

Regeringens proposition

1985/86: 55

om sammanhållen skatteförvaltning, m.m.



Prop.
1985/86: 55

Regeringen förelägger riksdagen vad som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 31 oktober 1985 för den åtgärd och det ändamål som framgår av föredragandens hemställan.

På regeringens vägnar

Olof Palme

Kjell-Olof Feldt

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen lämnas förslag till en ny organisation för skatteförvaltningen. Syftet är att skapa en enkel och rak organisation med klara och enhetliga ansvars- och befogenhetsförhållanden. Vidare förbättras det medborgerliga inflytandet i skatteförvaltningens verksamhet. Förslaget läggs fram mot bakgrund av regeringens uppfattning om behovet av en samlad länsförvaltning i frågor som rör länens utveckling och framtid.

Först och främst föreslås att länsstyrelsernas skatteavdelningar skall brytas ut ur länsstyrelserna och bilda egna myndigheter, en i varje län. De nya myndigheterna, länskattemyndigheterna, infogas enligt förslaget i en renodlad beskattningsorganisation bestående av riksskatteverket, länskattemyndigheter och lokala skattemyndigheter.

Riksskatteverket föreslås få till uppgift att leda verksamheten i landet. Länskattemyndigheten får under riksskatteverket motsvarande uppdrag inom länet. De administrativa uppgifterna fördelas i enlighet med ledningsansvaret.

Det medborgerliga inflytandet över och insynen i skatteförvaltningens verksamhet förstärks genom att länskattemyndigheten avses få en lekmannastyrelse i ledningen.

Riksdagen föreslås nu ta ställning till de föreslagna riktlinjerna för skatteförvaltningens organisation och ledningsfunktioner. En kommitté avses bli tillkallad för att lämna förslag till hur den nya organisationen närmare bör utformas.

Reformen skall enligt förslaget genomföras den 1 januari 1987.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 31 oktober 1985

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden I. Carlsson, Lundkvist, Feldt, Sigurdsen, Leijon, Hjelm-Wallén, Andersson, Göransson, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Wickbom, Johansson, Hultström, Lindqvist

Föredragande: statsrådet Feldt

Proposition om sammanhållen skatteförvaltning, m.m.

1 Inledning

Det svenska skattesystemet har under de senaste årtiondena förändrats i allt snabbare takt, främst i fråga om de materiella beskattningsreglerna. Dessa har byggts ut och ändrats bl. a. för att svara mot utvecklingen i det ekonomiska livet och för att tillgodose olika rättvisekrav. Effekten härav har blivit ett komplicerat och svåröverskådligt skattesystem både för enskilda och myndigheter.

De tillkommande arbetsuppgifterna för skattemyndigheterna har krävt betydande tillskott av resurser. Men grundläggande organisations- och ledningsfrågor har inte lösts. Detta har försvärat för skattemyndigheterna att driva sin verksamhet på ett effektivt sätt.

Under senare år har statsmakterna vidtagit åtgärder för att förenkla beskattningsreglerna. Genom den av riksdagen i våras beslutade reformen om en förenklad självdeklaration (prop. 1984/85:180) tas ett viktigt steg i den angivna riktningen. Det är naturligtvis angeläget att förenklingsarbetet fortsätter. Men det är också viktigt att skatteförvaltningen får en effektiv organisation som ger bättre möjligheter till ledning och samordning än i dag. Resurserna måste i högre grad kunna styras mot de väsentliga frågorna. Även om man kan se fram mot enklare beskattningsregler för stora grupper av löntagare så måste man ändå räkna med att skatteförvaltningen också i framtiden kommer att ställas inför komplicerade problem som kräver betydande insatser.

Mot denna bakgrund tillsattes den 7 juni 1984 en utredning (Fi 1984:03) med uppdrag att se över skatteförvaltningens organisation och styrfunktioner. Utredningen antog namnet skatteförvaltningsutredningen. Utredningen har i juni 1985 avgett betänkandet (SOU 1985:20)¹ Sammanhållen skatteförvaltning. Betänkandet bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

¹ Riksdagsledamoten Egon Jacobsson

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna och deras huvudsakliga inställning bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 2*.

Jag kommer i det följande att redogöra för mina förslag om en sammanhållen skatteförvaltning, m. m. I de frågor som berör civildepartementets verksamhetsområde har jag samrått med chefen för civildepartementet.

2 Föredragandens överväganden och förslag

2.1 Utgångspunkter

2.1.1 Den regionala förvaltningen

En betydande del av den statliga förvaltningen utövas på det regionala planet. Genom decentralisering och en medveten satsning från statsmakternas sida har den regionala verksamheten ökat i omfattning och betydelse, samtidigt som verksamhetens inriktning har ändrat karaktär. De många delreformerna när det gäller den statliga länsförvaltningens uppbyggnad har dock sammantaget lett till att länsförvaltningen uppvisar ett komplext mönster, där gränserna mellan olika myndigheters ansvar i vissa fall är otydliga och leder till dubbelarbete.

Ett viktigt led i regeringens reformarbete rörande den offentliga sektorns omvandling och utveckling handlar om förändringar inom den statliga organisationen. I detta arbete riktas stor uppmärksamhet mot den regionala nivån. Kraven på att den regionala statliga organisationen fungerar effektivt och på billigaste sätt kombineras med krav på att förvaltningens struktur successivt anpassas till förändrade förutsättningar och behov. Utvecklingen under de senaste decennierna har aktualiserat ett behov av en förändring av den regionala förvaltningsstrukturen.

Olika förslag har på senare tid lagts fram och åtgärder genomförts som syftar till en ökad samverkan mellan statliga organ och ett mer enhetligt agerande från den statliga länsförvaltningens sida. Regeringens syn på behovet av samlade och för samhället totalt sett effektiva lösningar på den regionala nivån har kommit till uttryck bl. a. i propositionen (1985/86:5) om försöksverksamhet med samordnad länsförvaltning.

Den grundläggande utgångspunkten är att länsstyrelsen bör ges en mer central och verkligt ledande roll i den statliga länsförvaltningen när det gäller frågor som rör länets utveckling och framtid och där utrymme och behov finns för regionala avvägningar. De ökade regionala strävandena att stärka sysselsättningen och förbättra den ekonomiska utvecklingen visar att det finns ett behov av att utveckla länsstyrelsens roll som forum för kraftsamlingar på regional nivå när det gäller länets utvecklingsfrågor. I en del avseenden har länsstyrelsen redan i dag betydelsefulla uppgifter inom detta område, medan länsstyrelsen inom andra områden bör kunna ges ett nytt eller vidgat ansvar. För en sådan inriktning av verksamheten krävs att länsstyrelsen i högre grad än f. n. ges förutsättningar att kunna koncentrera sig på frågor som rör länets utveckling och framtid.

Den närmare utformningen av en förändrad organisationsstruktur för

den regionala statsförvaltningen som gör detta möjligt behöver dock i sina detaljer prövas i den föreslagna försöksverksamheten i Norrbottens län. Utvärderingen av dessa försök skall göras så att en proposition kan läggas i god tid före den 1 juli 1989.

Utgångspunkten för förändringarna är inte bara att göra marginella justeringar i formerna för samverkan mellan länsstyrelsen och övriga länsorgan, utan att skapa en samlad länsförvaltning inom länsstyrelsens ram med sikte på att främja regionens utvecklingsmöjligheter. Som en förutsättning för detta gäller att fristående länsorgan, helt eller delvis, integreras i länsstyrelsen.

Inom länsstyrelsen utgör skatteavdelningen personellt och resursmässigt en betydande del av organisationen. Möjligheterna för länsledningen att påverka inriktningen av skatteavdelningens verksamhet är emellertid starkt begränsade. Något större behov av regionala avvägningar när det gäller skatteförvaltningens ärenden finns inte. Tvärtom finns det enligt min mening starka skäl som talar för att skatteförvaltningen bör utgöra en sammanhållen organisation med riksskatteverket som ansvarigt för verksamhetens inriktning. Uppgifterna inom skatteväsendet har inget samband med länsstyrelsens verksamhet. De bör därför fullgöras av en från länsstyrelsen fristående skatteförvaltning.

2.1.2 Skatteförvaltningen

Nuvarande ordning

Skattesystemet har under årens lopp blivit alltmer komplicerat och svåröverskådligt. Behovet av förenklingar i lagstiftningen och effektiviseringar av skatteförvaltningen är därför stort. Åtgärder har, som jag nyss nämnt, redan vidtagits för att förenkla beskattningsreglerna. Arbete pågår också för att göra beskattningsförfarandet enklare.

Reformarbetet får emellertid inte begränsas till enbart själva beskattningssystemet. Det är också angeläget att befintliga resurser kan användas på ett så effektivt och ändamålsenligt sätt som möjligt. Genom att förbättra lednings- och styrningsmöjligheterna och vidta andra organisatoriska förändringar kan man enligt min mening avsevärt öka effektiviteten och samordningen inom skatteförvaltningen. Det finns nämligen brister i skatteförvaltningens organisation och dessa har blivit alltmer besvärande i takt med utbyggnaden av skatte- och avgiftssystemet. Jag skall i det följande peka på några av dem.

En grundläggande svaghet i organisationen är att den regionala skatteförvaltningen inte är knuten till den övriga skatteadministrationen utan inlemmad i den allmänna förvaltningen inom länsstyrelsen. I länsstyrelsens uppgifter ingår, som jag tidigare berört, sålunda dels att sköta länets allmänna planeringsfrågor, dels att ta befattning med beskattningsfrågorna i länet. Länsstyrelsen svarar med andra ord för två vitt skilda områden, som i stort sett helt saknar inbördes funktionella samband. Detta förhållande innebär i sig ett problem från ledningssynpunkt, vilket också har bekräftats av utvecklingen under de senaste årtiondena. I samband med 1971 års

länsförvaltningsreform begränsades länsstyrelsens ansvar inom taxeringsområdet genom införandet av skattechefsinstitutet. Detta innebär att chefen för länsstyrelsens skatteavdelning direkt i lag tillagts de befogenheter som tidigare tillkom länsstyrelsen på detta område. Genom denna reform bekräftades en sedan lång tid pågående utveckling som inneburit att länsstyrelsen och landshövdingen fått inrikta sin verksamhet på frågorna om den allmänna samhällsplaneringen och länets utveckling och framtid medan ansvaret för skattefrågorna alltmer överflyttats till skatteförvaltningen och dess tjänstemän. Genom den s. k. RS-reformen i slutet av 1970-talet har skattechefens fristående ställning gentemot länsstyrelsen förstärkts. Det ligger i sakens natur att den rådande ordningen inte skapar de bästa förutsättningarna för en effektiv förvaltning av länsstyrelsernas olika verksamhetsområden.

När det gäller skatteområdet är situationen sammanfattningsvis den att ansvaret för taxeringsverksamheten i länet ligger exklusivt hos skattechefen enligt bestämmelser i lag, medan ansvaret för andra verksamheter inom skatteavdelningen såsom mervärdebeskattningen och uppbördsverksamheten formellt sett åvilar länsstyrelsen. Denna situation har lett till oklarheter bl. a. i fråga om samordningen av kontroll- och revisionsarbetet vid skatteavdelningen och de lokala skattemyndigheterna i länet. Vidare gäller att chefen för skatteavdelningen inte har nämnvärda befogenheter i personal- eller ekonomiadministrativa frågor. Detta försvårar avsevärt en effektiv ledning av verksamheten inom skatteavdelningen. De oklara ansvarsförhållandena inom länsstyrelsen påverkar också verksamheten inom de lokala skattemyndigheterna.

En annan svaghet i den nuvarande organisationen är att riksskatteverket som central förvaltningsmyndighet i stor utsträckning saknar de formella befogenheter som behövs för att effektivt leda och samordna verksamheten inom skatteförvaltningen. I materiellt hänseende skall verket genom föreskrifter och andra åtgärder främja en riktig och enhetlig rättstillämpning. Inom en av de mest betydelsefulla delarna av skatteförvaltningens verksamhet, nämligen taxeringsområdet, åligger det emellertid skattecheferna i resp. län att ansvara för likformighet och rättvisa samt att leda den operativa verksamheten. Riksskatteverket har endast en rådgivande roll gentemot skattecheferna. Riksskatteverket har också till uppgift att planera och samordna skattekontrollen. Den direkta ledningen ligger dock även här på länsnivå. Motsvarande förhållanden råder i stort sett på uppbörds- och mervärdeskatteområdena.

Särskilda förhållanden gäller för skatteförvaltningen i Stockholms län. Där finns nämligen inte bara de problem i fråga om ledningen av verksamheten på länsnivå som nyss redovisats. Härtill kommer de svårigheter i fråga om ledning och samordning som följer av att ansvaret för ledningen av beskattningsverksamheten delas mellan två avdelningschefer, chefen för taxeringsavdelningen och chefen för den administrativa avdelningen.

Svagheterna i skatteförvaltningens organisation har lett till att det har blivit allt svårare att bilda sig en uppfattning om resursavvägningar, prioriteringar m. m. inom denna förvaltning. Avsaknaden av klara styrningslinjer har medfört problem när det gäller att upprätthålla effektivitet och likformighet i förvaltningens arbete.

Det är enligt min mening nödvändigt att nu *organisera om skatteförvaltningen*. Utgångspunkten bör vara att skatteförvaltningen skall få en enkel och rak organisation med klara och enhetliga ansvars- och befogenhetsförhållanden. Omorganisationen bör vidare skapa utrymme för framtida decentraliseringsåtgärder. En sammanhållen struktur där ledningsfunktionerna är effektiva ger enligt min mening förutsättningar att föra operativ verksamhet nedåt och utåt i organisationen utan att för den skull överblicken över verksamheten och möjligheterna till styrning försämras.

Utredningens huvudförslag för att skapa en sammanhållen skatteförvaltning är att länsstyrelsernas nuvarande skatteavdelningar skall brytas ut ur länsstyrelseorganisationen och bilda egna myndigheter, en i varje län. Det stora flertalet remissinstanser har ställt sig bakom detta förslag.

För egen del får jag anföra följande. Frågan om inrättandet av länskattemyndigheter genom utbrytning av länsstyrelsernas skatteavdelningar har enligt min mening stor principiell räckvidd. Att en sådan utbrytning kommer till stånd är i själva verket en grundläggande förutsättning och bör skapa en effektivare organisation.

Jag har tidigare (prop. 1983/84:100) – med riksdagens godkännande – uttalat att målsättningen måste vara att hela skatteförvaltningen skall framstå och kunna fungera som en sammanhållen enhet med riksskatteverket i ledningen. Jag vill här särskilt understryka vikten av ett i hela landet enhetligt och konsekvent uppträdande från skattemyndigheternas sida gentemot de skattskyldiga. Utredningen har givit uttryck för samma uppfattning. Vad jag nu anför ställer krav på effektivare ledningsfunktioner och en för hela skatteförvaltningen samordnad planering, prioritering och uppföljning. Man kan då inte längre ha kvar skatteavdelningens anknytning till länsstyrelsen med de oklara ledningsförhållanden som det innebär. I stället krävs att den regionala skatteförvaltningen fogas in i en naturlig organisationsstruktur bestående av enheter på central, regional och lokal nivå.

Jag förordar således att *länskattemyndigheter inrättas*. Jag återkommer i det följande med ytterligare förslag och riktlinjer för organisation och styrfunktioner m. m. i en sammanhållen skatteförvaltning. Först vill jag dock framhålla följande.

Det är väsentligt att man i samband med organisationsförändringen tillvaratar möjligheterna att utöka det medborgerliga inflytandet över ledningen av myndigheterna i skatteförvaltningen. Särskilt med tanke på de uppgifter skattemyndigheterna ålagts och de åtgärder som de ibland måste vidta för att fullgöra dem, är ett sådant inflytande över verksamheten en demokratisk styrka. Detta bidrar enligt min mening till att förbättra verksamheten och till att öka allmänhetens förtroende för myndigheternas

åtgärder. I avsnitt 2.4.1 lämnar jag en närmare redogörelse för hur ett *utökat medborgerligt inflytande genom lekmän* kan åstadkommas.

I samband med bildandet av länsskattemyndigheter *bortfaller behovet av skattechefsinstitutet*. Skattechefens uppgifter bör i princip läggas på länsskattemyndigheten inom ramen för ett sedvanligt myndighetsansvar. Enligt min bedömning är detta en viktig konsekvens av förslaget att inrätta länsskattemyndigheter. I och med att länsskattemyndigheter inrättas ersätts dagens splittrade ledningsfunktioner i den regionala skatteförvaltningen med en ordning där sakligt ansvar för verksamheten förenas med administrativa befogenheter. Befogenhetsfördelningen mellan riksskatteverket och länsskattemyndigheterna i den nya organisationen förtjänar emellertid vissa ytterligare överväganden. Därvid bör enligt min mening särskilt beaktas behovet av att regeringen effektivt skall kunna styra inriktningen av skatteförvaltningens verksamhet. Hela skatteförvaltningen skall snabbt kunna anpassa sig till ändrade förutsättningar. Detta förutsätter att det finns *ett centralt organ som har det fulla ansvaret för ledning, planering och uppföljning*. Härigenom kan man på ett effektivt sätt tillgodose statsmakternas behov av att få löpande information om lagstiftningens funktionssätt och effekter i såväl materiellt som administrativt avseende. För att uppfylla målsättningen att skatteförvaltningen skall arbeta med en gemensam inriktning och en samordnad prioritering samt ett likformigt uppträdande i alla väsentliga materiella frågor, krävs likaledes en starkare central ledning än i dag. Som närmare framgår av mina förslag förordar jag alltså i stort en styrmodell som innebär att riksskatteverket skall leda verksamheten i landet och att länsskattemyndigheterna skall leda verksamheten i länen.

I utredningens uppdrag har ingått att överväga *den lokala skatteförvaltningens ställning* i förhållande till länsskattemyndigheten. Utredningen har stannat vid att förordna att lokal skattemyndighets ställning som myndighet inte förändras i samband med omorganisationen och har därför inte närmare belyst tänkbara alternativ. Samtliga remissinstanser som uttalat sig i frågan har anslutit sig till eller kunnat godtaga utredningens bedömning.

Enligt min mening är det väsentligt att de föreslagna organisationsförändringarna kan genomföras omedelbart utan ytterligare utredning. Jag finner därför inte anledning att nu ta upp dessa frågor.

Några skattechefer ser vissa svårigheter med att leda och samordna verksamheten om lokal skattemyndighets myndighetsstatus behålls. Jag föreslår i följande avsnitt att länsskattemyndigheten skall leda verksamheten i länet. Länsskattemyndigheterna skall självklart också överta länsstyrelsens roll som chefsmyndighet för de lokala skattemyndigheterna i länet. Som chefsmyndighet har länsskattemyndigheten möjlighet att lämna föreskrifter och andra direktiv som kan behövas för de lokala skattemyndigheternas verksamhet. Även de administrativa ledningsfunktionerna på länsnivå läggs i allt väsentligt på länsskattemyndigheten. Därigenom får enligt min mening chefen för den nya myndigheten betydligt bättre förutsättningar än vad som gäller med nuvarande ordning att leda verksamheten.

Slutligen tar jag här upp frågan om *tidpunkten för reformens genomförande*. Utredningen föreslår att omorganisationen bör ske den 1 januari

1987. Det stora flertalet remissinstanser tillstyrker detta förslag eller lämnar det utan erinringar. Flertalet länsstyrelser, statskontoret och LON hävdar att genomförandet bör anstå i avvaktan på annat pågående utredningsarbete, resultatet av försöksverksamheten i Norrbottens län m. m.

Jag vill för egen del anföra följande. Inom skatteförvaltningens område pågår f. n. ett omfattande utredningsarbete. Flera utredningar har lämnat eller kan förväntas lämna förslag som kan komma att påverka arbetsituationen hos skattemyndigheterna och kräva ändringar av den nuvarande arbetsfördelningen m. m. inom skatteförvaltningen. Detta hindrar emellertid inte att en omorganisation sker enligt de riktlinjer jag nyss angett. Tvärtom är det enligt min mening nödvändigt att nu lägga fast organisationsstrukturen som en grund för det fortsatta reformarbetet. Vidare skulle en försening av utbrytningen avsevärt försvåra genomförandet av de viktiga ändringarna i system och rutiner som det pågående utredningsarbetet avser. Det är således angeläget att snarast få ett beslut om skatteförvaltningens framtida organisation. Utvärderingen av försöksverksamheten i Norrbottens län får ingen betydelse för skatteförvaltningen och dess organisation. Organisationsförändringen bör således genomföras utan dröjsmål. Jag föreslår att genomförandet sker den 1 januari 1987.

2.2 Förslagen till riksdagen

2.2.1 Länskattemyndigheter

Mitt förslag: Länsstyrelsernas nuvarande skatteavdelningar (i Stockholms län taxeringsavdelningen jämte den administrativa avdelningens uppbörds- och dataenheter) skall brytas ut ur länsstyrelseorganisationen och bilda länskattemyndigheter.

Omorganisationen bör genomföras den 1 januari 1987.

Utredningens förslag: Överensstämmer med mitt.

Remissinstanserna: Det helt övervägande antalet remissinstanser tillstyrker förslaget. JO anför i sitt yttrande bl. a. att inte bara den svenska skattelagstiftningen utan även den svenska skatteorganisationen nu har nått en sådan grad av komplexitet att varje förändring måste hälsas med tillfredsställelse. Förslaget innebär enligt JO en klarare lednings- och ansvarsfördelning, vilket bl. a. skapar bättre förutsättningar för att åstadkomma den enhetlighet och konsekvens i tillämpningen som inte minst på skatteområdet är så viktig. Riksåklagaren, domstolsverket och kammarrätten i Sundsvall anlägger i sina yttranden liknande synpunkter. Riksrevisionsverket, som tillstyrker förslaget, anför bl. a. att verkets samlade erfarenheter från förvaltningsrevisionen inom skatte- och indrivningsväsendet i stort bekräftar utredningens beskrivning av de problem som dagens organisation för med sig för verksamheten, såsom organisatorisk och administrativ splittring, oklara styrlinjer, oklara ansvarsförhållanden och befogenheter, oenhetlighet i uppträdanget, bristande flexibilitet och dålig

återkoppling av erfarenheter. Av länsstyrelserna är nästan hälften i princip positiva till utredningens förslag. Flertalet av dessa länsstyrelser anser emellertid att man bör avvakta resultatet av den nyligen beslutade försöksverksamheten med samordnad länsförvaltning i Norrbottens län innan man genomför omorganisationen. Av de övriga länsstyrelserna hävdar flera att frågan om utbrytningen av skatteavdelningarna bör anstå och avgöras först när försöksverksamheten genomförts och utvärderats. Riksskatteverket, samtliga skattechefer och fögderichefsföreningen tillstyrker att reformen genomförs vid den av utredningen föreslagna tidpunkten.

Skälen för mitt förslag: Skatteförvaltningen, som i dag består av riksskatteverket, länsstyrelsernas skatteavdelningar och de lokala skattemyndigheterna, utgör med sina över 10000 anställda i sig en betydande förvaltningssektor i samhället. Skatte- och avgiftssystemet som denna förvaltning har att hantera utgör grundvalen för finansieringen av samhällets kostnader för undervisning, sjukvård, försvar, kommunikationer, rättsväsende m. m. Det är betydelsefullt att skatteförvaltningens verksamhet fortlöpande effektiviseras och samordnas inte bara genom förändringar i regelsystemen utan även genom organisatoriska förbättringar.

Ett grundläggande krav på myndigheterna inom skatteförvaltningen är att de, oavsett var de finns i landet, i frågor som rör enskilda och andra gör så korrekta, enhetliga och konsekventa bedömningar som möjligt. Ett annat krav är att myndigheterna inriktar sina resurser mot det väsentliga skatteundragandet och inte mot oväsentliga detaljfrågor. Ytterligare ett krav som mot bakgrund av det komplicerade regelsystemet gör sig påmint med ökad styrka är kravet på information och service från i första hand allmänheten men också, och i ökad utsträckning, från företag och myndigheter. För att kunna tillgodose bl. a. dessa krav behöver skatteförvaltningen en samlad organisation med enkla och raka styrlinjer mellan myndighetsnivåerna. Detta kan, som jag redan anfört, endast ske om skatteförvaltningen på länsnivå ombildas till fristående länskattemyndigheter och sammanfogas med den övriga delen av skatteförvaltningen i en organisationsstruktur bestående av enheter på central, regional och lokal nivå.

Länsskattemyndigheterna skall enligt vad jag anfört bildas genom att den nuvarande skatteavdelningen – dvs. taxeringsenheten, besvärsheten, revisionsenheten, mervärdeskatteenheten, uppbördsenheten och dataenheten jämte skatteavdelningens kansli – bryts ut ur länsstyrelsen och bildar egna myndigheter, en i varje län. I Gotlands län är skatteavdelningen uppdelad på endast tre enheter. Dessa bör omfattas av utbrytningen. I Stockholms län är den regionala skatteförvaltningen uppdelad på taxeringsavdelningen samt den administrativa avdelningens uppbörds- och dataenheten. Dessa bör infogas i den nya länsskattemyndigheten i Stockholms län. Med hänsyn till den regionala skatteförvaltningens storlek i Stockholms län bör ledningsfrågorna i detta län ägnas särskild uppmärksamhet i samband med genomförandearbetet.

Jag återkommer i ett senare avsnitt till frågor som rör länsskattemyndigheternas internadministration m. m.

Enligt mitt förslag skall omorganisationen genomföras den 1 januari

1987. Jag har tidigare redovisat min principiella inställning. Beträffande tidpunkten gör jag därför nu endast en anmärkning av teknisk karaktär. Jag delar utredningens uppfattning att det är lämpligare att knyta tidpunkten till ett kalenderårsskifte än till ett budgetårsskifte. Skatteförvaltningens verksamhet är i stort sett bunden till kalenderåret. Verksamhetens krav väger enligt min mening tyngre än de administrativa bestyr i form av upprättande av halvårsbokslut etc. som kan komma i fråga.

2.2.2 Ledningen av verksamheten

Mitt förslag: Riksskatteverket skall få i uppdrag att leda verksamheten i skatteförvaltningen.

Länsskattemyndigheten skall leda beskattningsverksamheten i länet.

Utredningens förslag: Överensstämmer med mitt.

Remissinstanserna: Bland de remissinstanser som särskilt tagit upp denna fråga finns flera som diskuterar om decentraliseringssträvandena motverkas av förslaget. Några anser att riksskatteverket får för stora befogenheter gentemot förvaltningen i övrigt. TCO anför bl. a. att förslaget innebär en centralisering av besluts- och ansvarsnivåer men att en sådan utveckling inte utgör något hinder mot förslaget med tanke på att det redan finns en fastlagd organisations- och beslutsstruktur inom skatteområdet.

Skälen för mitt förslag: Utredningen har som en huvuduppgift haft att lämna förslag till klara och enhetliga styrfunktioner i skatteförvaltningen. Utredningens olika förslag härvid – av vilka flera är av sådan art att det ankommer på regeringen att fatta beslut – kan kortfattat sägas syfta till en ordning där riksskatteverket ges det övergripande ansvaret för och ledningen av skatteförvaltningen i landet. Under riksskatteverket föreslås länsskattemyndigheterna ges i uppdrag att leda verksamheten i länet. Utredningens förslag innebär inga förändringar i den nuvarande fördelningen av de löpande arbetsuppgifterna och utredningen har avstått från att närmare analysera frågor som rör de olika myndigheternas inre organisation. Inte heller jag finner anledning att nu gå in på dessa frågor.

Jag delar utredningens uppfattning att det är viktigt att styrfunktionerna i skatteförvaltningen görs enkla och tydliga. Sett ur förvaltningens egen synpunkt står det alldeles klart att en effektivisering av verksamheten kräver att dagens splittrade styrfunktioner ersätts av en klargjord ansvarsbild. Riksskatteverket måste enligt min mening ges ett reellt ansvar för att inriktningen av verksamheten i stort, prioriteringar m. m. sker utifrån en för hela förvaltningen gemensam och samordnad målsättning. Men ansvaret måste förenas med befogenheter. Riksskatteverket skall därför ha direktivrätt beträffande inriktningen av verksamheten ute i länen. Enligt min mening bör riksskatteverket därvid ange principerna för granskningsarbetet, ambitionsnivåer, inriktning m. m. för såväl revisions- som taxeringsarbetet, mervärdebeskattningen samt uppborgs- och ADB-verksam-

heten i länen. RSV bör vidare ges i uppdrag att samordna och ge riktlinjer för processverksamheten. I ledningsuppdraget ligger också ett ansvar för uppföljning. På länsnivå bör det ankomma på länskattemyndigheterna att leda verksamheten med utgångspunkt i de riktlinjer och ramar som riksskatteverket lagt fast.

I de författningar som reglerar förvaltningens verksamhet – taxeringslagen, uppbördslagen, mervärdesskattelagen m. fl. – bör denna styrmodell uttryckas så att riksskatteverket leder verksamheten i landet och att länskattemyndigheten leder verksamheten i länet.

