet om den stigende grad af regelanvendelse er derfor kun korrekt som en beskrivelse af den overordnede udviklingsretning.

4. Konsekvenserne af de ændrede forudsætninger

Disse ændrede samfundsmæssige og skattemæssige forudsætninger har betydet stadigt større begrænsninger i de folkevalgtes muligheder for selv at foretage ligningsarbejdet. Der er da også i løbet af dette århundrede vokset kommunale skatteadministrationer op i de fleste kommuner bemandet med personale, der i et vist omfang er uddannet skattemæssigt, og som har overtaget væsentlige dele af ligningsarbejdet. Ser man på forholdet mellem forvaltninger og ligningskommissioner, som det efterhånden har udviklet sig, kan det siges at ligge et sted mellem to yderpoler, som beskrives i det følgende. Den ene yderpol repræsenterer forsøget på, trods ændrede forudsætninger, at fastholde den traditionelle ligningsform. Dette har nærmest været situationen i mange mindre kommuner. Den anden yderpol kan kaldes den paradedemokratiske ligningsform, som nogle større kommuner har nærmet sig. Her har ligningskommissionen nærmest kun en nominel funktion.

4.1 Den fortsatte traditionelle ligningsform

Man søger her at opretholde den traditionelle ligningsform. Alle selvangivelser – på nær de mest ukomplicerede lønmodtagerselvangivelser med udelukkende dokumenterede A-indtægter og alene lønmodtagerfradrag – behandles i ligningskommissionen. Forvaltningen har dog sædvanligvis gennemgået disse selvangivelser og noteret eventuelle oplagte fejl og problematiske skønsposter. Men i ligningskommissionen gennemgås hver enkelt af disse selvangivelser på ny, fradrag og skøn vurderes, skatteydere indkaldes og forhandler med ligningskommissionen; eventuelt supplerende regnskabsmateriale gennemgås, hvorefter ligningskommissionen foretager den endelige skatteansættelse. Under denne arbejdsform ligger der et relativt stort arbejde i at være ligningskommissionsmedlem. Der kan være tale om to eller tre halvdagsmøder om måneden, ligesom ligningskommissionen ofte må dele sig i mindre hold for at overkomme sagerne.

Den fortsatte praktisering af traditionelle ligningsformer synes især at indebære to problemer i dag. For det første medfører antallet af selvangivelser sammen med denne arbejdsforms enkeltsagsorientering, at ligningskommissionen drukner i sager. Det er et stort arbejde blot at »nå det« inden for de tidsfrister lovgivningen sætter. Der er sjældent overskud og overblik til at drøfte ligningsarbejdets retning, til at foretage en prioritering af de begrænsede tidsressourcer (såvel i ligningskommissionen som i forvaltningen) i forhold til hvilke sager og problemer, man vil tage op. Man kan karakterisere situationen med det, der er blevet kaldt »Greshams planlægningslov«: Den daglige rutine fordriver planlægningen. Man opfatter sig og arbejder som embedsmænd med sagsbehandling. Man ser ligningsarbejdet som et teknisk problem og træder gerne ind i teknikerrollen.

Det andet problem med denne arbejdsform består i, at som følge af de

nævnte ændrede skatte- og erhvervsmæssige forhold må de folkevalgte som embedsmænd blive dårlige embedsmænd, i det mindste fra et teknisk synspunkt. Deres begrænsede erhvervs- og især skatteindsigt betyder, at de må betegnes som amatører. Bevidst eller ubevidst forskydes derfor interessen og indsatsen fra de vanskelige, men potentielt meget fejlbehæftede sager og problemer mod de overskuelige og for lægfolk letfattede sager og problemer. Det bliver den lille erhvervsdrivende med det tvivlsomme regnskab, snarere end den store erhvervsdrivende med det udefra korrekt udseende regnskab, der bliver taget op. Det bliver de forståelige kørselsfradrag, telefonfradrag og smårepræsentationsudgifter, der bliver kritisk gennemgået snarere end de vanskeligt forståelige udlandstransaktioner, selskabsforhold eller transaktioner, hvor almindelig indkomst omdannes til særlig indkomst. Der bliver kort sagt tale om nidkær indsats mod de små halv- og helsyndere, mens de større lettere går fri.

At denne yderpol – den traditionelle ligningsform – faktisk stadig praktiseres i en del kommuner med de her skitserede konsekvenser synes at være opfattelsen hos en del skatteinspektører. I en pjece⁴⁾ udsendt af skatteinspektørernes faglige forening hedder det således (s. 9):

»En del steder søger man stadig at gennemføre en helt systematisk og loyal forelæggelse for ligningskommissionen af alle selvangivelser indeholdende skøn eller komplekse forhold. Metoden giver et vist alibi, men kanaliserer automatisk indsatsen henimod de overskuelige skønsposter – andel af autoudgifter, eget vareforbrug – samt lave privatforbrug for landmænd, småhandlende, småhåndværkere med enkle regnskaber.

Resultatet af en sådan fremgangsmåde bliver som oftest, at de mere komplicerede sager kun bliver nævnt for ligningskommissionen med en bemærkning om, at privatforbruget er pænt – at regnskabet er ret omfattende, men iøvrigt ser ret pænt ud.

Ligningskommissionen vil i den her beskrevne situation stille sig tilfredse med ligningen, idet den jo ikke kender de problemer, der knytter sig til de mere komplicerede sager, og skatteinspektøren vil derfor ikke blive udsat for kritik af administrationens arbejde«.

4.2 Den paradedemokratiske ligningsform

Den anden yderpol i ligningsarbejdet er den situation, hvor ligningskommissionen kun rent formelt er inddraget i ligningsarbejdet. Man mødes sjældent, og det er her lidet arbejdskrævende at være kommissionsmedlem. Møderne har et repræsentativt præg (i modsætning til den traditionelle form, hvor de er arbejdsprægede). Man mødes f. eks. i den store byrådssal, hvor skatteinspektøren fremlægger et udvalg af de mere komplicerede sager med forvaltningens kommentarer og indstilling. Eventuelt sker en gennemgang af regnskabsmateriale

4) Skatteinspektørforeningens debatoplæg »En ideel skatteforvaltning«, Kbh., 1976.

og de forhandlinger med skatteyderen, som forvaltningen har foretaget. Der er ingen eller begrænset debat. For der er ingen eller kun begrænset indsigt i de undertiden komplicerede forhold, der ligger bag. Kun enkelte mere skandaleprægede sager eller »kendte« folks forhold kan give anledning til debat. Efter mødet holdes frokost – enkelte skatteinspektører har i kommentarer til beskrivelsen af denne yderpol foreslået, at frokosten holdes midt i mødet, hvorefter de mere problematiske sager tages op efter frokost, hvor en passende sløvhed skulle være sikret.

