

Förslag

1983/84: 24

Riksdagens revisorers förslag angående vissa åtgärder på beskattnings- och indrivningsområdet

1984-04-26

Till riksdagen

1 Inledning

Riksdagens revisorer har på förslag av riksdagens dåvarande civilutskott genomfört en granskning av exekutionsväsendet. Granskningen påbörjades år 1981 och speciell uppmärksamhet har ägnats åt hur kronofogdemyndigheterna (KFM) använder sina personalresurser vid handläggning av allmänna mål (A-mål). Dessa mål omfattar statens fordringar på obetalda skatter, allmänna avgifter, böter etc. Jämsides med denna granskning har revisorerna sett på grunderna för KFM:s verksamhet samt KFM:s organisation och olika funktioner inom verksamheten.

Som ett första led har granskningen omfattat de allmänna förutsättningarna för KFM:s verksamhet och arbetsresultatet beträffande de allmänna målen. År 1982 inkom omkring 1 500 000 sådana till KFM, ungefär lika många avslutades och 1 000 000 kvarstod oavslutade vid årets utgång. Vid granskningen studerades i vilken utsträckning medel levereras in genom KFM:s åtgärder, betalningsförmågan eller betalningsvilligheten hos gäldenärerna samt omfattningen av de fordringsbelopp som avskrivs eller avkortas.¹

Vidare har revisorerna granskat den nuvarande statistiska redovisningen av indrivningsverksamheten.

Utöver A-mål handlägger KFM enskilda mål (E-mål) och s.k. särskilda ärenden som omfattar exempelvis exekutiv försäljning av fast egendom. Antalet inkomna E-mål – dvs. enskilda personers krav – har för 1982 beräknats vara 439 000. Dessa mål tar en stor del av KFM:s resurser i anspråk.

Den genomförda granskningen omfattar inte E-målen och de särskilda ärendena. Granskningen är därför inte fullständig och några generella slutsatser beträffande resursanvändningen inom KFM kan därför inte dras

¹ Med avskrivning menas att en fordran avförs från kontinuerlig bevakning. Genom avkortning avförs en fordran från verkställighet, t.ex. på grund av någon felaktighet i underliggande beslut

av den hittills genomförda granskningen. För sådana ställningstaganden behövs fördjupade analyser.

Vår granskning har visat att KFM:s verksamhet är beroende av förfarandet hos och organisationen för de förvaltningsmyndigheter som ger KFM uppdrag (uppdragsmyndigheter). Då dessa är föremål för kontinuerliga förändringar framför revisorerna redan nu – innan en mer fördjupad granskning av verksamheten inom exekutionsväsendet genomförs – vissa allmänna synpunkter på några förfaranden hos och organisationen för de viktigaste av uppdragsmyndigheterna.

Granskningen har redovisats i granskningsrapporten (1983/84:4) Kronofogdemyndigheternas verksamhet och beskattningssystemen. En sammanfattning av rapporten och av de över rapporten avgivna remissyttrandena lämnas i *bilaga* till denna skrivelse.

I rapporten framläggs följande förslag.

1. Principbeslut bör snarast möjligt fattas om en ny organisation på samtliga nivåer för uttagande av skatter och avgifter.

Genomförande av

- personalförstärkningar vid de lokala skattemyndigheterna enligt socialavgiftsutredningens (Ds S 1983:7) förslag¹ och
- ny distriktsorganisation för kronofogdemyndigheterna enligt förslag av riksskatteverket

bör anstå i avvaktan på principbeslutet.

2. Vid taxerings- och beslutsförfarandena i första instans bör preliminära beslut kunna fattas och beslut som fattas på skönsrättsliga grunder vara bättre underbyggda.

Samtidigt förordas en integration av beslutsförfarandet och kontrollen av inkomstskatt, arbetsgivaravgifter och mervärdesskatt i enlighet med ett förslag av kommissionen mot ekonomisk brottslighet. Dessutom föreslås att de nuvarande s.k. transfereringarna integreras med beskattningsförfarandet.

3. Den statistiska redovisningen av indrivningsverksamheten bör ses över och reformeras.

4. Tekniska förbättringar vid uppbörd och indrivning av skatter och avgifter bör genomföras såsom

- betalningspåminnelser för alla skatter och avgifter innan de överlämnas för indrivning,
- tidigare läggande av avskrivningsåtgärder i fall där utsikterna att få ut betalning kan bedömas som små,
- förenkling av bestämmelserna om avskrivning från aktiv bearbetning av skatte- och avgiftsfordringar,
- direkt avkortning av skönstaxerade fordringar i fall där betalningsförmåga saknas.

¹ Sedermera prop. (1983/84:167) om nya regler för uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare m.m.

5. Särskilda medel bör anvisas för att göra det möjligt att i forsknings-syfte undersöka verkningarna av olika lösningar för uttagande av skatter och avgifter, bl.a. i enlighet med en i rapporten skisserad modell byggd på databas.

2 KFM:s roll i beskattningssystemet

När det gäller betalningen av skatter och allmänna avgifter som ej erläggs i bestämd ordning svarar KFM som exekutiv myndighet för verkställigheten av skatte- resp. avgiftsbesluten. KFM:s insatser är således det sista ledet i en lång kedja av åtgärder som i princip börjar med att lokal skattemyndighet debiterar de preliminära skatterna och avgifterna. Mot denna bakgrund har vi granskat KFM:s ställning ur två synvinklar. För det första har vi sett efter i vilken utsträckning KFM är beroende av de förarbeten som andra myndigheter i kedjan utför, dvs. grunden för de skilda beslut KFM har att verkställa. För det andra har vi undersökt det slutliga ekonomiska resultat som beskattningen och avgiftsbeläggningen ger och hur stor del av statens fordringar som slutligen inte inlevereras.

Vi har vid vår granskning utgått från restföringen av skatter och avgifter under ett visst kalenderår för att få ett grepp om hur, var och i vilken utsträckning betalning för skatte- och avgiftsfordringar genom KFM:s åtgärder erhålls. Förhållandena hos KFM kalenderåret 1975 har tjänat som utgångspunkt. Indrivningsåtgärderna för dessa skatter och avgifter avslutades 1980, och vid detta års slut har slutresultaten kunnat avläsas. Då det gäller att totalt följa resultatet av en debitering har en beräkning för senare år av tekniska skäl inte varit möjlig.

Totalt överlämnades under 1975 1,9 miljarder kronor (exkl. T-skatt) för indrivning. Av detta belopp levererades 50% eller 976 milj. kr. in till staten. 22% avskrevs och 25% avkortades av det belopp som totalt uppdebiterats hos KFM. Den genomsnittliga indrivningsprocenten låg alltså på omkring 50%.

Av de under perioden 1975-1980 totalt indrivna fordringarna drevs för samtliga medelsslag i genomsnitt 84% in redan det första året efter det att restföring skett. Summan av ytterligare indrivna belopp har sedan kraftigt avtagit.

Storleken av de för indrivning överlämnade fordringarna bör sättas i relation till den totala debiteringen och inbetalningen av skatter och avgifter. För jämförelsens skull har vi därför tagit fram uppgifter om det beräknade skatteutfallet inkomståret 1977 i miljarder kronor. Resultatet redovisas i nedanstående tablå.

Skatt/avgift	Debiterat	Restfört	Indrivet
A-skatt	71,7	0,2	0,1
Tillkommande skatt	1,0	0,1	0,1
B-skatt, prel.	10,8	0,4	0,3
Kvarstående skatt	4,3	1,2	0,5
Mervärdeskatt	37,4	0,5	0,2
Arbetsgivaravgifter	50,0	1,2	0,5
Summa			
Miljarder kronor	175,2	3,6	1,7
Procent	100 %	2,1 %	1,0 %

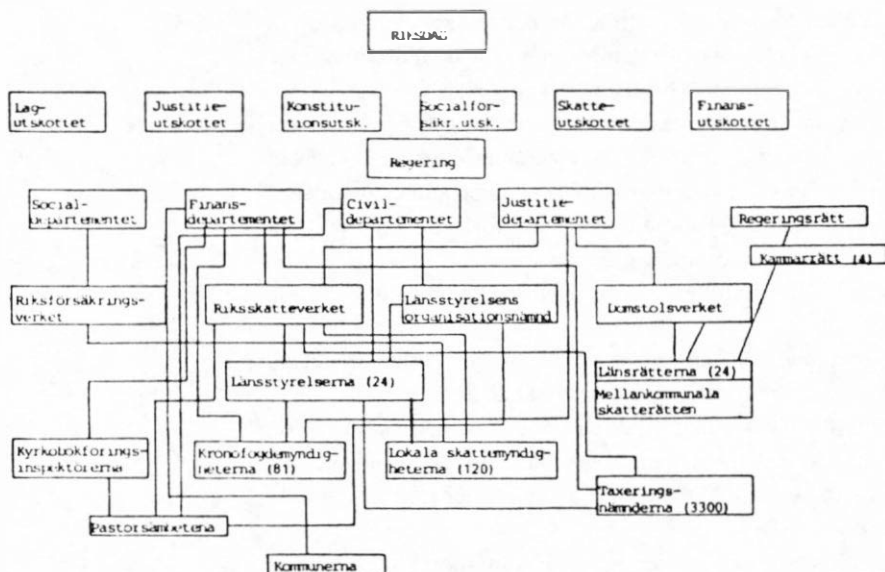
Av tabblån framgår att 3,6 miljarder kronor av debiterade skatter och avgifter restförts samt att detta belopp motsvarar 2,1 % av totalt debiterade skatter och avgifter. Av dessa 3,6 miljarder har 1,7 miljarder eller 1 % av total debitering drivits in. Av det restförda beloppet utgör indrivet belopp 47%. Erfarenhetsmässigt kan vi som nämnts räkna med att indrivningen totalt sett ger något bättre resultat. Uppemot 50 % av restfört belopp kan därför beräknas bli inbetalat.

3 På beskattningsområdet verksamma myndigheter

3.1 Nuvarande ordning

Med hänsyn till storleken av de belopp som årligen överlämnas till KFM för indrivning och till att något mer än 50% av dessa årliga belopp inte kan förväntas ge annat i utbyte än merarbete för myndigheterna har vi funnit anledning att närmare studera organisationen för och ansvarsfördelningen inom beskattningsområdet. Härvid har vi koncentrerat oss dels på arbetsuppgifternas fördelning mellan olika myndigheter, dels på förfarandet vid taxeringen av inkomst- och förmögenhetsskatt i första instans.

En splittrad organisation råder för närvarande på beskattningsområdet. Förhållandena återspeglas i nedanstående bild av organisationen.



Denna bild bör kompletteras med uppgifter om att riksdagen för närvarande prövar förslag från regeringen (prop. 1983/84: 167) om nya regler för uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare m.m. I propositionen föreslås en överflyttning av administrationen av arbetsgivaravgifterna centralt från riksförsäkringsverket (RFV) till riksskatteverket (RSV) och lokalt till de lokala skattemyndigheterna. Därjämte föreslås en samordning av källskatteredovisningen och uppbörden av arbetsgivaravgifterna.

Organisationsförslaget innebär en väsentlig förstärkning av personalen vid de lokala skattemyndigheterna. Främst skall inrättas särskilda arbetsgivarenheter hos samtliga lokala skattemyndigheter. Sådana enheter finns i dag endast hos de största myndigheterna.

Vidare kan nämnas att regeringen för närvarande överväger ett förslag från RSV om ändring av distriktsorganisationen för kronofogdemyndigheterna. Förslaget får ses mot bakgrunden av de förändringar av arbetsförutsättningar och arbetsförhållanden inom exekutionsväsendet som skett under senare år.

RSV:s förslag innebär att antalet kronofogdedistrikt i riket minskas från nuvarande 81 till 45. På alla orter som i dag är centralorter för KFM men enligt förslaget går miste om denna status, skall lokalkontor inrättas. Vidare skall på längre sikt 62 av övriga s.k. stationeringsorter dras in.

Förslaget innebär personalmässigt en neddragning med omkring 240 årsarbetskrafter.

RSV har anfört att omorganisationen innebär en väsentlig resursförstärkning till förmån för de arbetsuppgifter som kvarstår inom KFM efter det att datoriseringen i form av REX-systemet¹ genomförts. Förstärkning-

¹ Datasystem för rationalisering av exekutionsväsendet.

arna är huvudsakligen avsedda för att KFM bättre skall kunna utföra konkurstillsynen och arbetet med utredningar m.m. i svåra indrivningsmål, dvs. sådana mål i vilka ekonomisk brottslighet kan tänkas förekomma och som därför medför tidskrävande ekonomiska utredningar. Verket anser dock att bemanningsberäkningarna kräver en mera ingående analys än vad som hittills kunnat utföras. Sedan ett principbeslut tagits om en omorganisation, bör därför enligt verket utredningsarbetet fortsätta i syfte att få fram en mera detaljerad plan för arbetsorganisationen.

Regeringen har vidare gett flera utredningar i uppdrag att behandla organisatoriska problem.

Frågan om fördelningen av arbetsuppgifterna inom skatteområdet på regional och lokal nivå utreds sålunda för närvarande av en särskilt tillkallad utredningsman (B 1982:06, dir 1982:76). Denne skall också studera den försöksverksamhet som påbörjats inom länsstyrelsen i Uppsala län med att decentralisera viss del av skatteadministrationen från länsstyrelsen till de lokala skattemyndigheterna i länet.

Utredningsarbetet skall ske i samarbete med skatteförenklingskommittén (B 1982:03, dir 1982:24), och arbetet skall enligt regeringens beslut redovisas i så god tid att det kan beaktas av skatteförenklingskommittén vid dess överväganden angående fördelningen av material och granskningsresurser på regional och lokal nivå.

Även i årets budgetproposition berörs frågor om organisationen av skatteväsendet. Sålunda anför civilministern angående förhållandet mellan länsstyrelsernas skatteavdelningar och den övriga länsstyrelsen följande (prop. 1983/84:100, bil. 15).

Länsstyrelsens främsta uppgift bör vara att verka inom områden som rör länets utveckling och framtid och ha ett samordnande ansvar för den regionala statsförvaltningen. De uppgifter som skall åvila länsstyrelsen bör i princip vara sådana där länsstyrelsen har en reell möjlighet till påverkan. Uppgifterna bör även vara av sådan karaktär att behov av och möjligheter till regional anpassning föreligger.

— — — — —
Detta synsätt medför enligt min mening att skatteförvaltningens organisatoriska anknytning till länsstyrelsen kan prövas upphöra. Möjligheterna för länsledningarna att påverka inriktningen av skatteavdelningarnas (motsv.) verksamhet är av naturliga skäl starkt begränsade. Inte heller torde finnas sådana behov av regionala avvägningar i beskattningsarbetet att skatteorganisationen av den anledningen skulle knytas närmare den övriga länsstyrelsen. Regeringen har därför gett statskontoret i uppdrag att i samband med utredningen om en framtida länsförvaltning i Norrbottens län undersöka lämpliga former för en från länsstyrelsen fristående skatteadministration.

Regeringens uppdrag till statskontoret är dagtecknat den 15 december 1983.

En överflyttning av arbetsuppgifter till lokala skattemyndigheten från central nivå har ur mer allmän synvinkel prövats av riksdagen på senare

tid, nämligen under riksmötet 1982/83 i anledning av en motion (1982/83:87) om införande av lokala samhällsmyndigheter. Motionen behandlades av skatteutskottet (SkU 1982/83:30), som inhämtade yttrande av dåvarande civilutskottet (CU 1982/83:3 y).

Skatteutskottet instämde i motionens syfte att skapa en förvaltningsorganisation inom skatte-, socialförsäkrings- och registreringsområdet för de skatte- och avgiftsskyldiga som kan ge mera service och fungera med mindre krångel och byråkrati än det nuvarande systemet. Skatteutskottet avstyrkte emellertid motionen då – såsom civilutskottet anfört – frågan prövades inom regeringskansliet och man enligt skatteutskottet kunde förutsätta att även det aktuella förslaget då skulle prövas. I enlighet med skatteutskottets förslag avslog riksdagen motionen.

När det gäller kronofogdemyndigheternas anknytning till och samarbete med beskattningsmyndigheterna finns det anledning att notera de ståndpunkter som förts fram av två statliga utredningar som under våren avlämnat sina betänkanden.

I skatteindrivningsutredningens betänkande (Ds Fi 1984:4) underströkt utredningen att indrivning är det sista ledet i en rad åtgärder som vidtas av olika myndigheter i syfte att förverkliga det allmännas skatteanspråk. Det är viktigt att alla dessa åtgärder integreras. Först då kan de bli riktigt effektiva. För exekutionsväsendets del ställer detta krav på en nära samverkan med debiterings- och uppbördsmyndigheterna. Dessa är i allmänhet också uppdragsgivande myndigheter i förhållande till kronofogdemyndigheten.

Behovet av samverkan belyses av utredningen genom några exempel på beröringspunkter mellan de uppdragsgivande myndigheterna och kronofogdemyndigheten på följande sätt.

Under indrivningen förekommer flera löpande rutiner där de uppdragsgivande myndigheterna är direkt inblandade. Här kan rutinerna vid ansökan om indrivning och vid redovisning av influtna medel nämnas. Det är naturligtvis av stor betydelse för de berörda myndigheterna att grundläggande rutiner av det här slaget fungerar utan störningar och att uppkomna problem kan få en smidig lösning.

En annan beröringspunkt är den fordran som indrivningsuppdraget avser. I det sammanhanget bör problemet med felaktiga skattekrav uppmärksammas.¹ För att ett felaktigt krav skall kunna rättas till på ett för den skattskyldige acceptabelt sätt fordras ofta en aktiv medverkan från både den uppdragsgivande myndighetens och kronofogdemyndighetens sida.

Slutligen kan i det här sammanhanget nämnas att de uppdragsgivande myndigheterna och kronofogdemyndigheten många gånger förfogar över uppgifter – t.ex. om en persons ekonomiska förhållanden – som är av betydelse för den andra myndighetens verksamhet. Detta gäller kanske särskilt i fråga om den kategori av gäldenärer som restförs successivt och med allt större belopp. Skönstaxeringarna bör särskilt uppmärksammas här.

¹ Se JO 1982: S 3.