Den gemensamma planering som riksskatteverket får ansvaret för bör läggas fast efter samråd med länskattemyndigheterna. Länskattemyndigheternas planering inom länen bör likaledes ske efter samråd med de lokala skattemyndigheterna.

Med den utformning av ledningsfunktionen i skatteförvaltningen jag föreslår ges väsentligt bättre förutsättningar för ett enhetligt uppträdande från förvaltningens sida även i de materiella frågorna. Jag avser dessutom att föreslå regeringen att understryka likformighetskravet genom att förbehålla riksskatteverket rätten att meddela de föreskrifter m. m. i materiella beskattningsfrågor som behövs. Bakgrunden är att det förekommit att skattecheferna i sina meddelanden till granskare och taxeringsnämnder lämnat sinsemellan olika rekommendationer i tolknings- och tillämpningsfrågor och därvid frångått riksskatteverkets uppfattning. Den s. k. bilavdragsdebatten vid 1983 års taxering är ett exempel på detta. En sådan ordning kan inte accepteras.

Fördelningen av ansvar och befogenheter i den skatteorganisation jag föreslår kan vid första påseendet tyckas innebära en form av centralisering som strider mot decentraliseringssträvandena i samhället. Det förtjänar därför att påpekas att den allt övervägande delen av verksamheten inom skatteförvaltningen genom författningsbestämmelser redan är förlagd till myndigheterna på regional och lokal nivå. De förslag jag lämnar innebär ingen förändring av denna arbetsfördelning. Den föreslagna organisationen ökar, som jag tidigare anfört, tvärtom möjligheterna till decentralisering. När det gäller skattemyndigheternas skyldigheter att åstadkomma rättvisa och likformiga bedömningar krävs det emellertid ett för hela landet gemensamt ledningsorgan för att nå bästa möjliga resultat.

Jag återkommer i ett senare avsnitt rörande de administrativa befogenheternas fördelning m. m. i den nya skatteorganisationen.

2.3 Skattechefsinstitutet m. m.

Mitt förslag: Skattechefsinstitutet skall utmönstras ur taxeringslagen m. fl. författningar.

Utredningens förslag: Överensstämmer med mitt.

Remissinstanserna: De remissinstanser som kommenterat frågan om avskaffandet av skattechefsinstitutet noterar i stort endast att det är naturligt

Prop. 1985/86: 55 att skattechefens uppgifter övertas av länsskattemyndigheten inom ramen för ett normalt myndighetsansvar.

Skälen för mitt förslag: I samband med att länsskattemyndigheter bildas bortfaller behovet av skattechefsinstitutet. Det sakansvar skattechefen hittills haft inom taxeringsområdet ersätts av ett myndighetsansvar som gäller samtliga delar på skatteavdelningens olika enheter. Sakansvaret för verksamheten förenas med ansvar och befogenheter på det administrativa planet. Genom att på detta sätt samla ansvaret för verksamheter som har funktionella samband skapas förutsättningar för en effektiv planering, prioritering och resursanvändning. Begreppet skattechef bör därför i skatte- och taxeringsförfattningarna ersättas med länsskattemyndighet.

Utredningen gör en i sammanhanget relativt omfattande analys av processverksamheten och ägnar därvid särskild uppmärksamhet åt de funktionella sambanden mellan utredning – uppenbarligen i vid mening – och ”offensiv” taxeringsprocess. Utredningen diskuterar vidare taxeringsintendentens ställning i processhänseende. Utredningens slutsats är att taxeringsintendentens processbehörighet vilar direkt på taxeringslagen. Taxeringsintendenten står dock under tillsyn av skattechefen. Utredningen föreslår mot bakgrund av den nuvarande ordningen med taxeringsnämnden som beslutande i första instans, att taxeringsintendentens uppdrag att föra talan överförs till länsskattemyndigheten och blir en sedvanlig myndighetsuppgift.

Frågan om såväl taxeringsförfarandet som taxeringsprocessen har behandlats av skatteförenklingskommittén i det nyligen lämnade principbetänkandet (SOU 1985:42) Förenklad taxering. Betänkandet remissbehandlas f. n. Det innehåller vad gäller det allmännas processföring olika alternativa lösningar. För att få underlag för en allsidig bedömning av utredningens och kommitténs förslag angående taxeringsintendenternas ställning, anser jag att remissbehandlingen av kommitténs betänkande bör avvaktas innan man tar ställning i frågan. Jag utgår emellertid från att det skall vara möjligt att besluta i frågan i sådan tid att eventuella ändringar kan genomföras samtidigt med den nu föreslagna omorganisationen.

2.4 Information angående vissa konsekvenser av organisationsförändringen

I detta avsnitt tar jag upp en del frågor som utredningen behandlat eller som annars är av intresse för att belysa vissa konsekvenser m. m. av den nu aktuella omorganisationen.

2.4.1 Lekmannamedverkan

Regeringen beslutar om ledningsfunktionerna i de centrala statliga myndigheter som lyder under regeringen. I myndigheternas instruktioner anger regeringen bl. a. om myndigheten skall ha en styrelse, hur styrelsen skall utses och vilka frågor som styrelsen skall avgöra. Detsamma gäller i princip statliga myndigheter på regional nivå som antingen direkt eller via ett centralt ämbetsverk lyder under regeringen. Ett undantag utgör valet av

ledamöter i länsstyrelsernas styrelser. Dessa utses nämligen av landstinget enligt lagen (1976:891) om val av ledamöter i länsstyrelsens styrelse.

Utredningen föreslår i betänkandet att riksskatteverkets styrelse skall få hela ansvaret för myndighetens verksamhet. Styrelsen föreslås överta verksamhetschefens ansvar inför uppdragsgivaren, regeringen. För länskatte-myndigheternas del föreslår utredningen att varje myndighet får en styrelse med uppgifter av traditionell art. Styrelseledamöterna bör enligt utredningen utses av regeringen. Utredningen anser att styrelsen bör bestå av högst sju ledamöter.

Flera remissinstanser som yttrat sig över utredningens förslag i denna del framhåller det väsentliga i att det medborgerliga inflytandet över skatteförvaltningen stärks och fördjupas. Med hänvisning till den pågående remissbehandlingen av verksledningskommitténs betänkande (SOU 1985:40) Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning avstår emellertid bl. a. riksåklagaren, rikspolisstyrelsen, domstolsverket och statskontoret från att ta ställning till utredningens förslag om en utvidgning av ansvarsområdet för riksskatteverkets styrelse. Domstolsverket framhåller att man inte har någon erinran mot utredningens förslag beträffande riksskatteverkets styrelse, men finner det naturligt att frågan avgörs först efter det att verksledningskommitténs tankegångar blivit ytterligare belysta i en remissomgång. Detta bör dock inte enligt domstolsverkets mening utgöra hinder mot att nu genomföra utredningens förslag till organisationsstruktur.

Även utredningens förslag att inrätta en styrelse på varje länskattemyndighet behandlas av flertalet remissinstanser. Det gäller främst frågan i vilka former lekmanamedverkan bör ske, styrelser eller rådgivande organ. Bl. a. domstolsverket, riksrevisionsverket och riksskatteverket ställer frågan om det inte är mest lämpligt att till länskattemyndigheterna knyta ett rådgivande organ. Riksrevisionsverket befarar vidare att utredningens förslag innebär en risk för dubbla styrlinjer. Enligt verkets uppfattning torde en rådgivande förtroendemannadelegation med rätt att yttra sig i bestämda frågor bättre tillgodose kraven på lekmannainflytande. Domstolsverket konstaterar att länskattemyndigheterna enligt utredningens förslag får en renodlat operativ funktion, varför det knappast skapas utrymme för meningsfulla insatser av en styrelse. LO, TCO och Landstingsförbundet, kammarrätten i Sundsvall samt flertalet skattechefer förordar eller förklarar sig kunna godta utredningens förslag. Några remissinstanser har framfört att ledamöterna i länskattemyndighetens styrelse skall utses enligt samma grunder som nu gäller för val av länsstyrelsens styrelseledamöter. Man har också redovisat synpunkter på vilka som bör ingå i en styrelse.

För egen del får jag anföra följande. Utredningens förslag att utvidga ansvarsområdet för riksskatteverkets styrelse är utformat i enlighet med de intentioner verksledningskommittén redovisar i sitt nyligen avlämnade betänkande. Kommitténs förslag innebär emellertid att man först på försök skall ändra styrelsens arbetsuppgifter och ansvar hos vissa centrala myndigheter innan man beslutar att generellt genomföra reformen. Förslaget är f. n. under remissbehandling. Jag anser att resultatet av remissbehandling-

en och en eventuell försöksverksamhet bör avvaktas innan man ändrar arbetsuppgifter och ansvarsområde för riksskatteverkets styrelse.

När det gäller de nybildade länsskattemyndigheterna vill jag först framhålla att frågor angående verksamheten inom de nuvarande skatteavdelningarna — bl. a. på grund av skattechefsinstitutet — nästan inte alls behandlats av länsstyrelsernas styrelser. Styrelsens insyn i och inflytande över denna verksamhet har följaktligen varit mycket begränsad. Jag anser i likhet med utredningen och flertalet remissinstanser att länsskattemyndigheterna skall tillföras ett ökat medborgerligt inflytande genom lekmän. Frågan gäller endast under vilka former detta bör ske. Utredningen föreslår att myndigheterna skall ledas av en styrelse där lekmän ingår. Remissinstanserna redovisar olika uppfattningar i frågan.

En av grundtankarna i mitt organisationsförslag är att man på ett bättre sätt än hittills skall kunna tillgodose kravet på ett enhetligt uppträdande i beskattningsverksamheten. Förslaget innebär att länsskattemyndigheternas verksamhet får en något mera operativ inriktning än tidigare. Uppdraget att leda verksamheten i länet medför emellertid att det ändå kommer att finnas väsentliga uppgifter av ledningskaraktär. På grund härav delar jag den bedömning som utredningen gör och föreslår att länsskattemyndigheterna skall ledas av styrelser där lekmän deltar i besluten.

Någon risk för att denna lösning skall medföra olägenheter i form av dubbla styrinjer anser jag inte föreligga med hänsyn till den fördelning av ledningsansvaret i organisationen som jag föreslagit. Jag vill i sammanhanget erinra om att beslutanderätten i författningsfrågor i fortsättningen skall ligga hos riksskatteverket. Ärenden av denna art torde i framtiden för länsskattemyndigheternas del endast uppkomma genom att riksskatteverket genom s. k. underremisser hör länsskattemyndigheter. Sammanfattningsvis anser jag att länsskattemyndighetens styrelse skall besluta i ärenden angående viktigare frågor om organisation och arbetsformer, anslagsfrågor och andra väsentliga ekonomiska frågor samt andra frågor som myndighetschefen hänskjuter till styrelsen. Jag vill här understryka att jag inte anser det lämpligt att man i styrelsen diskuterar enskilda ärenden utan i stället ägnar sig åt frågor av principiell betydelse.

Det mest väsentliga i styrelsens verksamhet är emellertid att tillgodose allmänhetens berättigade krav på insyn i verksamheten. Jag anser därför att det är av stor betydelse att länsskattemyndigheternas styrelser ges rätt till en allmän information om verksamheten i stort inom länen. Jag tänker då främst på myndigheternas utåtriktade verksamhet dvs. myndigheternas förhållande till enskilda, företag och till andra myndigheter. Informationen kan exempelvis avse kontrollverksamhetens inriktning och utformning, resultatet av denna verksamhet samt hur myndigheterna fullgör sina serviceskyldigheter m. m. Styrelsen bör i instruktionen alltså tillförsäkras rätten att erhålla information i viktigare frågor om planläggning och genomförande av åtgärder inom myndighetens verksamhetsområde samt resultatet av åtgärderna jämte andra väsentliga frågor.

Myndighetens chef bör, såsom ytterst ansvarig för verksamheten, ingå i styrelsen. Sett mot bakgrund av att regeringen utser styrelsemedlemmarna

i riksskatteverket bedömer jag det som lämpligt att ledamöterna i länsskattemyndigheternas styrelser utses på samma sätt.

Olika remissinstanser har framfört att vissa befattningshavare vid såväl länsstyrelse som lokal skattemyndighet borde ingå i länsskattemyndigheternas styrelser. Jag vill här endast betona att det gäller att skapa ett forum för medborgerligt inflytande över länsskattemyndigheten och dess ledning genom lekmän och inte ett expertorgan. I den mån ärendena rör de lokala skattemyndigheterna bör företrädare för dessa myndigheter alltid kunna närvara vid styrelsens sammanträden.

2.4.2 Administrationen av länsskattemyndigheten

Utredningen konstaterar att dess förslag medför att länsskattemyndigheten måste tillföras administrativa resurser. Utredningen förutsätter att länsskattemyndigheten förses med en administrativ funktion men tar inte närmare ställning till dess omfattning eller ställning inom länsskattemyndigheten. Utredningen anför att bl. a. dessa frågor bör utredas län för län i samband med omorganisationen.

För egen del vill jag framhålla att länsskattemyndigheten skall ha tillgång till erforderliga egna administrativa resurser och självständigt avgöra sina administrativa ärenden. En annan lösning skulle strida mot tanken på en fristående skatteförvaltning. Detta medför att arbetsuppgifter som nu fullgörs inom länsstyrelserna kommer att flyttas till länsskattemyndigheterna. Förändringen medför också att länsskattemyndigheten måste tillföras administrativ personal samtidigt som länsstyrelsens personalbehov minskas. Den närmare beräkningen av hur de administrativa resurserna skall fördelas får göras i samband med genomförandet. Jag vill emellertid redan nu framhålla – vilket utredningen också har fört fram – att ett samarbete mellan länsstyrelserna och skatteförvaltningen bör kunna ske i vissa administrativa frågor. Hur detta samarbete skall organiseras får prövas län för län.

2.4.3 Vissa ärendegrupper

Utredningen konstaterar att verksamheten vad gäller beskattning, upphörd m. m. så gott som uteslutande är koncentrerad till enheterna inom skatteavdelningen. Själva omorganisationen som sådan bör därför inte innebära några stora olägenheter när det gäller att avgöra vilka ärenden som i fortsättningen skall handläggas på länsstyrelsen resp. länsskattemyndigheten. Fördelningen av vissa arbetsuppgifter kan emellertid behöva kommenteras något.

Arbetsuppgifterna i samband med de allmänna valen bör som utredningen föreslagit också i fortsättningen fullgöras av länsstyrelsen varvid länsskattemyndigheten bör bistå med erforderlig ADB-kapacitet m. m. I fråga om beskattningsmyndighet för vägtrafikskatt delar jag utredningens bedömning. Länsstyrelsen bör därför även fortsättningsvis besluta i alla frågor som rör vägtrafikbeskattningen. Ärenden angående konkurser och ackord bör lämpligen handläggas och avgöras av länsskattemyndigheten.

2.4.4 Övrigt

Utredningen har i betänkandet behandlat frågor om administrativ styrning som t. ex. anslagsframställningar och tillsättning av vissa tjänster m. m. Det ankommer på regeringen att fatta beslut i dessa frågor. Mot bakgrund av mitt förslag till ny organisation för skatteförvaltningen finns det emellertid anledning att något belysa dessa frågor.

Utredningen föreslår att riksskatteverket skall avge anslagsframställning till regeringen för hela skatteförvaltningen bl. a. baserad på de förslag som länskattemyndigheterna upprättat för sig och de lokala skattemyndigheterna i länet.

Jag delar utredningens uppfattning. Som jag tidigare framhållit är det av vikt att kunna få en samlad bild av resursernas omfattning och användning inom skatteförvaltningen. Samtidigt undviks det merarbete som den nuvarande hanteringen av riksskatteverkets, skatteavdelningarnas och de lokala skattemyndigheternas anslagsframställningar medför. Till grund för anslagsframställningen bör ligga de planerings- och budgetunderlag som länskattemyndigheterna upprättar dels för egen del, dels för de lokala skattemyndigheterna i länet.

Utredningen framhåller vidare betydelsen av att riksskatteverket och länskattemyndigheternas ledningsuppdrag också kombineras med inflytande över personalpolitiken i vid bemärkelse. Utredningen föreslår mot bakgrund av det pågående delegeringsarbetet inom regeringskansliet i huvudsak att tjänster som enhetschefer vid länskattemyndighet och som chef för lokal skattemyndighet skall tillsättas av riksskatteverket medan andra tjänster inom skatteförvaltningen i länen i huvudsak bör tillsättas av länskattemyndigheterna. Tjänst som chef för länskattemyndighet föreslås tillsättas av regeringen.

Jag har tidigare framhållit att fördelningen av ledningsansvaret bör förenas med befogenheter i bl. a. personaladministrativa frågor. Utredningen utgår från denna fördelningsprincip. Förslaget överensstämmer också med det nyssnämnda delegeringsarbetet. Jag ställer mig därför bakom förslaget i stort. Frågan om den närmare avgränsningen av vilka tjänster som riksskatteverket resp. länskattemyndigheten och de lokala skattemyndigheterna skall få tillsätta bör bli föremål för närmare överväganden i samband med genomförandet av omorganisationen.

Utredningen tar även upp en fråga om personaldispositionen inom länen och föreslår att tjänsteman vid lokal skattemyndighet skall kunna förordnas att tjänstgöra vid länskattemyndighet eller vid annan lokal skattemyndighet i länet och att tjänsteman vid länskattemyndigheten skall kunna förordnas tjänstgöra vid lokal skattemyndighet. Jag ställer mig i princip bakom förslaget. Det måste emellertid som utredningen påpekar här vara fråga om att lösa tillfälliga vakanser och liknande.

2.4.5 Genomförandefrågor

Omorganisationen skall enligt min mening genomföras snarast. Någon anledning att avvakta annat utredningsarbete eller någon försöksverksamhet på länsplanet finns inte. Den av utredningen föreslagna tidpunkten är väl avvägd.

Utredningen föreslår att en organisationskommitté tillkallas för att utreda och lämna förslag beträffande de administrativa funktionerna vid länskattemyndigheterna m. fl. frågor som sammanhänger med genomförandet av utredningens förslag. Även jag finner detta förfarande ändamålsenligt. Jag avser att föreslå regeringen att en kommitté tillkallas för att lämna förslag till den närmare utformningen av länskattemyndigheternas organisation m. m. samt att i övrigt förbereda omorganisationen.

De kostnadsmissiga konsekvenserna av mina förslag gäller framför allt de administrativa funktionerna vid länskattemyndigheterna. Dubbleringen på länsplanet av vissa icke delbara funktioner, främst chefsuppgifter, kan komma att kräva ett mindre resurstillskott även om man beaktar resursöverföringen från länsstyrelsens administrativa enhet. Detta torde gälla i vart fall i de mindre länen. Å andra sidan kan arbetet med anslags- och budgetfrågor rationaliseras i en sammanhållen skatteförvaltning. Även lekmanamedverkan i länskattemyndighetens styrelse innebär en mindre kostnadsökning. Kommittén bör ges i uppdrag att närmare belysa kostnadskonsekvenserna. Med hänsyn till förvaltningens storlek och de rationaliseringsvinster och möjligheter till omprioriteringar som jag påräknar i en sammanhållen skatteförvaltning samt det minskade resursbehovet vid de administrativa enheterna hos länsstyrelserna, bör enligt min mening reformen långsiktigt rymmas inom befintliga kostnadsramar.

3 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen dels föreslår riksdagen att godkänna vad jag föreslagit i fråga om

1. bildandet av länskattemyndigheter den 1 januari 1987
2. riksskatteverkets och länskattemyndigheternas ledningsuppdrag
3. skattechefsinstitutet m. m.

dels bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag i övrigt har anfört om en omorganisation av skatteförvaltningen.

4 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen vad föredraganden har anfört för den åtgärd och det ändamål som föredraganden har hemställt om.

SOU 1985:20

**Till statsrådet och chefen för
finansdepartementet**

Den 7 juni 1984 bemyndigade regeringen chefen för finansdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda skatteförvaltningens organisation och styrfunktioner.

Som utredningsman tillkallades riksdagsledamoten Egon Jacobsson.

Till sakkunniga förordnades den 28 juni 1984 departementsrådet Arne Bækkevold, överdirektören Lennart Grufberg, länsråden Lars Johanson och Karl-Erik Nord, fögderichefen Stig Lundin, den 1 september 1984 departementsrådet Ulf Henricsson, den 11 oktober 1984 taxeringsinspektören Desiree Stålvant och ombudsmannen Johan Tengblad.

Till experter förordnades den 28 juni 1984 kammarättsfiskalen Ulla Warolén och den 1 september 1984 avdelningsdirektören Per Stenbeck.

Som sekreterare förordnades den 10 augusti 1984 kammarrättsassessorn Vilhelm Andersson och den 5 september 1984 avdelningsdirektören Kerstin Tollerz. Från den 1 januari 1985 har Stenbeck arbetat i utredningens sekretariat.

Prop. 1985/86:55

Utredningen, som har antagit namnet skatteförvaltningsutredningen, får härmed överlämna sitt betänkande Sammanhållen skatteförvaltning.

Särskilt yttrande har avgetts av den sakkunnige Ulf Henricsson.

Stockholm i juni 1985

Egon Jacobsson

/Vilhelm Andersson

Kerstin Tollerz

INNEHÅLL

FÖRKORTNINGAR.....	9
SAMMANFATTNING.....	11
FÖRFATTNINGSFÖRSLAG.....	15
I BAKGRUND M.M.	59
1 UTREDNINGSUPPDRAGET.....	59
1.1 Utredningsarbetet.....	60
2 HISTORIK.....	61
2.1 Inledande synpunkter.....	61
2.2 Skatteförvaltningens organisation.....	61
2.3 Skattechefsinstitutet.....	68
3 NUVARANDE SKATTEADMINISTRATION I HUVUDDRAG.....	77
3.1 Departementstillhörigheten m.m.....	77
3.2 Centrala myndigheter.....	78
3.3 Riksskatteverket.....	78
3.4 Länsstyrelsen.....	80
3.4.1 Länsstyrelsens skatteavdelning.....	82
3.5 Lokala skattemyndigheten.....	85
3.6 Taxeringsnämnden.....	86
4 SKATTEFÖRVALTNINGEN I DANMARK, NORGE OCH FINLAND.....	87
4.1 Danmark.....	87
4.2 Norge.....	91
4.3 Finland.....	95
5 VISSA ANDRA MYNDIGHETER MED CENTRALA, REGIONALA OCH LOKALA ORGAN.....	101
5.1 Åklagarorganisationen.....	101
5.2 Arbetsmarknadsverket.....	103
5.3 Tullverket.....	105
II ORGANISATIONSSTRUKTUR	109
6 PROBLEM I NUVARANDE ORGANISATION.....	109
7 KRAV PÅ EN NY ORGANISATION.....	117

8	FÖRSLAG TILL ORGANISATIONSTRUKTUR.....	123
8.1	Ett enhetligt huvudmannaskap.....	123
8.2	Lekmannamedverkan.....	124
8.3	Riksskatteverkets roll och ställning.....	124
8.4	Fristående länskattemyndigheter.....	126
8.5	Lokala skattemyndighetens ställning.....	128
8.6	Länskattemyndigheten och lokal skattemyndighet..	130
8.7	De lokala skattemyndigheterna.....	131
8.8	Administrativ styrning i skatteförvaltningen.....	131
III	<u>NÄRMARE OM LEKMANNAMEDVERKAN</u>	141
9	ALLMÄNT OM MOTIVEN FÖR LEKMANNAMEDVERKAN INOM FÖRVALTNINGEN.....	141
9.1	Allmänt om lekmanstyrelsers kompetens m.m.....	144
9.1.1	Tillkomsten av styrelser på central och regional nivå inom skatteförvaltningen m.m.....	144
9.1.1.1	Riksskatteverket.....	145
9.1.1.2	Länsstyrelsen.....	147
9.2	Pågående utredning m.m.....	152
9.3	Överväganden och förslag.....	159
9.3.1	Behovet av lekmanainflytande inom skatteförvalt- ningen.....	159
9.3.2	Lekmannamedverkan i riksskatteverket.....	161
9.3.3	Lekmanainflytande inom den regionala skatteför- valtningen.....	164
IV	<u>NÄRMARE OM LEDNING OCH SAMORDNING</u>	169
10	ENHETLIG RÄTTSTILLÄMPNING.....	169
10.1	Bakgrund.....	169
10.2	Överväganden och förslag.....	177
11	LEDNINGEN AV VERKSAMHETEN M.M.....	181
11.1	Taxeringsverksamheten.....	182
11.1.1	Överväganden och förslag.....	184
11.2	Uppbördsverksamheten.....	185
11.2.1	Överväganden och förslag.....	189
11.3	Mervärdebeskattningen.....	190
11.3.1	Överväganden och förslag.....	192
11.4	Kontrollverksamheten.....	193
11.4.1	Överväganden och förslag.....	196
11.5	Processverksamheten.....	197
11.5.1	Processverksamheten på länsnivå.....	198
11.5.1.1	Överväganden och förslag.....	209
11.5.2	Processverksamheten på central nivå.....	214
11.5.2.1	Överväganden och förslag.....	218
11.6	ADB-verksamheten.....	221
11.6.1	Överväganden och förslag.....	223

V	VISSA FRÅGOR OM ARBETSFÖRDELNING INOM SKATTEFÖR- VALTNINGEN	225
12	RIKSSKATTEVERKETS BESKATTNINGSFUNKTIONER.....	227
13	ARBETSFÖRDELNINGEN INOM LÄNEN.....	229
VI	KONSEKVENSER AV DEN FÖRESLAGNA ORGANISATIONSFÖR- ÄNDRINGEN M.M.	233
14	ORGANISATORISKA KONSEKVENSER	235
14.1	Riksskatteverket.....	235
14.2	Länsskattemyndigheten.....	235
15	LÄNSSKATTEMYNDIGHETEN OCH LÄNSSTYRELSEN.....	239
15.1	Administrativ samverkan.....	239
15.2	Dataenheten och länsstyrelsen.....	240
15.3	Samverkan mellan länsstyrelsen och länsskattemyn- digheten m.m.....	240
15.3.1	Allmänt om samverkan.....	241
15.3.2	Vissa ärendegrupper.....	244
16	KRONOFOGDEMYNDIGHETEN.....	251
VII	GENOMFÖRANDE OCH KOSTNADER	257
	FÖRFATTNINGSKOMMENTAR.....	259
	SÄRSKILT YTTRANDE.....	263
	BILAGOR	
Bilaga 1	Direktiven.....	267
Bilaga 2	Studie av vissa administrativa frågor i E-län.	273
Bilaga 3	Förteckning över författningar som berörs av organisationsförändringen.....	295

FÖRKORTNINGAR

AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen
AO	Allmänt ombud
AUL	Lagen (1982:1006) om avdrags- och uppgiftsskyldighet beträffande vissa uppdragsersättningar
B	Budgetdepartementet
CFU	Centrala folkbokförings- och uppborädsnämnden
DS	Departementsserie
EKO-	
kommission	Kommissionen mot ekonomisk brottslighet (Ju 1982:05)
Fi	Finansdepartementet
FTL	Fastighetstaxeringslagen (1979:1152)
GTS	Generaltullstyrelsen
JK	Justitiekanslern
Ju	Justitiedepartementet
KFM	Kronofogdemyndigheten
KL	Kommunalskattelagen (1928:370)
Kn	Kommundepartementet
Ku	Konstitutionsutskottet
LSM	Lokal skattemyndighet
LST	Länsstyrelsen
ML	Lagen (1968:430) om mervärdeskatt
MF	Förordningen (1968:431) om mervärdeskatt
MKSR	Mellankommunala skatterätten
PGI	Pensionsgrundande inkomst
Prop	Proposition
REX	Redovisningssystem för exekutionsväsendet
RF	Regeringsreformen
RN	Riksskattenämnden
RS	Rationalisering av skatteadministrationen
Rskr	Riksdagsskrivelse
RSV	Riksskatteverket
RÅ	Riksåklagaren
SB	Statsrådsberedningen
SFK	Skatteförenklingskommittén (B 1982:03)
SFS	Svensk författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
TF	Taxeringsförordningen (1957:513)
TI	Taxeringsintendent
TL	Taxeringslagen (1956:623)

TN	Taxeringsnämnd
TO	Taxeringsnämndens ordförande
UBL	Uppbördslagen (1953:272)
UBF	Uppbördsförordningen (1967:626)
USAL	Lagen om uppbörd av sociala avgifter från arbetsgivare (1984:668)
USS	Utredning om säkerhetsåtgärder m.m. i skatteprocessen (Fi 1973:01)
ÖBO	Översyn av besvärsorganisationen (RSV rapport juni 1981 Förenkla taxeringsprocessen!)

SAMMANFATTNING

Utredningen lägger i betänkandet fram förslag som syftar till en sammanhållen skatteförvaltning. Målsättningen har varit att skapa en enkel och rak organisation med klara och enhetliga ansvars- och befogenhetsförhållanden. För utredningen har det också varit väsentligt att förbättra förutsättningarna för statsmakterna att samlat kunna överblicka och styra förvaltningen. Det demokratiska inflytandet över och insynen i skatteförvaltningen föreslås förstärkas, bland annat i syfte att få en god medborgerlig förankring av verksamheten.