Der er her tale om en arbejdsform, hvor embedsmændene i realiteten varetager alle ligningsarbejdets faser og funktioner. De kan gøre det godt eller dårligt, de kan forfølge den ene ligningspolitik eller den anden, men nogen reel kontrol hermed kan ligningskommissionen ikke udøve. Der er tale om et embedsmandsstyre med de folkevalgte som paradefigurer.

Det er vanskeligt på grundlag af de mere kvalitative oplysninger, der er til rådighed, at udtale sig om de faktiske arbejdsformers fordeling i feltet mellem de to nævnte yderpoler. De fleste (embedsmands-) observatører synes imidlertid enige om, at de fællestræk der karakteriserer de to yderpoler, faktisk præger ligningsarbejdet i dag: Det gælder således fraværet af en aktiv målsætnings- og prioriteringsdebat og en bevidst styring af ligningsindsatsen på dette grundlag og de folkevalgtes placering i en reelt underordnet rolle, enten som arbejdsbier (den traditionelle arbejdsform) eller som indflydelsesløse kransekagefigurer (den paradedemokratiske form).

Det kan forekomme forbavsende, at den beskrevne udvikling inden for ligningsarbejdet først i de senere år har givet anledning til kritik og reformforslag (jvf. nedenfor). Kritikken er primært kommet fra centralt placerede embedsmænd, og kun i beskedent omfang fra kommunale skatteembedsmænd, og ligningskommissionsmedlemmer. For at forstå dette er det nødvendigt at se på de to sidstnævnte gruppers holdninger til og interesser i den udvikling, der er foregået. Det vil sige på det, vi ovenfor kaldte de »subjektive« faktorer bag udviklingen.

5. Embedsmændenes syn på udviklingen i arbejdsformerne

Der kan peges på mindst tre medvirkende årsager til, at de kommunale skatteforvaltninger herunder forvaltningscheferne (skatteinspektørerne) for de flestes vedkommende snarere har budt den stedfundne udvikling i arbejdsformerne velkommen end har rejst ønsker om ændringer.

1. For det første kan man pege på embedsmændenes naturlige interesse i at undgå »indblanding« fra en overordnet instans, den være sig politisk eller forvaltningsmæssig. Det er karakteristisk, at skatteforvaltningerne – i modsætning til de andre forvaltninger i kommunen – ikke har et politisk udvalg »over sig«.

Formelt set er de i de fleste spørgsmål underlagt økonomiudvalget, men koblingen er ikke nær så tæt som f. eks. mellem socialudvalg og socialforvaltning og teknisk udvalg og teknisk forvaltning. Ligningskommissionerne har som nævnt ikke udviklet sig i en retning, hvor de kunne stå for den »overordnede styring« af skatteforvaltningerne. Der er næppe noget forbavsende i, at embedsmændene søger at bevare og udbygge den autonomi, de på denne måde har i arbejdet.

For embedsmændene er det muligvis mere end et spørgsmål om at »bevare« og »udbygge« en bestående autonomi, men også et spørgsmål om at skabe den. Dette rejser spørgsmålet, hvor »objektiv« de ovenfor nævnte ændrede »objektive« forudsætninger er. Er lokalkendskabet så udhulet, skatte- og erhvervsforholdene så komplicerede og regelanvendelsen så automatisk og vurderingsfri, at embedsmændene nødvendigvis må få en stærkere placering? Ved ovenfor at kategorisere disse forhold som »objektive« har denne forfatter tilkendegivet sin vurdering. Men der er værd at bemærke, at den deles til overmål af skatteinspektørerne. Det er et gennemgående tema i de ret mange betænkninger om skatteforvaltningsforhold fra de senere år (jvf. nedenfor) og i private samtaler, at embedsmændene fremhæver og anekdotisk og statistisk belyser, at forholdene har ændret sig, og at tingene nu er så komplicerede, og at regelanvendelsen er så automatisk, at lægfolk ikke mere er nødvendige eller ønskelige i sagsbehandlingen. For embedsmændene er dette en meget sand sandhed, som de sjældent forsømmer nogen lejlighed til at give udtryk for. Den stadige understregning af denne sandhed må nok forstås på beggrund af dens bekvemhed for embedsmændene derved, at den legitimerer, at ligningskommissionen holdes på tre skridts afstand. Og fordi den legitimerer, at hvis indflydelsen er gledet de folkevalgte af hænde, så er det en meget naturlig konsekvens af ændrede ydre vilkår, som der ikke er anledning til at gøre meget ved – andet end at ændre lovgivningen, så den svarer til den nye tingenes tilstand.

2. Et andet forhold, der kan ses i forlængelse heraf, angår embedsmændenes syn på det typiske ligningskommissionsmedlem. Man kan karakterisere tendensen i embedsmændenes opfattelser ved at sige, at de ser de folkevalgte som lidt i retning af ukyndige snarere end velinformerede, som børn snarere end voksne og som lidt småkorrupte.

De folkevalgtes ukyndighed angår ifølge embedsmændene først og fremmest skattelovgivningen. Ifølge embedsmændene er de folkevalgte tillige ukyndige derved, at de har begrænset indsigt og forståelse for de problemer og arbejdsopgaver, en moderne skatteforvaltning står overfor. De folkevalgte menes ikke at forstå, at kun en mindre del af forvaltningens ressourcer kan sættes ind på ligningsarbejdet, og de menes ikke at have en realistisk bedømmelse af resourceforbruget ved en dybtgående sagsbehandling (f. eks. revision af regnskab). De folkevalgtes manglende »tekniske indsigt« farver tilsyneladende embeds-

mændenes mere generelle bedømmelse af dem. Det, de siger, opfattes i større almindelighed som noget »vrøvl«. Og de antages næppe at kunne holde sig »til sagen« og »på sporet« uden embedsmændenes direkte vejledning. De opfattes i et vist omfang som børn, der må ledes. Man kan illustrere noget af ånden i embedsmændenes indstilling gennem følgende spøgefulde argument for 18 års valgret: »Der er ingen fare ved at give de unge stemmeret. De er meget modne nu om dage. Man skulle snarere tænke på de ældre. I skulle høre dem, jeg har i mit (kommunale) udvalg, så ville I se . . . «⁵⁾.

Når de folkevalgte ofte opleves som lidt småkorrupte, har dette ikke så meget med en formodning om direkte bestikkelse, aktivt skattesnyderi eller lignende at gøre. Det refererer mere til to andre forhold. For det første til den måde ligningskommissionen sammensættes på og medlemmerne er motiveret på. De politiske forhandlinger mellem partierne i kommunalbestyrelsen om fordelingen af pladserne og formandsposterne i de forskellige kommunale udvalg ser embedsmændene hyppigt som lidet legitime »studehandler«. Embedsmændene synes endvidere at se de folkevalgte motiveret for deltagelse i ligningskommissionsarbejdet ud fra karrierehensyn eller p. g. a. de udbetalte diæter og synes at opfatte sådanne motiver som mindreværdige. For det andet kan embedsmændenes holdninger på dette punkt forstås ud fra den udvikling i retfærdighedsbegrebet, der omtaltes ovenfor. Mens embedsmændene nærmere tilslutter sig det »nye« retfærdighedsbegreb: Ensartet behandling uden persons anseelse i forhold til, hvad der menes at være faste regler, vil de folkevalgte oftere i forhold hertil repræsentere de mere skønsprægede og rimeligheds-orienterede retfærdighedsopfattelser. De kan i højere grad tænkes at lade »nåde gå for ret« og lade medfølelse eller modvilje spille en rolle ved vurderingen af sagerne. Et sådant syn er i embedsmandsøjne mistænkeligt.