Allra störst är behovet av samverkan mellan länsstyrelsen och kronofogdemyndigheten. Detta, som kommer att ytterligare understrykas när socialavgiftsutredningens förslag rörande samordnad uppbörd av källskatter och socialavgifter har genomförts, hänger främst samman med att länsstyrelsen är den helt dominerande uppdragsgivaren både om man ser till antalet indrivningsuppdrag och de restförda beloppens storlek.

Kommissionen mot ekonomisk brottslighet understryker i sitt betänkande Vidgat samarbete mellan myndigheterna på skatte- och avgiftsområdet – förbättrad information till företag (Ds Ju 1984:4) att den nuvarande skatte- och avgiftsorganisationen förutsätter ett ingående samarbete mellan myndigheterna för att verksamheten skall fungera.

3.2 Rapporten och remissyttrandena

Även under vår granskning har framkommit omständigheter som pekar på behovet av att effektivisera skatte- och indrivningsväsendet genom att införa en samordnad organisation.

I granskningsrapporten uttalades därför att en lämplig organisation för beskattningsområdet bör bestå av följande element, nämligen ett departement med fullständigt ansvar för all verksamhet på skatte- och avgiftsområdet, dvs. med ansvar för såväl taxering, debitering och uppbörd som indrivning av skatter och avgifter och under detta departement skattemyndigheter på central, regional och lokal nivå.

På regeringsnivån borde finansdepartementet ha huvudansvaret. På central nivå skulle riksskatteverket svara för administrationen av skatterna och avgifterna. Länsstyrelsernas nuvarande skatteavdelningar och de lokala skattemyndigheterna bildar sedan tillsammans regionala skatteverk med de lokala skattemyndigheterna som lokalt arbetande organ.

Remissmyndigheterna har i flertalet fall underlåtit att ta direkt ställning till förslaget. De har dock nästan genomgående uttalat sig för en förstärkning av lednings-, styrnings- och samordningsfunktionerna inom skatte- och indrivningsväsendet. Fyra remissmyndigheter har oreserverat tillstyrkt organisationsförslaget, medan två andra uttalat sig positivt för inrättande av regionala skatteverk.

Riksskatteverket anser att man skall se hela förvaltningen som en sammanhållen enhet – en koncern. Verket ställer sig därför bakom de i rapporten framförda resonemangen om behovet av en enhetlig ledning av och samlad organisation för hela beskattningsområdet.

Även *länsstyrelsen i Malmöhus län* anser det angeläget med en enhetlig ledning för de olika leden i beskattningsprocesserna. I en sådan bör ingå både taxerings-, debiterings-, uppbörds- och indrivningsfunktionerna. Länsstyrelsen anser att tillgängliga resurser genom en sådan samordnad verksamhet kommer att kunna utnyttjas effektivare. *Föreningen Sveriges Skattechefer* pekar också på behovet av en samlad bild av förhållandena på skatteområdet för att en effektiv organisation skall uppnås.

Landsorganisationen i Sverige (LO) är också av den uppfattningen att den nuvarande organisationen för skatte- och avgiftsadministrationen är mycket splittrad och dåligt samordnad.

Flertalet av de remissinstanser som inte tar definitiv ställning påpekar att frågan blivit väckt för tidigt med hänsyn till de av regeringen initierade, nu arbetande utredningarna på området. Man anser också att man i dag saknar tillräckligt med bakgrundsmaterial för ett ställningstagande.

Förslaget om att flytta ut mervärdeskatteenheter från länsstyrelsernas skatteavdelningar till de lokala skattemyndigheterna avstyrks av flertalet av de remissmyndigheter som uttalat sig.

Riksskatteverket anser att det är förenat med stora svårigheter att under överskådlig tid skapa och upprätthålla den kompetens som erfordras för att hantera mervärdesbeskattningen på lokal skattemyndighet. Det skulle också bli svårare att uppnå en likformig beskattning vid 120 lokala skattemyndigheter. Arbetsvolymerna skulle även på många lokala skattemyndigheter bli alltför små för att nödvändig kompetensutveckling skall kunna ske. Mot en utflyttning talar också det starka samband som finns mellan å ena sidan mervärdeskatt och å andra sidan granskning och kontroll av företagens redovisning. De senare uppgifterna utförs för närvarande i huvudsak av länsstyrelse. Hur organisationen skulle kunna utformas i ett längre perspektiv och med en skattekontroll som inriktas mindre på enskilda fysiska personer och mera på företag anser sig verket för närvarande inte kunna överblicka.

Länsstyrelsen i Stockholms län anför likartade synpunkter.

Även förslaget om att flytta handhavandet av punktskatterna från riksskatteverket till lokal skattemyndighet avvisas av flertalet av de remissmyndigheter som yttrat sig i frågan. Däremot anser fyra instanser att handhavandet av punktskatterna bör kunna flyttas till de regionala myndigheterna.

Kronofogdemyndigheternas sammanförande med de lokala skattemyndigheterna avvisas av *Föreningen Sveriges Kronofogdar*, nästan samtliga *kronofogdar* och *SACO/SR*. Lösningen tillstyrks av *Föreningen Sveriges Uppbördschefer*. *Länsstyrelserna i Malmöhus, Jönköpings samt Göteborgs- och Bohus län* förordar för sin del att kronofogdarnas verksamhet nära anknyts till den regionala skatteförvaltningens verksamhet.

Kronofogdeföreningen, som kan anses vara representativ för de remissinstanser som avstyrker förslaget, finner att det i och för sig är rimligt att skatteväsendets struktur ses över, då den nuvarande organisationen är splittrad. Med hänsyn till KFM:s speciella karaktär av ett organ för all exekution får dock, enligt föreningen, en sådan organisationsöversyn inte leda till att KFM sammanförs med skatteväsendet även om som nu RSV bör vara centralmyndighet för administration av exekutionsväsendet. Föreningen anser det däremot vara av stor vikt att samverkan bl.a. mot den ekonomiska brottsligheten utvecklas myndigheterna emellan. Denna sam-

verkan måste dock för att bli fruktbar och inte leda till kompetensskollisioner utgå från de olika myndigheternas skilda ansvarsområden. Något lydadsförhållande för KFM i förhållande till ett regionalt skatteverk eller annan liknande myndighet får därför inte skapas.

Genomförandet av föreslagen ny distriktsindelning för kronofogdemyndigheterna borde enligt granskningsrapporten anstå i avvaktan på att ett principbeslut om ny organisation fattades.

I rapporten anmärktes vidare att bemanningsberäkningar som gjorts inom RSV uppenbarligen byggts på den indrivningsstatistik som i dag upprättas av verket. I denna ingår i stor utsträckning bland restförda mål sådana mål som inte fordrar andra åtgärder än enkla krav från KFM:s sida. En bedömning av den egentliga arbetsbelastningen enbart på grundval av denna statistik kan därför vara i viss mån missvisande. Detta styrks också enligt rapporten av inbetalningsresultatet för de påminnelser om obetald skatt som numera utgår beträffande vissa skatter innan indrivning begärs. Ytterligare utredningar om arbetsbelastningen fordras enligt rapporten för att man skall kunna få en bättre uppfattning om personalbehoven på området. Dessa framtida utredningar måste komma att påverka distriktsindelningen.

Detta har också bestyrkts vid remissbehandlingen. Flera av remissmyndigheterna anser nämligen att omorganisationen bör anstå på grund av bristerna i bakgrundsmaterialet.

3.3 Revisorernas synpunkter

Revisorernas granskning visar klart att det fordras en genomgripande förändring av organisationen på beskattnings- och indrivningsområdet. Den övervägande delen av remissinstanserna pekar också på behovet av en starkare och mer sammanhållen verksamhet. Även regeringen har på senare tid funnit ett sådant behov föreligga och har föranstaltat om utredningar i syfte att nå sådana mål.

Enligt vår mening bör en organisation av det slag som föreslås i granskningsrapporten införas. Kompletterande utredningar måste självfallet först komma till stånd med huvuddragen i den föreslagna organisationen som utgångspunkt. Därvid förutsätter vi att förslagen i propositionen 1983/84:167 om en samordning av uppbörden av källskatt och socialavgifter från arbetsgivare i princip genomförs.

Vidare bör enligt vår mening kronofogdemyndigheterna organisatoriskt ingå som en del av en regional/lokal skatteadministration. De invändningar som rests mot en sådan lösning under hänvisning till att kronofogdemyndigheterna är exekutiva organ och även har att verkställa enskilda anspråk bör inte utgöra något hinder. Självfallet bör det i den nya organisationen finnas tjänstemän – kronofogdar m.fl. – som självständigt ansvarar för de exekutiva ärendena i samma ordning som hittills. Dock bör lokalt samordning, organisatoriskt och lokalmässigt, genomföras.

Beträffande lokaliseringen av mervärdeskatteenheterna anser revisorerna att pågående utredningsarbete angående fördelningen av arbetsuppgifterna mellan regional och lokal nivå kan ge värdefull ledning för ett ställningstagande i frågan. Resultatet av detta arbete bör därför avvaktas.

Punktskatterna bör enligt vår mening åtminstone föras ned till regional nivå. Den organisation som i dag tillämpas har mera historisk än rationell bakgrund.

Enligt revisorernas mening bör riksdagen begära att regeringen så snart som möjligt lägger fram förslag om en principplan för organisationen på beskattningsområdet. I förslaget bör de av revisorerna framförda synpunkterna ha beaktats. I avvaktan på förslaget och ställningstaganden till detta bör en ny organisation för kronofogdemyndigheterna ej genomföras.

4 Indrivningsstatistiken

Revisorerna har också granskat den indrivningsstatistik som årligen publiceras av riksskatteverket (RSV). Detta arbete har bedrivits i nära samarbete med RSV:s avdelning E.

Granskningen har främst avsett indrivningsstatistikens användning, tolkning och brister. Det har härvid konstaterats att statistikens nuvarande utformning lett till felaktiga tolkningar, som bl.a. medfört att statens fordringar underskattats och att kronofogdemyndigheternas arbetsbörda överskattats.

4.1 Granskningsrapporten och remissyttrandena

I granskningsrapporten föreslogs att indrivningsstatistiken skulle förbättras.

Förslagen innebär i korthet att indrivningsstatistiken skall bli mera informativ och överskådlig, mera rättvisande och lättare att tolka. Detta skall uppnås genom införande av mera förklarande text och diagram samt färre och mindre detaljerade tabeller. Rubrikerna till tabellerna och tabellernas layout förbättras. Genom uteslutning av mindre intressanta tabeller och begränsning av redovisningen avseende verksamheten vid KFM till uppgifter för skatter och avgifter totalt sett bör, trots vissa tillägg, statistikrapportens omfång kunna minskas från ca 450 sidor till ca 50 sidor.

Av de innehållsmässigt mera betydelsefulla förändringarna som föreslås kan nämnas: (utförligare redovisning återfinns i bilagan s. 32 ff).

- Statens *totala* fordringar¹ i restförda skatter och avgifter skall anges i summatabeller under rubriken Oredovisat vid årets slut med särredovisning för konkurser, anstånd, avskrivet och övrigt.

¹ Utan avdrag för avskrivna belopp, dvs. från aktiv bearbetning avförda fordringar

- Under Oredovisat (vid årets slut) skall också anges antalet gäldenärer med fördelning på fysiska och juridiska personer. Oredovisade belopp fördelas också på beloppsmässigt mera betydande näringsgrenar och yrkesgrupper, om REX-systemet tillåter.
- Indrivningsresultatet för olika år skall till skillnad mot nu kunna avläsas i högst två årskontotabeller, nämligen dels för det aktuella redovisningsåret, dels för det årskonto som visar indrivningens slutresultat (efter preskriberat).
- Leveransprocenttalen skall i årskontotabellerna beräknas på debiterade belopp eller på belopp att indriva. Redovisningen i procenttalstabellerna begränsas till talen för det första året efter registreringsåret. Leveransprocenttal efter ett år och sedan preskription inträtt skall illustreras i diagram.
- Indelningen i medelsslag ändras så att restförd kvarstående skatt redovisas i särskilda tabeller för A- och B-skattebetalare samt restfödda arbetsgivaravgifter i särskilda tabeller för preliminära avgifter och kvarstående avgifter.
- Den geografiska fördelningen i indrivningsstatistikens tabeller skall för skatter och avgifter totalt avse både KFM och län men i tabellerna per medelsslag begränsas till fördelning på län.
- Utvecklingen av indrivningsverksamheten från tidigare år skall åskådliggöras i diagram med debiterat, levererat och oredovisat vid årets slut i löpande och fasta priser.

Förändringarna föreslås bli genomförda vid den tidpunkt då exekutionsväsendets ADB-system (REX) införs för återstående, ännu ej anslutna kronofogdemyndigheter, dvs. tidigast fr.o.m. kalenderåret 1985.

Riksskatteverket bör liksom hittills få ansvaret för indrivningsstatistikens framställning och i samråd med RRV och riksdagens revisorer ha ansvaret för dess fortlöpande revidering. För sistnämnda verksamhet bedöms RSV övergångsvis behöva ett visst resurstillskott. Övergången till att basera statistiken helt på REX-systemet innebär å andra sidan viss resursbesparing.

Det övervägande antalet remissinstanser som yttrat sig har tillstyrkt förslaget.

En del önskemål har framförts om ytterligare uppsplätning av statistiken. Sålunda har föreslagits att influtna medel bör särredovisas efter förstagångskrav, kvittning och andra exekutiva åtgärder. Vidare har framförts att statistiken bör innehålla redovisning på riks- och länsnivå av antalet gäldenärer efter gäldbelopp i storleksklasser, redovisat per medelsslag och uppdelat på fysiska och juridiska personer.

4.2 Revisorernas synpunkter

Vi förordar att indrivningsstatistiken utformas i enlighet med vad som föreslagits i granskningsrapporten. Vi delar också remissinstansernas uppfattning att en ytterligare uppspaltning av statistiken kan vara av nytta för arbetsplaneringen. Mera tveksamt är dock om dessa uppgifter bör belasta publikationen Indrivningsstatistik. Som vi berört ovan bör denna hållas så kort och lättillgänglig som möjligt. Vår bedömning i denna fråga blir därför att ifrågavarande uppgifter bör tas fram i REX-systemet i särskild ordning och distribueras till intresserade myndigheter.

5 Tekniska förbättringar vid uppbörd och indrivning av skatt

Vid granskning av kronofogdemyndigheternas verksamhet har vi kunnat notera att vissa skatte- och avgiftsbeslut, som blivit överförda till KFM för verkställighet, haft brister i såväl materiellt som formellt avseende. Dessa brister har kunnat hänföras till handläggningen i första instans. Som exempel på brister i materiellt avseende kan nämnas vissa skattepåföringar som grundat sig på skönsmässiga överväganden.

5.1 Integration av beslutsförfarande och kontroll i första instans

Kommissionen mot ekonomisk brottslighet har i delbetänkandet (SOU 1983:75) Företagens uppgiftslämnande för beskattningsändamål funnit det angeläget att närmare undersöka vad som kan göras för att ge skattekontrollen i första instans en ändamålsenlig inriktning och åstadkomma att tillgängliga kontrollresurser används på bästa sätt. Kommissionen har funnit det vara naturligt att undersöka vilka möjligheter ADB-tekniken kan erbjuda för att överflytta personella resurser från masskontroll till kontroll av den mindre del av deklaraionsmassan som kan förväntas innehålla felaktigheter. För att åstadkomma en sådan fördelning av resurserna föreslår kommissionen en övergång till ett klargöringsförfarande och en maskinell urvalsprocess som närmare beskrivs i rapporten.

Kommissionen anför bl.a.

En förutsättning för urvalsprocessen är att de i deklaraionerna lämnade uppgifterna är sådana att de underlättar en identifiering av de presumtivt mest illojala skattskyldiga. Det är då av intresse att de uppgifter som lämnas möjliggör jämförelser mellan företag i samma bransch, storlek och region. Vidare skall uppgifterna ge incitament till kontroll av de uppgifter som arbetsgivare lämnar till ledning för de anställdas taxeringar. Uppgifterna bör även möjliggöra kontroll av underlaget för socialavgifter och en överslagsmässig avstämning mellan inkomstdeklaraionen och mervärdeskatteklaraionerna. Vad som nu sagts är exempel på uppgiftskrav som måste prioriteras framför sådana som styr kontrollen mot enskilda detalj-

bestämmelser, såsom reglerna om avdrag för representationskostnader och om investeringsavdrag.

För att motsvara dessa krav måste uppgiftslämnandet ske på ett enhetligt och likformigt sätt.

Vi har i tidigare avsnitt förordat en samordning av den skatteadministrativa organisationen. När det gäller organisationen för själva förfarandet i första instans bör även här en samordning ske. Därför förordar vi att en integration av beslutsförfarandet och kontrollen för inkomstskatt, arbetsgivaravgifter och mervärdesskatt i enlighet med de riktlinjer som kommissionen anger genomförs.

5.2 Beslutsförfarandet i första instans

Det finns anledning att understryka vikten av att kontrollen i första instans effektiviseras och så långt som möjligt automatiseras.

Vår granskning visar att den nuvarande tidspressen vid taxeringen bör undanröjas. En lösning kan vara att taxeringsnämnderna medges rätt att vid taxeringsårets utgång fatta preliminära taxeringsbeslut i oklara taxeringsfrågor i avvaktan på erforderliga utredningar. Tveksamma fall i taxerings- eller avgiftsmål bör vidare inte få avföras från vidare handläggning genom tillämpning av skönstaxeringar eller motsvarande beslut *som grundar sig på gissningsvisa uppskattningar*. Det är särskilt angeläget att de ekonomiska förutsättningarna för betalning undersöks, så att samtidigt som debiteringsbeslutet skall fattas uppbördsmyndigheten får besked om den skattskyldiges förutsättningar att erlagga påförda skatter och avgifter.

5.3 Betalningspåminnelser före indrivning

Under år 1983 har länsstyrelserna som en nyhet börjat sända ut betalningspåminnelser innan skatt överlämnas för indrivning. Enligt under hand infordrade uppgifter angående de första påminnelseperioderna har beträffande kvarskatt och preliminär B-skatt (de två medelsslag för vilka åtgärden hittills vidtagits) förfarandet resulterat i att påminnelserna i 30-35% av antalet fall lett till betalning. När det gäller B-skatten har för vissa undersökta län påminnelserna beloppsmässigt resulterat i att upp till 18-20% av det totala kravet på betalning infriats. För kvarskattens del har inbetalningsviljan varit sämre, 7%.