Utredningen föreslår i organisatoriskt avseende att länsstyrelsernas nuvarande skatteavdelningar - i Stockholms län taxeringsavdelningen samt den administrativa avdelningens uppbörds- och dataenheter - bryts ut ur länsstyrelseorganisationen och bildar fristående myndigheter, en i varje län. Länsstyrelsens nuvarande uppdrag att vara chefsmyndighet för de lokala skattemyndigheterna i länet överflyttas på länskattemyndigheten. Genom förslaget blir det möjligt att lägga hela skatteförvaltningen inom finansdepartementets ansvarsområde.

I den nya organisationen bör RSV ges ledningsrollen. Utredningen föreslår att detta uppdrag läggs fast i verkets instruktion och i de lagar som styr förvaltningens verksamhet. I ledningsuppdraget ligger att leda, planera, samordna och följa upp verksamheten. Under RSV föreslås länsskattemyndigheterna få motsvarande uppdrag inom sina verksamhetsområden.

Enligt utredningens mening bör de administrativa befogenheterna fördelas med utgångspunkt i fördelningen av ledningsansvaret. Vidare är det av vikt att statsmakterna tillhandahålls en samlad bild av resursernas omfattning och användning. Utredningen föreslår bl.a. att RSV får till uppdrag att avge anslagsframställning för hela skatteförvaltningen. Länskattemyndigheten föreslås lämna förslag till egen utgiftsstat och utgiftsstat för länets lokala skattemyndigheter till RSV. I fråga om tjänstetillsättningar föreslår utredningen i huvudsak att RSV - efter delegation från regeringen - får till uppgift att tillsätta tjänster som enhetschef vid länskattemyndighet och fögderichef. RSV föreslås lämna förslag till regeringen på tjänst som chef för länsskattemyndighet.

Mot bakgrund av denna grundläggande organisationsstruktur och befogenhetsfördelning har utredningen övervägt frågan om ett förstärkt medborgerligt inflytande över skatteförvaltningen. Utredningen har därvid samarbetat med verksledningskommittén. Utredningen föreslår att RSV:s styrelse ges ansvaret för verkets hela verksamhet. Undantagna blir endast de ärenden som prövas i särskild ordning, dvs. ärenden som avgörs av nämnden för rättsärenden, sjömansskattenämnden och forskarskattenämnden. Förslaget innebär att verkschefens ansvar flyttas till styrelsen. Generaldirektören och överdirektören bör dock ex officio ingå i styrelsen som ledamöter. Utred-

ningen föreslår vidare att den nya länsskattemyndigheten förses med en styrelse. Länsskattemyndighetens styrelse föreslås bestå av sju ledamöter, som utses av regeringen. Länsskattemyndighetens chef bör ingå i styrelsen. En av ledamöterna skall vara ordförande. Denne bör äga sakområdeskunnande. Styrelsen föreslås få uppgifter av traditionellt slag, såsom att handha viktigare författningsfrågor, viktigare frågor om organisation och arbetsformer, anslagsfrågor m.m. Ansvaret för länsskattemyndighetens verksamhet skall i första hand åvila myndighetschefen.

Kravet på likformighet och rättvisa vid taxering är grundläggande. För att säkerställa ett mera enhetligt uppträdande från förvaltningens sida föreslår utredningen att de rekommendationer i tolknings- och tillämpningsfrågor som skattecheferna nu självständigt lämnar granskare och taxeringsnämnder (i de s.k. skattechefsmeddelandena) skall fastställas av RSV.

Verksamheten i länets skatteförvaltning skall, som tidigare angetts, ledas av länsskattemyndigheten. Det nuvarande skattechefsinstitutet föreslås upphöra och de särskilda skattechefsuppgifterna övertas av länsskattemyndigheten inom ramen för ett normalt myndighetsansvar. De lokala skattemyndigheterna får oförändrade arbetsuppgifter inom sitt verksamhetsområde. Nuvarande oklarheter - särskilt vad gäller ansvar och befogenheter - i förhållandet till chefsmyndigheten undanröjs.

För att möjliggöra en effektiv ledning och samordning av kontroll- och processverksamheten inom länsskattemyndigheten föreslår utredningen att länsskattemyndigheten övertar skat-

techefens uppgift att bevaka det allmännas rätt i taxeringsfrågor. I processhänseende betonas de starka sambanden mellan processföringen och andra delar av beskattningsverksamheten, inte minst kontrollverksamheten, samt RSV:s planerande och samordnande roll.

De lämnade förslagen innebär att såväl RSV som länsskattemyndigheten i viss mån måste anpassa sin inre organisation till den nya lednings- och samordningsfunktionen. Utredningen föreslår inte någon förändring av arbetsuppgifternas fördelning inom skatteförvaltningen eller av organisationen utöver skiljandet av skatteavdelningen från länsstyrelsen.

Bildandet av länsskattemyndigheter medför emellertid att frågan om länsskattemyndighetens internadministration måste övervägas. Enligt utredningens mening bör en utgångspunkt vara att skatteförvaltningen skall ha en helt egen - från länsstyrelsen avskild - internadministration. Vid ett genomförande får detta effekter bl.a. på länsstyrelsens administrativa enhet. Möjligheter till administrativ samverkan bör tas till vara när det framstår som ändamålsenligt och rationellt. Dessa och andra frågor av genomförandekaraktär måste studeras län för län. Utredningen föreslår därför att regeringen snarast tillsätter en organisationskommitté med uppgift att lämna detaljförslag i dessa hänseenden.

Genomförande föreslås ske den 1 januari 1987. Enligt utredningen ryms kostnaderna för förslaget inom nuvarande medelstillsättning.

FÖRFATTNINGSFÖRSLAG

- 1 Förslag till
Lag om ändring i taxeringslagen (1956:623)

Härigenom föreskrivs i fråga om taxeringslagen (1956:623)¹
dels att 18 § skall upphöra att gälla,

dels att i 6-10, 12 och 13 §§, 16 § 4 mom., 35 §, 37 §
2 mom., 50 § 2 mom., 61 § 1 mom., 72 a § och 129 § 2-3 mom.
ordet "länsstyrelse" i olika böjningsformer skall bytas ut
mot "länsskattemyndighet" i motsvarande form,

dels att i 15 och 26 §§, 31 § 3 mom., 33 §, 37 § 2 mom.,
42 § 1 och 4 mom., 46 §, 56 § 3 mom., 109 och 124 §§ ordet
"skattechef" i olika böjningsformer skall bytas ut mot
"länsskattemyndighet" i motsvarande form,

dels att i 74 och 96 §§, 101 § 1-3 mom., 102, 115, 116 m,
116 n och 116 o §§ ordet "taxeringsintendent" i olika
böjningsformer skall bytas ut mot "länsskattemyndighet" i
motsvarande form,

dels att 3 och 14 §§, 43 § 5 mom., 51, 53 och 57 §§, 61 §
2 mom., 67, 76 och 106 §§ samt 129 § 5 mom. skall ha nedan
angivna lydelse

¹ Lagen omtryckt 1971:399. Senaste lydelse av lagens rubrik
1974:773.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse3 §²

Med skattechef avses i denna lag chefen för länsstyrelsens skatteavdelning eller, i Stockholms län, chefen för länsstyrelsens taxeringsavdelning, samt, såvitt avser mål som skall prövas av den mellankommunala skatterätten, allmänna ombudet för mellankommunala mål. Under benämningen taxeringsintendent inbegrips, förutom nämnda tjänstemän samt chef för besvärshenhet och taxeringsintendent, även den, åt vilken uppdragits att i sin tjänst utföra göromål som ankommer på taxeringsintendent eller på allmänna ombudet för mellankommunala mål.

Om icke annat föreskrivs, får skattechefen uppdraga åt chef för taxeringsenhet, revisionsenhet eller besvärshenhet att fullgöra uppgift som ankommer på honom enligt denna lag. I Stockholms län får skattechefen även lämna sådant uppdrag åt sin ställ-

Länsskattemyndigheten får lämna kvalificerad tjänsteman vid lokal skattemyndighet i uppdrag att meddela beslut om taxeringsrevision.

Chef för länsskattemyndighet samt chef för taxeringsenhet, revisionsenhet och besvärshenhet är i sin tjänst granskningsledare enligt bevissäkringslagen (1975: 1027) för skatte- och avgiftsprocessen. Annan kvalificerad tjänsteman vid länsskattemyndighet eller lokal skattemyndighet kan av länsskattemyndigheten särskilt förordnas till granskningsledare. Med chef för taxeringsenhet, revisionsenhet eller besvärshenhet likställs enligt denna lag chef för sektion vid sådan enhet i Stockholms län, Malmöhus län samt Göteborgs och Bohus län.

Allmänna ombudet för mellankommunala mål har, såvitt avser mål som skall prövas av den mellankommunala skatte

² Senaste lydelse 1978:316.

Nuvarande lydelse

företrädare. Uppdrag att meddela beslut om taxeringsrevision får lämnas även åt annan kvalificerad tjänsteman vid länsstyrelsens skatteavdelning eller hos lokal skattemyndighet. Sådan tjänsteman är dock granskningsledare enligt bevissäkringslagen (1975:1027) för skatte- och avgiftsprocessen endast om skattechefen särskilt har förordnat honom därtill. Med chef för taxeringsenhet, revisionsenhet eller besvär-enhet likställs enligt denna lag chef för sektion vid sådan enhet i Stockholms län, Malmöhus län samt Göteborgs och Bohus län.

Bestämmelse om länsstyrelse skall såvitt angår den mellankommunala skatterätten gälla riksskatteverket.

Regeringen får förordna tjänsteman hos riksskatteverket att såsom taxeringsintendent föra talan i visst mål eller viss grupp av mål enligt denna lag.

Tjänsteman hos riksskatteverket har, i den mån verket så förordnar, samma befogen-

Föreslagen lydelse

rätten, samma befogenheter och skyldigheter som läns-skattemyndighet.

Bestämmelse om läns-skatte-myndighet skall, såvitt angår den mellankommunala skatterätten gälla riksskatteverket.

Regeringen får förordna tjänsteman hos riksskatteverket att föra talan i visst mål eller viss grupp av mål enligt denna lag.

Tjänsteman hos riksskatteverket har, i den mån verket så förordnat, samma befogenheter och skyldigheter som läns-skattemyndighet enligt 14 § andra och tredje styckena, 46, 51 och 53 §§, 56 § 3 mom., 61 § 2 mom., 67, 109 och 124 §§.

Nuvarande lydelse

het och skyldighet som skattechef eller taxeringsintendent enligt 14, 46, 51 och 53 §§, 56 § 3 mom., 57 §, 61 § 2 mom., 67, 109 och 124 §§.

Föreslagen lydelse

14 §³

Skattechefen skall bevaka det allmännas rätt i taxeringsfrågor och verka för att taxeringarna blir likformiga och rättvisa. Han leder och ansvarar för deklarationsgranskningen och annan kontroll vid taxeringen. Han skall även ansvara för att taxeringarna granskas i erforderlig omfattning, varvid särskilt skall uppmärksammas ojämnheter mellan olika taxeringsdistrikt.

Skatteförvaltningens verksamhet enligt denna lag leds av riksskatteverket.

Riksskatteverket skall genom råd och rekommendationer främja en riktig och enhetlig tillämpning av denna lag och av de skatteförfattningar enligt vilka taxering verkställs på sätt i denna lag sägs.

Länsskattemyndigheten leder verksamheten i länet. Myndigheten bevakar det allmännas rätt i taxeringsfrågor och verkar för att taxeringarna blir likformiga och rättvisa.

³ Senaste lydelse 1978:316.

Nuvarande lydelse

Skattechefen får anlita sakkunnig för utredning av taxeringsfråga, som kräver särskild sakkunskap.

Om det behövs, får skattechefen kalla ordförande eller annan ledamot av taxeringsnämnd i länet för att av denne erhålla upplysningar.

Föreslagen lydelse

Länsskattemyndigheten får anlita sakkunnig för utredning av taxeringsfråga som kräver särskild sakkunskap.

Om det behövs, får läns-
skattemyndigheten kalla ordförande eller annan ledamot av taxeringsnämnd i länet för att av denne erhålla upplysningar.

18 §⁴

Riksskatteverket skall genom råd och anvisningar främja en riktig och enhetlig tillämpning av denna lag och av de skatteförfattningar, enligt vilka taxering verkställs på sätt i denna lag sägs.

⁴ Senaste lydelse 1970:913.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

43 §

5 mom.⁵ Chef för taxeringsenhet, revisionsenhet eller lokal skattemyndighet samt taxeringsintendent eller, efter hans förordnande, honom underställd tjänsteman är berättigad att hos den, som har mottagit uppgifter som i 1 mom. sägs, för taxeringskontroll taga del av dessa uppgifter. Den hos vilken uppgifterna förvaras är därvid skyldig att lämna det biträde som erfordras för kontrollens genomförande.

5 mom. Länsskattemyndighet eller lokal skattemyndighet är berättigade att hos den, som har mottagit uppgifter som i 1 mom. sägs, för taxeringskontroll taga del av dessa uppgifter. Den hos vilken uppgifterna förvaras är därvid skyldig att lämna det biträde, som erfordras för kontrollens genomförande.

51 §⁶

Anmaning som avses i 22 § 2 mom., 24 § 2 mom., 31 § 2 mom., 33 och 36 §§, 39 § 1 mom. samt 45 § får utfärdas av chef för taxeringsenhet, revisionsenhet eller lokal skattemyndighet, taxeringsnämnd, taxeringsintendent samt tjänsteman som biträder taxeringsnämnden. Samma rätt

Anmaning som avses i 22 § 2 mom., 24 § 2 mom., 31 § 2 mom., 33 och 36 §§, 39 § 1 mom. samt 45 § får utfärdas av länsskattemyndighet, lokal skattemyndighet eller taxeringsnämnd samt tjänsteman som biträder taxeringsnämnden. Samma rätt tillkommer den, som verkställer taxe-

⁵ Senaste lydelse 1978:316.

⁶ Senaste lydelse 1983:1045.

Nuvarande lydelse

tillkommer den, som verkställer taxeringsrevision, dock att han icke får anmana någon att avlämna självdeklaration.

Anmaning som avses i 39 § 2 mom. utfärdas av skattechefen i det län, där den uppgiftsskyldige är bosatt eller, efter skattechefens förordnande, av annan tjänsteman.

I de fall som avses i 39 § 3 mom., 41 § samt 42 § 2 mom. får anmaning utfärdas av chef för taxeringsenhet, revisionsenhet eller lokal skattemyndighet, taxeringsintendent samt den som får meddela beslut om taxeringsrevision.

Föreslagen lydelse

ringsrevision, dock att han icke får anmana någon att avlämna självdeklaration.

Anmaning som avses i 39 § 2 mom. utfärdas av länsskattemyndigheten i det län där den uppgiftsskyldige är bosatt.

I de fall som avses i 39 § 3 mom., 41 §, 42 § 2 mom. samt 42 § 3 mom. andra stycket får anmaning utfärdas av länsskattemyndighet och lokal skattemyndighet.

53 §⁷

I anmaning, som utfärdas av chef för taxeringsenhet, revisionsenhet eller lokal skattemyndighet, taxeringsnämnd eller taxeringsintendent, får, utom i fall som i 31 § 2 mom. andra stycket sägs, vite föreläggas.

I anmaning som utfärdas av länsskattemyndighet, lokal skattemyndighet och taxeringsnämnd får, utom i fall som i 31 § 2 mom. andra stycket sägs, vite föreläggas.

⁷ Senaste lydelse 1978:316.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse57 §⁸

Beslut om taxeringsrevision meddelas av skattechefen eller tjänsteman som har erhållit uppdrag enligt 3 § andra stycket. Finner skattechefen taxeringsrevision böra verkställas i annat län, skall han framställa begäran därom hos skattechefen i det länet.

Finner taxeringsnämnd taxeringsrevision vara erforderlig, har nämnden att göra framställning därom till den som får meddela beslut om taxeringsrevision.

Taxeringsrevision skall verkställas av tjänsteman, som den, som får meddela beslut om revision, därtill förordnar. Taxeringsrevision får även uppdragas åt annan i bokföring och taxering sakkunnig person, som därtill har godkänts av länsstyrelsen.

Tjänsteman vid länsstyrelse

Beslut om taxeringsrevision meddelas av riksskatteverket, länsskattemyndighet eller tjänsteman som har erhållit uppdrag enligt 3 § första stycket. Finner länsskattemyndigheten taxeringsrevision böra verkställas i annat län, skall begäran härom framställas hos länsskattemyndigheten i det länet.

Finner taxeringsnämnd taxeringsrevision vara erforderlig har nämnden att göra framställning därom till den som får meddela beslut om taxeringsrevision.

Beslut om taxeringsrevision skall innehålla förordnande för viss tjänsteman att verkställa revisionen. Taxeringsrevision får även uppdragas åt annan i bokföring och taxering sakkunnig person, som därtill har godkänts av länsskattemyndigheten.

Tjänsteman vid länsskattemyndighet eller lokal skattemyndighet, som i taxerings-

⁸ Senaste lydelse 1978:316.

Nuvarande lydelse

eller lokal skattemyndighet, som i taxeringsnämnd har deltagit i slutlig handläggning av taxering, får utan hinder av 4 § första stycket 3 förvaltningslagen (1971:290) utföra taxeringsrevision rörande taxeringen om särskilda skäl föreligger. Detsamma gäller sådan tjänsteman som avses i 13 §.

Mot beslut om taxeringsrevision får talan ej föras.

Föreslagen lydelse

nämnd har deltagit i slutlig handläggning av taxering, får utan hinder av 4 § första stycket 3 förvaltningslagen (1971:1290) utföra taxeringsrevision rörande taxeringen om särskilda skäl föreligger. Detsamma gäller sådan tjänsteman som avses i 13 §.

Mot beslut om taxeringsrevision får talan ej föras.

61 §⁹

2 mom. Sammanträde med taxeringsnämnd skall hållas inom stängda dörrar.

Föredragande tjänsteman och suppleant som ej har trätt i ledamots ställe får deltaga i nämndens överläggningar men ej i dess beslut.

Ar den som har verkställt taxeringsrevision ej tillika föredragande får han företräda inför nämnden för att lämna upplysningar i ärende.

Skattechefen eller tjänsteman, som han har beordrat, får närvara vid sammanträde med taxeringsnämnd, dock ej vid nämndens överläggningar.

Tjänsteman vid länsskattemyndigheten får närvara vid sammanträde med taxeringsnämnd, dock ej vid nämndens överläggningar.

⁹ Senaste lydelse av 2 mom. 1978:316.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse67 §¹⁰

Omräkning av inkomst på grund av 43 § 1 mom. kommunalskattelagen (1928:370) eller taxering till kommunal inkomstskatt på grund av 57 § 3 mom. samma lag får inte verkställas av taxeringsnämnd. Anser nämnden att sådan åtgärd bör vidtas skall skriftlig anmälan härom göras till skattechefen. Denne får göra framställning hos länsrätten. I förekommande fall skan han överlämna anmälan till allmänna ombudet för mellankommunala mål för framställning hos den mellankommunala skatterätten och samtidigt underrätta skattechefen i annat län, där den skattskyldige taxerats till kommunal inkomstskatt. Vad nu sagts gäller också i fråga om tillämpning av lagen (1980:865) mot skatteflykt.

Omräkning av inkomst på grund av 43 § 1 mom. kommunalskattelagen (1928:370) eller taxering till kommunal inkomstskatt på grund av 57 § 3 mom. samma lag får inte verkställas av taxeringsnämnd. Anser nämnden att sådan åtgärd bör vidtas skall skriftlig anmälan härom göras till länskattemyndigheten. Länskattemyndigheten får göra framställning hos länsrätten. I förekommande fall skall länskattemyndigheten överlämna anmälan till allmänna ombudet för mellankommunala mål för framställning hos den mellankommunala skatterätten och samtidigt underrätta länskattemyndigheten i annat län, där den skattskyldige taxerats till kommunal inkomstskatt. Vad nu sagts gäller också i fråga om tillämpning av lagen (1980:865) mot skatteflykt.

¹⁰Senaste lydelse 1980:867.

Nuvarande lydelse

Om handläggning av framställning enligt första stycket och om fullföljd av talan mot beslut i sådan fråga skall i tillämpliga delar gälla vad som är stadgat om besvär rörande taxering.

Föreslagen lydelse76 §¹¹

Besvär av skattskyldig skall ha inkommit före utgången av februari månad året efter taxeringsåret.

Kommuns besvär skall ha inkommit före utgången av maj månad året efter taxeringsåret.

Besvär av taxeringsintendent skall ha inkommit före utgången av juni månad året efter taxeringsåret. Han skall inom samma tid ha angivit yrkanden och grunder för besvärstalan, om ej med hänsyn till utredningens vidlyftighet eller andra synnerliga skäl länsrätten medgiver anstånd, dock längst intill utgången av september månad samma år.

Inkommer skattskyldigs besvär efter den i första stycket angivna tiden men

Besvär av länsskattemyndighet skall ha inkommit före utgången av juni månad året efter taxeringsåret. Myndigheten skall inom samma tid ha angivit yrkanden och grunder för besvärstalan, om ej med hänsyn till utredningens vidlyftighet eller andra synnerliga skäl länsrätten medgiver anstånd, dock längst intill utgången av september månad samma år.

Inkommer skattskyldigs besvär efter den i första stycket angivna tiden får

¹¹Senaste lydelse 1979:175.

Nuvarande lydelse

före utgången av juni månad året efter taxeringsåret, får länsrätten pröva besvären om taxeringsintendenten helt eller delvis biträder besvären i sak.

Har länsrätten avgjort besvär över viss skattskyldigs taxering får besvär ej anföras hos länsrätten rörande samma taxering.

Föreslagna lydelse

länsrätten pröva besvären om länsskattemyndigheten helt eller delvis biträder besvären i sak.

106 §12

Taxeringsintendent får inom den för honom gällande besvärstiden anföras besvär till den skattskyldiges förmån. Därvid har han samma behörighet som den skattskyldige.

Länsskattemyndigheten får inom den för myndigheten gällande besvärstiden anföras besvär till den skattskyldiges förmån. Därvid har myndigheten samma behörighet som den skattskyldige.

¹²Senaste lydelse 1971:399.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

129 §

5 mom.¹³ De ordförande och andra ledamöter i taxeringsnämnd som har inställt sig efter kallelse av skattechefen eller länsstyrelsen för att lämna upplysningar eller för överläggningar rörande taxeringsarbetet har rätt att för inställelsen få ersättning av statsmedel enligt bestämmelser som meddelas av regeringen.

5 mom.¹ De ordförande och andra ledamöter i taxeringsnämnd som har inställt sig efter kallelse av länsstatte-myndigheten för att lämna upplysningar eller för överläggningar rörande taxeringsarbetet har rätt att för inställelsen få ersättning av statsmedel enligt bestämmelser som meddelas av regeringen.

Denna lag träder i kraft den

¹³Senaste lydelse 1979:490.

2 Förslag till

Förordning om ändring i taxeringsförordningen (1957:513)¹

Härigenom föreskrivs i fråga om taxeringsförordningen (1957:513)

dels att 6 §, 15 § och 57 § 2 mom. skall upphöra att gälla

dels att i 3 och 3 a §§, 4 § 1-3 mom., 6, 7, 8, 8 a, 10 och 11 §§, 34 § 2 mom., 51 § 1 och 3 mom., 57 § 1 mom. och 58 § 1 mom. ordet "länsstyrelse" i olika böjningsformer skall bytas ut mot "länsskattemyndighet" i motsvarande form,

dels att i 17, 32 och 43 §§ ordet "skattechef" i olika böjningsformer skall bytas ut mot "länsskattemyndighet" i motsvarande form,

dels att 9, 14 och 16 §§ skall ha nedan angivna lydelse

¹ Senaste lydelsen av rubriken 1984:918.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse6 §²

Länsstyrelsen skall i den mån det inte ankommer på annan, meddela de föreskrifter som behövs angående lokal skattemyndighets medverkan i taxeringsarbetet i första instans.

9 §³

Handlingar som har tillhandahållits av en myndighet enligt 46 § tredje stycket taxeringslagen (1956:623) får granskas endast av skattechefen eller av den tjänsteman som har fått hans uppdrag. Skattechefen skall tillse att tjänstemannen väl lämpar sig för uppdraget och erinra honom om vikten av att föreskriven tystnadsplikt iakttas.

Handlingar som har tillhandahållits av en myndighet enligt 46 § tredje stycket taxeringslagen (1956:623) får granskas endast av chefen för länskattemyndigheten eller av den tjänsteman som har fått hans uppdrag. Därvid skall han tillse att tjänstemannen väl lämpar sig för uppdraget och erinra honom om vikten av att föreskriven tystnadsplikt iakttas.

² Senaste lydelse 1979:45.

³ Senaste lydelse 1981:146.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 §⁴

Skattechefen skall verka för samordning av revisioner och andra kontrollåtgärder som rör skatt, tull eller avgift.

Den som förordnar någon att utföra taxeringsrevision skall tillse att denne väl lämpar sig för uppdraget. Förordnandet skall vara skriftligt.

Den som skall utföra, biträda vid eller övervaka taxeringsrevision skall, innan han första gången utför sådant arbete, av skattechefen avfordras skriftlig försäkran att han noggrant skall iakttaga stadgad tystnadsplikt. Skattechefen skall, i den utsträckning anledning finns till det, erinra honom om denna skyldighet.

Den som skall utföra, biträda vid eller övervaka taxeringsrevision skall, innan han första gången utför sådant arbete, av länsskattemyndigheten avfordras skriftlig försäkran att han noggrant skall iakttaga stadgad tystnadsplikt. Myndigheten skall, i den utsträckning anledning finns till det, erinra honom om denna skyldighet.

⁴ Senaste lydelse 1979:45.

Nuvarande lydelse

Kassainventering får företagas av skattechefen eller efter dennes särskilda medgivande. Riksskatteverket får förordna tjänsteman hos verket att företaga kassainventering.

Föreslagen lydelse

Kassainventering får företagas av länsskattemyndighetens chef eller efter dennes särskilda medgivande. Riksskatteverket får förordna tjänsteman hos verket att företaga kassainventering.

15 §⁵

Riksskatteverket må, då så finnes lämpligt, till möte för överläggningar rörande taxeringsarbetet kalla skattechef eller annan tjänsteman vid länsstyrelsens skatteavdelning eller vid taxeringsavdelningen hos länsstyrelsen i Stockholms län.

16 §⁶

Skattechefen skall senast den 15 oktober varje år till riksskatteverket lämna förslag till anvisningar för följande års taxering. Verket skall utfärda sådana anvis-

Länsskattemyndigheten skall senast den 15 oktober varje år till riksskatteverket lämna förslag till riktlinjer för följande års taxering i länet. Verket skall

⁵ Senaste lydelse 1971:471.

⁶ Senaste lydelse 1979:45.

Nuvarande lydelse

ningar senast den 15 november. Skattechefen skall senast den 15 januari under taxeringsåret tillställa taxeringsnämnderna de anvisningar som har utfärdats för länet.

Föreslagen lydelse

utfärda sådana riktlinjer senast den 15 november. Länsskattemyndigheten skall senast den 15 januari under taxeringsåret tillställa taxeringsnämnderna de riktlinjer som har utfärdats för länet.

57 §⁷

2 mom. Skattechefen skall föra statistik för varje taxeringsdistrikt över antal fall, i vilka anmälan gjorts enligt 43 § första och andra styckena. Sammandrag av denna statistik skall upprättas på sätt riksskatteverket närmare föreskriver och för varje kalenderår senast den 1 mars påföljande år tillställas verket.

⁷ Senaste lydelse av 57 § 2 mom. 1976:801.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Skattechefen skall tillika i enlighet med de särskilda föreskrifter riksskatteverket äger meddela, dels fortlöpande giva verket del av resultatet och fortgången av sådan taxeringskontrollverksamhet, som kommit till stånd på initiativ av verket, dels för varje kalendermånad insända redogörelse för taxeringsrevisionsarbetet inom länet.

Denna lag träder i kraft den

3 Förslag till

Lag om ändring i fastighetstaxeringslagen (1979:1152)

Härigenom föreskrivs i fråga om fastighetstaxeringslagen (1979:1152)

dels att 17 kap. 1 § skall upphöra att gälla

dels att i 17 kap. 6, 8, 9, 11, 13-15 och 22 §§, 18 kap. 9 och 10 §§, 19 kap. 1 §, 25 kap. 4, 6 och 7 §§, 26 kap. 1 § och 28 kap. 12 § ordet "länsstyrelse" i olika böjningsformer skall bytas ut mot "länsstatemyndighet" i motsvarande form

dels att i 17 kap. 17, 20 och 21 §§, 18 kap. 28 §, 19 kap. 5 och 6 §§ samt 20 kap. 1 § ordet "skattechef" i olika böjningsformer skall bytas ut mot "länsstatemyndighet" i motsvarande form

dels att i 21 kap. 6 §, 22 kap. 3 § och 24 kap. 2 § ordet "taxeringsintendent" i olika böjningsformer skall bytas ut mot "länsstatemyndighet" i motsvarande form

dels att 17 kap. 19 och 24 §§, 18 kap. 22 och 24 §§, 20 kap. 4 §, 21 kap. 5 § och 29 kap. 2 § skall ha nedan angivna lydelse

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

17 kap. 1 §

Med skattechef avses i denna lag chefen för länsstyrelsens skatteavdelning eller, i Stockholms län, chefen för länsstyrelsens taxeringsavdelning.