3. Endelig kan man nævne, at embedsmændene opfatter skatteligningsprocessen som et så godt som udelukkende teknisk anliggende, hvor »politisk« eller lægmandsmæssig deltagelse er unødvendig. Dette gælder for det første behandlingen af de enkelte sager, hvor embedsmændene i særlig grad fremhæver og hæfter sig ved, at antallet af områder, hvor der skal udøves skøn (i modsætning til regelanvendelse) og spillerummet herfor, stadig indsnævres. Når det for det andet gælder den mere overordnede prioritering og styring af ligningsindsatsen på forskellige typer af sager og skatteydere, kan man hos embedsmændene møde synspunkter i retning af, at denne prioritering »giver sig selv«. Enten fordi arbejdet føles at ligge i så snævre lovmæssige og tidsmæssige rammer, at en egentlig prioritering ikke er mulig. Det er en kamp blot at nå det nødvendige minimum inden for de fastsatte tidsfrister. Eller fordi indsatsen – uden at en større diskussion føles nødvendig, og uden at dette noget uklare kri-

5) Citeret efter hukommelsen. Udtalelsen stammer fra en kommuneingeniør, men kunne være faldet blandt skatteinspektører.

terium søges nærmere præciseret – menes at måtte rettes mod de sager, hvor man i forhold til arbejdsindsatsen kan finde de største skatteunddragelser.

Alt i alt er der tale om, at de kommunale skatteembedsmænd snarere finder det unødvendigt end påkrævet, snarere skadeligt end gavnligt, at folkevalgte deltager i ligningsprocessen. Den stedfundne »objektive« udvikling i samfunds- og skatteforhold har været med til at give næring og grobund for disse holdninger. Men det er først på baggrund af disse holdninger, at det bliver klart, hvorfor de folkevalgtes reducerede indflydelse ikke fra embedsmændene har ført til kritik og reformforslag i retning af en genoplivning af institutionen, men snarere til ønsker om en formel begrænsning af de folkevalgtes indflydelse (d. v. s. en legalisering af den stedfundne udvikling) eller om dens totale afskaffelse.

6. De folkevalgtes syn på udviklingen

Det kan synes vanskeligere at forklare, hvorfor de folkevalgte, ligningskommissionsmedlemmerne selv har affundet sig med den stedfundne udvikling. Hvorfor de ikke har gjort oprør og søgt at fastholde eller forøge deres indflydelse. Det er dog muligt at antyde nogle forklaringer.

1. Man kan for det første rejse tvivl om de opfatter situationen, således som den er fremstillet her. De føler sig næppe uden indflydelse. Dette kan bl. a. skyldes, at der naturligvis er mange synlige træk i samspillet mellem embedsmænd og folkevalgte, der opbygger den opfattelse (illusion), at de folkevalgte har magten. Der er dels lovgivningen, og hele den officielle definition af situationen, der fastslår, at ligningskommissionen har det endelige ansvar for ligningen. Der er dels omgangsformen mellem embedsmænd og folkevalgte, hvor embedsmændene naturligvis i deres personlige »stil« ikke optræder som overordnede, instruksgivende personer (hvad de muligvis ville have gjort, hvis det formelt havde været legitimt), men som »rådgivende« hjælpere for de folkevalgte. Og faktisk ser de folkevalgte dem ofte på denne måde (som »folkene på kontoret«, som de hyppigt siger).

Hertil kommer under traditionelle arbejdsformer den store arbejdsindsats, muligheden for at forhandle med skatteydere, muligheden for at fastsætte (små) skønsposter og adgangen til »fortrolige« oplysninger. Dette kan let give næring til en selvforståelse som »betydningsfulde« og måske »indflydelsesrige«. Ved paradedemokratiske arbejdsformer kan mødernes formelle form og lokalernes status-karakter (f. eks. byrådssalen) muligvis give grundlag for tilsvarende opfattelser.

2. Der er et andet træk i ligningskommissionsmedlemmernes rolleforståelse, der vanskeliggør deres protest mod den situation, der har udviklet sig. Den

typiske forståelse af ligningskommissionsmedlemmernes rolle – såvel hos embedsmændene som hos medlemmerne selv – har hidtil gået ud på, at deres arbejde burde vedrøre enkelte sager, og at de på dette punkt burde yde en overvejende »teknisk« indsats baseret på skattelovskendskab og lokalt kendskab. De er blevet opfattet mindre som »politikere« med et generelt ansvar for ligningen end som teknikere og sagsbehandlere. Det svarer til denne rolleforståelse, at ligningskommissionsmedlemmerne hyppigt giver udtryk for, at der ikke er og ikke bør gå politik i ligningskommissionsarbejdet, da slet ikke i form af partipolitik. Men kan let finde ligningskommissionsmedlemmer, der med stolthed fremhæver, at hjemme hos dem tales aldrig politik, og sagerne afgøres uden hensyn til »parti-skel«. Disse holdninger er bemærkelsesværdige på baggrund af, at medlemmerne sædvanligvis er partipolitisk aktive borgere, der reelt er udvalgt af de politiske partier i modsætning f. eks. til udvælgelsen af lægfolk til domsmænd og nævninge.

Der forekommer næppe heller tilfælde, hvor partierne i kommunerne formulerer en ligningspolitik (tilsvarende f. eks. skolepolitik), som de går til valg på, og som ligningskommissionsmedlemmerne kunne søge at realisere. Der forekommer praktisk taget heller ikke nogen lokal debat (f. eks. i lokalpressen) om ligningspolitikken, bl. a. fordi ligningskommissionsmedlemmerne næsten udelukkende anser, at enhver meningstilkendegivelse offentligt fra deres side forhindres af tavshedspligten.

Embedsmændenes rolleforventninger på dette punkt er mærkeligt modstridende. På den ene side fremhæver de til stadighed de folkevalgtes begrænsede skattekendskab og det efterhånden udhulede lokalkendskab. Peger altså på de folkevalgtes begrænsede forudsætninger for at fungere i en tekniker/embedsmandsrolle. På den anden side synes mange at mene, at der ikke er behov for de folkevalgte i en egentlig politikerrolle i forbindelse med ligningsprocessen og de tilløb til politiske indslag i arbejdet, der forekommer (forhandlinger mellem partierne om kommissionsmedlemskab og – formandskab, rimelighedsprægede afgørelser ved skøn), fordømmes og mistænkeliggøres. De folkevalgte opleves altså af embedsmændene som underkvalificerede i embedsmandsrollen, men fordømmes hvis de prøver at træde ud af den.