Det tillämpade förfarandet har självfallet minskat tillströmningen av skattemål hos KFM, främst KFM utanför REX-systemet, och gett KFM utrymme för andra arbetsuppgifter. Därutöver har glömska skattebetalare fått en mjukare påminnelse om sin betalningsskyldighet samtidigt som eventuellt felaktiga krav rättats till.

Vid vår granskning har vi också kunnat konstatera att förstagångskraven varit en av KFM:s mest verkningsfulla åtgärder.

Påminnelserna från länsstyrelserna har visat sig ha god effekt. Nu påbörjad försöksverksamhet bör enligt revisorernas mening fortsätta och om möjligt utvidgas till även andra medelsslag.

5.4 Tidigareläggning av avskrivningsåtgärder

Statistiska undersökningar har visat att KFM ofta får verkställa indrivning i fall där det varit uppenbart att möjligheten att få in skatt är små. Ett tecken på detta är att hindersbevis lämnats mycket kort tid efter det att begäran om verkställighet ingetts. Detta föranleder ibland t.o.m. att avskrivning sker tidigare än vad bestämmelserna medger. Verkställighet enligt nuvarande system begärs vidare ofta i mål gällande gäldenär som försatts i konkurs och där betalningsförmågan för tillfället varit obefintlig.

I vilket led i beskattningsproceduren som uppmärksamhet bör inriktas på betalningsoförmågan är svårt att ange. Vi har emellertid försökt att få ett grepp om i vilka mål sådan bristande betalningsförmåga föreligger att begäran om verkställighet hos KFM kan anses verkningslös.

När det gäller skönstaxeringsmålen har vi sålunda kunnat notera att verkställigheten ger ringa utdelning och oftast redovisas med hinder. Enskilda kronofogdar har under hand också påtalat att skönstaxeringarna inte sällan avsett "luftbelopp".

En undersökning angående restförda skatter och avgifter hos socialhjälpstagare i Stockholms kommun har vidare visat att en femtedel av de socialhjälpstagare som var gäldenärer hos KFM åtminstone hade *en* skuld som grundade sig på skönstaxering.

I undersökningen av skatte- och avgiftsbetalningen vid eftertaxeringar i samband med skattemyndigheternas revisionsverksamhet har det framkommit att vissa skattskyldiga redan vid eftertaxeringstillfället varit belastade med oguldna skatte- och avgiftsfordringar.

Flera andra exempel kan säkerligen presenteras på fall där det redan på ett tidigt stadium framgått att den skattskyldige varit på obestånd. I sådana fall bör det åligga beskattningsmyndigheten att vid beslutstillfället rekommendera avskrivning. Länsstyrelsen kan därefter utan att föra fordringen vidare till KFM avskriva den från aktiv bearbetning.

5.5 Avskrivning från aktiv bearbetning

Beslutet om avskrivning från aktiv bearbetning av skatte- och avgiftsfordringar fattas enligt uppbördslagen av länsstyrelse. Som underlag skall länsstyrelsen ha ett bevis från KFM. Avskrivningsbeslutet skall fattas senast inom två månader efter det att hindersbeviset har kommit in. Sedan beslutet tagits, sänder länsstyrelsen ett besked härom till KFM.

Den administrativa gången är sålunda följande: 1. Först överlämnar länsstyrelsen restlängden för verkställighet, 2. Uppkommer hinder för detta tillställer KFM länsstyrelsen ett hinderbevis, 3. Med detta som grund beslutar länsstyrelsen att fordringen skall avskrivas från vidare bevakning, 4. Beslutet meddelas KFM. De s.k. REX-myndigheterna tillämpar en enklare ordning.

Av vår statistik framgår att 22 % av 1975 års fordringar — i kronor räknat — skrevs av från vidare bevakning. En rationaliseringsvinst kan sålunda göras genom en förenkling av det administrativa förfarandet vid utbytet av handlingar mellan länsstyrelsen och KFM. Förslagsvis bör KFM behålla sitt indrivningsuppdrag till dess fordringen är preskriberad. KFM bör i sådana fall kunna avskriva fordringen från vidare bevakning och även aktivera den om betalningsläget för gäldenären förändras innan preskription inträder. Motsvarande förfarande tillämpas av vissa myndigheter som i dag är anslutna till REX-systemet.

Att två myndigheter, länsstyrelse och KFM, får fatta beslut om avskrivning kan inte utgöra något hinder. Länsstyrelsens kontroll av att KFM genomför uppdragen kan fullgöras genom kontrollbesök hos KFM.

5.6 Omedelbar avkortning av fordringar

Såsom framgår av granskningen tillämpas skönstaxeringar i ganska stor omfattning. Inte minst av rationella skäl bör besluten i dessa mål underbyggas bättre. Från KFM:s synpunkt bör särskilt de ekonomiska förutsättningarna för betalning undersökas, så att samtidigt som taxerings- eller påföringsbeslut fattas, uppbördsmyndigheten ges besked om huruvida möjligheter att få ut skatten finns. Är förutsättningarna för betalning inte stora bör särskilda åtgärder för verkställighet undvikas.

5.7 Övrigt

Från ett par remissinstanser har framförts att belopp för vilka anstånd med betalning beviljats inte bör restföras över huvud taget.

Det finns här anledning att erinra om vad föredragande statsråd anförde i prop. 1978/79:161 om ändring i uppbördsförfarandet enligt uppbördslagen (1953:272) m.m.

Han framförde där den uppfattningen att man så långt möjligt borde undvika att i restlängden införa skattebelopp som på grund av anstånd skall betalas först efter den tidpunkt som längden avser. I restlängd skulle i princip bara tas med belopp i fråga om vilka betalningsförsummelser föreligger vid längdens upprättande.

Vidare borde närmare föreskrifter om restlängdens upprättande och förfarandet i fråga om registrering och bevakning av anstånd även i fortsättningen kunna meddelas i administrativ ordning. I propositionen slogs

fast att restlängd borde upprättas i enlighet med vad som i propositionen förordats. Den nya ordningen borde tillämpas så snart de tekniska förutsättningarna förelåg. Det ankom på RSV att göra anmälan härom till regeringen.

Revisorerna förutsätter att RSV snarast vidtar de åtgärder som behövs för att restlängden inte skall belastas med anståndsärendena.

En del remissinstanser har föreslagit förbättringar av RRV:s arbetsstatistik. Man har sålunda förordat att möjligheter till samkörningar mellan REX-systemet och skattedatabasen införs.

Enligt vad RSV under hand meddelat arbetar man med att försöka få fram möjligheter till samkörning. En förutsättning är dock att detta kan ske till rimliga kostnader.

Länsstyrelsen i Stockholms län (uppbördsenheten) har tagit upp frågan om en branschvis redovisning av gäldenärerna, vilket också föreslagits i granskningsrapporten. Uppbördsenheten betonar vikten av att en sådan redovisning kommer till stånd. Redovisningen är ett utmärkt instrument för planering av indrivningsarbetet. Hittills gjorda iakttagelser visar att KFM måste arbeta med olika metoder beroende på vilken bransch gäldenären tillhör. Branschredovisningen kan också utnyttjas för branschvisa aktioner. Branschkodningen är därför en angelägen fråga, som bör tillmätas större betydelse inom skatteförvaltningen.

Revisorerna delar denna uppfattning. Branschkodning bör ingå som ett obligatoriskt moment i taxeringsnämndernas verksamhet. Vidare bör kronofogdemyndigheterna få i uppdrag att i görligaste mån åsätta branschkod på de äldre ärenden som saknar sådan. Det är här inte meningen att KFM skall göra en genomgång av alla ärenden, utan det torde räcka med att branschkod åsätts i den takt man under arbetets gång uppmärksammar att koden saknas.

Några remissinstanser, bl.a. *länsstyrelsen i Göteborgs- och Bohus län*, har förordat införande av differentierad restavgift som ytterligare incitament för gäldenären att betala efter påminnelsen.

Förslaget har tidigare varit uppe till diskussion, senast i skatteindrivningsutredningens betänkande Restavgift på skatt m.m. (Ds Fi 1981:12). Utredningen gjorde då den bedömningen att den ökade effektivitet som skulle uppnås genom en differentiering inte är tillräcklig för att motivera de administrativa svårigheter en sådan konstruktion skulle föra med sig.

Efter det att betänkandet avgavs har emellertid KFM fått tillgång till ADB – det s.k. REX-systemet som numera är fullt utbyggt. Därmed har förutsättningarna att administrativt kunna hantera en differentierad restavgift radikalt förbättrats.

Systemet skulle exempelvis kunna innebära att endast halv restavgift utgår om betalning skett efter påminnelse, men före restföring hos KFM.

Det kan dock vara förenat med vissa komplikationer. Man måste t.ex. lösa ev. problem med att hantera de fall där gäldenären endast betalar en del av skulden efter påminnelse och/eller de fall där skatt skall återbetalas.

Vi är därför inte beredda att nu avge något konkret förslag i frågan, men finner tanken med differentierad restavgift så intressant att vi förordar att frågan skyndsamt utreds.

5.8 Revisorernas synpunkter

Mot de under punkterna 5.1-5.6 förordade åtgärderna har i princip inga erinringar rests vid remissbehandlingen. Från ett par länsstyrelser sida har påpekats att omfattningen av skönstaxeringar genom det s.k. RS-systemets genomförande i första instans avsevärt minskat. Därtill har framhållits att taxeringsnämnderna får erforderligt stöd av de lokala skattemyndigheterna och kronofogdemyndigheterna.

Enligt revisorernas mening bör de redovisade förslagen genomföras.

Även de under remissbehandlingen framförda förslagen angående restföringen av anstånd och åsättande av branschcoder bör genomföras. Frågan om differentierad restavgift bör som vi nyss föreslagit skyndsamt utredas.

6 Forskning om de materiella beskattningsreglerna

I rapporten konstateras att det föreligger ett stort behov av forskning rörande beskattningssystemens effekter. Det finns anledning att undersöka på vilket sätt beskattningssystemens effekter kan analyseras. Vilka olika kategorier av skattskyldiga som utnyttjar beskattningssystemens regler och under vilka förutsättningar och omständigheter skatt betalas, bör härvid vara en central frågeställning. Andra typer av undersökningar kan också komma i fråga.

När det gäller skatteavdragens budgeteffekter (tax-expenditures) kan det vara fråga om att klarlägga det inkomstbortfall som uppkommer då avdrag medges från bruttoinkomst, underskottsavdrag får åtnjutas, vissa inkomster är befriade från beskattning, en särskild skattereduktion ges, särskild skattesats tillämpas eller nedsättning av slutlig skatt medges. För att mäta sådana effekter krävs kunskap om skattesystemets samlade resultat. Varje variation i systemet bör kunna betraktas som en separat och enskild enhet. Därefter kan variablerna ökas till att omfatta hela systemet och olika handlingsalternativ i skilda beskattningssituationer.

För att kunna utföra erforderliga undersökningar föreslås i rapporten att en ny omfattande databas byggs upp. Där lämnas också förslag om hur en sådan skulle kunna utformas.

De remissinstanser som yttrat sig i frågan har genomgående varit positiva till en ökad forskning på området. Beträffande förslaget till utformningen av databasen har de dock genomgående ställt sig tvekan.

Universitets- och högskoleämbetet (UHÄ), som hänvisar till ett av juri-

diska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet avgivet yttrande, betonas vikten av utökad forskning och av att ett betydligt bättre statistiskt underlag tas fram för forskningsändamål. Beträffande den föreslagna databasen anför nämnden.

Det är således lätt att fastslå att det föreligger klara behov av mer djupgående information än vad som i dag finns tillgängligt. Däremot är det tveksamt hur en mer användbar databas skall läggas upp. I detta hänseende återfinns ingen analys i rapporten. Om man avser en totaldatabas vill fakultetsnämnden för sin del anmäla betänkligheter. I totaldatabaser där en mängd olika uppgifter kombineras uppstår ofta integritetsproblem, även om uppgifterna är avidentifierade. Det finns vidare sedan länge en omfattande litteratur som visar de administrativa problem som är förknippade med att hålla databasen inte bara aktuell utan även användbar.

Med hänsyn till den tveksamhet som framförts under remissbehandlingen begränsar vi oss till att föreslå att frågan om hur en forskningsdatabas bör utformas – ev. genom komplettering av redan befintliga register – skyndsamt utreds.

7 Sammanfattning

Revisorerna anser att

1 Regeringen skyndsamt bör ta fram underlag till grund för ett principbeslut om en ny organisation på alla nivåer för uttagande av skatter och avgifter i enlighet med de riktlinjer som revisorerna förordat,

2 Omorganisation av kronofogdemyndigheterna bör anstå i avvaktan på principbeslut enligt punkt 1,

3 Indrivningsstatistiken skall förenklas och förtydligas samt publiceras på ett mer överskådligt sätt i enlighet med revisorernas förslag,

4 De förordade tekniska förbättringarna beträffande uppbörd och indrivning som föreslås i avsnitt 5 bör genomföras,

5 Utredning bör ske om inrättande och utformning av en forskningsdatabas enligt revisorernas förslag.

8 Hemställan

Revisorerna hemställer att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna i denna skrivelse föreslagit.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Sture Palm (s), Allan Åkerlind (m), Bertil Jonasson (c), Hagar Normark (s), Ralf Lindström (s), John Johnsson (s), Kjell Nilsson (s), Birgitta Rydle (m), Stig Josefson (c), Wivi-Anne Radesjö (s), Stig Alftin (s) och Olle Aulin (m).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Görran Hagbergh, byråchefen Bo Willart och förste byråsekreteraren Nils-Fredrik Carlsson (föredragande).

På riksdagens revisorers vägnar

Sture Palm

Nils-F. Carlsson

Reservation

Allan Åkerlind, Birgitta Rydle och Olle Aulin (samtliga m) anser.

Vid utformningen av skrivelsen beträffande förslaget till principer för en ny organisation på beskattningsområdet har revisorernas majoritet förutsett att förslagen i propositionen 1983/84: 167 om en samordning av uppbörderna av källskatt och socialavgifter från arbetsgivare i princip genomförs.

Enligt vår mening borde riksdagens beslut med anledning av denna proposition avvaktats innan revisorerna i denna del tar ställning till en ny organisation. Allmänt kan sägas att systemen för källskatt och socialförsäkring är svåra att överblicka. Såsom anges i skrivelsen (sid. 9) har flertalet av de remissinstanser som inte tar definitiv ställning till förslagen påpekat att frågan blivit för tidigt väckt med hänsyn till de av regeringen initierade, nu arbetande utredningarna på området. Man anser också att man i dag saknar tillräckligt med bakgrundsmaterial för ett ställningstagande.

Remissinstanserna har också som anges under 2.1 (sid. 37) nästan genomgående anfört att frågan om en ny organisation på samtliga nivåer för uttagande av skatter och avgifter bör anstå till dess pågående utredningar som berör dessa förhållanden är slutförda. Vi anser dessa uttalande välgrundade. Vi instämmer i önskemålet om en effektivare organisation på beskattnings- och indrivningsområdet, men det kan mot ovan angivna förhållanden diskuteras enskildheter i det förslag som föreligger och hur pass välunderbyggda dessa är.

När det gäller den föreslagna samordningen av kronofogdemyndigheterna med den regionala/lokala skatteadministrationen så kan vi inte biträda detta förslag. Främst med hänvisning till att KFM är exekutiva organ och även har att verkställa enskilda anspråk.

Frågan måste innan beslut fattas bli föremål för en grundligare utredning.

RIKSDAGENS REVISORER

1984-04-07

Bilaga

Dnr 1980:54

1982:29

1982:44

Sammanfattning av rapport 1983/84:4 om kronofogdemyndigheternas verksamhet och beskattningssystemen och de remissyttranden som avgetts över den

1 RAPPORTEN

1.1 Bakgrund

Riksdagens revisorer har på förslag av riksdagens dåvarande civilutskott granskat exekutionsväsendet, främst frågan hur kronofogdemyndigheterna (KFM) använder sina personalresurser för handläggning av allmänna mål (A-mål), dvs. mål som avser statens fordringar på obetalda skatter, allmänna avgifter, böter etc. KFM:s verksamhet har härvid studerats från ett vidare perspektiv i enlighet med revisorernas uppgifter. Detta innebär att se på frågor i stort som berör grunderna för det administrativa arbetets organisation och funktioner.

Som ett första led i granskningen har de allmänna förutsättningarna för KFM:s verksamhet undersökts liksom arbetsresultatet i stort i vad avser allmänna mål. Omkring 1 500 000 sådana mål inkom till KFM under år 1982, ungefär lika många avslutades och 1 100 000 kvarstod oavslutade vid årets utgång. Härvid har studerats i vilken utsträckning betalning erhålls genom KFM:s åtgärder, betalningsförmågan eller betalningsvilligheten hos olika slag av gäldenärer och storleken av de fordringsbelopp som avskrivs från vidare indrivningsåtgärder eller avkortas (dvs. avförs från verkställighet på grund av felaktighet i underliggande beslut) m.m. Granskningen har redovisats i delrapporten Exekutionsväsendet.

Den nuvarande statistiska redovisningen av indrivningsverksamheten har granskats i delrapporten Indrivningsstatistiken.

Verksamheten vid kronofogdemyndigheterna är i stor utsträckning beroende av de uppdrag som överlämnas för verkställighet. Skatter, avgifter, böter m.m. beslutas utan att KFM medverkar. Betalas de inte i rätt tid, överförs fordringarna till KFM för indrivning. Det är således först när det ordinarie systemet inte visar sig fungera på sätt som förutsatts, som KFM kommer in i bilden. KFM:s möjligheter att bevaka statens rätt har därför ett direkt samband med bl.a. besluten om taxering/debitering och det därvid tillgängliga beslutsunderlaget samt hur uppbörd av skatter och avgifter genomförs. KFM har själva att bestämma graden av sina insatser.

Rapporten behandlar inte KFM:s handläggning av enskilda mål (E-mål) och särskilda ärenden, men konstaterar att antalet inkomna E-mål tar en stor del av KFM:s resurser i anspråk. För 1982 beräknas antalet E-mål uppgå till 439000. För att kunna dra generella slutsatser om resursanvändningen inom KFM behövs fördjupade analyser såvitt avser dessa ärendegrupper.