Under benämningen taxeringsintendent inbegrips, förutom nämnda tjänstemän samt chef för besvärshenhet och taxeringsintendent, även den, åt vilken uppdragits att i sin tjänst utföra göromål som ankommer på taxeringsintendent.

Om inte annat föreskrivs, får skattechefen uppdra åt chef för taxeringsenhet eller besvärshenhet att fullgöra uppgift som ankommer på honom enligt denna lag. I Stockholms län får skattechefen även lämna sådant uppdrag åt sin ställföreträdare.

Med chef för taxeringsenhet eller besvärshenhet jämställs enligt denna lag chef för sektion vid sådan enhet i Stockholms län, Malmöhus samt Göteborgs och Bohus län.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 kap. 19 §

Skattechefen skall bevaka det allmännas rätt i fastighetstaxeringsfrågor och verka för att taxeringarna blir likformiga och rättvisa. Han leder och ansvarar för deklara- tionsgranskningen och annan kontroll vid fastighetstaxe- ringen. Han skall även ansvara för att taxeringarna granskas i den omfattning som behövs, varvid särskilt skall uppmärksammas ojämnheter mellan olika fastighetstaxe- ringsdistrikt.

Skatteförvaltningens verk- samhet enligt denna lag leds av riksskatteverket. Läns- skattemyndigheten leder verk- samheten i länet.

Länsskattemyndigheten beva- kar det allmännas rätt i fastighetstaxeringsfrågor och verkar för att taxeringarna blir likformiga och rättvisa.

17 kap. 24 §

Person, som skattechefen kallat med stöd av 20 § samt person, som kallats till instruktionssammanträde, som anordnats av riksskattever- ket, statens lantmäteriverk eller länsstyrelse får för inställelsen betalt av stats- medel enligt bestämmelser som meddelas av regeringen eller myndighet regeringen bestäm- mer.

Person, som kallats med stöd av 20 § samt person, som kallats till instruktionssam- manträde, som anordnats av riksskatteverket, statens lantmäteriverk eller läns- skattemyndighet får för in- ställelsen betalt av stats- medel enligt bestämmelser som meddelas av regeringen eller myndighet regeringen bestäm- mer.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

18 kap. 22 §

Anmaning får utfärdas av chef för taxeringsenhet eller lokal skattemyndighet, fastighetstaxeringsnämnd, taxeringsintendent samt tjänsteman eller konsulent för fastighetstaxering som biträder fastighetstaxeringsnämnden. Konsulent för fastighetstaxering får dock ej anmana någon att lämna allmän fastighetsdeklaration.

Anmaning får utfärdas av länsskattemyndighet, lokal skattemyndighet eller fastighetstaxeringsnämnd samt tjänsteman eller konsulent för fastighetstaxering som biträder fastighetstaxeringsnämnden. Konsulent för fastighetstaxering får dock ej anmana någon att lämna allmän fastighetsdeklaration.

18 kap. 24 §

I anmaning, som utfärdas av chef för taxeringsenhet eller lokal skattemyndighet, fastighetstaxeringsnämnd eller taxeringsintendent, får vite föreläggas utom i fall som sägs i 7 §.

I anmaning, som utfärdas av länsskattemyndighet, lokal skattemyndighet eller fastighetstaxeringsnämnd, får vite föreläggas utom i fall som sägs i 7 §.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 kap. 4 §

Sammanträde med fastighetstaxeringsnämnd skall hållas inom stängda dörrar.

Föredragande tjänsteman och konsulent för fastighetstaxering samt suppleant som inte har trätt i ledamots ställe får delta i nämndens överläggningar men ej i dess beslut.

Sakkunnig samt tjänsteman som av statens lantmäteriverk har beordrats biträda arbetsgrupp enligt 19 kap. 2 §, får företräda inför nämnden för att lämna upplysningar. Skattechefen eller tjänsteman, som denne har beordrat, får närvara vid sammanträde med fastighetstaxeringsnämnd, men har rätt att närvara vid nämndens överläggningar endast om nämnden beslutar det.

Sakkunnig samt tjänsteman som av statens lantmäteriverk har beordrats biträda arbetsgrupp enligt 19 kap. 2 §, får företräda inför nämnden för att lämna upplysningar. Tjänsteman vid länsskattemyndigheten får närvara vid sammanträde med fastighetstaxeringsnämnd, men har rätt att närvara vid nämndens överläggningar endast om nämnden beslutar det.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

21 kap. 5 §

Taxeringsintendent har rätt att anföra besvär intill utgången av november månad under taxeringsåret. Han skall inom samma tid ange yrkanden och grunder för besvärstalan, om inte med hänsyn till utredningens vidlyftighet eller andra synnerliga skäl länsrätten medger anstånd.

Länsskattemyndighet har rätt att anföra besvär intill utgången av november månad under taxeringsåret. Myndigheten skall inom samma tid ange yrkanden och grunder för besvärstalan, om inte med hänsyn till utredningens vidlyftighet eller andra synnerliga skäl länsrätten medger anstånd.

29 kap. 2 §²

Besvär av ägare av fastighet skall ha kommit in senast den 30 november under taxeringsåret.

Kommuns besvär skall ha kommit in före den 15 januari året efter taxeringsåret.

² Senaste lydelse 1981:1119.

Nuvarande lydelse

Besvär av taxeringsintendent skall ha kommit in senast den 15 maj året efter taxeringsåret. Han skall inom samma tid ha angivit yrkanden och grunden för besvärstalan, om ej med hänsyn till utredningens vidlyftighet eller andra synnerliga skäl länsrätten medger anstånd, dock längst intill utgången av september månad samma år.

Kommer besvär från ägare in efter den i första stycket angivna tiden men före den 15 maj året efter taxeringsåret, får länsrätten pröva besvären om taxeringsintendenten helt eller delvis biträder besvären i sak.

Föreslagen lydelse

Besvär av länsskattemyndighet skall ha kommit in senast den 15 maj året efter taxeringsåret. Myndigheten skall inom samma tid ha angivit yrkanden och grunden för besvärstalan, om ej med hänsyn till utredningens vidlyftighet eller andra synnerliga skäl länsrätten medger anstånd, dock längst intill utgången av september månad samma år.

Kommer besvär från ägare in efter den i första stycket angivna tiden men före den 15 maj året efter taxeringsåret, får länsrätten pröva besvären om länsskattemyndigheten helt eller delvis biträder besvären i sak.

Denna lag träder i kraft den

4 Förslag till

Lag om ändring i fastighetstaxeringsförordningen
(1979:193)

Härigenom föreskrivs i fråga om
fastighetstaxeringsförordningen (1979:1193)

dels att i 2 kap. 1-5 §§, 3 kap. 1, 3, 4 och 6 §§, 4 kap. 1, 4, 6-7, 9-14 och 18 §§, 5 kap. 8 och 11 §§, 6 kap. 2-4 och 6 §§, 7 kap. 2 §, 8 kap. 1 §, 9 kap. 2 och 5 §§, 10 kap. 1-3 §§, 11 kap. 1 §, 12 kap. 1, 4-5 och 7-8 §§, 13 kap. 5 och 7 §§, 14 kap. 3-4 och 6 §§ samt 17 kap. 2 § ordet "länsstyrelse" i olika böjningsformer skall bytas ut mot "länsstatemyndighet" i motsvarande form

dels att i 4 kap. 4-5 och 8 §§, 5 kap. 1 och 4 §§, 6 kap. 7 §, 7 kap. 4 §, 9 kap. 1 §, 12 kap. 2 och 6 §§, 15 kap. 2 § och 17 kap. 1 § ordet "skattechef" i olika böjningsformer skall bytas ut mot "länsstatemyndighet" i motsvarande form

dels att 3 kap. 2 §, 5 kap. 3 § och 13 kap. 2 § skall ha nedan angivna lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap. 2 §¹

Handlingar som har tillhandahållits av en myndighet enligt 18 kap. 13 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152) och som avses i 46 § tredje stycket taxeringslagen (1956:623) får granskas endast av skattechefen eller av den tjänsteman som har fått hans uppdrag. Skattechefen skall tillse att en sådan tjänsteman väl lämpar sig för uppdraget och erinra honom om vikten av att föreskriven tystnadsplikt iakttas.

Handlingar som har tillhandahållits av en myndighet enligt 18 kap. 13 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152) och som avses i 46 § tredje stycket taxeringslagen (1956:623) får granskas endast av chefen för länsskattemyndigheten eller av den tjänsteman som har fått hans uppdrag. Därvid skall han tillse att en sådan tjänsteman väl lämpar sig för uppdraget och erinra honom om vikten av att föreskriven tystnadsplikt iakttas.

¹ Senaste lydelse 1981:189

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse5 kap. 3 §²

Ordföranden skall tillse att protokoll förs vid varje sammanträde. Han får uppdra åt annan ledamot av fastighetstaxeringsnämnden eller åt föredragande tjänsteman att handha protokollföringen.

I protokoll skall följande särskilt antecknas:

1. Vilka ledamöter som varit närvarande.

2. Om konsulent för fastighetstaxering, tjänsteman som har utsetts av statens lantmäteriverk att biträda arbetsgrupp enligt 19 kap. 2 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152), sakkunnig, skattechefen eller av honom beordrad tjänsteman har varit närvarande.

3. Vem som har varit föredragande i nämnden.

4. I vilka särskilda fall person, som har angetts vid punkt 1 eller 2, på grund av jäv inte har deltagit i behandlingen av ärende.

5. I vilka fall besiktning enligt 18 kap. 8 eller 29 § eller personlig inställelse enligt 20 kap. 5 § fastighetstaxeringslagen har ägt rum.

6. I vilka fall skiljaktig mening har anförts och yttrande med särskild mening har avgetts.

I protokollet för det första sammanträdet skal antecknas huruvida föreskrifter i 1 kap. 2 § fastighetstaxeringslagen har iakttagits.

Protokollet skall justeras av två ledamöter.

² Senaste lydelse 1981:283.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 kap. 2 §³

Ordföranden skall tillse att protokoll förs vid varje sammanträde. Han får uppdra åt annan ledamot av den särskilda fastighetstaxeringsnämnden eller åt föredragande tjänsteman att handha protokollföringen.

I protokollet skall följande särskilt antecknas.

1. Vilka ledamöter och suppleanter som har varit närvarande.

2. Om konsulent för fastighetstaxering, sakkunnig, skattechefen eller av honom beordrad tjänsteman har varit närvarande.

2. Om konsulent för fastighetstaxering, sakkunnig eller tjänsteman vid länsskattemyndigheten har varit närvarande.

3. Vem som har varit föredragande i nämnden.

4. I vilka särskilda fall person, som har angetts vid punkt 1 eller 2, på grund av jäv inte har deltagit i behandlingen av ärende.

5. I vilka fall besiktning enligt 26 kap. 3 § eller ägares personliga inställelse enligt 28 kap. 1 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152) har ägt rum.

6. I vilka fall skiljaktig mening har anförts och yttrande med särskild mening har avgetts.

I protokollet för det första sammanträdet skall antecknas huruvida föreskriften i 1 kap. 2 § fastighetstaxeringslagen har iakttagits.

Protokollet skall justeras av två ledamöter.

³ Senaste lydelse 1981:1121.

5 Förslag till

Lag om ändring i uppbördslagen (1953:272)

Härigenom föreskrivs i fråga om uppbördslagen (1953:272)¹

dels att i 22 §, 27 § 4 mom., 40 § 3 mom., 44 §, 45 § 1 mom., 49 § 2 mom., 52 §, 53 § 1-2 mom., 54 § 1-3 mom., 55 § 1-2 mom., 57 §, 58 § 2 mom., 61 § 1 mom., 62 och 67 §§, 68 § 1-4 mom. och 6 mom., 69 a §, 70 § 2 mom., 74 och 75 a §§, 78 § 1-2 mom., 83 §, 85 § 1-2 mom., 86 § 1 mom. och 88 § samt punkt 1 av anvisningarna till 45 § ordet "länsstyrelse" i olika böjningsformer skall bytas ut mot "länskattemyndighet" i motsvarande form,

dels att i 49 § 1 mom. och punkt 1 av anvisningarna till 49 § ordet "taxeringsintendent" i olika böjningsformer skall bytas ut mot "länskattemyndighet" i motsvarande form,

dels att 72 och 87 §§ skall ha nedan angivna lydelse

¹ Lagen omtryckt 1972:75. Senaste lydelse av lagens rubrik 1974:771.

Nuvarande lydelse

Riksskatteverket skall handlägga centrala uppgifter inom och utöva tillsyn över uppbördsväsendet i riket såvitt avser debitering och uppbörd av skatt enligt bestämmelserna i denna lag och arbetsgivaravgifter som uppbärs enligt lagen (1984:668) om uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare.

Det åligger verket att efter framställning från länsstyrelse, lokal skattemyndighet, arbetsgivare eller när anledning därtill eljest uppkommer meddela bindande förklaring beträffande frågor om sättet för uttagande av preliminär skatt samt om verkställande av skatteavdrag.

Ärenden enligt andra stycket skall avgöras inom riksskatteverket av den särskilda nämnd som avses i 19 § taxeringslagen.

Talan får ej föras mot beslut som avser bindande förklaring.

² Senaste lydelse 1984:669.

Föreslagen lydelse72 §²

Skatteförvaltningens verksamhet enligt denna lag och lagen (1984:668) om uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare leds av riksskatteverket. Länskattemyndigheten leder verksamheten i länet.

Det åligger verket att efter framställning från länskattemyndighet, lokal skattemyndighet, arbetsgivare eller när anledning därtill eljest uppkommer meddela bindande förklaring beträffande frågor om sättet för uttagande av preliminär skatt samt om verkställande av skatteavdrag.

Ärenden enligt andra stycket skall avgöras inom riksskatteverket av den särskilda nämnd som avses i 19 § taxeringslagen.

Talan får ej föras mot beslut som avser bindande förklaring.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse87 §³

Besvär över beslut enligt denna lag eller över taxering inverkar icke på skyldigheten att erlægga den skatt, som besvärerna rör.

Åtgärd enligt denna lag skall verkställas oavsett att det beslut eller utslag som föranleder åtgärden icke vunnit laga kraft. Motsvarande gäller vid verkställighet enligt utsökningsbalken. Beslut eller utslag i taxeringsmål, där taxeringen fastställts till lägre belopp än taxeringsintendenten yrkat eller medgivit, får dock icke föranleda restitution om taxeringsintendenten anmält hinder härför. I sistnämnda fall får länsstyrelsen på ansökan medge restitution, varvid bestämmelserna i 49 § 2 mom. sista stycket om ställande av säkerhet tillämpas.

Bestämmelserna i andra stycket om restitution äga motsvarande tillämpning i mål där allmänt ombud har besvärsrätt samt i mål om

Åtgärd enligt denna lag skall verkställas oavsett att det beslut eller utslag som föranleder åtgärden icke vunnit laga kraft. Motsvarande gäller vid verkställighet enligt utsökningsbalken. Beslut eller utslag i taxeringsmål, där taxeringen fastställts till lägre belopp än länskattemyndigheten yrkat eller medgivit skall, om hinder föreligger inte föranleda restitution. I sistnämnda fall får dock länskattemyndigheten på ansökan medge restitution, varvid bestämmelserna i 49 § 2 mom. sista stycket om ställande av säkerhet tillämpas.

Bestämmelserna i andra stycket om restitution äger motsvarande tillämpning i mål om skattetillägg och förseningsavgift enligt taxerings-

¹ Senaste lydelse 1981:839.

Nuvarande lydelse

skattetillägg eller
förseningsavgift enligt
taxeringslagen.

Föreslagen lydelse

lagen samt i mål där allmänt
ombud har besvär rätt. Har
allmänt ombud anmält hinder
får restitution inte medges.

Denna lag träder i kraft den

6 Förslag till
Förordning om ändring i uppbördsförordningen (1967:626).

Härigenom föreskrivs i fråga om uppbördsförordningen
(1967:626)¹

att i 10, 11, 17, 22, 27-29, 37, 41-44, 47, 49, 50, 57,
58, 64 och 66 §§ ordet "länsstyrelse" i olika böjningsformer
skall bytas ut mot "länskattemyndighet" i motsvarande form

Denna lag träder i kraft den

¹ Omtryckt 1949:494. Senaste lydelse av förordningens rubrik
1984:919.

Förslag till

Lag om ändring i lagen (1968:430) om mervärdeskatt

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1968:430)¹ om mervärdeskatt

dels att i 2, 3, 5, 5 a, 6, 10, 19, 20, 22, 23, 25, 28, 29, 33 37, 39-41, 43, 45, 46, 49, 51, 64 a, 64 g och 69 §§ samt anvisningarna till 2, 16 och 22 §§ ordet "länsstyrelse" i olika böjningsformer skall bytas ut mot "länsskattemyndighet" i motsvarande form

dels att i 57 § ordet "taxeringsintendent" skall bytas ut mot "länsskattemyndighet"

dels att 61 § skall ha nedan angivna lydelse

¹ Senaste lydelse av lagens rubrik 1974:885.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

61 §²

Riksskatteverket skall genom råd och anvisningar främja en riktig och enhetlig tillämpning av denna lag.

Skatteförvaltningens verksamhet enligt denna lag leds av riksskatteverket.

Riksskatteverket skall genom råd och rekommendationer främja en riktig och enhetlig tillämpning av denna lag.

Denna lag träder i kraft den

² Senaste lydelse 1970:917.

8 Förslag till

Förordning om ändring i förordningen (1968:431) om
mervärdeskatt

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1968:431)¹
om mervärdeskatt

dels att 6 § skall upphöra att gälla

dels att i 5 §, 18 §, 27 §, 30 och 31 §§ ordet
"länsstyrelse" i olika böjningsformer skall bytas ut mot
"länsstatemyndighet" i motsvarande form.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

Riksskatteverket får
anordna möte för överläggning
med tjänstemän vid länssty-
relserna om tillämpningen av
lagen om mervärdeskatt. Läns-
styrelsen beslutar om
tjänstemans deltagande i
sådant möte.

Denna lag träder i kraft den

¹ Omtryckt 1983:915. Senaste lydelse för förordningens rubrik
1982:1163.

9 Förslag till
Lag om ändring i skatteregisterlagen (1980:343)

Härigenom föreskrivs i fråga om skatteregisterlagen (1980:343)¹

att i 4 och 10 §§ ordet "länsstyrelse" i olika böjningsformer skall bytas ut mot "länsskattemyndighet" i motsvarande form.

Denna lag träder i kraft den

¹ Lagen omtryckt 1983:143.

10 Förslag till

Lag om ändring i lagen om statlig inkomstskatt (1947:576)¹

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen om statlig inkomstskatt (1947:576) att 7 § 5 mom. skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §

5 mom² Ideella föreningar som uppfyller i fjärde stycket angivna villkor frikallas från skattskyldighet för all annan inkomst än inkomst av fastighet och rörelse. Sådana föreningar är också frikallade från skattskyldighet för inkomst av fastighet som tillhör föreningen och som har använts på sätt anges i 3 kap. 4 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152) och för sådan inkomst av fastighet och av rörelse som till huvudsaklig del härrör från verksamhet som har naturlig anknytning till föreningens allmännyttiga ändamål eller av hävd utnyttjas som finansieringskälla för ideellt arbete. Övriga inkomster av fastighet, utom inkomster som avses i 7 mom., och av rörelse utgör således i sin helhet skattepliktig inkomst för föreningen.

Inkomst som direkt härrör från föreningens ideella verksamhet, t.ex. hyror som en samlingslokaläggande förening uppbär på grund av upplåtelse av lokaler för allmännyttigt ändamål, entréavgifter till idrotts- och kulturevenemang o.d., skall anses ha naturligt anknytning till föreningens ändamål. Detsamma gäller inkomst av verksamhet som utgör ett direkt led i det ideella arbetet, t.ex. om en naturskyddsförening säljer affischer, märken och böcker för att öka intresset för föreningens verksamhet eller om en förening säljer varor

¹ Senaste lydelse av lagens rubrik 1974:770.

² Senaste lydelse 1984:1061.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

avsedda för handikappade personer. Kravet på naturlig anknytning skall också anses uppfyllt om en förenings kommersiella verksamhet har karaktär av service till medlemmarna och andra som deltar i den ideella verksamheten. Detta får exempelvis anses vara fallet om en idrottsförening i mindre skala säljer förfriskningar eller idrottsartiklar i sina klubblokaler. Inkomst av verksamhet, som inte har annat samband med det ideella arbetet än att den skall finansiera detta, skall däremot anses sakna naturlig anknytning till en förenings allmännyttiga ändamål.

Till verksamhet som av hävd utnyttjas för att finansiera ideellt arbete räknas anordnande av bingo och andra lotterier, fester, basarer, försäljnings- och insamlingskampanjer samt sådan biografrörelse som bedrivs av nykterhetsförening eller förening med huvudsakligt ändamål att tillhandahålla allmänna samlingslokaler. Detsamma gäller verksamhet som består i att en förening upplåter reklamutrymme på klubbdräkter eller i föreningens samlingslokaler e.d.

En ideell förening är skattebefriad enligt första stycket om

a) föreningen har till huvudsakligt syfte att -- utan begränsning till viss familjs, vissa familjers, föreningens medlemmars eller andra bestämda personers ekonomiska intressen -- främja ändamål som anges i 6 mom. eller andra allmännyttiga ändamål, såsom religiösa, välgörande, sociala, politiska, konstnärliga, idrottsliga eller därmed jämförliga kulturella ändamål,

b) föreningen i sin verksamhet uteslutande eller så gott som uteslutande tillgodoser ändamål som anges under a,

c) föreningen inte vägrar någon inträde som medlem, om inte med hänsyn till arten eller omfattningen av föreningens verksamhet eller föreningens syfte eller annan orsak särskilda skäl motiverar det, samt

Nuvarande lydelse

d) föreningen bedriver en verksamhet som skäligen svarar mot avkastningen av föreningens tillgångar.

Skattechefen eller tjänsteman, som skattechefen förordnar, kan efter ansökan medge att förening, som avser att anskaffa fastighet eller annan anläggning avsedd för den ideella verksamheten, skall kunna anses hänförlig under detta moment utan hinder av att föreningen inte uppfyller under fjärde stycket d angivet villkor. Medgivande av detta slag får avse högst fem beskattningsår i följd och kan förenas med villkor om ställande av säkerhet e.d. för den inomst- eller förmögenhetsskatt som enligt sjunde stycket kan komma att påföras föreningen på grund av taxering för det eller de beskattningsår medgivandet avser. Beslut i andledning av sådan ansökan får överklagas genom besvär till riksskatteverket. Besvären skall ha kommit in till riksskatteverket inom en månad från det föreningen fick del av det överklagade

Föreslagen lydelse

Länsskattemyndigheten kan efter ansökan medge att förening, som avser att anskaffa fastighet eller annan anläggning avsedd för den ideella verksamheten, skall kunna anses hänförlig under detta moment utan hinder av att föreningen inte uppfyller under fjärde stycket d angivet villkor. Medgivande av detta slag får avse högst fem beskattningsår i följd och kan förenas med villkor om ställande av säkerhet e.d. för den inomst- eller förmögenhetsskatt som enligt sjunde stycket kan komma att påföras föreningen på grund av taxering för det eller de beskattningsår medgivandet avser. Beslut i andledning av sådan ansökan får överklagas genom besvär till riksskatteverket. Besvären skall ha kommit in till riksskatteverket inom en månad från det föreningen fick del av det överklagade beslutet. Beslut av riksskatteverket i fråga

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

beslutet. Beslut av riksskatteverket i fråga som avses här får inte överklagas.

Medgivande enligt föregående stycke får lämnas även då en förening avser att genomföra omfattande byggnads-, reparations- eller anläggningsarbeten på en fastighet som brukas av föreningen.

Har förening inte inom föreskriven tid genomfört den investering för vilken medgivande enligt femte eller sjätte stycket lämnats eller har föreningen underlåtit att iaktta annat i sådant beslut angivet villkor, skall föreningen taxeras för de beskattningsår som medgivandet avsett efter de regler som skulle ha gällt om något medgivande inte hade lämnats. I fråga om sådan taxering gäller bestämmelserna i 115 och 116 §§ taxeringslagen (1956:623) i tillämpliga delar.

Det förhållandet, att en ekonomisk förening med stöd av 4 § 1 mom. lagen (1951:309) angående införande av nya lagen om ekonomiska föreningar fått bestå som registrerad förening, utgör inte hinder mot att föreningen vid tillämpning av denna lag behandlas såsom ideell förening.

Riksskatteverket får, om särskilda skäl föreligger, efter ansökan förklara att förening, som har till huvudsakligt ändamål att främja nordiskt samarbete, i fråga om skattskyldighet eller eljest vid tillämpning av denna lag skall anses jämfördd med förening som avses i första stycket. Sådant beslut får, när omständigheterna ger anledning till det, av riksskatteverket återkallas. Beslut, som riksskatteverket meddelat enligt detta stycke, får inte överklagas.

Denna lag träder i kraft den

1 UTREDNINGSUPPDRAGET

I direktiven konstateras inledningsvis att utvecklingen på skatteområdet de senaste årtiondena har kännetecknats av en allt snabbare takt i ändringarna av det materiella regelsystemet. Detta har i sin tur medfört att skattesystemet blivit allt mer invecklat och svårtillgängligt. Som en följd härav har granskningsresurserna till stor del låsts fast vid detaljfrågor i stället för att inriktas mot det väsentliga skatteundandragandet. Mot denna bakgrund behövs därför åtgärder för att effektivisera skatteförvaltningen. Utöver förenklingar i beskattningsreglerna och förändringar av förfarandet krävs även förbättringar i fråga om ledning och styrning av skatteförvaltningen. För att målsättningen att skapa klara och effektiva ledningsfunktioner skall kunna uppnås måste skatteavdelningarnas organisatoriska samband med länsstyrelserna upphöra och dessa avdelningar knyts samman med den övriga skatteförvaltningen.

Utredningsuppdraget består i att lämna förslag till en ny organisation av skatteförvaltningen och till effektivare former för styrning och samordning av verksamheten. En utgångspunkt är att det skall finnas en från länsstyrelsen fristående länsskattemyndighet. Vidare skall övervägas i vad mån det finns behov av skattechefsinstitutet. Även den lokala skatteförvaltningens ställning i förhållande till länsskattemyndigheten skall övervägas.

Direktiven bifogas som bilaga 1 till betänkandet.

1.1 Utredningsarbetet

Utredningen har eftersträvat breda kontaktytor framför allt med skatteförvaltningen för att fortlöpande erhålla synpunkter. Vid besök hos länsstyrelsen och lokala skattemyndigheter har utredningen sammanträffat med landshövdingar, skattechefer, fögderichefer och annan personal. Information om utredningsarbetet har bl.a. lämnats vid RSV:s överläggningar med skattechefer, taxeringsdirektörer och förste taxeringsintendenter.

Samråd och kontakter har förevarit med statskontoret, skatteförenklingskommittén (B 1982:03), verkledningskommittén (C 1983:04), utredningen om säkerhetsåtgärder m.m. i skatteprocessen (Fi 1973:01), deklarationskontrollutredningen (B 1982:06) samt med ordföranden i EKO-kommissionen.

Genom en enkät till landshövdingarna har synpunkter inhämtats beträffande lekmannamedverkan i en från länsstyrelsen fristående länsskattemyndighet.

Ett besök har företagits hos den finska skatteförvaltningen för att få del av erfarenheter rörande ledning och samordning. Därvid besöktes finansministeriet, skattestyrelsen, ett länsskatteverk och en skattebyrå. Även den danska skatteförvaltningens centralmyndighet, statsskattedirektoratet, har besökts.

Statskontorets delrapport (1985:12). Fristående skatteförvaltning-Norrbotenprojektet, har genom regeringsbeslut överlämnats till utredningen.

2.1 Inledande synpunkter

För skatteförvaltningens del har de fortlöpande reformsträvandena under efterkrigstiden väsentligen innefattat tre utvecklingstendenser. Dels en strävan att samordna ledningen av beskattningsväsendet, vilket bland annat lett till riksskatteverkets bildande, dels en strävan att skilja fiskala och förvaltande uppgifter från de dömande uppgifterna på länsnivån, vilket lett till länsrättsreformen och dels slutligen en strävan hos olika utredningar att skapa en fristående regional skatteförvaltning.