Så længe de folkevalgte opfattes og opfatter sig som »teknikere«, har de svært ved at gøre oprør og kræve øget indflydelse. For de har rige muligheder for indflydelse, hvis de kan stille med et bedre skatte-, erhvervs- og lokalkendskab end embedsmændene. Inden for rammerne af denne rolleforståelse falder manglende indflydelse derfor tilbage på dem selv. I det omfang ligningskommissionsmedlemmerne opfatter sig og lader sig opfatte som »teknikere«, afskærer de sig derfor fra indflydelse og fra muligheden for at kræve indflydelse. Fordi herved baserer de deres krav om indflydelse på et grundlag (kyndighed samt tid til rådighed), hvor embedsmændene normalt vil være dem overlegne. Samtidig afskærer de sig fra en rolleopfattelse, ud fra hvilken de

ville have et ubestrideligt legitimt krav på indflydelse, og hvor embedsmændene ikke ville kunne »konkurrere« med dem: nemlig som »politikere« d. v. s. som repræsentanter for bestemte interesser og dertil hørende mål, vurderinger og prioriteringer.

7. Kritik og reformforslag

Udviklingen i det kommunale ligningsarbejde har i de senere år givet anledning til kritik og reformforslag, især i form af en række betænkninger og rapporter afgivet af ekspertudvalg⁶⁾. Kritikken er især kommet fra embedsmænd i centraladministrationen og kun i mindre omfang fra embedsmænd i den kommunale skatteadministration og nærmest slet ikke – i alt fald ikke i skriftlig form – fra ligningskommissionsmedlemmer. Kritikken og reformforslagene har vedrørt flere indbyrdes forbundne forhold, f. eks. arbejdsdelingen mellem kommunale og statslige myndigheder, centralisering eller decentralisering af ligningen, effektivisering af skatteadministrationerne samt det spørgsmål, der her behandles: arbejdsdelingen mellem ligningskommission og kommunal skatteforvaltning. På dette punkt har kritikken især været rettet mod den fortsatte praktisering af den traditionelle arbejdsform med den deraf følgende formodede kvalitetssænkning i ligningsarbejdet. De stadig begrænsede muligheder for folkelig indflydelse i ligningsprocessen og faren for en udvikling i parade-demokratisk retning synes ikke at have bekymret kritikerne og reformatorerne. Problemet er næppe nævnt. Den i 1977 vedtagne skattestyrelseslov, der kan ses som resultat af disse reformbestrebelse, synes da også primært at sigte mod at afskaffe traditionelle arbejdsformer snarere end at forhindre en paradedemokratisk udvikling.

Nogle hovedtræk i kritikken mod de bestående ligningsforhold kan illustreres ved hjælp af de tre sidste i fodnoten nævnte betænkninger/oplæg.

Betænkning nr. 757 - 1976 blev afgivet af et udvalg nedsat af finansministeren bestående af 6 embedsmænd fra centraladministrationen, 4 ledende kommunale skatteembedsmænd og 2 repræsentanter for lægmandselementet i ligningsprocessen. Ifølge kommissoriet skulle udvalget bl. a. »søge klarlagt, på hvilke punkter det lokale ligningsvæsens indretning og virkemåde ikke er fulgt med udviklingen, og anvise midler til afhjælpning af manglerne« (s. 5 i betænkningen).

I udvalgets redegørelse for »udviklingen i praksis« (s. 9) fremhæver man

6) Således: Betænkning nr. 274 - 1961 vedrørende organisationen af de lokale ligningsmyndigheder.

Betænkning om hovedprincipperne for den fremtidige lokale ligningsadministration, afgivet af et kommunalt skatteadministrationsudvalg, 1970.

Betænkning nr. 651 - 1972 om skatteadministrationen.

Betænkning nr. 757 - 1976 om det lokale ligningsvæsen.

Skatteinspektørforeningens debatoplæg »En ideel skatteforvaltning«, Kbh., 1976.

Betænkning nr. 828 - 1977 om rationalisering og planlægning i skatteadministrationen.

især to årsager til embedsmændenes stadig mere fremtrædende plads i ligningsprocessen (man taler beskeden om, at kommissionerne i stigende grad har anvendt »bistand af lønnet medhjælp« og »kommunal administration som bistand«). Dels at »det lokale kendskab til den enkelte skatteydere økonomiske forhold, der oprindeligt var af så væsentlig betydning for den rette ansættelse af hans skattepligtige indkomst, er blevet begrænset«, og dels at der i de senere år er »pålagt de kommunale ligningsmyndigheder meget betydelige opgaver«.

Senere – i afsnittet »kritik af den nuværende ordning« – fremhæves den stigende grad af regelorientering som en yderligere årsag til den ændrede arbejdsfordeling (s. 27): »Ligningsarbejdet har . . . i vidt omfang skiftet karakter fra skønsudøvelse til kontrol og revisionsvirksomhed. Meget af skønsudøvelsen er nu begrænset til skøn over privat andel af enkelte udgiftsposter, hvor der ofte kan arbejdes med generelle standarder. Medens ligningsarbejdet oprindeligt kunne påregnes udført af de kollegiale organer uden medhjælp, har ændringen i ligningsarbejdets karakter forskudt vægten i ligningsarbejdet fra rådsbehandling til kontormæssig behandling, der må foregå i en teknisk og fagligt velbemandet administration«.

De statslige embedsmænd drager heraf den konklusion, »at hele ligningsadministrationen (bør) varetages af statslige myndigheder på tilsvarende måde som merværdiafgiften og forbrugsafgifterne« (s. 29), hvilket ud over flytningen af ansvaret for ligningen fra kommunerne til staten indebærer en afskaffelse af ligningskommissionerne. De kommunale embedsmænd ser derimod en større trussel mod deres autonomi ved at blive overført til staten, som de tillige hyppigt anser for inkompetent og usmidig. I betænkningen hedder det, at de ønsker at bevare skatteligningen i kommunalt regi for at »skabe en smidig administration i så nær tilknytning til borgerne som muligt« (s. 41). Afslutningen bliver, at udvalget enes om at indstille, at ligningen »i hvert fald indtil videre« (s. 41) må foregå i kommunerne, således at administrationen varetages af det kommunale skattevæsen og »ligningskompetancen af en kommunal ligningskommission« (s. 41).