I rapporten behandlas mer översiktligt KFM:s verksamhet och KFM:s roll vid beskattningen. Därefter tas upp vissa allmänna synpunkter på förhållandena inom beskattningsområdet i vad avser organisationen i stort, förfarandet i första instans vid taxering till inkomst- och förmögenhetsskatt samt de materiella beskattningsreglerna. Sedan behandlas vissa specifika frågor rörande den statistiska redovisningen av indrivningsverksamheten och vissa tänkbara tekniska förbättringar vid uppbörden och indrivningen av skatter och avgifter.

1.2 KFM:s roll i beskattningssystemet

När det gäller betalningen till staten av skatter och allmänna avgifter svarar KFM för det sista ledet i en lång kedja av åtgärder som i princip börjar med att lokal skattemyndighet debiterar de preliminära skatterna och avgifterna. Mot denna bakgrund måste – med beaktande av den rad positiva effekter som finns i systemen – KFM:s ställning bedömas ur två synvinklar. För det första är KFM beroende av det förarbete som de andra myndigheterna i kedjan utför och som utgör grunden för de skilda beslut KFM har att verkställa. För det andra måste bedömningen ske utifrån det slutliga ekonomiska resultat som beskattningen och avgiftsbeläggningen ger och hur stor del av statens fordringar som man i sista ledet inte kan få utdelning för.

Eftersom skatte- och avgiftssystemet i sig innesluts i en tidscykel omfattande för de direkta skatterna inkomstår, taxeringsår och kvarskatteår och för övriga skatter och avgifter motsvarande tidsgrupperingar, går det inte att studera verkan av en skattetransaktion som genomförs viss period förrän flera år senare. Detta försvårar avsevärt möjligheterna att studera det nuvarande skattesystemets effekter. Till denna tidscykel tillkommer fem år av indrivningsarbete hos KFM. Först efter sju år kan man, t.ex. när det gäller inkomstskatt, bedöma slutresultatet (utfallet) av ett särskilt inkomstår. Dessutom kan man inte göra en undersökning med utgångspunkt i taxeringen eller påföringen av viss skatt eller avgift utan får gå ut från den del av dessa skatter och avgifter som restförs (uppdebiteras) hos KFM.

Rapporten utgår vid granskningen från förhållandena hos KFM kalenderåret 1975. Indrivningsåtgärderna för dessa skatter och avgifter avslutas des 1980, och först vid detta års slut har slutresultaten kunnat avläsas.

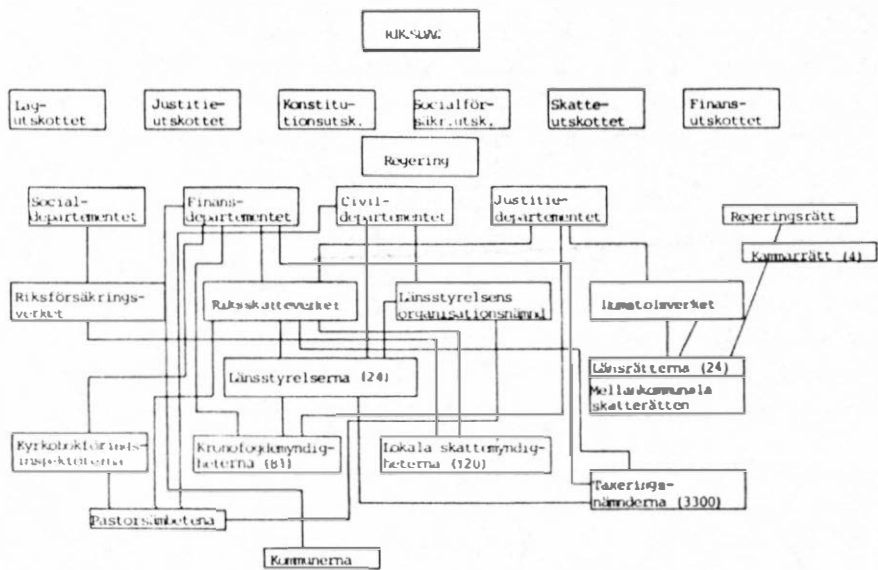
Totalt överlämnades under 1975 1.9 miljarder kronor (exkl. T- skatt) för indrivning. Av detta belopp kunde 50% eller 976 milj. kr. levereras in till staten. 22% avskrevs och 25% avkortades av totalt hos KFM uppdebiterat belopp. Den genomsnittliga indrivningsprocenten låg alltså på omkring 50%.

I genomsnitt 84% av de under perioden 1975-1980 totalt inbetalade fordringarna drevs in redan det första året efter det att restföring skett. Summan av ytterligare indrivna belopp har sedan avtagit kraftigt.

Med hänsyn till storleken av de belopp som årligen överlämnas till KFM för indrivning och till att något mer än 50% av dessa årliga belopp inte kan förväntas ge annat i utbyte än merarbete för myndigheterna har det funnits anledning att närmare studera organisationen för och ansvarsfördelningen inom beskattningsområdet.

1.3 Organisation av på beskattningsområdet verksamma myndigheter

Av beskrivningen i delrapporten Taxering/debitering, uppbörd och indrivning av skatter och avgifter framgår den splittrade organisation som råder på beskattningsområdet. I rapporten har återgetts nedanstående bild av organisationen.



1.3.1 Förslag om förändringar, pågående utredningar m.m.

Regeringen prövar f.n. förslag från socialavgiftsutredningen (S 1981:04) om överflyttning av administrationen av arbetsgivaravgifterna centralt från riksförsäkringsverket (RFV) till riksskatteverket (RSV) och lokalt till de

lokala skattemyndigheterna. Förslaget om den nya organisationen läggs fram i anslutning till att man föreslår en samordning av källskatteredovisningen och uppbörderna av arbetsgivaravgifterna.

Organisationsförslaget innebär en väsentlig förstärkning av personalen vid de lokala skattemyndigheterna. Nettobehovet av arbetskraft för det nya förfarandet beräknas totalt – sedan hänsyn tagits till att arbetskraftsbehovet inom riksförsäkringsverket (verkets avgiftsbyrå) minskar – uppgå till något över 200 årsarbetskrafter, av vilka flertalet skall placeras på de lokala skattemyndigheterna.

Regeringen har för närvarande på sitt bord även förslag som föranletts av en översyn av kronofogdemyndigheternas organisation. Översynen har aktualiserats av RSV, det s.k. KÖP-projektet.

Förslaget innebär att riket indelas i 45 kronofogdedistrikt mot i dag 81 distrikt. På alla de orter som i dag är centralort för KFM men enligt förslaget går miste om denna status, skall det inrättas lokalkontor. Där- emot skall på längre sikt av övriga s.k. stationeringsorter 62 stycken dras in. Omkring 240 årsarbetskrafter beräknas försvinna.

RSV har anfört i sitt förslag att omorganisationen innebär en rätt väsentlig resursförstärkning till förmån för de arbetsuppgifter som kvarstår inom KFM efter det att datoriseringen i form av REX-systemet genomförts. Förstärkningarna är huvudsakligen avsedda för att fungera tillsyn i konkurs och arbetet med utredning m.m. i svåra indrivningsmål, dvs. sådana mål i vilka ekonomisk brottslighet kan tänkas förekomma och som därför medför tidskrävande ekonomiska utredningar, skall kunna utföras bättre. Verket anser dock att bemanningsberäkningarna kräver en mera ingående analys än vad som hittills kunnat utföras. Sedan ett principbeslut tagits om en omorganisation, bör därför enligt verket utredningsarbetet fortsätta i syfte att få fram en mera i detalj utarbetad arbetsorganisation.

De bemanningsberäkningar som gjorts inom RSV bygger uppenbarligen på den indrivningsstatistik som i dag upprättas av verket. I denna statistik ingår bland restförda mål i stor utsträckning sådana mål som inte fordrar andra åtgärder än enkla krav från KFM:s sida. En bedömning av den egentliga arbetsbelastningen enbart på grundval av denna statistik blir därför missvisande.

Ytterligare utredningar om arbetsbelastningen fordras uppenbarligen för att man skall kunna få en bättre uppfattning om personalbehoven på området. Det kan också sättas i fråga om inte dessa framtida utredningar måste komma att få påverka distriktsindelningen.

Frågan om en ny distriktsindelning för KFM och de lokala skattemyndigheternas nya arbetsuppgifter bör emellertid också ses i ett större sammanhang. Med den utveckling som skett på skatte- och avgiftsområdet på senare tid och den aktivitet som utvecklats för att få de olika beskattningssystemen effektivare och säkrare kan nämligen starka krav resas på en mera enhetlig ledning på såväl regeringsplanet som på lägre nivåer.

Frågan om fördelningen av arbetsuppgifterna inom skatteområdet på regional och lokal nivå utreds för närvarande av en av regeringen tillkallad utredningsman (B 1982:06, dir 1982:76). Denne skall också studera den försöksverksamhet som påbörjats inom länsstyrelsen i Uppsala län med att decentralisera viss del av skatteadministrationen från länsstyrelsen till de lokala skattemyndigheterna i länet genom överflyttning av arbetsuppgifter och tjänster.

Utredningsarbetet skall ske i samarbete med skatteförenklingskommittén (B 1982:03, dir 1982:24) och arbetet skall enligt regeringens beslut redovisas i så god tid att det kan beaktas av skatteförenklingskommittén vid dess överväganden angående fördelningen av material och granskningsresurser på regional och lokal nivå.

En överflyttning av arbetsuppgifter till lokal skattemyndighet från central nivå har prövats av riksdagen på senare tid, nämligen under riksmötet 1982/83. I motion (1982/83:87) föreslogs inrättandet av lokala samhällsmyndigheter. Skatteutskottet instämde i motionens syfte att minska byråkratin och öka servicen inom skatteadministrationen men avstyrkte motionsyrkandet med hänsyn till pågående utredningar inom regeringkansliet. I enlighet med skatteutskottets förslag avslog riksdagen motionen.

På uppdrag av expertgruppen (B 1981:03) för studier i offentlig ekonomi (ESO) har en arbetsgrupp undersökt kostnaderna för administrationen av skatter och avgifter för budgetåret 1981/82. I en rapport (Ds Fi 1983:32) till expertgruppen i december 1983 har arbetsgruppen redovisat att statens kostnader för de myndigheter som medverkar i administrationen för nämnda budgetår har uppgått till närmare 2,9 miljarder kronor.

I sin rapport påpekar arbetsgruppen att det är särskilt angeläget att uppföljning och utvärdering av verksamhetens resultat på skatte- och avgiftsområdet sker i ändamålsenliga former på grund av den stora finansiella betydelse området har och den omfattande administrationen. Resultatanalys har här blivit särskilt viktigt genom de satsningar som skett i ökade personalresurser och investeringar i ADB-system men också på grund av pågående försök att förenkla regelsystemet och effektivisera skattekontrollen påpekar gruppen.

Arbetsgruppen noterar vidare att man mot bakgrunden av de förändringar som nu sker på skatteområdet bör överväga att införa en mer ändamålsenlig budgetering och uppföljning av skatte- och avgiftsadministrationens kostnader som ett led i resultatredovisningen på detta område. I första hand gäller detta den regionala och lokala skatteförvaltningen.

Även kommissionen (Ju 1982:05) mot ekonomisk brottslighet har i sitt delbetänkande (SOU 1983:75) Företagens uppgiftslämnande för beskattningsändamål berört organisationsfrågan. Kommissionen noterar att med kommissionens förslag i nämnda betänkande om ändrad uppgiftsskyldighet och skatteförenklingskommitténs kommande förslag om förenklad löntagardeklaration ändras förutsättningarna för organisationen på områ-

det. En ändrad organisation för skatteförvaltningen är därför en naturlig följd av utredningsförslagen anser man. Den är också nödvändig om man fullt ut skall kunna tillgodogöra sig de förbättringar som ligger i förslagen. Särskilt noteras att i en ny organisation så bör befogenheter och styrfunktioner vara klart definierade och så utformade att en övergripande planering, ledning och samordning av verksamheten kan ske.

I budgetpropositionen (1982/83:100, bilaga 9) betonar finansministern behovet av en samordning av de regler som styr skatteväsendets verksamhet samt av resursprioritering och resursavvägning. Han återkommer till detta behov i budgetpropositionen (1983/84, bilaga 9) för budgetåret 1984/85. Vidare anför han att regeringen givit statskontoret i uppdrag att i samband med utredningen om en framtida länsförvaltning i Norrbottens län göra en specialstudie av lämpliga former för en fristående skatteadministration i detta län.

1.3.2 Överväganden och förslag

I en lämplig organisation för beskattningsområdet bör ingå endast ett departement med fullständigt ansvar för all verksamhet på skatte- och avgiftsområdet, dvs. med ansvar för såväl taxering, debitering och uppbörd som indrivning av skatter och avgifter, och med underställda myndigheter på central, regional och lokal nivå.

På regeringsnivån bör finansdepartementet ha huvudansvaret. På central nivå svarar riksskatteverket för administrationen av skatter och avgifter. Länsstyrelsernas nuvarande skatteavdelningar (exkl. mervärdeskatteenheterna) och de lokala skattemyndigheterna bildar tillsammans regionala skatteverk med de lokala skattemyndigheterna som lokalt arbetande organ. Mervärdeskatteenheterna vid länsstyrelsernas skatteavdelningar och den handläggning av punktskatterna, som nu ligger hos riksskatteverket, bör flyttas över till de lokala skattemyndigheterna. Samtidigt bör kronofogdemyndigheterna organisatoriskt sammanföras med de lokala skattemyndigheterna.

Principbeslut bör snarast fattas om ny organisation för uttagande av skatter och avgifter på alla nivåer. Därvid bör vad som ovan anförts beaktas.

1.4 Förfarandet i första instans vid taxering till inkomst- och förmögenhetsskatt

Vid granskningen av kronofogdemyndigheternas verksamhet har noterats att vissa skatte- och avgiftsbeslut, som blivit överförda till KFM för verkställighet, haft brister i såväl materiellt som formellt avseende. Dessa brister har kunnat hänföras till förfarandet i första instans. Som exempel på brister i materiellt avseende kan nämnas vissa skattepåföringar som grundat sig på skönsmässiga överväganden.

Förfarandet vid taxeringen i första instans är för närvarande föremål för utredning av såväl skatteförenklingskommittén som kommissionen mot ekonomisk brottslighet. Det finns därför inte anledning att här närmare gå in på olika lösningar av de problem som finns på detta område.

När det gäller kommissionens förslag i delbetänkandet (SOU 1983:75) Företagens uppgiftslämnande för beskattningsändamål finns det dock anledning att notera att kommissionen funnit det angeläget att närmare undersöka vad som kan göras för att ge skattekontrollen i första instans en ändamålsenlig inriktning och åstadkomma att tillgängliga kontrollresurser används på bästa sätt. Det har därvid enligt kommissionen varit naturligt att undersöka vilka möjligheter ADB-tekniken kan erbjuda för att överflytta personella resurser från masskontroll till kontroll av den mindre del av deklarationsmassan som kan förväntas innehålla felaktigheter. För att åstadkomma en sådan fördelning av resurserna föreslår kommissionen en övergång till ett klargöringsförfarande och en maskinell urvalsprocess som närmare beskrivs i rapporten.

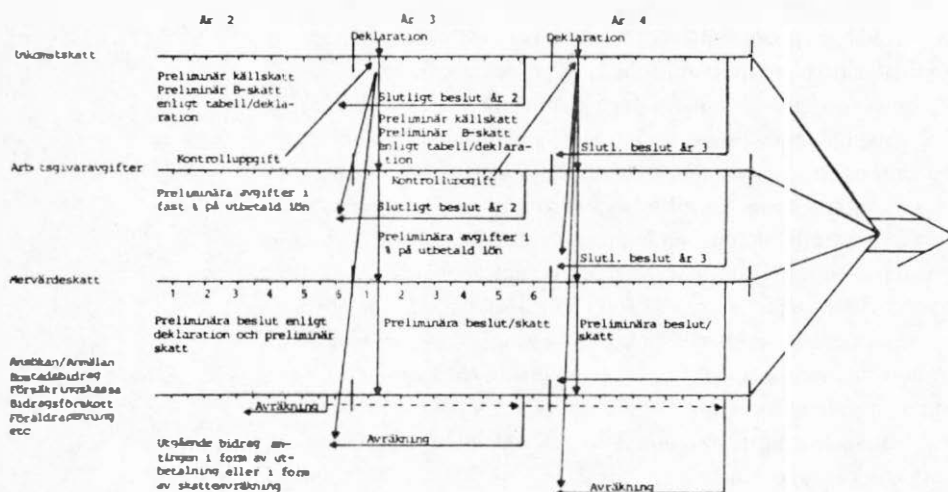
1.4.1 Överväganden

I tidigare avsnitt har redogjorts för möjligheterna att samordna den skatteadministrativa organisationen. Fullföljs resonemangen när det gäller organisationen för själva förfarandet i första instans är det naturligt att integrera beslutsförfarandet och kontrollen för inkomstskatt, arbetsgivaravgift och mervärdeskatt i enlighet med de riktlinjer som kommissionen anger. Många tecken tyder på att avsevärda fördelar uppnås om också delar av de nuvarande s.k. transfereringarna integreras med beskattningsförfarandet. Flera av de uppgifter som beskattningsmyndigheterna hantlar inom vart och ett av de olika skatteslagen hör intimt ihop. Olika typer av förmåner som räknas in under transfereringarna kan därvid integreras med skattebeslutet antingen i form av ett avräkningssystem som direkt baseras på lämnade uppgifter i deklarationen eller i form av bidrag enligt nu gällande principer.

Uppenbara fördelar torde kunna uppnås om en taxering och debitering kunde göras vid en och samma tidpunkt och därvid också avse andra av den skattskyldiges kontakter med skatteadministrationen, dvs. samtliga skatter och avgifter och andra skyldigheter och förmåner.

Inom de nuvarande systemen med inkomstskatt, arbetsgivaravgift och mervärdeskatt finns det också flera tecken som tyder på att olika myndigheter samtidigt handlägger frågor av samma art beträffande samma skatte- eller avgiftsskyldige. Om två eller flera myndigheter har problem när det gäller att få information om en och samma skatte- och avgiftsskyldig, bör enbart en myndighet ha ansvaret för att informationen kommer myndigheterna tillhanda. På så sätt undviks onödigt dubbelarbete och uppgifterna som lämnas kan därvid ligga till grund för kontroll på ett helt annat sätt än det nuvarande splittrade systemet möjliggör.