För länsstyrelsens del har utvecklingen också inneburit många tillkommande arbetsuppgifter med avseende på samhällsplanering och på insatser för länets utveckling och framtid. Dessa arbetsuppgifter har kommit att bli alltmer dominerande för landshövdingen och länsstyrelsen. En följd av detta är att skatteverksamheten inte längre är en huvuduppgift för landshövdingen och länsstyrelsen. Detta har i sin tur bidragit till att dagens skattechefsinstitut vuxit fram.

2.2 Skatteförvaltningens organisation

Genom 1634 års regeringsform tillskapades vad som är dagens länsstyrelser, dvs. en statlig förvaltning med länet som förvaltningsområde under landshövdingens ledning. Skatteför-

valtningens organisatoriska anknytning till länsstyrelsen härrör från den tiden.

Under senare decennier har såväl länsstyrelseorganisationen som skatteförvaltningen varit föremål för åtskilliga utredningar och därpå följande omorganisationer. Frågan om en brytning av det organisatoriska sambandet mellan länsstyrelse och skatteförvaltning berördes av 1933 års skattekontrollskunniga, 1948 års länsstyrelseutredning, 1950 års skattelags-sakkunniga och av 1955 års taxeringssakkunniga. En etapp i utredningsarbete om länsstyrelseorganisationen avslutades i slutet av 1960-talet då flera utredningar lade sina förslag.

Länsförvaltningsutredningen (SOU 1967:20-21) föreslog en omorganisation av den statliga länsförvaltningen för att den översiktliga samhällsplaneringen skulle kunna samordnas på bättre sätt. Utredningen ansåg att skatteadministrationen hade så ringa samband med och behov av samverkan med den övriga länsstyrelsen att en särskild utredning om utbrytning av skatteadministrationen från länsstyrelsen borde göras.

Landskontorsutredningen

Landskontorsutredningen (SOU 1967:22), som initierades av länsförvaltningsutredningen, grundade sitt förslag till fristående regionala skatteverk på ett antal principiellt betydelsefulla tankegångar. Enligt utredningen borde en länsstyrelseorganisation skapas som i sig inneslöt eller handläggningsmässigt kontrollerade den regionala förvaltningsverksamhet, som förutsätter samordning och samverkan för sin rationella drift. I en sådan organisation skulle taxerings-, upp- bords- och folkbokföringsväsendet bilda ett främmande element och utgöra en organisatorisk belastning, eftersom dessa verksamhetsområden saknade eller hade ringa samband med länsförvaltningen i övrigt. För dem var i stället kontakter och samverkan med centrala organ, främst inom områdena taxeringskontroll och dataverksamhet, mera väsentliga. Genom dessa

verksamhetsområdets tyngd, inte minst i personalhänseende, inom en länsstyrelseorganisation skulle vidare landshövdingens möjligheter att mera odelat ägna sig åt frågor av samordnings- och planeringskaraktär komma att begränsas. Enligt utredningen var det också otillfredsställande att en organisation inneslöt sakområden på vilka verksamhetschefen skulle komma att sakna reellt inflytande. Vedertagna organisatoriska principer talade därför för en utbrytning. Utredningens förslag innehöll att taxeringssektion och datakontor bröts ut ur länsstyrelsen till fristående regionala skatteverk, ett i varje län. Även hanteringen av arvs- och gåvobeskattningen ansåg utredningen böra föras till skatteverken (från tingsrätt respektive länsstyrelse). Beträffande de lokala skattemyndigheternas ställning anförde utredningen att det saknades anledning att vid en utbrytning behålla länsstyrelsen som chefsmyndighet och att det i stället var naturligt att det regionala skatteverket övertog denna funktion.

För landskontorsutredningen var en annan viktig huvudlinje att skilja dömande och fiskala uppgifter åt. Utredningen avvisade därför bestämt tanken att låta dåvarande prövningsnämnden och dess kansli ingå i ett skatteverk. Utredningen övervägde därefter om en skattedomstol, skapad av prövningsnämnden och dess kansli, skulle ingå i länsstyrelsen eller ej. Utredningen föreslog att en fristående regional skattedomstol, länsskatterätten, skulle inrättas.

En väsentlig uppgift för landskontorsutredningen var också att förbättra samordningen och effektivisera ledningen av skatte-, uppbörds- och folkbokföringsförvaltningen i landet. Utredningen föreslog inrättandet av ett centralt ämbetsverk, riksskattestyrelsen, som huvudsakligen skulle byggas upp genom sammanslagning och omorganisation av vissa centrala organ, främst riksskattenämndens kansli, centrala folkbokförings- och uppbördsnämnden (CFU) och kontrollstyrelsen.

Landskontorsutredningens förslag om en central förvaltningsmyndighet ledde till att riksskatteverket bildades den 1 januari 1971 (prop. 1969:127 samt prop. 1970:55).

1971 års länsförvaltningsreform

Den partiella omorganisationen av den statliga länsförvaltningen 1971 (prop. 1970:103), som grundades på länsförvaltningsutredningens och landskontorsutredningens betänkanden, innebar för den regionala skatteförvaltningens del att de fiskala verksamheterna och de dömande funktionerna skildes åt och fördes till var sin ny huvudenhet vid länsstyrelsen, skatteavdelningen och förvaltningsavdelningen. Frågan om fristående skatteverk och skattedomstolar på länsplanet ansåg departementschefen vara av den arten att den borde hänskjutas till den beredning (länsberedningen) som hade att överväga den regionala samhällsförvaltningens organisation på längre sikt.

Den nya skatteavdelningen indelades i fem enheter, taxeringsenheten, revisionsenheten, mervärdeskatteenheten, uppbördsenheten och dataenheten. Avdelningschefen gavs en markerad särställning inom länsstyrelsen genom införandet av det s.k. skattechefsinstitutet, som här endast kortfattat berörs. I egenskap av skattechef tillades chefen för skatteavdelningen det materiella ansvaret för taxerings- och kontrollverksamheten m.m. enligt skatte- och taxeringsförfattningarna. Endast i vissa administrativa och formella avseenden lades beslutbefogenheter även fortsättningsvis på länsstyrelsen. Det kan noteras att något motsvarande institut inte infördes inom mervärdeskattelagens, uppbördslagens eller avgiftslagens områden. Ärenden rörande gåvoskatt fördes till skatteavdelningen, men utredningens förslag beträffande arvsbeskattningen genomfördes inte.

Till den nya förvaltningsavdelningen fördes länsskatterättens kanslifunktioner och till administrativa enheten knöts länsstyrelsens personal- och ekonomifunktioner.

För Stockholms län valdes en annan organisation av skatteavdelningen. Taxerings-, revisions- och mervärdesskatteenheterna sammanfördes till en taxeringsavdelning. Uppbörds- och dataenheterna fördes till den administrativa avdelningen.

För länsstyrelseorganisationen i övrigt innebar den partiella reformen bl.a. att planeringsavdelningen inrättades, och att länsstyrelsen fick en förtroendemannastyrelse för att ge ett medborgerligt inflytande vid behandlingen av samhällsfrågor.

Länsberedningen

En ny utredning, länsberedningen (SOU 1974:84), fick till uppgift att sammanfatta och komplettera de förslag som länsförvaltningsutredningen, landskontorsutredningen, länsindelningsutredningen och länsdemokratiutredningen hade lämnat.

Länsberedningen konstaterade i sitt betänkande "Stat och kommun i samverkan" (SOU 1974:84) att några egentliga funktionella samband inte fanns mellan skatteförvaltningen och länsstyrelsens övriga verksamhet. Beredningen fann att skatteavdelningens behov av kontakt och samverkan med enheterna inom planerings- och förvaltningsavdelningarna var mycket begränsat och i princip inte av annan art än vad som förekom olika myndigheter emellan. Skatteavdelningens kontaktmönster löpte främst vertikalt - uppåt mot RSV och nedåt mot LSM. Dessa kontakter var mycket omfattande och de funktionella sambanden var starka. Beredningen konstaterade också att någon egentlig styrning av skatteförvaltningen från länsledningens sida inte förekom, eftersom de viktigaste uppgifterna på skatteavdelningen var undandragna landshövdingens och styrelsens inflytande. Skatteavdelningen som vid den tiden omfattade ca 40 % av länsstyrelsens totala personalkader,

kunde därför sägas leva sitt eget liv inom länsstyrelseorganisationen. Slutsatsen blev enligt länsberedningens mening att det inte fanns några bärande skäl av organisatorisk eller funktionell art eller något behov av samverkan som motiverade att skatteförvaltningen var inordnad i länsstyrelseorganisationen. De synpunkter som kunde anföras som skäl för att behålla skatteförvaltningen inom länsstyrelsen vägde enligt länsberedningen lätt mot de fördelar av organisatorisk art som en utbrytning skulle medföra. Beredningen föreslog därför att skatteförvaltningen skulle brytas ut från länsstyrelsen till ett fristående skatteverk. Enligt beredningen låg det därvid i sakens natur att riksskatteverket borde bli chefsmyndighet för de regionala skatteverken under vilka i sin tur de lokala skattemyndigheterna borde sortera. Detta skulle också innebära att hela skatteförvaltningen skulle komma att redovisas under finansdepartementets huvudtitel.

Emellertid anförde departementschefen (prop. 1975/76:168) att länsberedningen inte nog hade beaktat att det även förelåg betydande fördelar med den organisation som fanns. En sådan fördel var att det ekonomiska kunnandet inom skatteavdelningen kunde utnyttjas inom länsstyrelsen i övrigt. Samtidigt fick tjänstemännen på skatteavdelningen genom sitt samarbete med övriga delar av länsstyrelsen större kännedom om samhällsplaneringen och samhällsekonomin i länet. Andra fördelar var att personalen kunde utnyttjas bättre och att utbyggnaden av dataenheterna skulle kunna tillgodose behovet av samarbete med länsstyrelsen i övrigt. Utbrytningen skulle också kunna medföra ökade kostnader för staten genom att den skulle göra en viss dubblering av ekonomiska-administrativa resurser nödvändig. Departementschefen fann att fördelarna med den befintliga organisationen övervägde nackdelarna och ansåg därför att skatteavdelningen även i fortsättningen borde ingå i länsstyrelsen.

Länsberedningens förslag om utbrytning av den regionala och lokala skatteförvaltningen ur länsstyrelsen ledde inte till

någon förändring bl.a. på grund av att frågan kom att bli partiskiljande.

1979 års länsrättsreform

Länsdomstolskommittén fann i sitt betänkande "Länsdomstolar-na" (SOU 1977:80) sammanfattningsvis att starka principiella skäl talade för en organisation med fristående länsdomstolar som integrerades med den allmänna förvaltningsdomstolsorganisationen.

En sådan reform skulle inte bara ansluta till vad som gällde för domstolväsendet i övrigt och ta till vara allmänna säkerhetssynpunkter som kommittén fann angelägna. I här aktuella avseenden anförde kommittén vidare att RS-reformen skulle komma att kompletteras genom att taxeringsförfarandet i andra instans -- skatterättsskipningen på länsnivå -- förstärktes. De strävanden att stärka medborgarnas förtroende för myndigheterna som kommit till uttryck på flera sätt skulle fullföljas genom att förvaltning och rättsskipning särskildes på länsnivå.

Statsmakterna följde kommitténs förslag. De nya länsrätterna, vari infogades länsskatterätt, fastighetstaxeringsrätt och länsrätt, började sin verksamhet 1 juli 1979. Länsrätterna knöts administrativt till domstolsverket.

RS-reformen

RS-reformen medförde för skatteförvaltningens del en omfattande utbyggnad och omorganisation. Länsstyrelsernas skatteavdelningar kompletterades med ett kansli, nya taxeringsenheter tillskapades och besvärsverksamheten överfördes till nybildade besvärsenheter. Också de lokala skattemyndigheterna omorganiserades. Reformen var fullt genomförd vid 1979 års taxering.

En följd av reformen blev att skatteadministrationen ytterligare fjärmades från övrig länsstyrelse och att skattechefens ledningsfunktion förstärktes.

Fögderiutredningen

Frågan om de lokala skattemyndigheternas inlemmande i länsstyrelseorganisationen har vid flera tillfällen aktualiserats. 1975 fattade riksdagen ett principbeslut att ett sammanförande skulle ske och fögderiutredningen fick i uppdrag att utreda en sådan sammanföring. I sitt betänkande (Ds Kn 1979:4) lämnade fögderiutredningen visserligen -- i enlighet med sina direktiv -- ett förslag till gemensam organisation för länsstyrelsens skatteavdelning och länets lokala skattemyndigheter, men anförde samtidigt att man inte funnit det föreliggande tillräckligt bärkraftiga motiv för en sammanslagning. Utredningen var inte enig. Tre experter lämnade avvikande mening. Vid den efterföljande remissbehandlingen tog bl.a. flertalet länsstyrelser, skattecheferna, statskontoret och riksskatteverket ställning för en sammanslagning. Den övervägande delen av de lokala skattemyndigheterna var negativa till ett inlemmande och riksrevisionsverket ansåg inte att det fanns något behov av att påskynda sammanslagningen. Någon sammanföring kom inte till stånd.

2.3 Skattechefsinstitutet

Tiden före 1928

Vid mitten av 1700-talet gällde att landshövdingen dels uppträdde som beslutsfattare i första instans, dels som bevakare av det allmännas rätt och beslutsfattare i andra instans. Genom ett kungligt brev 1693 anbefalldes landshövdingarna att "noga granska taxeringslängderna för att efterse huruvida bevillningsförordningen blivit efterföljd samt att, därest så erfordrades, rätta och ändra dem, så att ingen orätt förtydning eller förklaring mot förordningens rätta förstånd och

mening till kronans inkomsters oskäligen minskning och undandragande finge på något sätt tillåtas".

Sedermera infördes ordningen att landskontoret i länsstyrelsen samt chefen för landskontoret, landskamreraren, i förordning tillades särskilda uppgifter i samband med taxeringsverksamheten, i synnerhet den verksamhet som ägde rum efter taxeringen i första instans.

1928 års taxeringsförordning

I 1928 års taxeringsförordning fördelades ansvaret för taxeringsverksamheten på följande sätt. Det egentliga taxeringsarbetet utfördes i taxeringsnämnden såsom en bisyssla och ofta av personer som saknade särskild utbildning för ändamålet. Länsstyrelsen hade till uppgift att vaka över att taxeringsarbetet ordnades och bedrevs på ett ändamålsenligt sätt, att verkställa indelning i taxeringsdistrikt samt att utse ordförande och kronoombud i taxeringsnämnd. Kronoombudets huvuduppgift var att bevaka det allmännas rätt i första instans. Länsstyrelsen hade befogenhet att kalla till förberedande överläggningar med ledamöter i taxeringsnämnd. Dessa överläggningar skulle hållas inför länsstyrelsen eller landskamreraren och vid dem skulle uppmärksamhet ägnas åt åtgärder för befordrande av en likformig och rättvis taxering.

Det ålades landskamreraren att, vid sidan av sina arbetsuppgifter som chef för landskontoret, antingen själv ge TN stöd i form av bokföringsgranskning eller också utse annan person att utföra sådan granskning. Vidare ålades det explicit landskamreraren att efter taxeringsarbetet i första instans eftergranska alla taxeringar för att undersöka om de var i överensstämmelse med skatteförfattningarna. Om landskamreraren fann anledning till anmärkning skulle detta anmälas till dåvarande andra instans, prövningsnämnden (PN). I PN hade landskamreraren skyldighet att närvara vid samtliga sammanträden och där bevaka det allmännas rätt. Ordförande i pröv-

ningsnämnden var landshövdingen. PN hade skyldighet att pröva samtliga taxeringar, alltså inte bara sådana där landskamreraren hade framfört anmärkning eller där besvär hade anförts. Denna ordning blev i allt väsentligt bestående fram till 1944.

1944 års förändringar

Under åren växte behovet att tillhandahålla sakkunniga tjänstemän åt taxeringsnämnderna för deklarationsgranskning m.m. Vidare ökade kraven på en fastare organisation och starkare processledning i andra instans, PN. Som en följd av förslag från beskattningssakkunniga i betänkandet (SOU 1942:49) Ändrad organisation av beskattningsnämnderna och förstärkning av landskontorens arbetskraft m.m. blev landskamreraren ordförande i PN. Härom anförde beskattningssakkunniga bl.a. (s. 151 och 179).

Landshövdingens ordförandeskap torde regelrätt bestå däri, att han öppnar prövningsnämndens första sammanträde och att han är närvarande vid ett slutsammanträde; med prövningsnämndens egentliga arbete tager han icke någon befattning och om någon processledning från hans sida under denna viktiga arbetsperiod kan det således icke vara tal....

Det ordförandeskap till namnet, som f n tillkommer landshövdingen, synes därvid böra avskaffas. Landshövdingarna äga ju som regel, naturligt nog, icke någon föregående erfarenhet av skattelagarnas bestämmelser och deras tillämpning, och de kunna därför icke utöva någon ledning av taxeringsprocessen vid prövningsnämnderna. Landshövdingarnas av andra göromål upptagna tid lärer ej heller medgiva ett mera ingående deltagande i prövningsnämndsarbetet från deras sida. .. En ändring av nu angivet slag vore för övrigt endast det sista ledet i en följdriktig utveckling. Allt ansvar för skatteväsendet vilade en gång på landshövdingen. Därefter har undan för undan en förskjutning ägt rum i det att det närmaste ansvaret alltmera överflyttats å landskamreraren.

Till följd av att landskamreraren nu blev ordförande och domare i PN ansågs det olämpligt att han behöll sina uppgifter av fiskalisk natur, emedan han då skulle ha kommit att

fungera både som domare och part i taxeringsprocessen. För att undvika detta lades landskamrerarens fiskaliska uppgifter på den nyinrättade befattningen taxeringsintendenten, tillika chef för den inom landskontoret nyinrättade taxeringssektionen. Sektionens personal fick till uppgift att biträda intendenten med de uppgifter som ålades honom enligt taxeringsförordningen.

I förordningen gjordes i princip samma ansvarsfördelning mellan intendenten och länsstyrelsen som tidigare rätt mellan landskamreraren och länsstyrelsen.

1956 års taxeringsförordning

Inte förrän 1956 ägde någon väsentlig ändring rum ifråga om taxeringsintendentens ställning. PN blev då en renodlad besvärinstans utan skyldighet att pröva samtliga taxeringar. Intendenten jämställdes med de skattskyldiga som part i taxeringsprocessen. Hans arbetsbörda lättades därigenom att han erhöll utökade möjligheter att delegera sin partsfunktion till tjänstemän. Denna utökade delegationsrätt gav upphov till den ännu bestående formuleringen i 3 § TL "Under benämningen taxeringsintendent inbegrips ... den åt vilken uppdragits att i sin tjänst utföra på TI ankommande göromål".

Intendentsfunktionerna fördelades mellan å ena sidan förste intendenten (taxeringsintendenten i länet) och å andra sidan övriga intendenten på följande sätt. Förste intendenten fick i uppdrag att övervaka nämndernas arbete samt att vid behov lämna dem råd och upplysningar och annat bistånd. Vidare att utfärda vissa anmaningar, att besluta om taxeringsrevision samt att göra åtalsanmälningar. Dessutom infördes bestämmelsen "taxeringsintendenten i länet skall, med iakttagande av bestämmelserna i denna förordning bevaka det allmännas rätt i taxeringsfrågor samt verka för att taxeringarna blir rättvisa och likformiga. Han skall därvid i erforderlig omfattning granska verkställda taxeringar samt särskilt uppmärksamma

ojämnheter mellan taxeringarna i olika distrikt". Övriga intendenter hade i uppdrag att anföra besvär över taxeringar, att göra framställningar om eftertaxering samt att yttra sig över besvär av skattskyldiga eller kommun.

Varken landshövdingen eller landskamreraren hade befogenhet att ta befattning med de uppgifter som ankom på förste taxeringsintendenten som det allmännas företrädare i taxeringsmål. Dock behöll länsstyrelsen uppgiften att vaka över taxeringsarbetet i första instans.

1971 års länsförvaltningsreform

Vid 1971 års partiella omorganisation av den statliga länsförvaltningen bildades skatteavdelningarna och begreppet skattechef infördes. Beträffande skatteavdelningarnas verksamhet och begreppet skattechef anförde föredragande departementschef följande (prop. 1971:60, s. 70 f).

I den nya länsstyrelseorganisationen kommer skatteavdelningen att överta bl.a. de arbetsuppgifter som nu utförs inom taxeringssektionen. Vidare är det meningen att vissa arbetsuppgifter skall föras över från nuvarande kameralsektionen till denna avdelning, bl.a. ärenden rörande taxeringsorganisationen, såsom indelning i taxeringsdistrikt, förordnande av taxeringsfunktionärer och ersättningar till dessa. De uppgifter som enligt taxeringsförordningen ankommer på landskamreraren och som inte avser dömandet i skattemål och vad därmed sammanhänger överförs också till skatteavdelningen. Detta gäller sammanträden med taxeringsfunktionärer och förberedelser för taxeringsarbetet, t.ex. arbetet med de s.k. länsanvisningarna.

Den nuvarande uppgiftsfördelningen mellan länsstyrelse och taxeringsintendent torde i princip böra bibehållas. Länsstyrelsen som sådan bör nämligen ej agera som part i taxeringsprocessen eller ha uppgifter som anknyter till taxeringskontrollen.

I den nya organisationen bör chefen för skatteavdelningen i princip överta de uppgifter som nu åvilar förste taxeringsintendenten Av praktiska skäl bör avdelningschefernas befogenheter inte knytas till deras tjänstetitel. Jag förordar i stället benämningen skattechef att användas för att beteckna såväl chef för

skatteavdelning som chefen för taxeringsavdelningen i Stockholms län.

Länsstyrelsen bibehöll uppgiften att vaka över taxeringsarbetet. Härom anförde departementschefen "Det ligger i sakens natur att i den nya organisationen ansvaret för övervakningen av taxeringsnämndernas arbete i realiteten kommer att ligga på skattechefen. Övervakningen bör emellertid som hittills, vara en uppgift som ankommer på länsstyrelsen".

En ny uppgift för skattechefen blev att "verka för att taxeringsrevisionsverksamheten samordnades med annan av statlig myndighet eller tjänsteman bedriven verksamhet, som avsåg granskning av deklarations- eller uppgiftsskyldigs räkenskaper och anteckningar". Bestämmelsen var föregångare till 14 § TF, som ger skattechefen en samordnande uppgift i fråga om kontroll rörande skatt, tull eller avgift.

RS-reformen

RS-reformen, som genomfördes i slutet av 1970-talet, innebar bl.a. att såväl länsstyrelsernas skatteavdelningar /i Stockholms län taxeringsavdelningen/ som de lokala skattemyndigheterna förstärktes med personal, som skulle biträda taxeringsnämnderna med deklarationsgranskning och annan kontroll. Reformen medförde att skattechefens verksamhetsansvar beträffande taxeringen i första instans förstärktes och att länsstyrelsens uppgift att "vaka över att taxeringsarbetet i första instans inom länet ordnas och bedrivs ändamålsenligt" upphörde.

Beträffande skattechefens ställning och länsstyrelsens uppgifter anförde departementschefen i prop. 1977/78:181 Ny taxeringsorganisation i första instans m.m. (s. 204 ff).

Principbeslutet står alltså fast att den materiella och formella styrningen av såväl det regionala som det lokala taxeringsarbetet skall vila på skattechefen Som jag tidigare framhållit måste skattechefen för att

kunna utöva sin ledande funktion kunna ge anvisningar för lokal skattemyndighets medverkan i taxeringsarbetet både till den del som gäller själva deklarationsgranskningen och den del som avser revisioner eller annan kontrollverksamhet.

Det åvilar sedan gammalt länsstyrelsen att utöva tillsyn över beskattningsväsendet. Emellertid gäller också sedan lång tid att vissa uppgifter av fiskal natur såsom taxeringskontroll och processföring ligger på skattechefen (tidigare förste taxeringsintendenten), som därvid är undantagen länsstyrelsens inflytande. Det följer bl.a. av föreskriften i 17 § om att skattechefen skall bevaka det allmännas rätt och verka för riktiga taxeringar, bl.a. genom att granska taxeringsnämndernas beslut och i förekommande fall anföra besvär. Härtill kommer att flertalet uppgifter i fråga om taxeringsarbetet som f.n. formellt ankommer på länsstyrelsen i praktiken är delegerade på avdelningschefen genom normalarbetsordningen för länsstyrelserna.

Utredningen förordar att länsstyrelsen skall ha kvar ansvaret för de arbetsuppgifter som är av allmän administrativ natur. Jag delar denna uppfattning och anser i likhet med utredningen att man inte bör göra någon ändring beträffande länsstyrelsens ansvar för distriktsindelningen och förordnande av ordförande..... Jag förutsätter vidare att dessa uppgifter liksom f.n. kommer att delegeras till chefen för skatteavdelningen genom arbetsordningen. I enlighet med det anförda föreslår jag att det i 14 § anges att skattechefen leder och ansvarar för deklarationsgranskningen och annan kontroll vid taxeringen.

Skattechefens ansvar och befogenheter reglerades formellt så att han i 14 § TL tillades uppgiften att leda och ansvara för deklarationsgranskning och annan kontroll vid taxeringen. En ny bestämmelse i 6 § TF gav länsstyrelsen rätt att meddela föreskrifter för lokal skattemyndighets medverkan i taxeringsarbetet. Samtidigt föreskrevs i länsstyrelseinstruktionen att chefen för skatteavdelningen skulle meddela dessa föreskrifter. Slutligen övertog skattechefen länsstyrelsens tidigare uppgifter att till RSV lämna förslag till länsanvisningar samt befogenheten att kalla taxeringsnämndsordförande och ledamöter för förberedande överläggningar om taxeringsarbetet.

Innebörden av dagens skattechefsinstitut är att det sakliga ansvaret för skatteförvaltningens verksamhet med taxeringskontroll och taxeringsprocess vilar på skattecheferna. Länsstyrelserna saknar följaktligen verksamhetsansvar på dessa områden. Däremot ansvarar de ytterst för de delar av skatteavdelningarnas verksamhet som avser andra sakområden, t.ex. mervärdeskatt och uppbörd, och har ansvaret i administrativt avseende för hela länsstyrelsen och därmed hela skatteavdelningen. Genom 14 § TF har länsstyrelserna dock frångåtts ansvar för samordning av olika kontrollåtgärder.

Den oenhetliga ansvarsstrukturen uppmärksammades av RS-utredningen, som anförde.

Utredningen ser det som önskvärt att söka åstadkomma en ökad klarhet och renodling i ansvarsfördelningen inom länet beträffande även övriga delar inom beskattningsområdet. En enhetlig och gemensam ansvarsstruktur skulle enligt utredningen öka förutsättningarna för en effektiv skatteadministration. En fullständig renodling såväl sakområdesmässigt som administrativt finner utredningen emellertid svår att genomföra inom ramen för nuvarande länsstyrelseorganisation.

Organisationen för skatte- och avgiftssystemet omfattar eller berör ett stort antal myndigheter och organ. I det följande behandlas främst själva kärnan i förvaltningen på central, regional och lokal nivå nämligen RSV, länsstyrelsernas skatteavdelningar och de lokala skattemyndigheterna. För att ge en utgångspunkt anges kortfattat något om skatte- och avgiftssystemets anknytning till departementen. Vissa andra myndigheter berörs kortfattat.

3.1 Departementstillhörigheten m.m.

Det departementala ansvaret för skatteförvaltningen är splittrat. Finansdepartementet är huvudman för RSV och, sedan den 1 januari 1983, för de lokala skattemyndigheterna, som då övertogs från civildepartementets (kommundepartementets) ansvarsområde. Även KFM sorterar under finansdepartementet. Civildepartementet är fackdepartement för länsstyrelserna (inkl. länsstyrelsernas skatteavdelningar). Vidare kan nämnas att socialdepartementet ansvarar för riksförsäkringsverket (RFV) och att landets domstolar, däribland de för skatterättskipningen ansvariga länsrätterna (samt mellankommunala skatterätten), kammarrätterna och regeringsrätten ligger under justitiedepartementets huvudtitel.

3.2 Centrala myndigheter

Den centrala myndighet som i första hand är verksam inom skatteområdet är naturligtvis RSV i egenskap av central förvaltningsmyndighet i fråga om beskattning m.m. Riksförsäkringsverket såsom förvaltningsmyndighet för den allmänna försäkringen ingår också bland de centrala myndigheterna vad gäller avgiftssidan m.m. Även länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON) såsom rationaliserings- och samordningsorgan för länsstyrelserna i administrativt avseende kan nämnas i sammanhanget. Det finns också vissa verksamhetssamband mellan skatteförvaltningen och tullverket, trafiksäkerhetsverket och lantmäteriverket när det gäller tullar, mervärdeskatt, punktskatter, vägtrafikskatt samt beträffande fastighetstaxeringsförfarandet. Skatteförvaltningen i vid mening bildar alltså ett komplex av myndigheter även på central nivå..

3.3 Riksskatteverket

RSV har ett brett verksamhetsområde. Det saknas anledning att här uttömmande beskriva detta. Framställningen begränsas till de huvudsakliga uppgifterna och ansvarsområdena och till att beskriva verkets organisation i stort.