I 1976 udkom også skatteinspektørforeningens pjece »Den ideelle skatteforvaltning«, forfattet af en gruppe skatteinspektører. Forfatterens navne er ikke oplyst, men så vidt jeg ved, er der tale om skatteinspektører fra større bymæssige kommuner. I indledningen (s. 7) betegnes pjecen som et »debatoplæg«, der skal »forsøge at kaste lys på nogle af de problemer, vi føler i hverdagen hjemme i forvaltningen«. Blandt disse problemer behandles også forholdet til ligningskommissionen. Pjecens forfattere synes her primært interesserede i at føre kommissionerne bort fra traditionelle arbejdsformer. Det synes at være opfattelsen, at kommissionen kun bør have et »formelt« ansvar for ligningen. F. eks. hedder det (s. 2) i afsnittet om den »historiske udvikling«, at på trods af det stigende behov for »ekspertbistand« i ligningsarbejdet, så »er

der adskillige kommuner, hvor ligningskommissionen helt op til i dag har haft svært ved at skelne mellem det at have det formelle ansvar for skattemeningen og det at udføre sagsbehandling«.

I et senere afsnit om ligningskommissionen (s. 9) redegøres for problemerne ved de traditionelle arbejdsformer (indsatsen kanaliseres mod de overskuelige spørgsmål). Dette citeredes ovenfor i afsnit 4.1. Herefter beskriver forfatterne, hvordan mere »fornuftige samarbejdsformer« efter deres mening er beskafne:

»Andre steder er kontakten mellem administration og kommission af mere formel karakter. Administrationen har fundet fornuftige samarbejdsformer, hvorefter kun de mere kontroversielle sager bliver drøftet med ligningskommissionen, og hvorefter der automatisk vil blive levnet mere tid til for administrationen at tage sig af de mere komplicerede sager«.

Afslutningsvis kommenteres i pjecen betænkning 757. Man fremhæver (s. 16), at denne konkluderer,

»at lovgivningen omkring ligningsstrukturen ikke har fulgt med tiden. Man har, gennem formelt set ukorrekte administrative løsninger, skabt arbejdsgange og samarbejdsformer med ligningskommissionen og skatteråd, som har reddet skattesystemet fra totalt forlis.... Det haster med en legalisering af vore arbejdsreformer....«.

I 1977 udkom betænkning 828 om rationalisering og planlægning i skatteadministrationen. Betænkningen var udarbejdet af en arbejdsgruppe nedsat af finansministeren bestående af 9 centraladministrationseksponenter, en skatteinspektør, en amtsskatteinspektør samt formanden, professor Kjeld Philip.

Betænkningen behandler kun mere indirekte forholdet mellem den kommunale skatteadministration og ligningskommissionen. Focus i betænkningen er klart på skatteforvaltningernes interne problemer, der opfattes som »tekniske«, »planlægningsmæssige« snarere end politiske. Ligningskommissionerne nævnes sjældent, og da kun som en instans, der i stigende grad kan undværes. F. eks. fremhæves det, at erhvervsudviklingen »naturligt« har medført, at ligning og revision af de mere komplicerede sager, selvstændige erhvervsdrivende og selskaber »mere og mere overlades til et professionelt uddannet personale, og at behovet for lægmandsmedvirken ikke er så udpræget som tidligere, hvor skønsværdi var en væsentlig bestanddel af ligningsopgaven« (s. 42).

Senere udtrykker betænkningen (s. 57) sin tilslutning til bl. a. følgende synspunkter, hentet fra skatteinspektørforeningens nævnte pjece (s. 3):

»Med den meget komplicerede skattelovgivning vil det.... kun i meget begrænset omfang være muligt for de folkevalgte organer at bedømme, om ligningsarbejdet har resulteret i udfindelse af det rette beskatningsgrundlag«.

Der er således tale om, at udvalget mener, at hverken behandlingen af de mere komplicerede sager eller den overordnede kontrol af ligningsarbejdets korrekthed kan varetages af ligningskommissionerne. Det er i tråd hermed, når udvalget (i en udtalelse om betænkning 757 aftrykt s. 113) mener, at de opgaver, der bliver tilbage til ligningskommissionerne fremover, dels er at virke som klageinstans dels at føre »et mere almindeligt tilsyn med, at administrationen virker hensigtsmæssigt og ikke går borgerne for nær« (s. 115).

8. Den nye skattestyrelseslov

Det var bl. a. på grundlag af de nævnte synspunkter og betænkninger, at ministeriet for skatter og afgifter udarbejdede og fremlagde et forslag til skattestyrelseslov. Lovforslaget blev fremsat i marts 1977 og vedtaget i juni måned samme år. Loven trådte i kraft pr. 1 januar 1979. Heri er (for første gang) samlet de vigtigste bestemmelser for de forskellige skatteinstansers virke (de kommunale ligningsmyndigheder, skatteråd, ligningsråd, statsskattedirektorat, amtsskattedirektorat m. v.).⁷⁾

Ligningskommissionerne omtales på en fremtrædende plads i § 1:

»Skatteansættelsen af indkomst og formue foretages i kommunerne af en ligningskommission, der vælges af kommunalbestyrelsen«.

Der åbnedes dog i § 3 i loven adgang til, at embedsmændene bemyndiges til at træffe afgørelser på kommissionens vegne. Det fremgår endvidere af § 2, at ligningskommissionen i de spørgsmål, der ikke er delegeret, kun kan træffe gyldige afgørelser, hvis det sker under opsyn og vejledning af embedsmændene. Disse skal således være repræsenteret på kommissionens møder, og kommissionen kan ikke træffe afgørelser, uden at der foreligger en indstilling fra administrationen. Heraf følger, at gennemgang af selvangivelser, revision og kontrol af baggrundsmateriale samt forhandling med skatteydere går forud for ligningskommissionens behandling og foretages af embedsmændene. Det fremgår af den senere i medfør af lovens § 1, stk. 8 af ministeriet udarbejdede standardforretningsorden, at baggrundsmateriale til de enkelte sager ikke behøver at udsendes til kommissionens medlemmer, blot det er »tilgængeligt i skatteadministrationen i mindst 2 hverdage inden mødet« (§ 6, stk. 5 i forretningsordenen). Bestemmelserne om opsyn, indstilling og adgang til materiale gælder også, når en skatteyder måtte ønske at klage til ligningskommissionen over en truffen afgørelse.

Alt i alt er der tale om, at den nye skattestyrelseslov følger de tidligere nævnte (i betænkninger og pjecer udtrykte) embedsmandssynspunkter op, således at ligningskommissionernes stadig mere begrænsede rolle stadfæstes og legalise-

⁷⁾ En nærmere teknisk redegørelse for den nye lov findes i Jens Drejer: Skattestyrelsesloven, Juristen & Økonomen, nr. 9, 1979, s. 205 - 220.

res. Bestemmelserne er i denne forbindelse primært rettet mod at forhindre, at »traditionelle arbejdsformer« kan praktiseres. D. v. s. mod, at ligningskommissionen på lige fod med embedsmændene deltager i sagsbehandlingen og forhandlingen med skatteyderne.