Systemet kan utformas enligt de riktlinjer som anges i figuren nedan.



Det finns anledning att understryka vikten av att kontrollen i första instans effektiviseras och så långt som möjligt automatiseras. Den nuvarande tidspressen vid taxeringen bör undanröjas, t.ex. genom att vid taxeringsårets utgång preliminära taxeringsbeslut kan fattas för oklara taxeringsfrågor i avvaktan på erforderliga utredningar. Dessutom bör tveksamma fall i taxerings- eller avgiftsmål inte få avföras från vidare handläggning genom tillämpning av skönstaxeringar eller motsvarande beslut som grundar sig på mer eller mindre kloka gissningsvisa uppskattningar. Det kan för övrigt sättas i fråga om inte varje beslut på skönmässiga grunder bör åtföljas av en samtidig utredning angående den skattskyldiges förutsättningar att erlägga påförda skatter och avgifter.

1.5 Forskning om de materiella beskattningsreglerna

Även om granskningen inte har avsett de materiella skattereglerna har uppmärksamats att även skattesystemens konstruktion i materiellt avseende kan inverka på indrivningsresultaten.

1.5.1 Överväganden

När ett skattesystem som vårt är uppbyggt med huvudregler, från vilka många undantag görs, försvåras den praktiska tillämpningen. Först och främst ställs de skattskyldiga inför svårigheter eftersom de har svårt att tillägna sig innehållet i bestämmelserna. För taxeringsmyndigheterna, som har till uppgift att kontrollera de åberopade undantagen och då särskilt om förutsättningar för ett tillgodogörande av dem föreligger, vållar lagstiftningens komplexitet också bekymmer. I sistnämnda fall kan det närmast vara en fråga om skattekontrollen kan bli ändamålsenlig.

Det finns naturligtvis en rad faktorer som förklarar varför vi har hamnat i denna situation. Olika delreformer inom skatteområdet har fogats till varandra vilket innebär svårigheter att överblicka systemet som helhet. Dessutom söker man att uppnå olika mål med enskilda delreformer som inte sällan för vissa skattskyldiga till och med kan få motsatta effekter.

Mot bakgrunden av dessa påståenden finns det anledning att undersöka på vilket sätt beskattningssystemens effekter kan analyseras. Vilka olika kategorier av skattskyldiga som utnyttjar beskattningssystemens regler och under vilka förutsättningar och omständigheter skatt betalas, bör härvid vara en central frågeställning. Andra typer av undersökningar kan också komma ifråga.

När det gäller skatteavdragens budgeteffekter (tax-expenditures) kan det vara fråga om att klarlägga det inkomstbortfall som uppkommer då avdrag medges från bruttoinkomst, underskottsavdrag får åtnjutas, vissa inkomster är befriade från beskattning, en särskild skattereduktion ges, särskild skattesats tillämpas eller nedsättning av slutlig skatt medges. För att mäta sådana effekter krävs kunskap om skattesystemets samlade effekter. Varje variation i systemet bör kunna frigöras som en separat och enskild enhet. Därifrån kan sedan variablerna ökas till att omfatta hela systemet och olika handlingsalternativ i skilda beskattningssituationer.

Tid till annan görs undersökningar hur olika beskattningssystem verkar. Detta görs främst i samband med att frågor om införande av nya system eller om ändringar i gamla utreds. Från riksrevisionsverket och riksskatteverkets sida görs också vissa punktvisa insatser i sådant syfte. Det kan emellertid sättas ifråga om det inte bör finnas en kontinuerlig möjlighet till sådana undersökningar.

Detta kan uppnås om det skapas en databas som bygger på det material som kommissionen mot ekonomisk brottslighet i sitt ovannämnda betänkande (SOU 1983:75) föreslår skall ställas samman hos lokal skattemyndighet. Databasen bör självfallet innehålla avidentifierat material men skall kunna ge möjlighet att komma verkligheten så nära som möjligt vid provkörningar av tänkbara skatteändringar eller skatteförslag.

Databasen bör innehålla skattskyldigas inkomst- och beskattningsförhållanden fördelade efter inkomst- och näringsförhållanden. Den får bilda grunden vid undersökningar om hur skatter och avgifter verkligen fördelar sig bland de skattskyldiga. Den kan också ligga till grund för undersökningar om hur administrationen av skatter och avgifter bäst kan genomföras samt användas för bedömning av utfallet av de åtgärder i form av anvisningar och tillämpningsföreskrifter som planeras från myndighetshåll.

Vad som bör eftersträvas är att med hjälp av datamediet snabbt kunna få empiriska erfarenheter av olika lösningar för bedömning av vilka val av framtida åtgärder som bör göras.

Exempel på en sådan metod för undersökningar med en databas som grund lämnas i den modell som skisserats på nästa sida.

Självfallet måste den skisserade modellen för undersökningar utvecklas i olika avseenden. Exempel på sådana särskilda undersökningar är branschanalyser. Genom undersökningar om förvärvskällor, associationsformer samt förädlingsvärdeundersökningar, varuinköpsundersökningar, företagsekonomiska och nationalekonomiska tväranalyser, beteendevetenskapliga undersökningar, undersökningar av tax-expenditures och liknande granskningar kan område för område systematiskt kartläggas.

Som skäl för införande av nu skisserade undersökningsmetoder kan vidare nämnas att den hittillsvarande forskningen om t.ex. de samhällsekonomiska verkningarna av våra skatteavdrag är bristfälliga. Vi vet inte vilka effekter dessa har på statsbudgeten, och eftersom det inte finns tillgängliga ekonomiska analyser vet vi inte heller hur många medborgare som vid förändringar i skattesystemet kommer att ändra sitt beteende för att kunna åtnjuta avdrag eller avstå från dem. I budgetarbetet sker en noggrann kontroll av de offentliga utgifterna, medan skattereglernas konstruktion när det gäller att visa hur de påverkar inkomstsidan inte är föremål för samma intresse. Med nu skisserat förfarande skulle man kunna beräkna bortfallet av intäkter och det är också möjligt att därvid bedöma om värdet av ett skatteavdrag står i rimlig proportion till kostnaderna härför. Härvid kan studeras vilka effekter en ytterligare skatteskärpning får i administrativt hänseende. Man kan också såväl ur den skattsskyldiges synvinkel som från skatteadministrationens sida bedöma hur resurserna tas i anspråk.

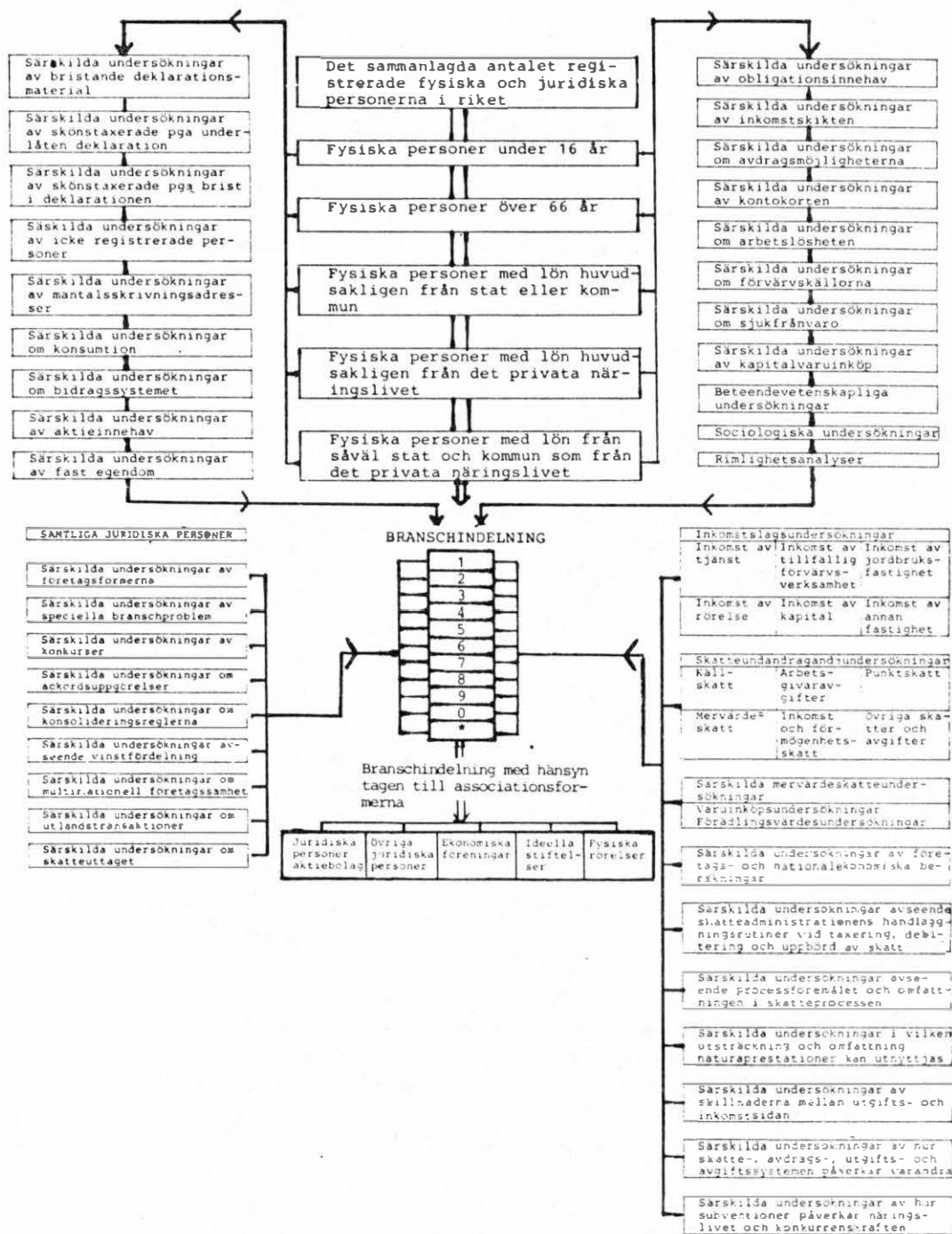
Vidare tyder mycket på att de problem som i dag gör sig gällande beträffande den s.k. svarta marknaden och annat skatteundandragande är knutet till vissa branscher. Förutsättningarna för sådana undandraganden kan också undersökas bransch för bransch. Men framför allt bör anledningarna, dvs. orsakerna till att vissa områden upplevs som problemfyllda, bli föremål för undersökning. Samtidigt kan de bakomliggande orsakssammanhangen kartläggas systematiskt.

Tanken bakom databasen (informationsbanken) är sålunda att såväl små som stora och övergripande frågor om beskattningssystemens effekter skall kunna besvaras.

Den skall utgöra ett medel varigenom förbättrade kunskaper och ökad effektivitet i våra skattesystem kan uppnås. Möjligtvis bör den inrättas i samband med att medel satsas för målinriktad forskning på området. *Information som tas fram i detta sammanhang skall sålunda inte ligga till grund för beskattning i sak.*

1.5.2 Förslag

Särskilda medel bör anvisas för att i forskningssyfte undersöka verkningarna av olika lösningar för uttagande av skatter och avgifter.



1.6 Indrivningsstatistiken

Uppgifter ur indrivningsstatistiken har – i linje med de ursprungliga syftena – använts som mått på statens fordringar i form av restförda skatter och avgifter samt som mått på KFM:s arbetsbörda och effektivitet. Statens restförda fordringar anser man sig då kunna utläsa ur uppgifterna om belopp att indriva och oredovisat vid årets slut, belopp som också betraktas som mått på KFM:s arbetsbörda. KFM:s effektivitet försöker man bedöma från uppgifter om levererade belopp och leveransprocenttal.

Indrivningsstatistiken har använts av riksdagen, regeringen med kansli, riksskatteverket, riksrevisionsverket och andra centrala myndigheter, men även av länsstyrelserna och KFM för information, resursfördelning, uppföljning och kontroll av indrivningsarbetet. Uppgifterna har ofta återgetts i massmedierna som mått på storleken av och förändringarna i statens fordringar, som mått på storleken av KFM:s arbetsbörda och som bild av gäldenärssituationen.

Indrivningsstatistikens nuvarande utformning har emellertid lett till felaktiga tolkningar som har medfört att statens totala restförda fordringar i en del sammanhang underskattats, medan KFM:s aktuella arbetsbörda överskattats.

1.6.1 Förslag

Till följd av granskningen har lagts fram förslag till förändringar av indrivningsstatistiken som i stora drag innebär följande.

Indrivningsstatistiken bör i princip omfatta indrivningen av alla medelsslag på statsbudgetens inkomstsida. De medelsslag som hittills har särredovisats bör särredovisas även i fortsättningen. Därutöver bör även andra medelsslag som beloppsmässigt är av större betydelse särredovisas. Tabellen för kvarstående skatt bör sålunda delas upp i två tabeller, en avseende A-skattebetalare och en för B-skattebetalare. Vidare bör restförda arbetsgivaravgifter i form av preliminära och kvarstående avgifter redovisas i skilda tabeller.

Hur gäldenärerna fördelar sig på fysiska och juridiska personer bör också framgå av statistiken liksom de oredovisade beloppens fördelning på viktigare näringsgrenar och yrkeskategorier.

Den geografiska redovisningen av indrivningsverksamheten bör begränsas. Uppgifter om KFM bör återges endast i tabellerna för skatter och avgifter, totalt, medan den mera detaljerade redovisningen i övrigt begränsas till länsnivå.

I övrigt bör det inledande avsnittet i publikationen Indrivningsstatistik göras mera utförligt och informativt, så att det blir lättare för statistikkonsumenter att tillägna sig statistiken. Nya tabeller och diagram införs i syfte att göra innehållet mera lättförståeligt. Antalet tabellsidor bör vidare

minskas avsevärt. Rubrikerna till tabellerna och deras layout bör förbättras.

Mera konkret föreslås följande förändringar med utgångspunkt i den nuvarande publikationens uppställningar:

Innehåll

1. Statens totala fordringar i restförda skatter och avgifter utan avdrag för avskrivningar anges i summatabellerna under rubriken Oredovisat. För fordringarna återges läget per redovisningsårets början och slut. Lägesbeskrivningen vid slutet av året kompletteras med en särredovisning för belopp avseende fordringar som ingår i konkurser, sådana för vilka anstånd med betalning lämnats, sådana som är avskrivna från aktiv bevakning samt övrigt (direkt bearbetningsbara fordringar).

2. Under Oredovisade belopp vid årets slut skall också anges antalet gäldenärer med fördelning på fysiska och juridiska personer. Oredovisade belopp fördelas också på beloppsmässigt mera betydande näringsgrenar och yrkesgrupper (om REX-systemet ger förutsättningar för detta).

3. Resultatet av indrivningen för olika år skall till skillnad mot nu kunna avläsas i högst två årskontotabeller, nämligen dels i årskontotabell för det aktuella redovisningsåret, dels i årskontotabell utvisande indrivningens slutresultat. Detta innebär att tre årskontotabeller slopas för varje medelsslag (summa 18 tabeller).

4. Leveransprocentalen skall i årskontotabellerna beräknas på debiterade belopp eller på belopp att indriva. De nuvarande procenttalstabellerna om vardera fem sidor med redovisning av det ackumulerade indrivningsresultatet per län minskas till en sida genom att redovisningen begränsas till det ur prognossynpunkt säkraste året, nämligen året efter registreringsåret. I övrigt redovisas i diagram leveransprocenttal för ett år efter registreringsåret och det år preskription har inträtt. Länen rangordnas efter indrivningsresultat.

5. Indelningen i medelsslag ändras så att restförd kvarstående skatt fördelas på olika tabeller för A- och B-skattebetalare och redovisningen för arbetsgivaravgifter uppdelas i två tabeller, en för preliminära avgifter och en för kvarstående avgifter.

6. I geografiskt avseende utformas statistiken så att totaltabellerna för indrivning av skatter och avgifter skall avse både läget hos KFM och länen, medan tabellerna för de olika medelsslagen skall ha län som lägsta redovisningsnivå.

7. Utvecklingen av indrivningen över flera år åskådliggörs genom diagram med belopp för vad som respektive år debiterats, levererats och vad som står kvar oredovisat vid årets slut, beloppen angivna i både löpande och fasta priser.

Form

8. Alla belopp i tabellerna anges med tusental kronor med mellanslag mellan tresiffrergrupper i stället för som nu med kr. och utan mellanslag.

9. Uppgifterna för varje KFM/län i tabellerna anges på en rad, både belopp och procenttal, vilket blir möjligt genom slopande av krontalen och KFM-sifferkoderna.

10. De särskilda bilagetabeller som nu finns för REX-KFM utgår i samband med att REX införs för alla KFM.

Genom de nämnda förändringarna beräknas Indrivningsstatistikens omfång kunna minskas från nuvarande ca 450 sidor till ca 50 sidor, dvs. till ca 10% av dess nuvarande omfång, men med ett ökat informationsvärde som resultat.

RSV bör liksom hittills få ansvaret för indrivningsstatistikens framställning och i samråd med RRV och riksdagens revisorer ha ansvaret för dess fortlöpande revidering. För sistnämnda verksamhet bedöms RSV övergångsvis behöva ett visst resurstillskott. Övergången till att basera statistiken helt på REX-systemet innebär å andra sidan viss resursbesparing.

1.7 Tekniska förbättringar vid uppbörd och indrivning av skatt

Utifrån granskningen av KFM:s verksamhet har noterats vissa åtgärder som kan vidtas inom beskattningssystemen för att underlätta och förbättra KFM:s möjligheter till effektivare skatteindrivning utan att alla på beskattningsområdet pågående utredningar behöver avvaktas.

1.7.1 Betalningspåminnelser

Under år 1983 har länsstyrelserna som en nyhet börjat sända ut betalningspåminnelser innan skatt överlämnas för indrivning. Enligt under hand infordrade uppgifter angående de första påminnelseperioderna har beträffande antalet mål angående kvarskatt och preliminär B-skatt (de två medelsslag för vilka åtgärden hittills vidtagits) förfarandet resulterat i att mellan 30–35% av påminnelserna lett till betalning. Beloppsmässigt har för vissa undersökta län påminnelserna, när det gäller B-skatten, resulterat i att upp till 18–20% av det totala kravet på betalning infriats. För kvarskattens del har inbetalningsviljan varit sämre, 7%.