RSV är central förvaltningsmyndighet i fråga om beskattning, uppbörd av skatt och socialavgifter samt folkbokföring och val. Som beskattningsmyndighet har verket till uppgift att debitera, uppbära, kontrollera och redovisa punktskatter m.m. samt sjömansskatt och kupongskatt. Dessutom är verket centralmyndighet för administration av exekutionsväsendet.

Uppgifterna innebär bl.a. att verket har uppdraget att vara

- tillsynsmyndighet på den direkta skattens, mervärdeskattens och vägtrafikbeskattningens område med uppgift att utfärda föreskrifter, anvisningar, råd och instruktioner till ledning för en riktig och enhetlig tillämpning av

lagstiftningen samt att planera och samordna skattekontrollen

- tillsynsmyndighet för folkbokföring
- tillsynsmyndighet för ADB-system inom folkbokföring, beskattning och uppörd med uppgift att utforma arbetsrutiner och ADB-system samt program för maskinella bearbetningar och därjämte handha driften av den centrala ADB-anläggning som finns för folkbokföring och beskattning, AFB-systemet.

RSV planerar, samordnar, genomför och följer kontrollaktioner, såväl egna som hos fältmyndigheterna, som gäller både direkt och indirekt skatt samt avgifter, utarbetar metoder för och genomför taxerings- och skatterevisjoner. Vid verkets fyra distriktskontor utförs bl.a. skatterevisjoner och kontroll av punktskatter och vägtrafikskatt samt metodutvecklingsarbete.

Verket har dessutom det för centrala myndigheter i allmänhet gällande uppdraget att följa arbetet hos myndigheterna inom verksamhetsområdet och att verka för en ändamålsenlig utformning av organisation och arbetsformer. Det ankommer också på RSV att utarbeta och fastställa blanketter samt att planlägga och anordna utbildning av personal i samverkan med berörda myndigheter.

RSV avger årligen yttrande till regeringen över länsstyrelsernas förslag till anslagsframställningar i de delar som avser verksamhetsområdet, länsstyrelsernas skatteavdelningar, de lokala skattemyndigheterna och KFM samt beträffande vägtrafikskattekontrollen hos länsstyrelserna.

Vad gäller tillsättning av tjänster inom skatteförvaltningen på regional nivå skall RSV numera enligt länsstyrelseinstruktionen höras innan länsstyrelsen avger förslag till regeringen beträffande tjänst som avdelningschef eller enhetschef vid skatteavdelningen. Därigenom har RSV getts viss - om än

begränsad - möjlighet att påverka tillsättningar av sådana tjänster.

RSV leds av en styrelse. Generaldirektören är ordförande med överdirektören som vice ordförande. De övriga ledamöterna utses av regeringen.

I verksledningen ingår generaldirektören och överdirektören. Generaldirektören beslutar i ärenden av större vikt, som ej avgörs av styrelsen. Verksledningen har ett sekretariat till sitt förfogande.

Linjeorganisationen är indelad i åtta huvudenheter

- administrativa avdelningen
- rättsavdelningen
- avdelningen för direkt skatt
- avdelningen för indirekt skatt
- kontrollavdelningen
- avdelningen för administration av exekutionsväsendet
- avdelningen för folkbokföring och val
- drifttekniska avdelningen.

3.4 Länsstyrelsen

Länsstyrelsen svarar för den statliga förvaltningen i länet såvitt inte särskild förvaltningsuppgift har tillagts någon annan myndighet. Länsstyrelsen skall bl.a. främja länets utveckling och befolkningens välbefinnande samt verka för att statlig, kommunal och landstingskommunal verksamhet i länet samordnas och anpassas efter de regionalpolitiska mål och de riktlinjer för hushållning med mark och vatten som har uppställts för länet. Det åligger länsstyrelsen bl.a. att särskilt ta befattning med

- beskattningsväsendet
- uppbördsväsendet

- exekutionsväsendet
- folkbokföringen
- de allmänna valen.

Länsstyrelsen är vidare länets högsta polismyndighet.

Länsstyrelsen är chefsmyndighet för lokal skattemyndighet och tillsynsmyndighet för KFM i länet.

Länsstyrelsen leds av en styrelse. Landshövdingen är ordförande i styrelsen och länsstyrelsens chef.

Länsstyrelserna indelas normalt i två avdelningar, planeringsavdelningen och skatteavdelningen, som var och en leds av ett länsråd. Direkt under landshövdingen finns dessutom en allmän enhet och en administrativ enhet.

Inom planeringsavdelningen finns enheter för bl.a. regional-ekonomisk planering, plan- och byggnadsfrågor, naturvård och miljöskydd samt civilt totalförsvaret.

Allmänna enheten handhar bil- och körkortsregistret och ansvarar för vägtrafikskattekontroll. Inom enheten handläggs ärenden enligt socialtjänstlagen. Enheten har vidare uppgifter i samband med de allmänna valen. Här förs också handels- och föreningsregistret (HFR).

Administrativa enheten svarar bl.a. för länsstyrelsens personal- och ekonomiadministration samt för övriga administrativa stödfunktioner. Enheten har liknande uppgifter även beträffande lokal skattemyndighet och KFM.

Totalt uppgår antalet tjänster vid länsstyrelserna till ca 9 500. Vad gäller fördelningen av personalen mellan avdelningarna kan konstateras att drygt hälften är verksamma inom skatteavdelningarna. För budgetåret 1984/85 avser 51,5 % av löneanslaget personalen inom dessa avdelningar.

3.4.1 Länsstyrelsens skatteavdelning

Länsstyrelsens verksamhet med beskattning och uppbörd m.m. drivs inom skatteavdelningen. Verksamheten leds av avdelningschefen, tillika skattechefen. Till skatteavdelningen hör ett kansli för arbetsuppgifter såsom bl.a. samordning och medverkan i enheternas och de lokala skattemyndigheternas planering och uppföljning, åtalsärenden, budgetfrågor och personalrekrytering.

Skatteavdelningen består normalt av sex enheter nämligen taxerings-, revisions-, besvär-, mervärdeskatte-, uppbörds- och dataenheten. Stockholms och Gotlands län har en avvikande organisation. Med skatteavdelning avses i detta betänkande såvitt gäller Stockholms län taxeringsavdelningen samt den administrativa avdelningens data- och uppbördsenheter.

Skatteavdelningens uppgifter och ansvarsområden fördelade på enheterna kan i korthet beskrivas enligt följande. Härvid görs ingen skillnad mellan uppgifter som formellt åligger skattechefen eller länsstyrelsen. Redogörelsen berör inte den omfattande serviceverksamhet som skatteavdelningens enheter numera svarar för gentemot enskilda, revisionsbyråer, organisationer och myndigheter.

Taxeringsenhetens huvudsakliga arbetsuppgifter gäller taxeringsverksamheten i länet. Uppgifterna omfattar bl.a. att

- svara för planering, samordning och uppföljning av den årliga inkomst- och förmögenhetstaxeringen i länet
- meddela föreskrifter rörande lokal skattemyndighets medverkan i granskningsarbetet
- handlägga ärenden rörande indelning i taxeringsdistrikt och förordnanden av taxeringsfunktionärer
- meddela anvisningar och råd rörande taxeringsarbetet
- svara för granskning, TN-revisioner och taxeringsbesök beträffande skattskyldiga som är juridiska personer, delägare i fåmansföretag eller fysiska personer med

särskilt komplicerade inkomst- och förmögenhetsförhållanden

- svara för genomförandet av allmän och särskild fastighetstaxering.

Revisionsenheten är en renodlad utredningsenhet och har bl.a. till uppgift att

- genomföra revisioner i taxerings-, mervärdeskatte-, källskatte- och avgiftshänseende (integrerade revisioner), revisioner som omfattar flera beskattningsår och andra tyngre kontrollåtgärder.
- svara för samordningen av revisionsverksamheten inom länet.

Besvärsevenhetens funktioner är i huvudsak att föra det allmännas talan vid förvaltningsdomstol. Bl.a. uppträder enhetens personal som

- intendent i taxerings- och fastighetstaxeringsmål
- allmänna ombud i mervärdeskattemål
- allmänna ombud i uppbörds- och avgiftsmål
- allmänna ombud i betalningssäkringsmål.

Det bör framhållas att allmänna ombudsfunktioner också kan vara tillagd befattningshavare vid annan enhet. Gåvoskattefunktionen är ofta placerad vid besvärsevenheten.

Mervärdeskatteenhetens arbetsuppgifter är helt koncentrerade till mervärdebeskattningen. I uppgifterna ligger att

- svara för beskattningen
- svara för registerföringen av skattskyldiga till mervärdeskatt
- svara för uppbörden av mervärdeskatt
- svara för kontrollen av mervärdeskatt i den mån den inte genomförs av revisionsenheten.

Uppbördsenheten ansvarar i länet för uppbörden av annan skatt än mervärdeskatt samt avgifter. Arbetsuppgifterna omfattar bl.a.

- handha uppbörden av inkomst och förmögenhetsskatt
- handha uppbörden av socialavgifter
- handha uppbörden av arvs- och gåvoskatt
- vara besvärinstans beträffande vissa beslut av LSM
- föra arbetsgivarregistret
- svara för åtalsanmälningar och s.k. ställföreträdaransvarstalan
- svara för kontrollåtgärder beträffande källskatter och avgifter
- besluta i konkurs- och ackordsärenden
- besluta i vissa anståndsärenden.

Dataenhetens uppgifter innefattar att

- handha driften av den regionala ADB-anläggningen
- svara för registrering, registerföring och uttag ur register inom folkbokförings- och beskattningsområdet
- svara för beredning och kontrollarbete
- svara för efterbehandling och distribution beträffande framställda produkter, såsom längder av olika slag, förtryckta deklara-tionsblanketter, skattsedlar m.m.
- svara för viss serviceverksamhet såväl gentemot allmänheten som gentemot användare inom och utom länsstyrelsen.

Länsstyrelsen avger till regeringen förutom förslag till egen anslagsframställning även ett förslag till anslagsframställning för bl.a. de lokala skattemyndigheterna i länet. Dessa uppgifter handläggs i första hand av länsstyrelsens administrativa enhet. Beslut tas normalt i länsstyrelsens styrelse. Enheten har också till uppgift att svara för rekryteringen av personal till länsstyrelsen (inklusive skatteavdelningen) och till de lokala skattemyndigheterna med vissa smärre undantag. När det gäller tillsättningar av avdelnings-

och enhetschefer på skatteavdelningen skall, som påpekats, samråd äga rum med RSV.

3.5 Lokala skattemyndigheten

I landet finns 120 lokala skattemyndigheter. Chefen för myndigheten är en fögderichef. Beroende på myndighetens storlek har de organiserats på två olika sätt. De 72 mindre myndigheterna består av en gransknings- och en serviceenhet. De större myndigheterna har en administrativ enhet, två skatteenheter och en arbetsgivarenhet. Skatteenheterna är normalt indelade i en gransknings- och en servicefunktion. De tre största myndigheterna, Stockholm, Göteborg och Malmö, har en viss ytterligare indelning. Myndigheten i Stockholm har dessutom en folkbokföringsenhet.

De lokala skattemyndigheterna har under senare tid byggts ut såväl i fråga om arbetsuppgifter som personellt. Tillskott av personal har framför allt skett på handläggarsidan. Myndigheterna har ett mycket stort antal arbetsuppgifter. De volymmässigt största omfattar

- granskning av deklARATIONER, beräkning av pensionsgrundande inkomst och fastställande av sanktionsavgifter
- service innefattande information till allmänhet och myndigheter, expeditionella göromål såsom upplysningar ur längder m.m., utfärdande av olika bevis, utdrag och manuella debetsedlar, jämkningar och kolumnändringar m.m. samt arbete med mantalsskrivning, val m.m.
- källskatte- och avgiftskontroll
- A-skatt och B-skatt, preliminärdebitering m.m.
- omdebiteringar
- beredande uppgifter i fråga om fastighetstaxering
- förande av J-aviregister
- registreringsåtgärder

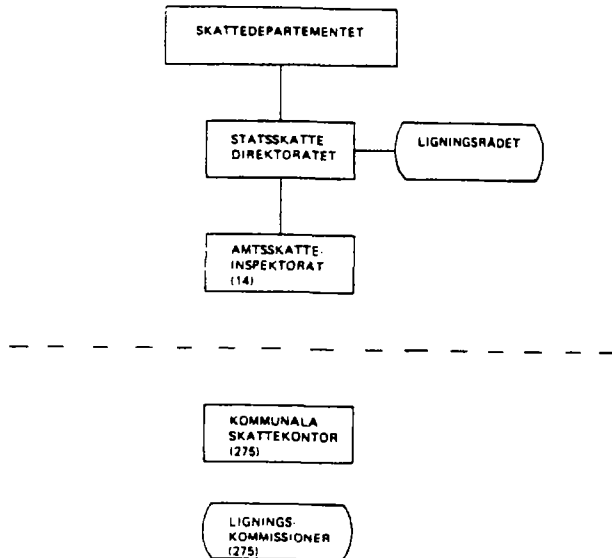
Länsstyrelsens ställning som chefsmyndighet för lokal skattemyndighet innebär att myndigheten inte upprättar och avger egen anslagsframställning utan i princip endast ett utkast till utgiftsstat. Dessa sammanställs av länsstyrelsen för samtliga lokala skattemyndigheter i länet till en gemensam anslagsframställning, uppställd fögderivis.

Tjänst som fögderichef tillsätts av regeringen efter förslag från länsstyrelsen. Samrådsförfarande med RSV krävs inte i detta fall. Övriga tjänster utom vissa lägre tillsätts av länsstyrelsen. Länsstyrelsen har i flera väsentliga avseenden arbetsgivaransvar för den lokala skattemyndigheten. Länsstyrelsen fastställer vidare arbetsordningen för myndigheten.

3.6 Taxeringsnämnden

Taxeringsnämnden beslutar om taxering i första instans. Ordföranden förordnas av länsstyrelsen. Ledamöter och suppleanter väljs av kommunfullmäktige eller landstinget. Antalet valda ledamöter i taxeringsnämnd skall vara minst fem och högst åtta. För närvarande finns det i hela landet ca 3 300 taxeringsnämnder med omkring 25 000 valda lekmanaledamöter.

4.1 Danmark

Ligningsrådet och statsskattedirektoratet

Statsskattedirektoratet och ligningsrådet svarar gemensamt på central nivå under skattedepartementet för att verksamheten i skatteförvaltningen bedrivs på ett effektivt, rättvist och likformigt sätt. Rådet drar upp riktlinjer och direktoratet är verkställande organ.

Ligningsrådet består av femton ledamöter. Sex väljs av folketinget och åtta utses av ministern för skatter och avgifter. Rådets ordförande är tillika chef för statsskattedirektoratet och utnämns av Drottningen.

Statsskattedirektoratet har 750 anställda och är organiserat i följande huvudenheter

- administrativ avdelning
- planläggningssekretariat
- intern revision
- kontrollavdelning
- förhandsbeskedsavdelning
- uppbördsavdelning
- avdelning för värdering av fast egendom
- kulbrintebeskattningsavdelning

På central nivå utvecklas system för deklarationskontroll på maskinell väg och statsskattedirektoratet tillhandahåller maskinellt framställt underlag för ligningsbeslut (taxeringsbeslut). I dag företas ca 1.5 miljoner ligningar "automatiskt". Man räknar med att inom några år skall närmare 3 miljoner ligningar kunna baseras på ADB-framställt material. Direktoratet bedriver egen revisionsverksamhet samt leder kontrollverksamheten i den statliga skatteförvaltningen. Statsskattedirektoratet avger årligen en av ligningsrådet godkänd plan över hur ligningen (taxeringen) skall ske. I planen anges generella riktlinjer för verksamheten. Där kan t.ex. anges vilka kategorier av deklARATIONER eller vilka punkter i deklARATIONER som skall ägnas särskild uppmärksamhet. Vidare efter vilka kriterier ADB-mässig kontroll kan ske. Direktoratet avger årligen dessutom en av ligningsrådets godkänd plan över efter vilka riktlinjer direktoratets tillsyn över verksamheten skall ske.

Amtsskatteinspektorat

Amtsskatteinspektoraten fungerar i viss mån som koordinator mellan centralmyndigheterna och den kommunala skatteförvaltningen. Där anpassas de generella lignings- och tillsynsplannerna från statsskattedirektoratet och ligningsrådet till regionen i samverkan med den kommunala skatteförvaltningen. Man utövar tillsyn över verksamheten i ligningskommisionerna (taxeringsnämnderna), dels genom att närvara vid dess sammanträden och dels genom att stickprovsvis gå igenom behandlade deklARATIONER och initiera rättelser när så erfordras.

Man utför egna revisioner och verkar för att koordinera landsomfattande och regionala aktioner med den revisionsverksamhet som företas i den kommunala skatteförvaltningen, samt bistår kommunerna i deras revisionsverksamhet. Man följer upp verksamheten på regional och lokal nivå och avrapporterar till statsskattedirektoratet utfallet i relation till planerna.

Skattekontor

I landet finns 275 kommunala skattekontor, som bl.a. har till uppgift att granska deklARATIONER, som utvalts maskinellt för kontroll, utarbeta förslag till taxeringsbeslut och fungera som sekretariat åt ligningskommisionerna. Skattekontoren handhar även skatteuppbörd och arbetsgivarkontroll.

Ligningskommisioner

I de 275 ligningskommisionerna fattas taxeringsbesluten. Kommisionerna består av minst 5 och högst 15 ledamöter, som väljs av "kommunbestyrelsen". Kommisionerna utser ordförande inom sig. En representant från skatteförvaltningen skall vara med vid dess sammanträden.

Anslagsframställning

Statsskattedirektoratet avger en gemensam anslagframställning för sig och amtsskatteinspektoraten. Enligt uppgift styrs amtsskatteinspektoraten mycket stramt. Statsskattedirektoratet och amtsskatteinspektoraten har inget inflytande vad gäller de kommunala skattekontorens anslagsframställningar.

Tjänstetillsättningar m.m.

Chefen för skattedirektoratet samt dess avdelnings- och kontorschefer, cheferna för amtsskatteinspektoraten samt vissa andra tjänstemän utnämns av Drottningen. Andra högre tjänstemän utnämns av ministern för skatter och avgifter. Övriga tjänstemän i statsskattedirektoratet och amtsskatteinspektoraten utses av statsskattedirektören.

Förseelser som medför böter, sänkt lön eller avsked handhas av ministern för skatter och avgifter.

Anvisningsverksamhet m.m.

Statsskattedirektoratet får enligt författning utfärda anvisningar som är bindande för ligningskommissionerna. Dessa anvisningar kan även avse tolkning och tillämpning av lag. Innan någon bindande anvisning beträffande tolkning av lag utfärdas skall direktoratet försäkra sig om att skattedepartementet delar direktoratets uppfattning i fråga om tolkningen. Direktoratet och rådet kan även meddela anvisning om att en praxis, som befunnits olämplig, skall ändras.

Tillsynsverksamhet

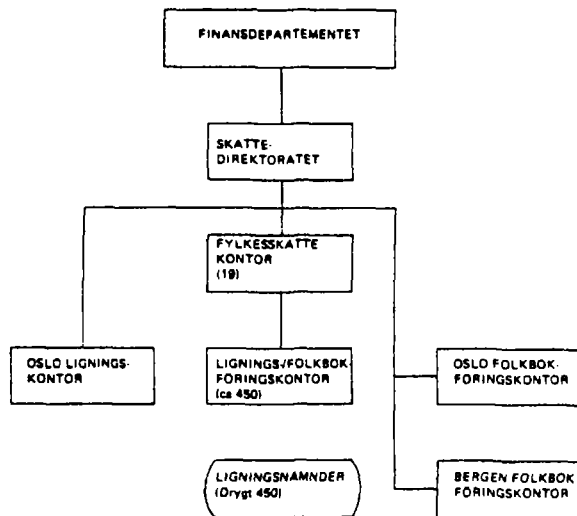
Det åligger direktoratet utöva tillsyn över att taxeringen sker på behörigt och likformigt sätt i hela landet och att kontrollera ligningskommissionernas beslut blivit riktiga. Tjänstemän från direktoratet har - utan rösträtt - rätt att

närvara vid sammanträden i ligningskommissionerna och amtsligningsråden. Direktoratet kan vidare när som helst ta ut självdeklarationer för kontroll av att besluten blivit riktiga. Påträffas oriktigheter kan direktoratet anmana vdb ligningskommission att företa rättelse. Sådan rättelse företas dock endast om ligningskommissionen är enig.

Enligt författning gäller att "i det omfang det bestemmes av statsskattedirektoratet varetager amtsskatteinspektoratene de oppgaver, der er pålagt direktoratet". Direktoratets tillsynsverksamhet har till stor del delegerats till amtsskatteinspektoraten, vars tjenstemän får delta utan rösträtt i ligningskommissionernas sammanträden och ta ut deklarasjoner för kontroll.

Amtsskatteinspektoratet tar även initiativ till att felaktiga beslut ändras.

4.2 Norge



Skattedirektoratet

Skattedirektoratet är organisatoriskt uppdelat i

- skatteavdelning
- avgiftsavdelning
- kontrollavdelning
- administrativ avdelning
- databehandlingsavdelning

Vid centralmyndigheten arbetar cirka 300 personer. Direktoratet bär det centrala ansvaret för att skattebördan fördelas så riktigt och rättvist som möjligt och för att arbetet på alla plan i skatteförvaltningen utförs på ett effektivt sätt och till rimlig kostnad. Därifrån leds, planeras och övervakas verksamheten i skatteförvaltningen. Skattedirektoratet bedriver också i egen regi offensiv kontrollverksamhet. Bl.a. utförs revisioner med särskild inriktning på utlandstransaktioner.

Fylkesskattekontor

Fylkesskattekontoren är beskattningsmyndighet för mervärdesskatt och investeringsavgift. Myndigheten utför även revisioner avseende inkomstskattekontroll och övervakar skatteligningen (taxeringen) i fylket. Därutöver sköter man personal- och ekonomiförvaltningen rörande fylkets ligningskontor. De flesta av landets 19 fylkesskattekontor har mellan 45-65 anställda.

Lignings- och folkbokföringskontor

Vid kontoren granskas deklARATIONER och ges förslag till beslut i ligningsnämnderna. Där fastställs även pensionsgrundande inkomst.

Ligningsnämnder

I ligningsnämnden (sammanlagt 454) fattas "ligningsbesluten". Nämnden består av fyra ledamöter, som väljs av kommunstyret, samt av chefen för ligningskontoret. Kommunstyret utser ordförande bland de valda ledamöterna.

Anslagsframställning m.m.

Skattedirektoratet avger en samlad anslagsframställning för skatteförvaltningen uppdelad på direktoratet, fylkesskattekontoren och ligningskontoren.

Fylkesskattekontoren har en central ställning vad gäller personal- och ekonomiförvaltningen i fylkets lignings-/folkbokföringskontor (i fortsättningen benämnda kontor). Antalet kontor per fylke varierar från 22 till 45. Kontoren varierar i storleksordning från en deltidsanställd till - i Oslo - 560 anställda. Ett "normalkontor" har fem anställda.

Varje kontor lämnar årligen ett budgetförslag till fylkesskattekontoret, som sammanställer de olika förslagen och avger ett samlat budgetförslag för kontoren till skattedirektoratet. Direktoratet tilldelar fylkesskattekontoret de medel som är avsedda för kontoren. Fylkesskattekontoret fördelar medlen men reserverar ofta pengar för vissa utgiftsposter t.ex. för tillfälligt anställda, övertidsarbete och kontorsutrustning. Fylkesskattekontoren handhar dessutom i stort sett all personaladministration avseende kontoren.

Tjänstetillsättningar

I skattedirektoratet tillsätts skattedirektören (chefen för skattedirektoratet) avdelningsdirektörer och underdirektörer av Kungen. De högre tjänstemännen tillsätts av finansdepartementet. Övriga tjänstemän tillsätts av skattedirektoratet.

I fylkesskattekontoren tillsätts chefen av Kungen. De högre tjänstemännen tillsätts av ett centralt tillsättningsråd vari ingår chefen för skattedirektoratet (ordförande), en representant för finansministeriet samt en representant för de anställda i skatteförvaltningen.

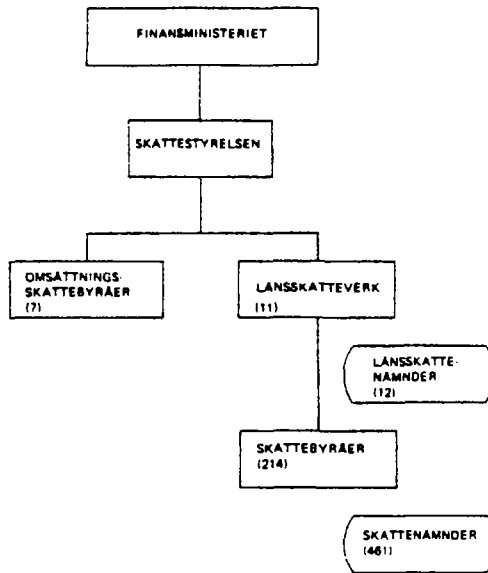
I lignings/folkbokföringskontoren tillsätts ligningscheferna i Oslo och Bergen av Kungen. Övriga ligningschefer och högre tjänstemän utnämns av det centrala tillsättningsrådet (se ovan). Övriga tjänstemän utnämns av respektive fylkes tillsättningsråd. I fylkets råd ingår chefen för fylkesskattekontoret (ordförande), vdb ligningschef, en representant som utses av "fylkesutvalget" samt eventuellt en personalrepresentant.

Disciplinstraff kan bestå av skriftlig anmärkning, avstängning från tjänsten 1 månad - 2 år, nedflyttning till lägre tjänst eller i allvarligare fall, avsked. Disciplinärenden sköts av respektive tillsättningsmyndighet.

Anvisningsverksamhet m.m.

Skattedirektoratet lämnar anvisningar om hur lag skall tolkas. I de fall osäkerhet råder beträffande tolkning rådgör direktoratet med finansdepartementet innan anvisning meddelas. Dessa anvisningar uppges uppfattas som bindande för tjänstemännen i skatteförvaltningen men inte för ligningsnämnderna.

4.2 Finland

Finansministeriet

Vid finansministeriet, som är organiserat på sju avdelningar, finns i allmänhet två ministrar. Arbetsfördelningen dem emellan överenskomms vid regeringsbildningen. F.n. finns en budgetminister och en skatte- och löneminister. Budgetministern är ministeriets chef.

Vid skatteavdelningen arbetar ett 30-tal personer. Ingen av dem är f.n. domstolsjurist och flera har rekryterats från skatteförvaltningen. Skatteförvaltningen delegerar ofta arbetsuppgifter till skattestyrelsen eller uppdrar åt den att ta fram underlag inför beslut.

Skattestyrelsen

Skattestyrelsen har inte någon beskattningsfunktion och dess huvuduppgift att leda och övervaka verksamheten i de underställda länsskatteverken, omsättningsskattebyråerna och skattebyråerna fastslås såväl i lag som i förordning om skattestyrelsen. Enligt förordning åligger det också skattestyrelsen att genom råd och anvisningar till skattemyndigheterna och genom information till de skattskyldiga främja en riktig och enhetlig beskattning.

Antalet anställda uppgår till ca 350 personer. Av dem arbetar ungefär 190 vid den tekniska avdelningens ADB-byrå. Trots verksamhetens koncentration på ledning, samordning och övervakning av skatteförvaltningen bedrivs på central nivå kvalificerade skatte-, avgifts- och skattebrottsutredningar. Skattestyrelsen är organiserad i följande avdelningar

- administrativa avdelningen
- avdelningen för direkt beskattning
- avdelningen för indirekt beskattning
- inspektionsavdelningen
- skatteuppbördsavdelningen
- tekniska avdelningen

Länsskatteverk

I de elva länsskatteverken arbetar ca 1 500 personer. Antalet anställda vid ett länsskatteverk varierar från 50 personer till 400 personer.

Länsskatteverken handhar uppbörd och indrivning av skatter och avgifter inklusive omsättningsskatt. De utför även revisioner hos medelstora företag.

Liksom i Sverige, Danmark och Norge fattas taxeringsbesluten i från skatteförvaltningen fristående nämnder. Till länsskat-

teverken är knutna länsnämnder, där sådana skattskyldiga som skall beskattas i mer än tre kommuner taxeras. Nämnderna består av tolv ledamöter, som förordnas av skattestyrelsen efter föreslag av kommunernas centralorganisationer. Länskatteverken granskar de 'mellankommunala' deklARATIONERNA och tillhandahåller föredraganden i länsnämnderna. Slutligen har länskatteverken till uppgift att under skattestyrelsen leda och övervaka verksamheten i de underställda skattebyråerna och handha deras personal- och ekonomiförvaltning.

Den regionala skatteförvaltningen ingick tidigare i länsstyrelserna, men bröts ut från dem i slutet av 1950-talet och bildade fristående myndigheter under skattestyrelsen. Uppbörds- och indrivningsfunktionerna kom att ligga kvar hos länsstyrelserna till 1976, när de överfördes till länskatteverken.