Der kan ikke i lovgivningen siges at være gjort meget for at forhindre en paradedemokratisk udvikling på området, d. v. s. en tilstand, hvor ligningskommissionerne kun rent formelt har ansvaret for ligningen, men reelt er uden indflydelse. Man kan snarere se lovgivningens bestemmelser – administrations eneret på sagsbehandling, deres ret til at være til stede, at der skal foreligge indstilling til alle afgørelser samt dens fortsat gældende ubetingede tavshedspligt – som bidrag til en sådan udvikling. Det eneste modgående træk er en bestemmelse i den nævnte forretningsorden om, at der hvert år af administrationen skal udarbejdes en »ligningsplan«, som »forelægges til godkendelse i ligningskommissionen« (§ 5, stk. 1). Det er ikke defineret, hvad denne »ligningsplan« skal omfatte.

9. Gør det noget?

Til sidst kan der være grund til at drøfte spørgsmålet: Spiller det nogen rolle, at indflydelsen glider de folkevalgte af hænde inden for skatteligningsområdet? Gør det noget?

9.1 Demokrati

Ét udgangspunkt for at vurdere den beskrevne udvikling i indflydelsesfordelingen mellem folkevalgte lægfolk og embedsmænd, er at betragte demokrati som en værdi i sig selv og indflydelsesfordelingen mellem folkevalgte lægfolk og embedsmænd som et udtryk for graden af demokrati. Set på denne måde er det et eksempel på en udvikling mod »embedsmandsvælde« og »teknokrati«, bort fra »folkestyre« og »demokrati«. Det, der da i dette perspektiv er bemærkelsesværdigt, er, at dette kun er et enkelt eksempel blandt mange på, at arbejde, beslutning og indflydelse overgår fra folkevalgte lægfolk til ansatte eksperter, til embedsmænd.

Denne tendens er allerede i begyndelsen af dette århundrede blevet beskrevet og teoretisk analyseret af den tyske sociolog Max Weber, der anvendte betegnelserne »rationalisering« og »bureaukratisering« om sådanne udviklingstendenser ⁸⁾.

Weber anså, at bureaukratiseringen af bl. a. de offentlige forvaltninger skred ubønhørligt frem i de vestlige industrialiserede lande. Bl. a. på grund af

8) Se f. eks. Max Weber: Makt og byråkrati, Gyldendal, Oslo, 1971, eller Bøje Larsen: Max Webers bureaukratianalyse: Misforståelser og muligheder, Økonomi og Politik, nr. 2, 1979 s. 36 - 64. For senere analyser af ekspertens rolle i samfundet se: Gullestrup, Hegland og Herskin (red.): Eksperterne og magten, Nyt Nordisk Forlag, 1975.

den stigende forvaltningsmæssige opgavemængde, der trækker i retning af at anvende heltidsbeskæftiget, ansat arbejdskraft snarere end deltidsengagerede folkevalgte, opgavernes voksende kompleksitet og det deraf følgende behov for eksperter snarere end lægfolk som sagsbehandlere og demokratiske krav om ensartet behandling af borgerne i forhold til et fast regelsæt, hvorved der – ikke alene inden for skatteområdet – dannes et kompliceret regelsæt, som kun eksperter kan overskue. En yderligere faktor, der trækker i retning af embedsmandsstyre, så Weber i embedsmændenes interesse i kontrolfrihed og embedsmændenes brug af deres overlegne fagkyndighed og sagsindsigt i selvbeskyttende øjemed.

Tendensen til, at indflydelsen glider folkevalgte lægfolk af hænde, kan ikke alene spores inden for den offentlige forvaltning.

Lægfolks deltagelse i domstolenes arbejde synes på tilsvarende måde at være udsat for kritik fra de ansatte professionelle juristers side, og deltagelsen synes at være blevet reduceret i forhold til intentionerne bag systemet. Bent Unmack Larsen⁹⁾ skriver således (s. 429):

»Forholdet er . . . det, at der vedblivende fra juridisk hold fremkommer nye angreb på nævninge- og domsmandsinstitutionen. Senest har således retsplejerådets formand gennem mange år, Bernhard Gomard, offentligt fremsat forslag om afskaffelse eller radikal ændring af disse institutioner. Sådanne krav om, at domsmagten som under enevældens sidste halvdel og indtil 1919 igen overlades til en juridisk uddannet embeds- eller statsdommerstand alene, eller at lægdommerindflydelsen i alt fald beskæres kraftigt, er utvivlsomt også krav, som tiltaler mange jurister«.

Han sammenfatter sin gennemgang af lægdommersystemets praktisering ved at fremhæve (s. 431):

» . . . at embedsdommerne objektivt bedømt ved gennemførelsen i praksis af lægdommersystemet i en række valgsituationer har foretrukket de alternativer, som på lægdommernes bekostning giver dem selv den største indflydelse på udfaldet af de straffesager, hvori lægmænd medvirker ved pådømmelsen«.

Også i større veletablerede interesseorganisationer har sekretariatene ofte en betydelig indflydelse – jvf. f. eks. Reinhard Lund's beskrivelse af en af de større arbejdsgiverorganisationer¹⁰⁾. Den stadig omstridte tese om »direktørernes revolution«¹¹⁾ eller »teknostrukturs« magtovertagelse¹²⁾ peger på en

9) Befolkningens del i domsmagten, Juristen & Økonomen, nr. 18, 1977, s. 428 - 452.

10) Sammenslutningen og centralorganisationen. Tilblivelse og udvikling. SFI, nr. 54, København, 1972.

11) For nærmere henvisningen og kritik se:

Maurice Zeitlin: Corporate Ownership and Control: The Large Corporation and the Capitalist Class, American Journal of Sociology, Vol. 79, No. 5, March 1974, p. 1073 - 1119.

12) Se John Kenneth Galbraith: Økonomi og samfundets tarv, Lindhardt og Ringhof, 1974.

parallel udvikling inden for private især aktionærejede virksomheder. Tanken er her den, at hvis ejerskabet er spredt, vil de heltidsansatte »eksperter« – det vil i dette tilfælde sige direktøren og andre topfolk – let kunne tumle den »folkevalgte«, d. v. s. ejervalgte, deltidsengagerede bestyrelse.

Forskydes perspektivet, kan nogle af de problemer, der opstår, når medarbejderrepræsentanter indtræder i en aktieselskabsbestyrelse, forstås som et udtryk for den samme magtforskydningstendens. I denne forbindelse kan de øvrige bestyrelsesmedlemmer opfattes som »eksperter«, og de er da også hyppigt selv virksomhedsledere eller f. eks. sagførere, der har specialiseret sig i selskabsforhold. Hertil kommer, at den øvrige bestyrelse til *sin* rådighed har virksomhedens ansatte topfolk. Medarbejderrepræsentanten står heroverfor snarere i rollen som den deltidsengagerede lægmand, der – igen under det handicap at han på grund af tavshedspligten kan være afskåret fra at referere tilbage – skal tage »kampen op« mod tidsmæssigt og videnskabsmæssigt bedre rustede modparter. I det omfang medarbejderrepræsentanten definerer sig og lader sig definere som »tekniker« snarere end som repræsentant for bestemte interesser, bestemte mål og vurderinger, må han også her antage, at »kampen« er ulige og tabt på forhånd¹³).