Det tillämpade förfarandet har självfallet minskat tillströmningen av skattemål hos KFM, främst KFM utanför REX-systemet, och gett KFM utrymme för andra arbetsuppgifter. Därutöver har glömska skattebetalare fått en mjukare påminnelse om sin betalningsskyldighet samtidigt som eventuellt felaktiga krav rättats till.

Vid granskningen har också kunnat konstateras att förstagångskraven varit en av KFM:s mest verkningsfulla åtgärder.

Påminnelserna från länsstyrelserna har visat sig ha god effekt. Nu påbörjad försöksverksamhet bör fortsätta och utvidgas till även andra medelsslag.

1.7.2 Tidigareläggning av avskrivningsåtgärder

När det gäller frågan om *tidigareläggning av avskrivningsåtgärder* visar statistiska undersökningar att KFM ofta får uppdrag att verkställa indrivning i mål för vilka det för beslutsfattarna borde ha varit uppenbart att möjligheten att få betalning skulle bli små. Sålunda har det visat sig att hindersbevis lämnas mycket kort tid efter det att begäran om verkställighet ingetts. Detta föranleder ibland t.o.m. att avskrivning sker tidigare än vad bestämmelserna föreskriver. Vidare har under hand erfarits att konkursförvaltare anser att verkställighet enligt nuvarande system ofta begärs i mål gällande gäldenärer som försatts i konkurs och där betalningsförmågan för tillfället varit obefintlig.

När det gäller skönstaxeringsmålen har noterats att verkställigheten ger ringa utdelning och oftast redovisas med hinder. Enskilda kronofogdar har under hand också påtalat att skönstaxeringarna inte sällan avser "luftbe-
lopp".

En undersökning angående restförda skatter och avgifter hos socialhjälpstagare i Stockholms kommun visar vidare att en femtedel av de socialhjälpstagare som var gäldenärer hos KFM åtminstone hade en skuld som grundade sig på skönstaxering.

I undersökningen av skatte- och avgiftsbetalningen vid eftertaxeringar i samband med skattemyndigheternas revisionsverksamhet visar det sig också att vissa skattskyldiga redan vid eftertaxeringstillfället var belastade med oguldna skatte- och avgiftsfordringar.

Flera andra exempel kan säkerligen presenteras på fall där det redan på ett tidigt stadium borde ha varit klart att den skattskyldige varit på obestånd. I sådana fall bör det åligga beskattningsmyndigheten att vid beslutstillfället notera förhållandet och rekommendera avskrivning. Länsstyrelsen kan därefter utan att föra fordringen vidare till KFM avskriva den från aktiv bearbetning.

1.7.3 Vissa administrativa rutiner

Den administrativa gången är vid avskrivning från aktiv bearbetning följande: 1. Först överlämnar länsstyrelse restlängden för verkställighet, 2. Uppkommer hinder för detta tillställer KFM länsstyrelsen ett hindersbevis, 3. Med detta som grund beslutar länsstyrelsen att fordringen skall avskrivas från vidare bevakning, 4. Beslutet meddelas KFM. De s.k. REX-myndigheterna tillämpar en enklare ordning.

Av 1975 års fordringar – i kronor räknat – skrevs 22 % av från vidare bevakning. En rationaliseringsvinst kan sålunda göras genom en förenkling av det administrativa förfarandet vid utbytet av handlingar mellan länsstyrelsen och KFM. Förslagsvis bör KFM behålla sitt indrivningsuppdrag till dess fordringen är preskriberad. KFM bör då efter egen bedömning kunna avskriva fordringen från vidare bevakning och även aktivera den om betalningsläget för gäldenären förändras. Motsvarande förfarande tillämpas av vissa myndigheter som i dag är anslutna till REX-systemet.

Att två myndigheter, länsstyrelse och KFM, får fatta beslut om avskrivning kan inte utgöra något hinder. Länsstyrelsens kontroll av att KFM genomför uppdragen kan fullgöras genom kontrollbesök hos KFM.

1.7.4 Avkortning

En viss del av de *mål som enbart föranleder avkortning* återfinns bland skönstaxeringsmålen. Vid en begränsad undersökning av länsrättens i Stockholms län prövning av mål som grundat sig på en skönstaxering framkom att för granskat tidsavsnitt upp till 75% av dessa mål inte stått sig vid prövning i länsrätten. I den mån restföring av dessa skatter och avgifter skett, har målen således föranlett KFM att satsa resurser för indrivning av fordringar som haft sin grund i dåligt underbyggda beslut. Hur stor andel dessa mål utgör av det totala antalet skönstaxeringsmål finns det inga uppgifter om.

En stor del av de skönstaxerade har för övrigt så dålig ekonomisk bakgrund att det kan sättas ifråga om det finns anledning att ens påföra skatt.

Av granskningen framgår vidare att skönstaxeringar tillämpas i ganska stor omfattning. Även rationella skäl motiverar därför att besluten i dessa mål underbyggs bättre. Från KFM:s synpunkt sett är det särskilt angeläget att de ekonomiska förutsättningarna för betalning undersöks, så att samtidigt som debiteringsbeslutet skall fattas, uppbördsmyndigheten får besked om huruvida möjligheter att få ut skatten finns.

1.7.5 Förslag

- Betalningspåminnelser bör i större omfattning än nu sändas ut innan fordringar restförs hos KFM.
- Länsstyrelsen bör redan på grund av upplysningar från beskattningsmyndigheten kunna besluta om avskrivning och därefter underlåta att föra över fordringar till KFM.
- KFM bör efter egen bedömning kunna besluta om avskrivning av fordringar.
- Beslut om skönstaxering bör underbyggas bättre. Därvid bör de ekonomiska förutsättningarna för betalning utredas.

2 REMISSYTTRANDENA

Yttranden över rapporten 1983/84:4 Kronofogdemyndigheternas verksamhet om beskattningssystemen har efter remiss avgetts av riksskatteverket (RSV), riksförsäkringsverket (RFV), länsstyrelserna i Stockholms, Jönköpings, Malmöhus, Göteborgs- och Bohus samt Värmlands län, riksrevisionsverket (RRV), statistiska centralbyrån (SCB), universitets- och högskoleämbetet (UHÄ), tjänstemännens centralorganisation (TCO), cen-

tralorganisationen SACO/SR. landsorganisationen i Sverige (LO). Föreningen Sveriges Kronofogdar. Fögderichefsföreningen och Taxeringsordförandenas Riksförbund. Vederbörande länsstyrelse har bifogat yttranden från lokala skattemyndigheter och kronofogdemyndigheter inom länet. Vidare har utan särskild anmaning yttranden inkommit från kronofogdarna i Göteborg och Landskrona. Föreningen Sveriges Skattechefer samt Föreningen Sveriges Uppbördschefer.

2.1 Allmänt

I nästan samtliga remissyttranden diskuteras med intresse de principiella frågorna angående sambanden mellan de myndigheter som handhar debitering och uppbörd av skatter och avgifter och de som har till uppgift att genom exekutiva åtgärder verkställa skatte- och avgiftsbesluten. Frågan om en ny organisation på samtliga nivåer för uttagande av skatter och avgifter anser man dock nästan genomgående böra få anstå till dess pågående utredningar som berör dessa förhållanden är slutförda. Här avses bl.a. det av regeringen till statskontoret den 15 december 1983 givna uppdraget att med utgångspunkt i en studie i Norrbottens län undersöka lämpliga former för en från länsstyrelsen fristående skatteförvaltning. Detta gäller även ett principbeslut härom.

Riksskatteverket (RSV) noterar att verket i olika sammanhang framfört uppfattningen att lednings-, styrnings- och samordningsfunktionerna inom skatte- och indrivningsväsendet behöver förstärkas och att hela förvaltningen bör ses som en sammanhållen enhet – en koncern. RSV ställer sig således bakom de i rapporten framförda synpunkterna om behovet av en enhetlig ledning av och samlad organisation för hela beskattningsområdet. Verket anför vidare:

En organisationsförändring i här berört avseende kan behöva anpassas till de ändringar i taxeringsförfarandet m.m. som skatteförenklingskommittén och kommissionen mot ekonomisk brottslighet har föreslagit eller väntas föreslå. RSV vill här understryka det angelägna i att förenklingar faktiskt kommer till stånd. Detta är en förutsättning för att den av statsmakterna angivna inriktningen att koncentrera resurserna på komplicerade och svårkontrollerade deklarationer skall kunna realiseras.

Länsstyrelsen i Malmöhus län understryker det positiva i att införa ett visst mått av ekonomiskt resultattänkande i samband med bl.a. taxering, revision och indrivning. Länsstyrelsen vill emellertid framhålla att dessa tankegångar inte får överskugga principen om en likformig och rättvis taxering. Principen bör gälla samtliga led i beskattningsprocessen. Dessutom finns i de olika leden av skattesystemen ej mätbara faktorer, exempelvis den allmänpreventiva effekten, påpekar länsstyrelsen.

När det gäller organisationen finner länsstyrelsen det angeläget med en enhetlig ledning för de olika leden i beskattningsprocesserna. I en sådan

organisation bör enligt länsstyrelsen ingå både taxerings-, debiterings-, uppbörds- och indrivningsfunktionerna. Genom en sådan samordnad verksamhet kommer resurserna att kunna utnyttjas effektivare framhåller man. En del av de i rapporten redovisade problemen kommer också då att kunna lösas, bl.a. kommer antalet felaktiga skönstaxeringar att kunna minska. Det är även viktigt att en skattskyldig bara skall behöva vända sig till en myndighet med sina skattefrågor.

För att man skall kunna ta ställning till hur en lämplig organisatorisk uppbyggnad av skatteförvaltningen bör se ut bör man enligt länsstyrelsens mening göra en mer ingående översyn. Enligt länsstyrelsen bör redan nu indrivningsfunktionen knytas närmare övriga beskattningsfunktioner. Indrivningen bör utgöra en naturlig del av den ordinarie uppbörden av skatter och avgifter. Det bör dock övervägas om vissa av kronofogdemyndigheternas arbetsuppgifter, t.ex. hanteringen av enskilda mål och tillsynsfunktionen, kan ingå i den föreslagna organisationen eller om dessa uppgifter måste skötas av en fristående myndighet.

I princip bör man dock enligt länsstyrelsen avvakta de organisationsutredningar som pågår.

Länsstyrelsen i Stockholms län beklagar att rapporten till stora delar bygger på 1977 års restföring (1975 års taxering). Mera aktuellt material skulle ha kunnat ge en mera rättvis bild av hur en fullt utbyggd RS-organisation påverkat de exekutiva myndigheternas arbete anser länsstyrelsen.

Länsstyrelsen finner dock att det i rapporten lämnas en intressant redovisning av kronofogdemyndigheternas arbetsförhållanden och deras användning av personalresurserna samt det resultat indrivningen i allmänna mål ger. Rapporten belyser även kronofogdemyndigheternas nära anknytning till och beroende av den övriga skatteförvaltningen. Länsstyrelsen konstaterar också, att den nuvarande utformningen av riksskatteverkets indrivningsstatistik lett till en överskattning av kronofogdemyndigheternas arbetsbörda. För att man skall få en total bild av denna bör enligt länsstyrelsens mening en motsvarande utredning göras även beträffande kronofogdarnas arbete med enskilda mål.

Även om rapporten inte är heltäckande ger den enligt länsstyrelsen den första, breda analysen av hur kronofogdemyndigheterna utnyttjar sina resurser. Rapporten kan jämföras med den utredning som gjorts inom riksskatteverket beträffande kontrollområdet. (Plan- projektet, RSV Rapport 1983:2).

Länsstyrelsen (uppbördsenheten) delar vidare revisorernas uppfattning om att kronofogdemyndigheterna i stor utsträckning är beroende av kvaliteten på de uppdrag, som överlämnas för verkställighet. Det finns alltså ett direkt samband mellan indrivningen och hur taxering, debitering och uppbörd av skatter och avgifter genomförs. Länsstyrelsen noterar att uppbördsenheten vid sin inventering hos KFM regelmässigt kan göra sådana iakttagelser. Som exempel nämns att uppbördsenheten vid en inventering i

början av detta år uppmärksammat flera belysande fall, bl.a. ett som gällde restförd T-skatt på ca fem miljoner på ett 5 000-kronorsbolag som redan avregistrerats. Restföringen grundades på en dom i länsrätten. Det restfödda beloppet måste man avskriva omedelbart då gäldenären inte längre existerade.

Enligt länsstyrelsen är det självfallet skattemyndigheternas skyldighet att se till att de indrivningsuppdrag som lämnas över är både materiellt och tekniskt korrekta. Det är också helt riktigt, framhåller man, att brister i det restfödda materialet medför ett onödigt resursbortfall – kanske till och med medverkar till en viss osäkerhet vid kronofogdemyndigheternas bedömning om exekutiva åtgärder skall vidtas eller inte. Åtgärder mot en gäldenär med flera restfödda poster bland vilka någon eller några grundar sig på skönmässiga uppskattningar blir ofta vilande i avvaktan på eventuellt besvär och anstånd. En sådan osäkerhet är inte bra. Kronofogdemyndigheterna måste i princip kunna utgå ifrån att alla uppdebiterade belopp skall drivas in, framhåller länsstyrelsen.

Länsstyrelsen i Malmöhus län understryker för sin del att en effektivisering av taxeringsmyndigheternas och kronofogdemyndigheternas arbete förutsätter en klar formulering av verksamheternas mål. För närvarande finns en mängd olika, ibland sinsemellan motstridiga mål på beskattningsområdet. Statsmakterna har sina mål med skattepolitiken: det kan gälla ekonomisk brottslighet, sysselsättning, konjunkturer, jämställdhet eller statsfinanser. Skatteförfattningarna, som i sina grunddrag är oförändrade sedan 1928, innehåller vissa allmänna mål, medan myndigheterna som skall tillämpa dem har ytterligare mål. För den enskilda tjänstemannen kan det vara svårt att urskilja och prioritera de olika målen varför tjänstemannens handlande lätt styrs mot det alternativ som ger den högsta taxeringen. Därvid förutsätter man också att det innebär det största tillskottet till statskassan. Riksskatteverkets metoder för resultatredovisning, sättet att offentliggöra det och inflytandet på resursfördelningen ger även stöd för tankar i den riktningen, anser länsstyrelsen, som fortsätter:

Det är sålunda nödvändigt att statsmakterna bättre definierar målen för skattemyndigheternas verksamhet. Det går inte att med de resurser som rimligen kan ställas till myndigheternas förfogande samtidigt ta in pengar till statsverket, bekämpa ekonomisk brottslighet, informera, ta hänsyn till sysselsättningen samt ägna sig åt det väsentliga skatteundrandragandet.

Föreningen Sveriges Skattechefer pekar också på behovet av en samlad bild av förhållandena på skatteområdet för att en effektiv organisation skall uppnås på alla områden. Föreningen anför:

En av de mest påfallande anledningarna till att de ständiga utredningarna rörande översyn av distriktsindelning m.m. inom *exekutionsväsendet* blivit resultatlösa och endast skapat oro hos berörd personal med åtföljande effektivitetsförluster torde nämligen vara, att man inom utredningarna inte

fått direktiv om – eller själv insett – att man måste koppla samman en sådan undersökning med en förutsättningslös översyn av kronofogdemyndigheternas och övriga involverade myndigheters ställning i en på alla nivåer samordnad organisation av beskattningsväsendet. Synpunkter i denna fråga har för övrigt framförts av skattechefernas representant i Kronofogdemyndighetsutredningen, se SOU 1977:42 sid 153-154.

Beträffande indrivningsverksamheten är det också viktigt att det göres en djupgående analys av hur KFM använder sina resurser, dvs. en probleminventering med förslag till åtgärder liknande RSV:s s.k. Planprojekt, RSV Rapport 1983:1.

Landsorganisationen i Sverige (LO) är också av den uppfattningen att den nuvarande organisationen för skatte- och avgiftsadministrationen är mycket splittrad och dåligt samordnad. LO anför:

Ansaret för skatte- och avgiftsfrågorna ankommer i ett eller annat avseende på 4-5 departement samt ett trettiotal olika underordnade myndigheter. Denna anmärkningsvärda brist på enhetlighet och samordning skapar enligt LO:s mening betydande problem för statsmakterna, skatteadministrationen och inte minst de skatteskyldiga. Det är högst troligt att väsentliga vinster ur administrativ synpunkt kan uppnås genom en mera samordnad organisationsstruktur. LO kan därför instämma i utredningens bedömning att uttalade behov föreligger för att åstadkomma en mera enhetlig organisation för skatte- och avgiftsadministrationen.

Innan konkreta och definitiva organisationsförslag kan framläggas fordras det enligt LO emellertid en kompletterande och grundlig kartläggning av eventuella organisationsförslags förväntade ekonomiska, administrativa och övriga effekter. Ett första steg mot en enhetlig organisationsstruktur bör dock ske genom det principbeslut som utredningen föreslår.

I princip samma skäl som kan motivera en organisationsförändring kan också vara argument för en större integrering av beslutsförandet och kontrollen för olika skatte- och avgiftsslag. Men även i denna fråga tarvas ytterligare utredning innan konkreta förslag kan presenteras, anser LO.

2.2 Organisationsförslaget

Samtliga remissinstanser anser att tidpunkten för riksdagen att för närvarande fatta ett principiellt beslut om organisationen på beskattningsområdet inte är lämplig med hänsyn till dels att vi i dag inte har tillräckligt gott beslutsunderlag och dels att resultatet av de utredningar som nyligen tillsatts av regeringen och berör organisationen bör avvaktas. Å andra sidan betonar flertalet remissinstanser behovet av en samordning och av en kraftfull ledning för arbetet inom beskattningsområdet.

Föreningen Sveriges Skattechefer framhåller att föreningen tidigare i andra sammanhang gett uttryck för den i rapporten poängterade betydelsen av att det finns en enhetlig ledning med totalansvar för taxering,

debitering, uppbörd och indrivning vid utnyttjande av tillgängliga resurser. Även länsstyrelsen i Värmlands län anför motsvarande synpunkter.

Föreningen Sveriges Skattechefer anför i organisationsfrågan vidare.

På central myndighetsnivå bör liksom nu RSV ha ansvaret. Uppgifterna bör i huvudsak bestå i ledning och samordning då det gäller den operativa verksamheten. RSV:s roll ifråga om rättstillämpning och processföring bör utredas närmare och framför allt dess avgränsning i förhållande till övriga skatteförvaltningen och skattedomstolarna.