Skattebyråer

Skattebyråerna har sammanlagt 5 000 anställda. De granskar bl.a. deklARATIONER, sköter skattedebitering och utför revisioner hos mindre företag.

Skattenämnder

Taxeringsbesluten fattas av fristående skattenämnder. Chefen för skattebyrån, skattedirektören, är ordförande i skattenämnd. Övriga ledamöter väljs av kommunfullmäktige. Det finns sammanlagt 461 skattenämnder, vilket innebär att en skattbyrå betjänar i genomsnitt i två skattnämnder.

Tjänstetillsättningar m.m.

I skattestyrelsen tillsätts generaldirektören och överdirektören av presidenten på framställning av statsrådet. Avdelningscheferna tillsätts av presidenten sedan skattestyrelsen

uppgjort tjänsteförslag. Övriga högre tjänstemän tillsätts av skattestyrelsen.

I länsskatteverket tillsätts länsskattedirektören av statsrådet sedan skattestyrelsen uppgjort tjänsteförslag. Avdelningscheferna tillsätts av finansministeriet sedan skattestyrelsen gjort framställning. Övriga högre tjänstemän tillsätts av skattestyrelsen sedan länsskatteverket gjort framställning. Övriga tillsätts av länsskatteverket.

I skattebyrån tillsätts skattedirektören av skattestyrelsen sedan de till distriktet hörande kommunernas styrelser hörts. Högre tjänstemän tillsätts av skattestyrelsen sedan länsskatteverket gjort framställning. Övriga tjänstemän tillsätts av länsskatteverket. Skattestyrelsen kan delegera befogenhet till skattedirektören (chefen för skattebyrån) att tillsätta innehavare av byråbiträdes-, maskinskrivar-, vaktmästar- och telefonistbefattningar.

Om tjänsteman vid skattestyrelsen (ej GD, ÖD, avdelningschef och biträdande avdelningschef), vid länsskatteverk eller vid skattebyrå gjort sig skyldig till fel i tjänsten eller till försummelse av tjänsteplikt, som inte är av den art att han därför bör åtalas, eller har han visat olämpligt uppförande, kan skattestyrelsen straffa honom i disciplinär väg med varning, böter eller skiljande från tjänsten för en tid av högst sex månader.

Länsskatteverk är enligt förordning skyldigt att utföra uppgifter som skattestyrelsen ålägger länsskatteverk. På länsskatteverk avkommande uppgifter kan genom förordning överföras till skattebyrå.

Skattestyrelsens arbetsordning fastställs av finansministeriet. Skattestyrelsen fastställer arbetsordningar för länsskatteverken och skattebyråerna.

Anvisningsverksamhet m.m.

Regeringen eller myndighet som är underställd regeringen får med bindande verkan komplettera lag endast om i lagen särskilt anges att så får ske. Sådan föreskriftsrätt förekommer sparsamt i finsk skattelag.

Enligt lag och förordning ankommer det på skattestyrelsen att främja en riktig och enhetlig beskattning genom råd och anvisningar till skattemyndigheterna. Länsskatteverk och skattebyråer har inte i lag eller förordning tillagts uppgiften att främja enhetlig rättstillämpning. Skattestyrelsen meddelar anvisningar till skattemyndigheterna. Dessa anvisningar är inte bindande för de nämnder som fattar taxeringsbesluten, men genomslagskraften uppges vara förhållandevis god. Länskatteverk skall övervaka att anvisningarna följs och rapportera avvikelser till skattestyrelsen.

Verksamhetsplanering och ekonomi

Skattestyrelsen arbetar löpande med tre verksamhets- och ekonomiplaner. En avser mer än fem år, den andra avser fem år och den tredje är en ettårsplan. Femårsplanen bildar grundvalen för länsskatteverkens planering av verksamheten i länen. Skattestyrelsen följer löpande upp verksamheten i skatteförvaltningen genom avrapporteringssystem och analyserar utfall i relation till plan och målsättning.

Skattestyrelsen utarbetar en för skatteförvaltningen gemensam anslagsframställning på grundval av underlag från distriktsförvaltningen och de egna avdelningarna. Efter vederbörlig behandling av statsmakterna tilldelas skattestyrelsen medel för skatteförvaltningen. Medlen ställs till skattestyrelsens disposition och är i tilldelningsbeslutet inte fördelade på myndigheter utan i stället uppdelade i huvudposter för olika slag av utgifter. Skattestyrelsen gör därefter en specialbudget som fastställs av finansministeriet och medel fördelas ut

på omsättningsskattebyråerna och länsskatteverken. Det kan även nämnas att i skattestyrelsens uppgifter ingår att utöva tillsyn över medelsförbrukningen i skatteförvaltningen. Skattestyrelsen inspekterar och reviderar länsskatteverken minst en gång per år.

Länsskatteverken och skattebyråerna

Skattebyråerna gör årligen verksamhetsplanering där förväntade arbetsuppgifter och personalresurser anges och där resursutnyttjandet och arbetsuppgifternas utförande även fördelas i tid. Vid sin verksamhetsplanering skall skattebyråerna beakta de direktiv som länsskatteverket lämnat beträffande verksamheten och resursutnyttjandet.

Skattebyråns verksamhetsplanering sänds till länsskatteverket, som fastställer den och sammanfattar skattebyråernas verksamhetsplaner. Sammanfattningen sänds till skattestyrelsen. Skattebyråernas verksamhet - utfall i förhållande till plan, avrapporteras löpande till länsskatteverket och därifrån vidare till skattestyrelsen. Beträffande viss verksamhet, t.ex. deklarationsgranskning, sker avrapporteringen månadsvis. För annan verksamhet sker avrapporteringen med längre tidsintervaller.

Länsskatteverkets handhavande av skattebyråernas ekonomiförvaltning sker så att länsskatteverket, efter att ha tilldelats medel av skattestyrelsen, ger varje skattebyrå en budget. Pengarna förvaltas av länsskatteverket, som granskar skattebyråernas räkningar och utanordnar medel. Länsskatteverket sköter dessutom praktiskt taget all personaladministration åt skattebyråerna.

5 VISSA ANDRA MYNDIGHETER MED CENTRALA, REGIONALA OCH
LOKALA ORGAN

5.1 Åklagarorganisationen

Åklagarorganisationen består av riksåklagaren, regionåklagarmyndigheter och distriktsåklagarmyndigheter. En organisation med en central myndighet samt regionala och lokala myndigheter. På regional nivå har nyligen en omorganisation ägt rum. Numera har länsåklagarmyndigheterna ersatts av tretton regionåklagarmyndigheter. Därtill kommer en särskild statsåklagarmyndighet i Stockholm för speciella mål.

Riksåklagaren

Riksåklagaren (RÅ) är högste åklagare och har i denna egenskap ansvaret för och ledningen av åklagarväsendet i riket, 7 kap 2 § rättegångsbalken. Enligt 7 kap 5 § rättegångsbalken får han överta uppgifter som tillkommer lägre åklagare.

Vid sidan av bestämmelserna i rättegångsbalken innehåller åklagarinstruktionen (1974:910) bestämmelser om fördelning av arbetsuppgifter inom åklagarorganisationen. Enligt 4 § instruktionen skall RÅ utöva tillsyn över åklagarnas verksamhet. Genom inspektioner och andra åtgärder skall han hålla sig underrättad om åklagarväsendets tillstånd och behov samt om de förhållanden i övrigt som tillhör området för hans tjänsteutövning. Han bör ägna särskild uppmärksamhet åt tillämpningen av gällande bestämmelser om beslut att ej tala

å brott och om straff föreläggande. RÅ bistår också åklagarna med råd och upplysningar samt meddelar dem anvisningar för deras tjänsteutövning. RÅ utfärdar även arbetsordningar för de regionala och lokala åklagarmyndigheterna.

RÅ upprättar och avger anslagsframställning för hela åklagarorganisationen. Till grund härför ligger bl.a. förslag till anslagsframställning från varje regional myndighet. Tjänster som chef för regional eller lokal myndighet tillsätts av regeringen efter förslag från RÅ. Lägre åklagartjänster tillsätts av RÅ.

Såsom närmare beskrivs i kapitlet om lekmannainflytande har hos RÅ inrättats en rådgivande nämnd.

Det bör framhållas att bestämmelserna i åklagarinstruktionen är föremål för översyn på grund av den nyligen bestämda förändringen av de regionala åklagarmyndigheterna.

Regionala åklagarmyndigheter

Åklagarväsendet är enligt förordningen (1984:1137) indelat i tretton regioner. Inom varje region finns en regionåklagarmyndighet. I Stockholm finns dessutom en statsåklagarmyndighet för speciella mål. Chefen för den regionala myndigheten har under RÅ ansvaret för och ledningen av åklagarväsendet inom sitt verksamhetsområde, 7 kap 2 § rättegångsbalken.

Chefen för den regionala myndigheten leder och utövar tillsyn över åklagarverksamheten inom myndighetens verksamhetsområde, 17 § instruktionen. Han skall tillse att åklagarna i åklagardistriktet fullgör sina skyldigheter samt bistå dem med råd och upplysningar i deras verksamhet. När så begärs kan han överpröva distriktsåklagarens beslut och han kan även överta handläggningen av visst mål.

Lokala åklagarmyndigheter

Chefen för den lokala åklagarmyndigheten är en distriktsåklagare, chefsåklagaren. Han skall fördela göromålen vid myndigheten mellan sig och övriga åklagare enligt grunder som fastställts i arbetsordningen. Chefsåklagaren bör handlägga de mål där åklagaruppgiften är mer krävande eller av annat skäl bör fullgöras av honom. Han skall också bistå åklagaren med råd och upplysningar i deras verksamhet.

5.2 Arbetsmarknadsverket

Arbetsmarknadsverket är den sammanfattande benämningen på arbetsmarknadsstyrelsen, länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar. Arbetsmarknadsverkets organisation och huvudsakliga arbetsuppgifter framgår av förordningen (1965:667) med instruktion för verket.

Arbetsmarknadsstyrelsen

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) är en central förvaltningsmyndighet för allmänna arbetsmarknadsfrågor. Styrelsen är chefsmyndighet för länsarbetsnämnderna och arbetsförmedlingen.

Enligt 3 § instruktionen åligger det AMS att bl.a. planlägga, leda och utöva tillsyn över verkets arbetsområde.

I egenskap av central förvaltningsmyndighet är det AMS som avger anslagsframställning avseende hela arbetsmarknadsverket. Bortsett från de högsta tjänsterna inom verket som tillsätts av regeringen är det överlämnat till AMS att tillsätta samtliga tjänster. Länsarbetsnämnd kan efter beslut av AMS ges rätt att tillsätta vissa tjänster.

Enlig 1 § instruktionen jämte bestämmelserna i allmänna verksstadgan ankommer det också på AMS att fastställa arbets-

ordningen och meddela bestämmelser i övrigt för myndigheterna inom verket.

AMS leds av en styrelse bestående av generaldirektören, överdirektören och elva andra av regeringen särskilt utsedda ledamöter. Ledamöterna utses efter förslag från de fackliga organisationerna. Styrelseärendena består i huvudsak av ärendetyper av liknande karaktär som anges i länsstyrelseinstruktionen nämligen

- viktigare frågor om samhällsplanering m.m.
- viktigare frågor om organisationer, arbetsordning och tjänsteföreskrifter
- frågor om anslagsframställningar m.m.
- tillsättning av tjänster över viss lönegrad
- frågor om diciplinansvar, avskedande m.m.
- ärenden enligt lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder
- andra frågor som generaldirektören hänskjuter till styrelsen.

Länsarbetsnämnden

Länsarbetsnämnden är länsmyndighet för allmänna arbetsmarknadsfrågor och för arbetsförmedlingen. Länsarbetsnämnden skall bl.a. följa utvecklingen på arbetsmarknaden samt planlägga och vidtaga de åtgärder som betingas av utvecklingen. Nämnden skall göra de framställningar och förslag hos AMS till vilka läget på arbetsmarknaden ger anledning. Ärende som rör frågor av principiell betydelse eller större vikt skall överlämnas till AMS avgörande.

Länsarbetsnämnden består av ordförande och nio andra ledamöter. En av ledamöterna är vice ordförande. Länsarbetsdirektören är självskriven ledamot. Regeringen utser ordförande och vice ordförande efter förslag från generaldirektören. Övriga ledamöter och suppleanter utses av AMS.

Under nämnden leds arbetet av länsarbetsdirektören.

Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen är den lokala myndigheten för allmänna arbetsmarknadsfrågor. Arbetsförmedlingen skall inom sitt område utöva den offentliga arbetsförmedlingsverksamheten inklusive yrkesvägledning och arbetsvård.

Arbetet i distriktet leds av chefen för distriktskontoret. I varje distrikt finns med vissa undantag en distriktsarbetsnämnd. Nämnden består av ordförande och nio ledamöter. Chefen för distriktskontoret är självskriven ledamot och ordförande i nämnden. Övriga ledamöter utses av länsarbetsnämnden.

5.3 Tullverket

Tullverket har till uppgift att påföra, uppbära och redovisa tull samt vissa skatter och andra avgifter. Verket övervakar efterlevnaden av särskilda bestämmelser om införsel och utförsel av varor och utövar i övrigt uppsikt över trafiken till och från utlandet och fullgöra kontrolluppgifter som sammanhänger därmed och vissa övervakningsuppgifter.

Tullverket omfattar generaltullstyrelsen samt en regional och lokal organisation, 1 § förordningen (1984:988) med instruktion för tullverket.

Generaltullstyrelsen

Generaltullstyrelsen (GTS) har särskilt i uppgift att uppbära och redovisa tull och vissa andra skatter samt avgifter. GTS skall vidare övervaka uppbörden och redovisningen vid de regionala och lokala tullmyndigheterna m.m. samt ge råd till ledning för tolkning och tillämpning av bestämmelserna i lagen (1977:975) med tulltaxa. Även i övrigt skall GTS utfärda allmänna råd inom tullverkets verksamhetsområde.

GTS upprättar och avger förslag till anslagsframställning för tullverket samt faställer arbetsordningen och de allmänna bestämmelserna i övrigt som fordras för arbetet inom verket.

Generaltulldirektören är chef för hela tullverket och alltså även för GTS. Han beslutar själv i ärenden han deltar i. Vissa frågor angående skiljande från anställning m.m. avgörs av en nämnd vari generaltulldirektören och tjänstemän inom GTS ingår.

Regionala tullmyndigheter

Närmast under GTS leder och övervakar tulldirektionen verksamheten inom sina tullområden. Motsvarande gäller gänstullkammare.

Enligt 10 § instruktionen för tullverket får genom arbetsordningen, tjänstgöringsreglemente eller genom särskilda beslut överlåtas åt chefen eller annan tjänsteman vid regional och lokal tullmyndighet att avgöra ärenden som rör myndighetens verksamhetsområde.

Enligt arbetsordningen åligger det tulldirektören att leda och övervaka verksamheten inom regionen och svara för hur dess uppgifter fullgörs. Han beslutar för tulldirektionen i ärende i vars prövning han deltar.

Arbetsordningen anger vidare särskilda ansvarsområden för cheferna för enheterna inom regionkontoret. Bl.a. kan nämnas att chefen för taxekontoret har att utöva en övergripande tillsyn över tulltaxeringsarbetet inom regionen. Han skall därvid ägna sig åt att vid behov samordna kontrollinsatser och att tillse att tullmyndigheterna inom regionen upprättar planer för kontrollbesök och annan kontroll- och granskningsverksamhet. Han ska vidare övervaka att tulldeklaration granskas och att beslut meddelas inom föreskriven tid samt

vid behov vidtaga erforderliga åtgärder för att förhindra uppkomsten av balanser inom tulltaxeringsarbetet.

Lokala myndigheter

Lokala myndigheter inom tullverket är bl.a. distriktstullkammare. Enligt arbetsordningen har distriktstullkammare i huvudsak arbetsuppgifter som avser klarering av transportmedel och varor jämte bevakningsverksamhet.

Chefen för distriktstullkammare har att under tulldirektionen leda och ansvara för verksamheten, inom tulldistriktet. Det åligger honom bl.a. att ägna särskild uppmärksamhet åt kontroll⁴ och granskningsverksamheten inom tulltaxeringsområdet. Han svarar vidare för att tulldeklarationer granskas och redovisas inom föreskriven tid.

II ORGANISATIONSSTRUKTUR

6 PROBLEM I NUVARANDE ORGANISATION

I detta avsnitt ges en översiktlig beskrivning av problem i materiellt och administrativt avseende som dagens organisation av skatteförvaltningen för med sig för verksamheten. Probleminventeringen begränsas till frågor av betydelse från lednings- och samordningssynpunkt.

Allmänt

Den svenska skatteförvaltningen är starkt splittrad i organisatoriskt och administrativt avseende. Trots de vertikala verksamhetssambanden saknas klara styrlinjer mellan myndighetsnivåerna. Ansvarsförhållandena och befogenheterna är oklara eller oreglerade. Samtidigt är skattesystemet både materiellt och förfarandemässigt så komplicerat att det är mycket svårt att skapa överblick eller att formulera en klar målsättning för hela verksamheten. Det är inte förvånande att verksamheten inom förvaltningens många myndigheter bedrivs på ett oenhetligt sätt i fråga om verksamhetsinriktning, prioriteringar och resursavvägningar, ambitionsnivåer m.m. Detta förhållande har belysts av ett stort antal utredningar. PLAN-projektet (RSV rapport 1983:1) drog bl.a. den sammanfattande slutsatsen att skatteadministrationens organisation inte anpassats till de krav ett modernt samhälle och skattesystem ställer, vilket fört med sig stora problem i samordnings- och effektivitetshänseende.

Politisk styrning och återkoppling

Skattesystemet i stort berör på olika sätt ett flertal departement inom regeringskansliet. Detta medför svårigheter att få en god och sammanhållen återkoppling till regering och riksdag av erfarenheter som görs i skatteförvaltningen av skattelagstiftningens funktionssätt och effekter i skilda hänseenden. Det gör det också svårt att skapa överblick över skatte- och avgiftslagarnas inbördes samband, såväl materiellt som i fråga om deras administration.

Enligt nu gällande ordning avger varje länsstyrelse en anslagsframställning till finansdepartementet för länets lokala skattemyndigheter. RSV sammanställer och yttrar sig över dessa anslagsframställningar. Länsstyrelsernas egna anslagsframställningar inges däremot till civildepartementet och remitteras därifrån till RSV för yttrande vad gäller frågor inom RSV:s verksamhetsområde.

Inom regeringskansliet är följaktligen budgetarbetet beträffande skatteförvaltningen uppdelat på två departement. Detta minskar möjligheterna till en samlad resursbedömning där skatteförvaltningens medelsbehov vägs mot behoven inom andra samhällssektorer. Beslutsprocessen kompliceras. Det får bl.a. till följd att minst två riksdagsutskott (i första hand bostads- och skatteutskotten) skall behandla skatteförvaltningens resursfrågor. Riksdagen får därmed inte någon samlad diskussion i dessa frågor.

Eftersom RSV, skatteavdelningarna och de lokala skattemyndigheterna funktionellt hör samman berör de flesta frågor som sammanhänger med den övergripande styrningen av verksamheten såväl civil- som finansdepartementen. Detta ger mindre goda förutsättningar för en effektiv styrning, samordning och uppföljning av skatteförvaltningen även från regeringens sida.

Central ledning

RSV är central förvaltningsmyndighet för skatteförvaltningen men saknar i väsentliga hänseenden de formella befogenheter som behövs för att effektivt leda och samordna verksamheten.

I materiellt avseende har RSV i vissa i lag särskilt reglerade fall till uppgift att lämna bindande föreskrifter. Inom t.ex. taxeringsområdet skall verket vidare främja en riktig och enhetlig rättstillämpning. Ansvaret för att verka för att taxeringarna blir likformiga och rättvisa vilar emellertid exklusivt på skattecheferna, som självständigt, var och en i sitt län, lämnar rekommendationer i tolkningsfrågor till granskare och taxeringsnämnder. Detta problemområde behandlar utredningen i avsnitt IV.10.

RSV har vidare enligt åtskilliga författningar att utfärda verkställighetsföreskrifter av olika slag (se bl.a. 60 § a TF). Verkställighetsföreskrifterna är ofta av teknisk karaktär och syftar till att vara hjälpmedel i verksamheten. Deras värde som styrmedel vad gäller inriktningen av verksamheten, planering, prioritering etc. är begränsat.

Instruktionen för RSV innehåller inte någon bestämmelse som anger att verket har till uppgift att leda verksamheten. Ledningen och planeringen av den operativa verksamheten ankommer på skattecheferna. Exempelvis beträffande skatte- och avgiftskontrollen ges RSV till uppgift att planera och samordna verksamheten. Den centrala instansen saknar alltså formellt mandat att se till att denna viktiga verksamhet bedrivs på ett enhetligt sätt i riket. Den gemensamma planeringen sker i ett samrådsförfarande mellan skattecheferna och RSV som rådgivande organ.

I administrativt avseende kan noteras att RSV inte inger en för skatteförvaltningen samlad anslagsframställning. RSV sammanställer och yttrar sig över färdiga produkter, som i

regel är beslutade i länsstyrelsernas styrelser och där avvägningar och prioriteringar företagits mellan å ena sidan skatteförvaltningens behov och å andra sidan de behov som föreligger beträffande den del av länsstyrelsens verksamhet som avser länets utveckling och framtid. När det gäller tillsättning av tjänst som chef för skatteavdelning eller enhetschef skall länsstyrelsen, före beslut om förslag till regeringen, inhämta yttrande från RSV. Länsstyrelsen är inte bunden av yttrandets innehåll. Den centrala instansen saknar alltså ett reellt ansvar i tillsättningsärenden inom skatteförvaltningen på länsnivå. Det saknas m.a.o. formella förutsättningar för en effektiv och samlad resurshushållning och ett enhetligt personalpolitiskt uppträdande inom skatteförvaltningen.

Skatteförvaltningen på länsnivå

I samband med 1971 års länsförvaltningsreform fastslogs (prop. 1970:103) att en huvuduppgift för den nya länsstyrelsen och dess styrelse skulle vara att leda och samordna den samhällsplanering som bedrivs inom den statliga länsförvaltningen. I det sammanhanget är verksamheten i skatteförvaltningen av föga intresse. Detta i förening med skattechefsinstitutet har medfört att länsstyrelsernas styrelser i liten omfattning ägnar sig åt skatteavdelningarnas verksamhet. Detta förhållande belyses av en undersökning företagen av verksledningkommittén. Av undersökningen framgår att av de sammanlagt 2 370 ärenden som behandlades i länsstyrelsernas styrelser under 1983 var 80 ärenden eller 3,4 % skatte- och taxeringsärenden, varav nästan alla var remisser. Styrelserna behandlade 209 länsstyrelseinterna ärenden (anslagsframställningar, ekonomi, intern organisation, disciplinfrågor och tillsättning av interna tjänster). Hur många av dessa ärenden som avsåg skatteavdelningarna framgår inte av undersökningen. Ledningen av den sakliga verksamheten inom skatteavdelningen är alltså undantagen från alla former av lekmannainflytande.

Genom skattechefsinstitutet, delegeringen i 22 § länsstyrelseinstruktionen jämte andra delegeringar i arbetsordningen för länsstyrelsen är landshövdingen som myndighetschef i praktiken främtagen så gott som allt ansvar för verksamheten inom länets skatteförvaltning. De befogenheter och uppgifter som kvarligger hos länsstyrelsen och landshövdingen inom några av skatteavdelningens sakområden är närmast av formell karaktär. I administrativt avseende har naturligtvis landshövdingen och länsledningen ansvaret för ekonomi- och personaladministration m.m. för skatteförvaltningen på länsnivå. Den genom bl.a. skattechefsinstitutet klivna ansvarsbildningen visar hur svårt det är att passa in skatteförvaltningen i länsstyrelseorganisationen.

Chefen för skatteavdelningen/skattechefen å sin sida framstår som den i realiteten ansvarige för skatteavdelningens verksamhet. Han saknar emellertid de administrativa befogenheter som normalt kopplas till chefsansvaret.

Den nuvarande ordningen medför en risk för spänningar och konflikter mellan skatteavdelningen och övrig länsstyrelse i ekonomi- och personaladministrativa frågor. Flera skattechefer upplever sig ägna oproportionerligt mycket tid och kraft åt att inom länsstyrelserna vinna gehör för sin avdelnings behov i dessa avseenden och för att erhålla adekvat service från de administrativa enheterna. Övrig länsstyrelse har vidare under senare år drabbats av nedskärningar av anslagen, medan skatteavdelningen i stort sett undantagits från besparingar. Det har ofta förekommit att den övriga länsstyrelsen under löpande budgetår överskridit sitt anslag och därvid hämtat medel för kostnadstäckning från det anslag som beräknats för skatteavdelningen. För att förhindra sådana omfördelningar av resurser har regeringen angett lönekostnadsanslaget för skatteavdelningen separat i regleringsbrevet för 1984/85. Detta är en väsentligt hårdare styrning än tidigare. Eftersom länsstyrelsen har arbetsgivaransvar är det emellertid möjligt och i vissa situationer en skyldighet för läns-

styrelsen att göra personaldispositioner exempelvis mellan övrig länsstyrelse och skatteavdelningen. I samband med övertalighetsproblem inom övrig länsstyrelse kan personal omplaceras till skatteavdelningen. Detta kan medföra att högt specialiserad personal på kvalificerad handläggarnivå överförs från övrig länsstyrelse till tjänster vid skatteavdelningen. Så har också skett i vissa län, där personal som haft lång erfarenhet av och utbildning för andra delar av länsstyrelsens verksamhetsområde blivit placerade inom skatteavdelningen. På detta sätt kan regeringens intentioner med resurstilldelningen och de särskilda bestämmelserna i regleringsbrevet motverkas.

Beträffande de lokala skattemyndigheterna kan konstateras att verksamhetssambanden mellan dem och länets skatteavdelning är mycket starka. Verksamhetssambanden mellan lokal skattemyndighet och övrig länsstyrelse är däremot obetydliga. Länsstyrelsen är chefsmyndighet för länets lokala skattemyndigheter och fullgör därvid främst uppgifter inom de ekonomi- och personaladministrativa områdena. Länsstyrelsen fördelar t.ex. de lokala skattemyndigheternas anslag. Funktionen som chefsmyndighet utövas därför (under länsledningen) i praktiken av den administrativa enheten. Omfattningen av samverkan med chefen för skatteavdelningen varierar mellan länen.

Skatteavdelningen utövar viss tillsyn över lokal skattemyndighet i materiellt hänseende. Enligt 74 § uppbördslagen skall länsstyrelsen (uppbördsenheten) utöva tillsyn över lokal skattemyndighets handläggning av ärenden angående uppbörd av skatt och av sociala avgifter. Chefen för skatteavdelningen har därutöver via skattechefsinstitutet tillagts uppgiften att leda och ansvara för lokal skattemyndighets verksamhet med avseende på deklarationsgranskning och annan kontroll i samband med taxeringen. Hans administrativa befogenheter i detta sammanhang är inte närmare reglerade. I prop. 1977/78:181 anförde departementschefen i detta sammanhang (sid. 24).

Skattechefens ledningsfunktion i fråga om de lokala skattemyndigheternas granskningspersonal kan emellertid inte utövas på samma sätt som i förhållande till personalen på länsstyrelsen. Skattechefens planläggning av arbetet och fördelning av resurserna måste självfallet ske i samråd med de lokala skattemyndigheterna. Jag anser i likhet med flera remissinstanser att det samrådsförfarande inom ramen för ett särskilt samrådsorgan som utredningen har förordat kan vara en lämplig form för planläggningen och utformningen av taxeringsarbetet.

Till följd av den splittrade ansvarsbilden uppstår situationer där skattechefen som sakområdesansvarig för taxeringsverksamheten i länet och fögderichefen som linjeansvarig för lokal skattemyndighets verksamhet kommer till olika uppfattningar i frågor som rör prioriteringar och personaldispositioner vid myndigheten. Det har då visat sig att dessa samrådsorgan ofta fungerat mindre väl och att samförståndslösningar varit svåra att nå.

På länsnivån saknas ett odelat och uttalat verksamhetsansvar och de styrmedel som följer med detta gentemot de lokala skattemyndigheterna. De formella befogenheter som behövs för att effektivt leda och samordna verksamheten i länets skatteförvaltning finns sålunda inte.

Vissa förhållanden i Stockholms län

Länsstyrelsen i Stockholms län är organiserad på fyra avdelningar, planeringsavdelningen, taxeringsavdelningen, förvaltningsavdelningen och den administrativa avdelningen. Taxeringsavdelningen består av taxeringsenhet, revisionsenhet, besvärsevenhet och mervärdeskatteenhet. Uppbörds- och dataenheterna ingår i den administrativa avdelningen, som även ansvarar för personal- och ekonomiadministration, anslagsframställning, verksamhetsplanering och administrativ rationalisering för hela länsstyrelsen.