Til sidst kan det være af interesse at drage en parallel til Harald Enderuds undersøgelse af magtfordelingen mellem EDB-eksperter og »brugere« af EDB i private virksomheder¹⁴). Enderud indleder med at skrive (s. 121), at det er blevet hævdet

»at brugerdeltagelsen de steder, hvor den overhovedet forekommer, oftest udvikler sig til en ren proforma- eller pseudo-deltagelse, som ingen reel indflydelse giver, idet brugerne bliver manipuleret af EDB-eksperter og ledelse . . .«.

Dette er – mener Enderud – en »myte«, der trænger til modifikation. Hans synspunkt er, at man må sondre mellem »menige brugere« og »chefbrugere« og når frem til den konklusion, at »chefbrugerne på ingen måde er magtesløse« over for eksperterne. Magtesløsheden gælder kun de menige brugere.

Denne sondring kan måske være af betydning for forholdet mellem embedsmænd og politikere i den offentlige forvaltning. Hvordan er forholdet mellem embedsmændene og toppolitikerne i kommuner, amter og på landsplan? Er embedsmændene her ofte den svagere part? Det, som denne artikel hævder, er alene, at en gruppe af meget »menige« og befolkningsnære folkevalgte er ved at miste indflydelse.

13) En undersøgelse af de første erfaringer med repræsentanter i aktieselskabsbestyrelserne findes i Ann Westenholtz: Lønmodtagerrepræsentation i aktieselskabsbestyrelser. Nyt fra Samfundsvidenskaberne, København, 1976.

14) Harald Enderud: Brugerdeltagelse i konstruktionen af EDB-systemer: Magtfuldhed eller magtesløshed i Agersnap & Fivelsdal (red.): Demokrati i organisationer, Nyt Nordisk Forlag, 1978.

9.2 Ligningseffektivitet

Et andet udgangspunkt for at vurdere ligningskommissionens svækkede indflydelse er at overveje betydningen heraf for ligningsarbejdets effektivitet.

Det synes en udbredt – omend ikke altid lige officielt tilkendegivet – opfattelse blandt kommunale skatteembedsmænd, at kvaliteten og dybden af ligningsarbejdet generelt set er ringe. Hermed tænkes ikke på lovlige og kvasilovlige fradragsmanipulationer og andre dispositioner, der kan nedbringe den skattepligtige indkomst (»smuthuller« i loven). De kommunale embedsmænd kan næppe holdes ansvarlige for lovgivningens brister. Men på forhold, som klart i forhold til den bestående lovgivning, bestemmelser og domspraksis, er ukorrekte, men som skatteforvaltningerne ikke finder. Det nævnes ofte, at ligningen kun bliver til ret overfladiske »kik« på en lille del af skatteydermassen.

Det er vanskeligt for udenforstående men også for indenforstående at vurdere, om denne opfattelse er korrekt. Der er imidlertid nogle strukturelle faktorer, der gør det sandsynligt, at det egentlige ligningsarbejde er dårligt. I det følgende drøftes disse faktorer under overskrifterne »synlighed«, »målelighed« og »interesse«.

Et karakteristisk træk ved de forhold, som skattevæsenet igennem ligningsarbejdet skal kontrollere, er, at de ikke bliver synlige af sig selv. Skatteunddragelserne skal findes. En sammenligning med politiets arbejde kan illustrere forholdet. En del af de lovovertrædelser, politiet efterforsker, bliver let synlige – det vil »ofrene« og f. eks. pressen kunne sørge for. Det gælder tyveriet, overfaldet, mordet, gadeuordenen, trafikulykken. Heroverfor står mere skjulte lovovertrædelser som underslæb og økonomisk kriminalitet. Der er grund til at tro, at disse sidste bliver ringere efterforsket og kontrolleret af politiet end de nærmest af sig selv synlige overtrædelser. For skattevæsenet er situationen den, at alle alvorligere, ulovlige skatteunddragelser er umiddelbart usynlige og forekommer i et lukket topartspil mellem en skatteyder og et skattevæsen hæmmet af tavshedspligt. Ingen uden skatteyderen vil vide det, hvis unddragelser ikke opdages. Skattevæsenet ved det måske ikke selv andet end som en generel mistanke. Ingen vil kunne protestere. Andre af det lokale skattevæsens opgaver er derimod meget synlige: Den service der ydes borgerne f. eks. ved skranken i skattekontoret, om trækkort og slutopgørelser udsendes til tiden m. m. Det vil hyppigt blive påtalt f. eks. af pressen, hvis der er brister på disse synlige punkter. Der er derfor grund til at tro, at skatteforvaltningernes ressourcer i særlig grad vil blive sat ind på de synlige (der samtidig også ofte er de mest præcist lovbundne) opgaver til skade for det egentlige ligningsarbejde. Betænkning nr. 828 - 1977 skønner således (s. 41), at næppe mere end 40% af personaleindsatsen i kommunernes skatteforvaltninger anvendes til ligningsarbejde.

Tæt forbundet med synligheden er vanskeligheden ved at måle kvaliteten af

skattevæsentens arbejde, især af ligningsarbejdet. I betænkning nr. 828 - 1977 siges det direkte (s. 140):

»Der findes i dag ikke systematiske vurderinger af skattevæsenets effektivitet. Årsagerne kan være flere, men her skal især fremhæves, at skattevæsenets opgaver ikke er præciseret på en sådan måde, at begrebet effektivitet kan få et operationelt og målbart indhold, ligesom der ikke findes brugbare registreringer af de elementer, der er nødvendige for en sådan vurdering«.

Dette forhold har to vigtige konsekvenser. For det første er det en almindelig organisationsteoretisk opfattelse, at mål, hvis opfyldelse ikke kan måles, og som ikke løbende måles, vil blive negligeret i forhold til mål, hvis opfyldelse kan måles og bliver målt. Ligningsarbejdet er på denne måde sandsynligvis mest udsat for at blive negligeret. Synspunktet er beslægtet med »synligheds«-ræsonnementet ovenfor. For det andet har den begrænsede målemulighed og måling betydning for udenforståendes kontrolmuligheder. De statslige skattemyndigheder har – senest i forbindelse med forarbejdet og vedtagelsen af skattestyrelsesloven – hyppigt udtrykt ønske om at kontrollere og forbedre ligningsindsatsen i kommunerne. Men en kontrol »på afstand« hvor de statslige skattemyndigheder ikke følger med direkte i de enkelte sager på skattekontorerne og i ligningskommissionerne – og det er der ingen, der forestiller sig, at de kan – forudsætter netop en sådan målelighed af arbejdets kvalitet. Hvis ikke dette kan opgøres på nogenlunde enkel, kvantitativ måde, mister de statslige myndigheder (og andre der på afstand vil styre) enhver faktisk kontrolmulighed, uanset udmærkede intentioner. Den manglende målelighed betyder således, at de kommunale skatteforvaltninger på godt og ondt er overladt til at lægge deres eget niveau m. h. t. ligningskvalitet.