Vad sedan gäller organisationen på regional och lokal nivå menar föreningen att det är riktigt att verksamheten med indrivning av skatter och avgifter organisatoriskt knyts fastare till den övriga skatteförvaltningen.

Fördelningen av arbetsuppgifterna mellan regional och lokal nivå bör också utredas närmare, likaså frågan om strukturen på lokal nivå. I den senare frågan är det viktigt att varje enhet (lokalkontor/myndighet) får en lämpligt avvägd storlek. Därvid bör beaktas både behovet av närhet till den allmänhet som skall betjänas och kravet på en bemanning som garanterar full kompetens inom aktuella sakområden.

När det gäller hur en samordning av kronofogdemyndigheternas verksamhet med den övriga verksamheten på skatteområdet skall utformas är meningarna delade. Flera remissinstanser påpekar att man inte kan ta ställning i denna fråga utan att samtidigt bedöma kronofogdemyndigheternas arbete med de enskilda målen (E-målen) och de särskilda ärendena. Särskilt från kronofogdemyndigheternas håll understryker man vikten av att myndigheterna får behålla sin självständiga ställning med hänsyn till kravet från de enskilda borgenärerna att känna rättssäkerhet och myndigheternas funktion som exekutiva myndigheter. Detta betonas även starkt från *Centralorganisationen (SACO/SR)*.

Länsstyrelsen i Värmlands län preciserar i sitt yttrande sin syn på kronofogdemyndigheternas rättsliga behörighet och anför.

I flera avsnitt av rapporten beskrivs KFM som den myndighet som företräder statens borgenärsintresse och alltså självständigt bestämmer graden av sina insatser. Av uppbördslagen framgår emellertid att de väsentliga borgenärsfunktionerna ligger hos länsstyrelsen. Sålunda är det enligt 62§ UL länsstyrelsen som – efter anmälan av KFM – beslutar om skattskyldig skall sökas i konkurs. (Länsstyrelsen har dock delegationsrätt till KFM). Vidare tar länsstyrelsen – ej KFM – ställning till ackordserbjudanden och till begäran om betalningsanstånd (49§ UL). Länsstyrelsen beslutar också om en gäld skall undanröjas (avkortning), undantas från fortsatt indrivningsarbete (avskrivning) eller åter uppdebiteras samt om en fordran skall riktas mot ställföreträdare för juridisk person. KFM:s roll är i stället att verkställa borgenärens beslut. För att KFM skall kunna få mera självständighet i sitt handlande krävs därför ganska långtgående materiella förändringar i uppbördssystemet. Någon fullständig utredning av konsekvenserna av sådana ändringar har inte presenterats i rapporten.

Föreningen Sveriges Kronofogdar betonar å sin sida att det är av vikt att KFM som hittills får behålla sin nuvarande självständiga ställning på grund av KFM:s mångsidiga arbetsuppgifter. Föreningen anför i detta sammanhang följande.

Inför exekutionsväsendets förstatligande den 1 januari 1965 uttalades i förarbetena (prop. 1964:100 s. 334): "Även om kronofogdarna organisatoriskt blir fristående från domstolsväsendet är därmed ej sagt att de inte skall anses höra till rättsväsendet eller att talan mot dess beslut skall föras hos administrativ myndighet".

Utredningen angående centralorgan inom exekutionsväsendet (UCE, civildepartementet 1971:2) framhöll att "verksamheten hos KFM är särpräglad och har få likheter med annan samhällsverksamhet. I de allmänna målen kan den sägas utgöra en fortsättning av taxering och uppbörd. De enskilda målen kan sägas vara en direkt fortsättning på civilprocessen".

Efter ett drygt tjugoförårigt utredningsarbete ersattes 1877 års utsökningslag den 1 januari 1982 av den nya utsökningsbalken (UB). Denna nya lagstiftning har blivit tillämplig för såväl A- som E-mål (se härom prop 1980/81:8 s 94). Lagstiftningen visade här en klar viljeinriktning att samla all exekution hos en och samma myndighet, vilket innebar att överexekutors arbetsuppgifter vad gäller den exekutiva fastighetsförsäljningen överfördes från länsstyrelsen till KFM. Vad gäller klagan över KFM:s beslut renodlades besvärsvägen så, att hovrätterna och i sista hand Högsta Domstolen blev överinstanser. Detta innebar ett klart ställningstagande för KFM:s ställning som en myndighet av judiciell karaktär. Riksdagens lagutskott anslöt sig enhälligt i sitt betänkande 1980/81:23 s 8 f till propositionen vad gäller utsökningsbalkens organisatoriska konsekvenser, vilket också blev riksdagens beslut.

Föreningen finner att det i och för sig är rimligt att skatteväsendets struktur ses över, då den nuvarande organisationen är splittrad. Med hänsyn till KFM:s speciella karaktär av ett organ för *all* exekution får, enligt föreningen, en sådan organisationsöversyn inte leda till att KFM sammanförs med skatteväsendet även om som nu RSV bör vara centralmyndighet för administration av exekutionsväsendet. Föreningen anser det däremot vara av stor vikt att samverkan bl.a. mot den ekonomiska brottsligheten utvecklas myndigheterna emellan. Denna samverkan måste dock för att bli fruktbar och inte leda till kompetenskollisioner utgå från de olika myndigheternas skilda ansvarsområden. Något lydnadsförhållande för KFM i förhållande till ett regionalt skatteverk eller annan liknande myndighet får därför inte skapas, uttalar föreningen.

Föreningen Sveriges Uppbördschefer anser det naturligt att den exekutiva verksamheten knyts till skatteförvaltningen i övrigt. Länsstyrelsen är redan i dag den dominerande borgenären på skattesidan, framhåller man. Föreningen anför vidare.

Bifaller riksdagen den proposition som förbereds, innehållande förslag om att debitering och uppbörd av arbetsgivaravgifter skall föras över till skattemyndigheterna kommer länsstyrelsen att få borgenärsansvaret för

praktiskt taget alla de statens och kommunernas inkomster, som härrör från skatt- och avgiftsskyldiga, som kan bli föremål för indrivning. Huruvida kronofogdemyndigheterna organisatoriskt skall sammanföras med de debiterande myndigheterna, lokala skattemyndigheterna, eller med uppbördsmyndigheterna vill föreningen inte ta ställning till i dag, utan avvaktar pågående utredningar om skatteförvaltningens framtida organisation. Erfarenheten har emellertid visat, att resurser som sätts in var för sig inom respektive sektor i skattesystemet inte uppnår den effektivitet som förmodligen skulle kunna bli fallet i en integrerad skatteförvaltning.

Mot ett inordnande av exekutionsväsendet i skatteförvaltningen kan anföras, att kronofogdemyndigheterna också hanterar de så kallade enskilda målen. Med hänsyn till att ett stort antal enskilda mål härrör från statlig och kommunal verksamhet borde hinder inte föreligga mot en sådan organisationsreform som det här är fråga om.

Fögderichefsföreningen anser att indrivningsresultatet måhända kan förbättras med en ändrad organisationsform genom att en del av KFM:s verksamhet överföres till lokal skattemyndighet (LSM). Föreningen finner det dock mera väsentligt att till LSM föra över dels frågor som innefattar preliminära skatter och avgifter, inklusive mervärdesskatten. Man erhåller härigenom en mera tydlig organisationsform med LSM på lokal nivå, länsstyrelsernas skatteavdelning på regional nivå samt riksskatteverket och finansdepartementet på central nivå. En sådan organisationsförändring ger LSM betydligt större slagkraft vid granskning och revision samtidigt som allmänheten får en tydlig och vidgad kontaktyta för välbehövlig information och service, understryker föreningen.

Förslaget om överförandet av mervärdesskatteenheternas arbetsuppgifter till de lokala skattemyndigheterna har rönt ett blandat mottagande.

Bland dem som är positiva till förslaget kan nämnas *Fögderichefsföreningen* som anför följande som skäl för en decentralisering.

Erfarenheten har visat att mervärdesskatten inte blivit självreglerande och självkontrollerande på det sätt som lagstiftaren förutsatt. F.n. sker momskontrollen på länsstyrelsen, dvs. på regional nivå. Mervärdesskattens konstruktion som flerledsskatt har tillkommit för att få en konkurrensneutral konsumtionsskatt, vilket innebär ett stort antal skattskyldiga. Dessa skattskyldiga bedriver rörelse eller jordbruk. För att undvika anhopning av skulder för mervärdesskatt bör kontrollen effektiviseras och göras löpande utan att avvakta inkomstdeklaration. Kontrollen bör samordnas på lokal nivå med skatter och avgifter, vilket förutsätter att frågorna handläggs av en och samma myndighet. Allmänheten får samtidigt fördelen att kunna erhålla service på det lokala planet. Föreningen finner starka skäl tala för att mervärdesskattefrågorna överföres till LSM.

Riksskatteverket (RSV) och *länsstyrelsen i Stockholms län* bland andra är negativa till den föreslagna åtgärden. Enligt RSV:s uppfattning är det förenat med stora svårigheter att under överskådlig tid skapa och upprätthålla den kompetens som erfordras för att hantera mervärdebeskattningen på lokal skattemyndighet. Det skulle också bli svårare att uppnå en likför-

mig beskattning vid 120 lokala skattemyndigheter. Arbetsvolymerna skulle även på många lokala skattemyndigheter bli alltför små för att nödvändig kompetensutveckling skall kunna ske. Mot en utflyttning talar också det starka samband som finns mellan å ena sidan mervärdeskatt och å andra sidan granskning och kontroll av företagens redovisning. De senare uppgifterna utförs för närvarande i huvudsak av länsstyrelse. Hur organisationen skulle kunna utformas i ett längre perspektiv och med en skattekontroll som inriktas mindre på enskilda fysiska personer och mera på företag anser sig verket för närvarande inte kunna överblicka.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser att en decentralisering av verksamheten till de lokala skattemyndigheterna kommer att medföra

- försvärad ledningsfunktion,
- väsentligt försämrad service till allmänheten,
- större byråkrati,
- olikartade bedömningar i materiella- och andra beskattningsfrågor,
- sänkt kunskapsnivå på alla nivåer,
- väsentligt försämrade möjligheter till effektiv kontroll,
- skattebortfall för staten på grund av försämrad kontroll och
- att effekterna av den genomförda organisationsförändringen omintetgörs.

Statsmakternas krav på ett fortsatt rationellt bedrivande av mervärdebeskattningen kan enligt länsstyrelsen endast tillgodoses genom en samlad organisation och en enhetlig ledning för de olika delfunktionerna. Den sistnämnda kan endast uppnås, om dessa funktioner – liksom nu är fallet – ingår i en organisatorisk enhet – länsstyrelsernas mervärdeskatteenhet.

Även när det gäller utflyttningen från riksskatteverket av punktskatterna är uppfattningarna delade.

Riksskatteverket anser för sin del att förslaget om överflyttning av punktskatterna till de nuvarande 120 lokala skattemyndigheterna är orealistiskt. Nackdelarna överväger kraftigt de få fördelarna. Genom att beskattningsfunktionerna – sammanlagt ca 50 personer – hållits samman inom en myndighet har man kunnat tillgodogöra sig den samlade erfarenheten och kompetensen som finns inom resp. skatteområde såväl i fråga om skattebeslut som föreskrifter och anvisningar samt service till allmänheten. Vidare har möjliggjorts ett tillgodoseende av kravet på en likformig beskattning.

Verket noterar vidare att vägtrafikskatten inte omnämns i sammanhanget.

Föreningen Sveriges Uppbördschefer delar denna uppfattning. Man påpekar att det här är fråga om flera olika skatter som var för sig berör ett relativt fåtal skattskyldiga. Att splittra upp beskattningsfunktionen på ett stort antal myndigheter kommer att bli orationellt. Beskattningsfunktion och uppbördsfunktion bör därför ligga på den regionala myndigheten enligt föreningen.

Fögderichefsföreningen anför för sin del följande.

Inom punktskatteområdet finns oftast endast ett fåtal skatt- eller avgiftsskyldiga. Uppbörd och kontroll är vid sådant förhållande ganska enkel. I det praktiska arbetet vid LSM ställs dock ofta frågor rörande reklamskatten, där antalet skattskyldiga är relativt stort och fördelat över samtliga fögderier. De materiella reglerna liksom Riksskatteverkets anvisningar inom området är tämligen greppbara. Ur kontroll- och servicesynpunkt kan en överföring av reklamskatten till LSM vara motiverad. Förutsatt att en kompletterande utredning ger stöd härför föreslår föreningen att reklamskattefrågorna överförs till LSM, men att punktskatterna i övrigt kvarligg hos Riksskatteverket.

Länsstyrelsen i Värmlands län förordar för sin del en överflyttning av punktskatterna från riksskatteverket till de regionala myndigheterna. Länsstyrelsen noterar att det är fråga om mycket speciella beskattningsfrågor ofta med låg frekvens i vart fall på de mindre LSM. Att splittra dessa ärenden på lokala myndigheter synes inte vara rationellt. Däremot talar flera omständigheter för att sådana skatter läggs ut på de regionala myndigheterna. Härigenom kan RSV renodlas till att bli ett organ utan direkt beskattningsfunktion. Berörda rörelseidkare får färre kontaktmyndigheter i skattefrågor (ett ytterligare led i denna riktning är den föreslagna samordningen mellan källskatte- och avgiftsuppbörd). Kontrollaktiviteten skulle underlättas, om endast den regionala skattemyndigheten berördes.

2.3 Förfarandet i första instans vid taxering till inkomst- och förmögenhetsskatt

Under denna rubrik har i rapporten också berörts frågan om en integration av de nuvarande s.k. transfereringarna med beskattningsförfarandet.

Endast ett par av remissinstanserna har berört denna fråga i sina svar. Grundtonen i dessa är negativa.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser att det är svårt att på grundval av den kortfattade beskrivning som gjorts av förslaget bilda sig en uppfattning om detta. Om ställning skall kunna tas till ett sådant förslag bör frågan utredas ytterligare. Dessutom är frågan beroende av hur den framtida skatteförvaltningen organiseras. Länsstyrelsen ser dock stora problem med att integrera de s.k. transfereringarna med beskattningssystemet, om det därmed avses att skatteförvaltningen skall besluta i och administrera dessa frågor.

Länsstyrelsen i Jönköpings län betonar att ett genomförande av förslaget förutsätter stora förändringar i den materiella skatte- och avgifts- och sociallagstiftningen. Det är omöjligt att ta klar ställning till frågan utan att samtliga konsekvenser utreds och redovisas. Att man skall kunna uppnå vissa fördelar genom en total integrering är uppenbart såsom bättre beslutsunderlag, rättvisare totalt utfall av skatteuttag och bidrag m.m. Men att dessutom vissa nackdelar kan vara förenade med en sådan lösning är

lika uppenbart. Som exempel nämns uppkomsten av antingen stora myndigheter med stora centrala dataregister eller flera mindre med komplicerade datakommunikationssystem. Länsstyrelsen är inte beredd att nu ta ställning till dessa frågor.

I avsnittet har också berörts vissa brister i materiellt eller formellt hänseende som påverkar indrivningsresultaten.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser att betydelsen av dessa brister överbetonats. Länsstyrelsen anför.

De siffror, som nämns på sid 3 och 4 i rapporten, avser – av i och för sig förklarliga skäl – ärenden som överlämnades för indrivning 1975 och 1977. Taxeringsperioden var då kort (avslutades redan den sista juni), granskningen i särskilda nämnder skedde till stor del på fritid, datastödet var obefintligt, ledningsfunktionen inom dåvarande taxeringsassistentorganisationen var underdimensionerad, fördjupad kontroll i form av TN-revisioner och taxeringsbesök existerade inte och skönstaxeringar föredrogs vid TN:s sista sammanträde för perioden, vilket då var praxis. Därefter har bl.a. RS-reformen med den utvidgade tjänstemannagranskningen och förstärkningar av mervärdesskatte- och arbetsgivarkontrollen tillkommit. Vidare har betalningssäkringslagen blivit ett effektivt instrument för att på ett tidigt stadium säkra beloppsmässigt betydande skatte- och avgiftsfordringar, som eljest sannolikt skulle blivit mycket svåra eller omöjliga att driva in.

När det gäller att tillämpa skönsmässiga påföringar är meningarna delade. Från uppbörds- och indrivningshåll är man positiv till förslaget och påpekar vikten av att alla beslut som överlämnas för verkställighet är korrekta och sakligt grundade. När det gäller beslut som grundas på skönsmässiga bedömningar påtalas från dessa håll genomgående att brister i kvalitativt avseende ofta förekommer. På taxeringshåll är man mer tveksam.

Enligt *länsstyrelsen i Stockholms län* (taxeringsavdelningen) är förslaget om att de skönsmässiga besluten skall åtföljas av utredning angående den skattskyldiges förutsättningar att erlagga påförda skatter och avgifter äventyrligt. Beskattningsbesluten skall givetvis vara så väl underbyggda som möjligt anser länsstyrelsen, men de får principiellt sett inte påverkas av betalningsviljan eller -förmågan. Eljest torde rättsosäkerhet uppstå anser man.

Taxeringsavdelningen framhåller vidare att man har en ständig strävan att bereda taxeringnämnderna ett så bra beslutsunderlag som möjligt i skönstaxeringsfallen. Som ett led i detta arbete har olika former av utväxling av information myndigheter emellan varit nödvändig. Flertalet myndigheter använder olika former av ADB-media i sitt dagliga arbete. Det är därför naturligt att – med hänsyn till den informationsmängd som är erforderlig i detta sammanhang – söka olika former av samordning ADB-vägen. Framställningar om ADB-mässig samkörning av uppgifter från social-, sjukvårds- och kriminalmyndigheter har dock avvisats med hänvis-

ningar till att den enskildes integritet skulle trädas för när. I den mån resurserna medgett det har i stället manuellt utbyte av information genomförts. Självklart har detta inte varit ett tillfredsställande förfarande utan ett slöseri med resurser. Integritetsfrågorna har så hårt skjutits fram i debatten att utnyttjandet av ADB-hjälpmedel f.n. helt omöjliggör samarbete myndigheterna emellan anför man.

Antalet sköntaxeringar i Stockholms län har minskat under senare år anför länsstyrelsen vidare. De har inom länet haft följande utveckling taxeringsåren 1981 – 1983:

1981	37 171
1982	32 118
1983	16 634

Som en jämförelse nämns att antalet sköntaxeringar år 1975 var ca 60000.