Hertil føjer sig det forhold, at der på det lokale plan næppe er nogle grupper, der stærkt interesserer sig for og intervenserer til fordel for en effektiv ligning. Etablerede interesseorganisationer og borgergrupper er sjældent fokuserede på skatteligningsarbejdet. Skatteforvaltningerne synes tillige at opleve, at når sådanne grupper interesserer sig for skat, går det i retning af beskyttelse af egne medlemmer. Heller ikke den lokale presse synes at interessere sig for ligningseffektiviteten. Hvad endelig angår kommunalbestyrelsen synes den ofte at forbinde en forbedring af ligningsindsatsen med krav om mere personale til skatteforvaltningerne og vanskeligheder med at forklare det over for vælgerne. Alt i alt er det således næppe forbavsende, hvis ligningsarbejdet er mindre godt.

Ligningskommissionens aktive indseende med skatteligningen er naturligvis ikke nogen automatisk garanti for, at denne bliver bedre. Men forudsætningerne er til stede. De kan følge sagsbehandlingen på tæt hold, og de målemæssige problemer, der hindrer de statslige instansers afstandskontrol, er derfor af mindre betydning. Der er tillige tale om en gruppe, der, – i modsætning til kommunal-

bestyrelsen – alene har ligningsarbejdet som sit område. Som følge af det indirekte valg skal den heller ikke direkte forsvare sig over for kritiske vælgergrupper.

Det forekommer på denne baggrund betænkeligt, at ligningskommissionerne – som potentielle vagthunde for ligningseffektiviteten – gradvist mister indflydelse.

Metodisk efterskrift

De oplysninger om skatteforvaltningsforhold, som denne artikel bygger på, stammer – når der bortses fra de nævnte skriftlige kilder (betænkninger) – hovedsagelig fra min deltagelse som fast foredragsholder/kursusleder på 11 2-dages-kurser i 1977 - 78 for ligningskommissionsmedlemmer. Kurserne, der var arrangeret af Foreningen af Danske Ligningskommissioner, havde som formål at orientere om og drøfte de organisatoriske konsekvenser af den nye skattestyrelseslov. Kursisterne var opdelt i en række arbejdsgrupper, der hver havde fået tildelt en ordstyrer/gruppeseekretær. Disse 10 - 12 »gruppeseekretærer«, der alle var skatteinspektører, var ligesom foredragsholderne gennemgående på alle 11 kurser. I forbindelse med internatkursusformen betød dette, at der dannedes en fortrolig (og hyggelig) gruppe, hvor medlemmerne kom ret tæt ind på livet af hinanden, ikke mindst gennem hyppige, oftest natlige diskussioner. På tilsvarende måde gav kurserne – omend mindre intenst – lejlighed til at komme i kontakt med ligningskommissionsmedlemmerne. Udover disse kurser for ligningskommissionsmedlemmer har jeg været foredragsholder/kursusleder på 2 1-uges-kurser for skatteinspektører i »organisation og ledelse«. Det er således ikke noget tilfælde, når artiklen fokuserer på de kommunale skatteembedsmænds situation og måske – trods kritiske bemærkninger – ser verden, som de ser den.

Den viden, man som udenforstående på denne måde får, har nogle karakteristiske træk i forhold til, hvad der kan opnås ved andre dataindsamlingsmetoder. Den samtaleform, det uformelle samvær, der opretholdes uden ydre formål, lægger op til, er klart ustruktureret. Man får ikke alene svar inden for bestemte forud fastlagte svarkategorier. Man får også »svar« på noget, man ikke har spurgt om, og uden for det, man har tænkt på som svarmuligheder. Der er således tale om en situation, der giver mulighed for indsigt i et ukendt område, snarere end data, der er egnet til at »teste« en forudformuleret teori. Samtidig er et af problemerne, at der bliver tale om ret løse, ofte anekdotiske »kvalitative data«, der end ikke er båndoptagne (som et ustruktureret interview ofte vil være) eller fastholdt i en observationsprotokol/dagbog (som deltagerobservatøren hyppigt vil benytte).

Det er dernæst karakteristisk, at der næppe i nogen væsentlig forstand er tale om en »interviewer-refleks«. Man opfattes ikke, man er ikke interviewer, men snarere deltager. Hertil kommer, at det i en gruppe og i længden er van-

skeligt at opretholde en bestemt facade og/eller lade samtalen (»svarene«) være styret af »interviewerens« adfærd. Der er altså tale om mindre farvede og mindre styrede data.

Vigtigst at bemærke er nok, at man gennem et sådant uformelt samvær lukkes ind i regionen »bag scenen«¹⁵⁾. D. v. s. ind i det område, hvor deltagerne er holdt op med at spille deres officielle roller – her som skatteinspektører og ligningskommissionsmedlemmer – er holdt op med at skulle »præsentere sig«. Den fortolkning af virkeligheden, man hører bag scenen, er ikke nødvendigvis forskellig fra den, man hører fra scenen. Det, vi f. eks. ovenfor kaldte de »objektive faktorer« bag ligningskommissionsmedlemmernes reducerede indflydelse, hører både til skatteinspektørernes »officielle« forståelse (som deres repræsentanter har tilkendegivet i udvalg og betænkninger) og til deres private forståelse, som den tilkendegives bag scenen. Bag scenen krydres den ganske vist med anedotisk materiale, der illustrerer, *hvor* vanskelig skattelovgivningen er at fatte for lægfolk, *hvor* udhulet lokalkendskabet er o. s. v. På andre punkter er der imidlertid tale om, at der bag scenen tilkendegives opfattelser, som nok sjældent kommer frem »på scenen«, fordi de ofte er illegitime. Dette gælder f. eks. den mere generelle bedømmelse og beskrivelse af ligningskommissionsmedlemmerne og andre folkevalgte. Det er først bag scenen, at man hører om det, der menes at være korruption og urimelig politisering, og det er først her, at de fleste ligningskommissionsmedlemmers formodede mere almindelige brister og underkvalificering fremhæves. Det er ligeledes først bag scenen, at egne fejl og svagheder frit kan indrømmes såvel hos skatteinspektører som ligningskommissionsmedlemmer: Den manglende styring, den tilfældige ligning, den svigtende viden.

15) Se Erving Goffman: *The Presentation of Self in Everyday Life*, Harmondsworth, 1969.