Inför 1984 års taxering planerar taxeringsavdelningen att i samråd med KFM genomföra ytterligare åtgärder för att nedbringa antalet fall där sköntaxering måste tillgripas.

Länsstyrelsen i Malmöhus län anför för sin del följande.

Taxeringar skall emellertid enligt 1§ taxeringslagen åsättas i överensstämmelse med skatteförfattningarna och i möjligaste måtto vara likformiga och rättvisa. Har någon underlåtit att lämna deklaration eller lämnat en bristfällig sådan skall inkomsten uppskattas till ett efter omständigheterna skäligt belopp enligt 21§ taxeringslagen. Bestämmelserna i taxeringslagen om att taxering skall åsättas och hur detta skall ske är tvingande. Det manöverutrymme, som finns för taxeringsmyndigheterna är knutet till beloppets storlek – skäligt belopp – och inte till personens betalningsförmåga.

Om en möjlighet att underlåta taxering skulle uppfattas som rättvis och likformig av allmänheten torde vara tveksamt. Redan i dag är möjligheterna stora att undgå betalning av skatt genom att konsumera inkomsterna och se till att utmätningsbara tillgångar saknas. Detta förutsätter dock att möjligheter till skatteavdrag och införsel saknas. Om det öppnades möjlighet att undgå taxering på angiven grund skulle sannolikt incitamentet för att göra sig "fattig" bli ännu större än i dag.

Även länsstyrelsen i Stockholms län (taxeringsavdelningen) berör denna fråga och anför.

Revisorernas förslag att taxeringsmyndigheten skall pröva den sköntaxerades betalningsförmåga är förknippat med komplikationer. Skattskyldigheten inträder i inkomstbeskattningen vid samma tillfälle som inkomsten förvärfvas. Inkomstskatten hänför sig således till en viss tidsperiod, *beskattningsåret*. Den faktiska betalningsförmågan vid *taxeringstillfället* är med andra ord helt betydelselös för beslutet. Avdelningen vill därför betona att taxering är en länk i beskattningskedjan, och grundar sig på sina omständigheter. Uppbörd och indrivning är en helt annan länk – ehuru i samma kedja – och grundar sig på andra omständigheter. I den mån man behåller de grundläggande beskattningsprinciperna kan således inte det skönsmässiga beslutet avgöras på möjligheten att driva in skatten som uppkommer.

Tjänstemännens centralorganisation (TCO) anser att förbättringar behövs och spelar stor roll för många delar av beskattnings- och kontrollprocessen. För att man inom nuvarande resursram ska kunna genomföra avgörande förändringar krävs avsevärt ändrade förutsättningar för deklarationskontrollen. Sådana förslag har förts fram av kommissionen mot ekonomisk brottslighet och skall kombineras med förväntade förslag från skatteförenklingskommittén. Det är vidare nödvändigt att få till stånd ett sådant informationssamarbete mellan skatteförvaltning och kronofogdemyndighet att felaktiga skönstaxeringar undviks. Detta kan ske genom särskilda utbildningsinsatser både vid skatteförvaltning och vid KFM med syfte att ge större kunskaper om skattesystemets totala verkningssätt. Informationsproblemet kan inte lösas genom formella organisationsförändringar utan endast genom en attitydförändring från alla berörda myndigheter. KFM:s personal har genom personlig kännedom om gäldenärerna särskilda förutsättningar att medverka till att ofullkomligheter och felaktigheter i skattesystemet minskas anser förbundet.

I detta sammanhang kan det också finnas skäl att beröra skatterevisiöerna när det gäller skattskyldiga som redan finns noterade för skulden hos kronofogdarna.

Länsstyrelsen i Malmöhus län anser att det när det gäller kampen mot den ekonomiska brottsligheten torde vara uppenbart att den måste bedrivas även mot personer som redan är restförda hos KFM, är betalningsovilliga eller socialhjälpstagare. Erfarenheterna från olika kontrollaktioner visar för övrigt att det inte är helt ovanligt att en socialhjälpstagare eller förtidspensionär har haft betydande skattepliktiga inkomster som ej deklarerats.

Ett typiskt område är grå eller svart arbetskraft i olika entreprenadssammanhang där s.k. mellanmän fungerar som förmedlare av arbetskraft till större företag som inte vill anställa aktuell personal. Dessa mellanmän, som även kan vara aktiebolag eller handelsbolag, leds formellt inte sällan av socialhjälpstagare, förtidspensionärer eller skatteimmuna personer.

I detta sammanhang hänvisar länsstyrelsen till justitieutskottets betänkande 1980/81:21 (s. 62–63) där det sägs: Den ekonomiska brottslighetens utbredning leder till en rad skadeverkningar för samhället. Mest betänkligt är kanske att de ekonomiska brotten sätter stora medborgargrupperns lojalitet mot regelsystemet på främst skatterättens och det ekonomiska livets område i övrigt på svåra prov.

Länsstyrelsen i Stockholms län (skatteavdelningen) understryker den preventiva effekten av revisionerna. Avdelningen framhåller att företagare ofta underskattar de krav det allmänna har på dem på skatteområdets olika delar, såsom skyldighet att föra räkenskaper eller anteckningar, att innehålla och redovisa skatt för anställda, att erlagga arbetsgivaravgifter, att redovisa mervärdesskatt m.m. De är vidare inte så sällan okunniga om vad underlåtenhet i sådana avseenden kan få för följder. Ofta får denna bris-

tande kunskap – eventuellt i förening med otillräcklig ekonomisk planering och överdriven optimism – ytterst allvarliga konsekvenser för företagaren. För det allmänna leder detta till skatteförluster. Att i detta sammanhang via revision på ett tidigt stadium i skeendet styra in företagaren på "den smala vägen" fyller en mycket stor samhällsnytta trots att det rent statistiska resultatet är magert anser avdelningen.

Avdelningen medger att rutinmässig uppbördsuppföljning saknas. Förklaringen till detta har primärt varit att det slutliga uppbördsresultatet framkommer så lång tid efter det att revisionerna genomförts att det inte är till vägledning för inriktningen av revisionsverksamheten, metodval etc. Däremot finns i riksskatteverkets kontrollavdelnings utredningsrapport "Effektivare revision" från 1975 ett kapitel "Uppbördsresultatet av revisionsverksamheten". Häri redovisas och kommenteras relativt utförligt en undersökning av taxeringsrevisioner slutförda under 1970 i AB och S län samt under 1971 i D och G län.

Utvecklingen på ADB-området förbättrar nu avsevärt möjligheterna till en rutinmässig uppföljning av uppbördsresultatet anför avdelningen vidare. Den vill i detta sammanhang också nämna att restföringsuppgifter regelmässigt fordras in och kontakter etableras med fältpersonalen på KFM inför tilltänkta revisioner.

När det gäller frågan att införa *preliminära beslut* på den direkta beskattningens område har endast ett par remissinstanser yttrat sig. Någon direkt tillstyrkan av förslaget har därvid inte lämnats..

2.4 De materiella beskattningsreglerna

Under denna rubrik har frågor om förbättrad forskning med hjälp av en särskild databas för utrönande av verkningarna av skatte- och avgiftssystemen på olika kategorier skattskyldiga behandlats.

Remissmyndigheterna har visat intresse för förslaget men har inte gett sitt oreserverade stöd för det.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser för sin del att det vore värdefullt om samhället inom ramen för rimliga kostnader ges möjlighet till undersökningar av det slag, som skisseras. Länsstyrelsen anser dock, att frågan om informationsbank bör utredas ytterligare, innan beslut fattas. Bl.a. bör man undersöka, om det är möjligt att genom vissa stickprovsvisa undersökningar uppnå samma resultat. Länsstyrelsen hänvisar till det system, som statistiska centralbyrån (SCB) tillämpar för att beräkna taxeringsutfallet.

Riksrevisionsverket (RRV) anser inte att frågan om ADB-stöd i skattekontrollen har något givet samband med frågan om behov av analyser av skatters och transfereringars effekter, såsom antyds i rapporten. Enligt verkets mening är det heller inte möjligt att i praktiken uppnå det nämnda syftet med en sådan databas. För att analysera beskattningssystemens

effekter måste skilda metoder användas. I vissa fall olika beskattningsreglers effekter på mikro- och makronivå. I andra fall måste effekter utifrån ett statistiskt urval av uppgifter beräknas. Det kostar mycket att bygga upp nya eller komplettera existerande dataregister för att kunna göra totalundersökningar av den typ som rapporten skisserar.

Detta måste beaktas vid valet mellan totalundersökningar och stickprovsundersökningar. I praktiken kan även informationskvaliteten ibland vara högre i stickprovsundersökningar än i totalundersökningar.

I rapporten omnämns inte de resurser som redan nu finns och det arbete som pågår inom området. Som exempel kan nämnas att det finns inkomst- och förmögenhetsstatistik baserad på RSV:s registerinformation och deklARATIONER. Beräkning av hushållens disponibla inkomster sker årligen inom statistiska centralbyrån utifrån ett urval deklARATIONER. Beräkningen av budgeteffekter sker kontinuerligt inom ramen för RRV:s taxeringsstatistiska undersökning.

Under senare år har flera initiativ tagits och arbete genomförts för att beräkna de samlade effekterna på hushållsnivå av de offentliga överföringarna. RRV har i sin förvaltningsrevision både beskrivit och deltagit i detta arbete. Denna revision har dokumenterats bl.a. i revisionsrapporten "Samlade effekter av skatter, avdrag, bidrag och avgifter" (Dnr 1982:155). Det sker också på flera andra håll ett viktigt utvecklingsarbete som bör beaktas vid förslag till nya insatser.

Universitets- och högskoleämbetet (UHÄ) har överlämnat ett yttrande av juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet. UHÄ instämmer i vad nämnden i sitt yttrande anför.

Fakultetsnämnden uttalar sammanfattningsvis att den instämmer i rapportens uttalande om behovet av bättre databaser för analys av skatte- och bidragssystemets verkningar. Frågan kräver dock enligt nämnden djupgående analys av behov och användningsområden liksom av databasens lämpliga omfattning och uppbyggnad, inte minst ur integritets- och administrationssynvinkel.

Det föreligger enligt nämnden behov av mer forskning rörande olika skatters effekter såväl ur statsfinansiell synvinkel som ur fördelnings- och allokeringssynvinkel. Härför krävs ett bättre statistiskt underlag än vad som i dag finns. Vårt skattesystems effekter är också otillräckligt utredda anser nämnden. Som exempel nämns att när utgiftsskattekommittén enligt sitt uppdrag skulle utreda en utgiftsskatts fördelningspolitiska effekter, måste arbetet inledas med en undersökning av hur vår nuvarande inkomstskatt verkar fördelningspolitiskt, då detta inte var tillfredsställande utrett. Statistiskt underlag saknas vidare för mer djupgående analyser.

En stor skattedatabas skulle därför enligt nämnden kunna fylla en viktig funktion både för forskning och statsmakernas egen utredningsverksamhet.

Nämnden anför vidare.

Det är således lätt att fastslå att det föreligger klara behov av mer djupgående information än vad som i dag finns tillgängligt. Däremot är det tveksamt hur en mer användbar databas skall läggas upp. I detta hänseende återfinns ingen analys i rapporten. Om man avser en totaldatabas vill fakultetsnämnden för sin del anmäla betänkligheter. I totaldatabaser där en mängd olika uppgifter kombineras uppstår ofta integritetsproblem, även om uppgifterna är avidentifierade. Det finns vidare sedan länge en omfattande litteratur som visar de administrativa problem som omfattande databanker ger upphov till och de stora problem som är förknippade med att hålla databasen inte bara aktuell utan även användbar.

Det synes därför mer fruktbart att satsa på databaser av urvalstyp. Inom såväl RRV som SCB har man byggt upp databaser på skatteområdet grundade på urvalsundersökningar och typhushåll. SCB:s s.k. HINK-material är dessutom kompletterat med uppgifter rörande vissa bidrag m.m. Inom SCB finns dessutom flera s.k. modellbefolkningar och även en tids-seriedatabas är under uppbyggnad. Dessa databaser är visserligen små men kan förmodligen byggas ut. Rapporten synes inte ha inventerat existerande databaser eller vilka möjligheter till utbyggnad av dessa som föreligger. Erfarenheter kan också hämtas från det modellarbete, som bedrivs på Statistisk Sentralbyrå i Oslo, just med syftet att kunna användas för analys av simulerade förändringar av skattesystemet. Det mest avancerade svenska projektet synes vara det s.k. HUS-projektet, som är under uppbyggnad inom IUI.

2.5 Indrivningsstatistiken

Så gott som alla remissinstanser som yttrat sig i denna fråga har tillstyrkt förslaget. Flera har understrukit att den nuvarande statistiska redovisningen i många avseenden är missvisande.

Länsstyrelserna i Stockholms, Göteborgs och Bohus, Malmöhus och Jönköpings län har framställt önskemål om att man i indrivningsstatistiken särredovisar även influtna medel efter förstagångskrav, kvittning och andra exekutiva åtgärder. *Föreningen Sveriges Uppbördschefer* har formulerat liknande önskemål så, att belopp som influtit genom maskinellt framställda krav och belopp som influtit genom kvittning bör särredovisas.

I anslutning härtil återges vad *kronofogdemyndigheten i Göteborg* anfört om innehållet i begreppet "första krav" i rapporten. Sålunda anser kronofogden att det under detta begrepp inte bara faller enkel och automatiserad betalning. Man anför.

Revisorerna påstår i sin undersökning, att största delen av de belopp som KFM redovisar härrör från *första krav*. Detta är en sanning med modifikation och kräver förtydligande av begreppet första krav. För det första är beteckningen första krav missvisande eftersom den statistikrubriken innesluter renodlade optiskt läsbara krav. Sådana utgörs av "rena första krav", krav efter anstånd och uppskov samt alla krav som dirigeras av KFM genom särskild REX-kod "XAVI" (i anledning av gäldenärskon-takt).

I de belopp som inflyter under titeln första krav ligger alltså en hel del betalningar som härrör från förhandlingar och uppgörelser med gäldenärerna, där uppskov meddelas under visst skede av indrivningen. När sedan indrivningen igångsätts på nytt och krav tillställs gäldenären registreras betalningen som första kravs betalning. Sådana betalningar ligger det betydligt mer arbete bakom än de automatiska och enkla krediteringar som följer på ett "rent" första krav. Registrering och arbetsinsats överensstämmer ej i sådana fall och kan föranleda missuppfattningar. En annan missuppfattning, som bör förklaras, är den som gäller betalning av skatt i bolagsmål. Här sker en intensiv indrivningsperiod redan under det första restföringsåret och en stor del av betalningarna från företagen inryms under begreppet första krav. Detta beror på den inarbetade rutin och policy som har utvecklats i Göteborg beträffande företagen. Omgående efter kravtidens utgång utsätts sådana mål till förrättning eller anmanas företaget att betala enligt 4§ konkurslagen. Genom den offensiva indrivningen, som har utbildats här, är de flesta företagare väl medvetna om att exekutiva åtgärder omgående följer om s.k. frivillig betalning inte sker efter första kravet. Här avses restföringar av ATP, moms och källskatter som alla är prioriterade skatteskulder vid indrivningen. Att tala om enkel och automatiserad betalning i dessa fall är missvisande.

Föreningen Sveriges Kronofogdar och kronofogdemyndigheten i Uddevalla anser att det i statistiken bör finnas särredovisning av avskrivna belopp och belopp som är föremål för konkurs och ackord. Belopp som är föremål för anstånd bör vidare ej restföras.

Kronofogdemyndigheten i Huddinge har i detta sammanhang anfört att även arbetsstatistiken behöver förbättras. I detta syfte bör tillskapas bättre möjligheter för målinriktade ADB-bearbetningar inom REX och samkörningar mot centrala skatteregistret. *Länsstyrelsen i Stockholms län* förordar också generella program för samkörning av REX och skattedatabasen.

Statistiska Centralbyrån (SCB) anför bl.a. följande.

För att man skall kunna bedöma indrivningsresultaten i relation till gjorda insatser vid KFM bör statistiken även innehålla redovisning på riks- och länsnivå av antalet gäldenärer efter gäldbelopp i storleksklasser. Redovisningen i detta avseende bör enligt SCB:s mening ske per medelsslag och med uppdelning på fysiska och juridiska personer.

Länsstyrelsen i Stockholms län (uppbördsenheten) tar upp frågan om en branschvis redovisning av gäldenärerna. Uppbördsenheten betonar vikten av att en sådan redovisning kommer till stånd. Redovisningen är ett utmärkt instrument för planering av indrivningsarbetet. Hittills gjorda iakttagelser visar, att KFM måste arbeta med olika metoder beroende på vilken bransch gäldenären tillhör. Branschredovisningen kan också utnyttjas för branschvisa aktioner. Branschkodningen är därför en angelägen fråga, som bör tillmätas större betydelse inom skatteförvaltningen anser enheten.

2.6 Tekniska förbättringar vid uppbörd och indrivning av skatt

I rapporten föreslås bl.a. utvidgning av påminnelseförfarandet för betalning av skatt innan indrivning begärs, viss tidigareläggning av avskrivningsåtgärder, förenklingar vid avskrivning från aktiv bearbetning av skatte- och avgiftsfordringar samt förbättrat beslutsunderlag vid skönsrättsliga påföringar av skatter och avgifter.

Dessa förslag har i princip tillstyrkts eller lämnats utan erinran.

En del remissinstanser, bl.a. *länsstyrelsen i Göteborgs- och Bohus län* reser invändningar mot att länsstyrelsen inte skall pröva alla avskrivningsbeslut. Man anför att hanteringen av avskrivningar kan ha betydelse för beskattningen exempelvis i fråga om rätten till förlustavdrag. Länsstyrelsen tillstyrker att påminnelseförfarandet bör byggas ut och anför att en differentiering av restavgiften skulle kunna ge ytterligare incitament för gäldenärer att betala redan vid påminnelse.

Länsstyrelsen i Stockholms län (uppbördsenheten) framför i anslutning till resonemang runt frågan om påminnelser tanken på att begränsa restföringen av mindre belopp (t.ex. upp till 3 000 kr.) och i stället undersöka om de kan tas ut i samband med den ordinarie källskatteuppbörden.

Frågan om bättre beslutsunderlag vid skönsrättsliga beslut har berörts under avsnitt 2.3