Mot bakgrund av den starka koncentrationen till länet av stora företag och andra skattskyldiga med på olika sätt komplicerade skatteförhållanden m.m. ställs särskilt stora krav på verksamheten i Stockholms län. De organisatoriska förutsättningarna för en effektiv ledning och samordning av verksamheten är emellertid sämre än i övriga län. För skatteförvaltningen i Stockholms län gäller nämligen inte bara de problem i fråga om ledningen av verksamheten på länsnivå som redovisats i det föregående. Till dessa kommer de problem som orsakas av att lednings- och samordningsfunktionen på sakområdet är delad mellan två avdelningschefer.

Arbetsordningen för länsstyrelsen i Stockholms län innehåller beträffande ärenden som handläggs inom uppbörds- och dataenheterna inte några föreskrifter om samråd med taxeringsavdelningen. Inte heller beträffande ärenden som handläggs inom taxeringsavdelningen anges något samråd med uppbörds- och dataenheterna utöver vad som anges i normalarbetsordningen.

Chefen för taxeringsavdelningen har inte något ansvar eller någon befogenhet i fråga om verksamheten på uppbörds- och dataenheterna. Detta medför att han har ett mer begränsat ansvar och mer inskränkta befogenheter än övriga skatteavdelningschefer i fråga om lokal skattemyndighets verksamhet. Hans möjligheter att samordna, prioritera och göra resursavvägningar samt att i övrigt leda verksamheten i länets skatteförvaltning på såväl regional som lokal nivå är följaktligen avsevärt beskurna. Detta försvårar en rationell hantering av arbetsuppgifterna.

I detta avsnitt lämnas ett kort redogörelse för krav på skatteförvaltningen som är av intresse från organisationssynpunkt. Det är naturligt att kraven på en väl fungerande skatteförvaltning kan te sig olika beroende på om det är den enskilde eller statsmakterna som ställer dem. Utredningen vill emellertid betona att de övergripande kraven på skatteförvaltningen i allt väsentligt torde vara gemensamma för allmänheten och statsmakterna.

Likformig beskattning

För att det grundläggande kravet på en likformig beskattning skall kunna tillgodoses måste vissa förutsättningar även av administrativ och organisatorisk art föreligga.

För det första måste det för den enskilde te sig egendomligt att det kan förekomma att RSV:s rekommendationer i viktiga beskattningsfrågor tolkas och tillämpas på olika sätt i olika län. Den riksbekanta s.k. bilavdragsdebatten vid 1983 års taxering är ett exempel på detta. Enligt utredningens mening följs emellertid de rekommendationer som RSV lämnar i stor utsträckning av de tillämpade myndigheterna på fältet. Erfarenheten visar dock att en klarare markering av RSV:s ledningsroll inom skatteadministrationen är nödvändig.

För det andra ligger i kravet på likformighet och rättvisa att skattebördan skall fördelas på avsett sätt. Skatteundan-

dragandet leder till icke avsedda övervälnings effekter och upplevs också som stötande. Skattekontrollen bör därför bedrivas likformigt över landet och ges administrativa och organisatoriska förutsättningar för detta. I kontrollsammanhang krävs att skattemyndigheterna inte ägnar sig åt "småtterier". Den fördjupade kontrollen bör därför primärt styras mot de områden där möjligheterna till och riskerna för väsentligt skatteundandragande är störst. En enhetlig uppfattning i policyfrågor och en fast ledning och styrning på operativ nivå av de enskilda tjänstemännens agerande är därför nödvändig.

Koncertanken

I budgetpropositionen 1984 uttalade finansministern.

Det är angeläget att effektivisera skatte- och indrivningsväsendet genom att samordnat kunna bedömma resursernas omfattning och användning och de regler som styr skattemyndigheternas och övriga hithörande myndigheters verksamhet. Som ett led i en sådan samordningsprocess överfördes ansvaret för lokala skattemyndigheterna och kronofogdemyndigheterna den 1 januari 1983 till finansdepartementet. Det är viktigt att organisationen anordnas så att lednings- och styrfunktionerna blir så effektiva som möjligt. Målsättningen måste vara att hela skatteförvaltningen skall framstå och kunna fungera som en sammanhållen enhet - en koncern - med riksskatteverket i ledningen (prop. 1983/84:100, s. 15).

Uttrycket "koncern" i det här sammanhanget torde inte avse ett koncernbegrepp i någon associationsrättslig mening utan får ses som en illustration till kravet att skatteförvaltningens olika delar administrativt skall knytas samman under en enhetlig ledning.

Enligt utredningen får uttalandet att skatteförvaltningen skall framstå som en sammanhållen enhet anses innebära att allmänheten, företag och organisationer skall uppleva att skatteförvaltningen i grunden är en enhetlig organisation med

ett samordnat uppträdande i sin myndighetsutövning och sin övriga verksamhet.

Med uttalandet att skatteförvaltningen skall fungera som en sammanhållen enhet torde främst avses att förvaltningen skall arbeta med en gemensam inriktning och en enhetlig prioritering samt ett likformigt och samlat uppträdande i alla väsentliga materiella frågor. Detta ställer krav på en stark ledning med ansvar för resursbedömning, planering och uppföljning. RSV bör naturligen tilldelas ledningsrollen. Skatteförvaltningen i övrigt består idag av 24 regionala enheter och 120 lokala enheter. Enligt utredningen är det uppenbart att RSV inte på ett effektivt sätt kan utöva sin ledningsroll genom detaljstyrning av 144 myndigheter. Kontrollspannet blir orimligt stort. Det krävs därför också att de regionala enheterna ges ansvaret för den operativa verksamheten inom regionerna.

Kravet att skatteförvaltningen skall fungera som en "koncern" kan också ses ur ett något annorlunda perspektiv. Den mycket höga förändringstakten inom skattesystemet och dess stora betydelse för samhällslivet gör att statsmakterna måste ställa kravet att hela skatteförvaltningen snabbt skall kunna anpassa sig till ändrade förutsättningar för verksamheten. Statsmakterna måste ges större möjligheter att påverka förvaltningen. Även ur detta perspektiv är det nödvändigt med en starkare central ledning, som kan ansvara inför statsmakterna för att de på politisk nivå fastlagda intentionerna följs.

Flexibel organisation

En strävan bör vara att ett företags organisation skall vara flexibel, dvs. snabbt kunna ändras med hänsyn till ändrade förutsättningar på marknaden etc. Olika aktiviteter inom ett företag kan därför i viss utsträckning organiseras "ad hoc", i projektform eller liknande. Syftet med sådana arrangemang är att motverka stelhet i organisationen - byråkratiseringen

med dess bindning till fastställda hierarkiska mönster - ett problem som alltså är aktuellt även hos företag.

Statsmakterna är medvetna om problematiken kring myndighetersnas i allmänhet stela organisationsstruktur och försöker på olika sätt komma till rätta med den. Tidigare tilldelades myndigheter resurser hårt knutna till olika kostnadsslag (löner, expenser, resor etc.). Lönedel anvisades i förhållande till tjänster i personalplan och nya personalresurser tillfördes i form av nya tjänster. I dag sker resurstillskotten i regel på ett friare sätt. En myndighet kan t.ex. tilldelas visst belopp för att lösa en arbetsuppgift. Vissa myndigheter tilldelas medel uttryckligen avsedda för projektverksamhet. Myndigheternas organisationsstruktur, arbetsuppgifter och organisation rätt långt ner i detalj är dock ofta fastlagda genom statsmaktsbeslut.

Skatteförvaltningen är en stor förvaltningssektor, som vuxit mycket starkt på senare år och genomgått betydande organisationsförändringar, där dock ansvars- och befogenhetsproblematiken inte lösts fullt ut. Organisationen uppvisar en typisk myndighetsuppbyggnad med avdelningar, enheter och grupper med avgränsade arbetsuppgifter. Organisationen har vuxit fram successivt mot bakgrund av den detaljerade lagstiftningens krav och starka tillväxt och uppvisar en blandning av sakområdes- och funktionsindelning. Att förorda en mera flexibel organisation i den meningen att det skulle överlämnas åt förvaltningens myndigheter att själva utforma sin inre organisation bedömer utredningen som olämpligt främst med hänsyn till kraven på rättssäkerhet och likformighet i beskattningsverksamheten och på ett enhetligt uppträdande från förvaltningens sida. Förändringar i skatteförvaltningens organisation av mer betydande omfattning bör förbehållas regering och riksdag.

Flexibilitet i organisationen kan emellertid även åstadkommas genom att man arbetar med succesiva och begränsade organisa-

tionsförändringar. Resultatet av större organisationsreformer har ofta visat sig bli sämre än väntat bl.a. på grund av långa genomförandetider. Större organisationsförändringar är dessutom betydligt lättare att genomföra i ett expansivt skede. Skall sådana förändringar genomföras med snäva resursramar kan effekten förväntas bli allvarliga störningar i organisationen. Utredningen har stannat vid att lägga begränsade förslag med avseende på skatteförvaltningens inre organisation m.m. Härigenom ges möjlighet till ett snabbt genomförande. Organisationslösningen är flexibel på så sätt att det är möjligt att därefter gå vidare med de förändringar av olika slag som kan föranledas av skatteförenklingskommitténs och andra utredningars arbete. Om t.ex. standardiserade räkenskapsutdrag införs kan förutsättningarna för gransknings- och kontrollverksamheten komma att ändras radikalt.

Centralisering och decentralisering

Den "koncernmodell" som finansministern antytt i det tidigare återgivna uttalandet kan i viss mån sägas innefatta en centralisering. RSV:s ledningsroll förstärks genom att övergripande beslut förs upp till "koncernledningen". Härigenom öppnas möjligheter att samtidigt från regeringskansliet delegera del visst ansvar till RSV. "Koncernmodellen" har emellertid också en decentraliseringsdimension. Den förutsätter att operativ verksamhet skall tryckas nedåt och utåt i organisationen och en vittgående beslutsdelegering.

Det kan här påpekas att RSV och skatteförvaltningen i övrigt uppvisar en starkt decentraliserad struktur. Vissa delar av RSV:s verksamhet är förlagda utanför centralförvaltningen i Solna. Tre av RSV:s fyra distriktskontor är belägna i Göteborg, Malmö respektive Sundsvall. Sjömansskattekontoret med sjömansskattenämnden ligger i Göteborg. På den regionala nivån har delar av skatteavdelningens verksamhet i vissa län utlokaliserats från residensstaden till andra orter inom länet. Så t.ex. har skatteavdelningen i Östergötlands län

granskningspersonal utlokaliserad från Linköping till Norrköping. Skatteavdelningen i Malmöhus län har betydande gransknings- och revisionsresurser i Helsingborg och en stationering i Lund. Ytterligare exempel finns. Syftet med dessa och liknande utstationeringar är givetvis att bringa förvaltningen i närmare kontakt med avnämarna, allmänhet, företag etc. Riket är indelat i 120 fögderier. Regionalpolitiska motiv och serviceaspekter har vägts in i en samlad bedömning vid statsmakternas beslut om rikets indelning i fögderier. Det kan påpekas att det inte är utredningens uppgift att pröva fögderiindelningen.

Samhällsutvecklingen under senare år har visat att statsmakterna strävar efter att så långt möjligt decentralisera verksamheten i statsförvaltningen. För utredningen är det därför en angelägen uppgift att bevara och om möjligt förstärka skatteförvaltningens decentraliserade struktur.

Service

Allmänheten kräver en i vid mening god service av skatteförvaltningen. I servicebegreppet kan intolkas bl.a. en rättsäker och snabb ärendehandläggning samt ett vänligt och korrekt bemötande av den rättssökande allmänheten. Det är inte utredningens uppgift att utforma en servicepolicy för skatteförvaltningen. En organisatorisk aspekt att notera i sammanhanget är dock att en splittrad och illa samordnad organisation medför att enskilda och företag kan drabbas av onödigt många kontaktytor mot skattemyndigheterna.

I detta avsnitt redogör utredningen - mot bakgrund av den tidigare skisserade problem- och kravbilden - för sitt förslag till organisationsstruktur för skatteförvaltningen. Principiellt innebär förslaget att skatteförvaltningen bildar en fristående förvaltningssektor där lednings- och samordningsfunktionerna på central och regional nivå förstärks i förhållande till nuläget. Framställningen koncentreras till organisatoriska och administrativa frågor.

8.1 Ett enhetligt huvudmannaskap

Som tidigare beskrivits åvilas det fackdepartementala ansvaret för riksskatteverket, de lokala skattemyndigheterna och kronofogdemyndigheterna finansdepartementet, medan civildepartementet har ansvaret för länsstyrelserna inklusive skatteavdelningarna.

Utredningen - som i detta avseende inte har att lämna formliga förslag - noterar att utbrytningen av skatteavdelningen till en fristående länsskattemyndighet, som föreslås i avsnitt 8.4, öppnar möjligheter till en samlad och förstärkt styrning från regeringens sida av skatteförvaltningen och dess verksamhet i flera avseenden. Det synes naturligt att huvudmannaskapet för länsskattemyndigheten läggs på finansdepartementet. Arbetet inom regeringskansliet sammanförs därmed till det departement, som har sakansvaret för i stort sett hela verksamheten. Fördelarna härmed är uppenbara.

Bildandet av länsskattemyndigheter medger att RSV:s ledningsroll kan klargöras på ett mer markerat sätt än som är möjligt så länge skatteavdelningen organisatoriskt tillhör länsstyrelsen. Detta möjliggör i sin tur enligt utredningens uppfattning en delegation från finansdepartementet till RSV av arbetsuppgifter som ur regeringens synpunkt är av rutinkaraktär och en motsvarande koncentration till frågor av övergripande slag. Därmed kan en reell förstärkning ske av det politiska inflytandet över skatteförvaltningens verksamhetsinriktning. I samband med organisationsförändringen bör närmare övervägas hur styrningen av och arbetet med skatte- och indeväsendet skall organiseras inom finansdepartementet.

8.2 Lekmannamedverkan

Alla former av insyn i den offentliga förvaltningsverksamheten är av stor demokratisk betydelse. Detta gäller också skatteförvaltningen. Lekmannainflytandet i skattemyndigheternas högsta ledningsorgan bör förbättras i den nya organisationen. Utredningen lämnar i kapitel III förslag om formen för en sådan medverkan.

8.3 Riksskatteverkets roll och ställning

Skatteförvaltningens verksamhet kännetecknas av att regionalpolitiska överväganden inte förekommer. Däremot är kravet på över riket enhetliga bedömningar och ett även i övrigt enhetligt uppträdande från skatteförvaltningens sida grundläggande. RSV borde därför ha en ledande roll i den stora förvaltningssektor som skatteförvaltningen utgör. Som antytts i det föregående är emellertid skatteavdelningens organisatoriska anknytning till länsstyrelsen ett hinder mot att ge verket en sådan roll. RSV kan nämligen inte gärna ges ställning av chefsmyndighet i olika avseenden över en stor del av länsstyrelseorganisationen. Länsstyrelsens roll och ställning som en i förhållande till olika centrala ämbetsverk fristående och självständig förvaltning skulle då generellt kunna sättas i

fråga. Det finns därför enligt utredningens uppfattning en koppling mellan frågan om bildandet av fristående länsskattemyndigheter och frågan hur - och i vilken utsträckning - RSV:s ställning som ledningsorgan inom skatteförvaltningen kan förstärkas. En utbrytning av skatteavdelningen öppnar helt andra möjligheter i detta avseende än ett fasthållande vid nuvarande organisationsstruktur.

De följande förslagen förutsätter att fristående länsskattemyndigheter bildas.

Landskontorsutredningen (och sedermera även länsberedningen) föreslog att RSV skulle få ställning av chefsmyndighet för de regionala skatteverken under vilka i sin tur de lokala skattemyndigheterna borde sortera.

Med begreppet chefsmyndighet avses i allmänhet att den överordnade insatsen har rätt att lämna föreskrifter beträffande den underordnade myndighetens verksamhet och att avge anslagsframställning för den underställda myndigheten, utöva arbetsgivaransvaret i vissa avseenden, t.ex. tillsätta vissa tjänster hos denna m.fl. befogenheter. För att närmare kunna ange vad som i enskilda fall innefattas i chefsmyndighetsbegreppet torde man behöva studera de berörda myndigheternas instruktioner, arbetsordningar och förfarandelagstiftningen inom förvaltningsområdet, samt dessutom arbetsrättslig lagstiftning, avtal m.m.

Denna utredning syftar med sina förslag - i likhet med nämnda utredningar - till en ordning där RSV ges den övergripande ledningen över skatteförvaltningen i landet och där länsskattemyndigheten ges ledningen på den länsvisa nivån. Förhållandet mellan förvaltningens olika nivåer bör emellertid uttryckas på ett något annorlunda sätt än dessa utredningar föreslog. I instruktionen för RSV bör anges att verket ansvarar för ledningen av skatteförvaltningen i landet. Detta uttryckssätt svarar enligt utredningens mening mot den befo-

genhetsfördelning som föreslås i skilda konkreta avseenden. I instruktionen för länsskattemyndigheten bör däremot anges att länsskattemyndigheten är chefsmyndighet för de lokala skattemyndigheterna i länet.

Med den föreslagna organisationsstrukturen är det naturligt att RSV ges direktivrätt beträffande inriktningen av den operativa verksamheten hos fältmyndigheterna. Ledningen skall i huvudsak ske genom att verket lägger fast gemensamma principer, riktlinjer och ramar för verksamheten. Den gemensamma planeringen skall - liksom i dag - ske i samarbete med länen. Det måste givetvis få ankomma på länsskattemyndigheterna att sköta planeringen på länsnivå. I RSV:s övergripande ledningsroll bör också ligga att verket svarar för t.ex. utveckling av urvals- och kontrollmetoder samt planerings- och uppföljningssystem. I kapitel IV lämnar utredningen förslag till ändringar i bl.a. taxeringslagen som syftar till konkretisering av RSV:s ledningsroll.

8.4 Fristående länsskattemyndigheter

Enligt direktiven skall en utgångspunkt för utredningsarbetet vara att det skall finnas en fristående länsskattemyndighet. De problem som skatteavdelningens nuvarande anknytning till länsstyrelsen medför har tidigare berörts. Det hinder för en effektivare ledning och samordning som anknytningen utgör har belysts. Utredningen föreslår att skatteavdelningarna vid länsstyrelserna (i Stockholms län taxeringsavdelningen jämte administrativa avdelningens uppbornds- och dataenheter) bryts ut till fristående länsskattemyndigheter, en i varje län.

Länsskattemyndighetens omfattning

Enligt utredningen skall utbrytningen omfatta hela skatteavdelningen. Att låta utbrytningen omfatta endast vissa enheter inom skatteavdelningen medan andra skulle bli kvar inom länsstyrelsen bedömer utredningen som verklighetsfrämmande mot

bakgrund av de verksamhetssamband som föreligger mellan skatteavdelningens olika enheter. Vid 1971 års partiella omorganisation av länsstyrelserna sammanfördes för övrigt beskattningsfunktionerna med uppbörds- och dataverksamheten av detta skäl i den nya skatteavdelningen. Sambanden har sedan dess stärkts ytterligare. Det pågående arbetet inom andra utredningar med vilka denna utredning har samarbetat ger inte heller något underlag för att låta utbrytningen omfatta bara en del av skatteavdelningen.

Utredningen har konstaterat att skatteförvaltningen i Stockholms län uppvisar en särskilt splittrad bild. Lednings- och samordningsproblemen inom skatteförvaltningen i Stockholms län är därför än större än i övriga landet. En sådan ordning får inte bestå. I Stockholms län måste taxeringsavdelningen och administrativa avdelningens uppbörds- och dataenheter föras samman till en länsskattemyndighet med samma grundläggande uppbyggnad som i övriga landet.

Verksamheten - en myndighetsuppgift

Enligt direktiven skall utredningen överväga i vad mån det finns behov av ett skattechefsintitut om man stannar för alternativet med en fristående länsskattemyndighet.

Skattechefsintitutets innebörd kan kortfattat sägas vara att landshövdingen och länsledningen är befriade från det sakliga ansvaret för stora delar av beskattningsverksamheten.

En förutsättning för att skapa en effektivare organisation är att - så långt möjligt - samla ansvaret i sakligt och administrativt hänseende för verksamheter som har funktionella samband. Endast härigenom kan en effektiv planering, prioritering och resursanvändning med hänsyn till myndigheternas totala situation åstadkommas. Detta synsätt kommer till uttryck i allmänna verksstadgan. Det är också utredningens grundsyn.

En viktig konsekvens av bildandet av länsskattemyndigheter är att förhållandet med skattechefen som "en myndighet i myndigheten" kan upphöra, eftersom något behov av en sådan konstruktion då inte längre föreligger. Skattechefens exklusiva befogenheter idag läggs i huvudsak, liksom ansvaret för verksamheten i övrigt, på länsskattemyndigheten inom ramen för ett normalt myndighetsansvar. I följande kapitel prövar utredningen närmare vissa frågor som rör befogenhetsfördelningen mellan RSV och den nya länsskattemyndigheten samt frågor om lekmannamedverkan.

8.5 Lokala skattemyndighetens ställning

Enligt direktiven skall den lokala skatteförvaltningens ställning i förhållande till länsskattemyndigheten övervägas. Utredningen har prövat följande tre alternativ.

1. Lokal skattemyndighet bildar stommen till ett lokalkontor inom länsskattemyndigheten. Därvid görs en översyn av såväl länsskattemyndighetens som lokal skattemyndighets inre organisation med avseende på indelning i enheter, arbetsuppgifternas fördelning, ledningsfrågor m.m. Instansordningsproblemen löses.

2. Lokal skattemyndighet bildar en enhet inom länsskattemyndigheten. Länsskattemyndigheten övertar skatteavdelningens nuvarande organisation. Lokal skattemyndighets inre organisationen förändras inte heller. Instansordningsproblemen löses.

3. Lokal skattemyndighet kvarstår som egen myndighet.

Med instansordningsproblemen avses att länsstyrelsen idag är besvärinstans beträffande vissa beslut av lokal skattemyndighet. Ett infogande av lokal skattemyndighet i länsskattemyndigheten förutsätter att exempelvis länsrätten görs till besvärinstans även beträffande dessa beslut.

Bland de fördelar som kan anföras beträffande alternativ 1 kan följande nämnas. Klar ansvars- och befogenhetsfördelning, enklare ledning och samordning inom regionen, bättre resursutnyttjande och enhetligare prioriteringar i verksamheten m.m. Alt. 1 är emellertid även förenat med allvarliga nackdelar från utredningens synpunkt. För det första har utredningstiden inte medgett att alternativet kunnat utredas på ett tillfredsställande sätt. För det andra är stora organisationsförändringar erfarenhetsmässigt förenade med konflikt-risker inom organisationen och, som tidigare framhållits, med långa genomförandetider. För det tredje begränsar direktiven i viss mån möjligheterna att föreslå omfördelningar av arbetsuppgifter och förutsätter att de nuvarande regionala och lokala enheterna inte skall ändras till antalet eller i fråga om lokalisering. För det fjärde kommer SFK:s m.fl. utredningars förslag att när de genomförs medföra stora effekter på skatteförvaltningens verksamhet. Ändringar av skatteförvaltningens inre organisation bör därför i allt väsentligt anstå. Slutligen är KFM:s framtida ställning oklar.

Alt. 2 för med sig flera av det första alternativets nackdelar. Alt. 2 ger vidare enligt utredningens uppfattning en i organisatorisk bemärkelse mindre god organisationslösning med bl. a. funktionsdubblingar inom gransknings- och uppbördsverksamheten. Ur lednings- och samordningssynpunkt skulle därför organisationen bli mycket otymplig snarare än att ge några påtagliga fördelar.

Alt. 3 som innebär att lokal skattemyndighet kvarstår som egen myndighet med länsskattemyndigheten som chefsmyndighet medger att den regionala och lokala skatteförvaltningens decentraliserade struktur bibehålls. Organisationslösningen är flexibel och kan lätt anpassas till kommande förändringsbehov. Lösningen är dessutom genomförbar genast. Den medför inga risker för störningar i verksamheten eller personalkonflikter. Enligt utredningens mening medger även detta alternativ en avsevärt förbättrad ledning och samordning på regio-

nal nivå, varför skillnaden mellan alternativen 1 och 3 i detta hänseende inte bör tillmätas någon nämnvärd betydelse. Utredningen har främst av dessa skäl stannat vid alternativ 3.

8.6 Länsskattemyndigheten och lokal skattemyndighet

Verksamhetssambanden mellan skatteavdelningen och lokal skattemyndighet är uppenbara och omfattar i stort sett alla ärendetyper som förekommer vid lokal skattemyndighet och det står alldeles klart att skapandet av en från länsstyrelsen fristående länsskattemyndighet medför att funktionen som chefsmyndighet för de lokala skattemyndigheterna i länet måste överflyttas från länsstyrelsen till länsskattemyndigheten. Länsskattemyndigheten förutsätts därvid få samma arbetsgivaransvar för skatteförvaltningen i länet som länsstyrelsen har i dag.

Som nyss berörts medför utbrytningen att länsskattemyndighetens chef får ett administrativt ansvar som svarar mot hans verksamhetsansvar. Redan härigenom ökar hans möjligheter att leda de lokala skattemyndigheternas verksamhet. Länsstyrelsens chefsmyndighetsfunktioner visavi lokal skattemyndighet är ju idag delade mellan administrativa enheten och chefen för skatteavdelningen/skattechefen.

Länsskattemyndigheten bör som närmare utvecklas i avsnitt 8.8 tilldelas resursansvaret och ges vissa väsentliga personaladministrativa befogenheter inom länet.

Inom länet bör länsskattemyndigheten också ges det samlade planeringsansvaret. Detta innebär att länsskattemyndighetens ledning - på basis av den ramplanering som ankommer på RSV - har att ansvara för verksamhetsplaneringen för de lokala skattemyndigheternas hela verksamhet. Det är självklart att verksamhetsplaneringen utförs i nära samarbete med fögderichefer och enhetschefer vid länsskattemyndigheten.

8.7 De lokala skattemyndigheterna

Den föreslagna organisationsförändringen medför inga större förändringar för lokal skattemyndighet. Sett ur personalens perspektiv torde skillnaden bli mycket liten. Fögderichefen får genom myndighetens starkare koppling till länskattemyndigheten en ställning som påminner om den en enhetschef vid länskattemyndigheten får. Anvaret är dock såtillvida större att lokal skattemyndighet fortfarande som egen myndighet fattar åtskilliga beslut för vilka fögderichefen i första hand är ansvarig. Fögderichefen har att ansvara för den detaljplanering av verksamheten som behövs och att i övrigt leda arbetet inom fögderiet.

8.8 Administrativ styrning i skatteförvaltningen

Anslagsframställningar m.m.

Enligt finansministerns tidigare citerade uttalande är det angeläget att effektivisera skatte- och indrivningsväsendet genom att skapa en ordning som gör det möjligt att samordnat kunna bedöma resursernas användning och omfattning.

Frågan om det ekonomiska ansvarets fördelning är naturligtvis av central betydelse för organisationsstrukturen inom skatteförvaltningen. Med den i avsnitt 8.3 föreslagna regleringen har RSV:s roll i fråga om den övergripande ledningen av verksamheten markerats. Det är då följdriktigt att RSV också ges påtagliga befogenheter i administrativt avseende. Utredningen föreslår därför att RSV ges uppgiften att avge anslagsframställning för hela skatteförvaltningen. Anslagsframställningen bör - för länsförvaltningen - baseras på länsvisa förslag till utgiftsstater som sammanställts hos respektive länskattemyndighet.

En samlad anslagsframställning och över huvud taget en sammanhållen resursstyrning inom skatteförvaltningen är inte

bara nödvändig från ledningssynpunkt. Den medger också att såväl allmänheten som statsmakterna tillhandahålls en samlad bild av resursernas omfattning och användning. Detta är av vikt när satsningarna inom denna sektor skall vägas mot insatser inom andra samhällssektorer. Det gäller inte minst i fråga om riksdagens möjligheter att göra en samlad resursavvägning. Utvecklingen har för övrigt redan gått i denna riktning. I budgetarbetet inom regeringskansliet har RSV:s yttrande över länens anslagsframställningar (rörande skattesidan) på senare år givits en allt större tyngd och det torde utgöra det dokument som i praktiken läggs till grund för övervägandena.

I RSV:s instruktion bör anges att RSV skall inge anslagsframställning för länsskattemyndigheter och lokala skattemyndigheter senast den 1 september årligen. I länsskattemyndighetens instruktion bör anges att länsskattemyndigheten skall avge förslag till egen utgiftsstat samt förslag till utgiftsstat för de lokala skattemyndigheterna i länet till RSV. Förslagen bör inges till RSV senast den 1 juni årligen. Av länsskattemyndighetens instruktion bör också framgå att fögderichef skall delta i den slutliga handläggningen av ärende som rör förslag till utgiftsstat för lokal skattemyndighet. Det får ankomma på RSV att utfärda närmare direktiv för arbetet med förslagen till utgiftsstater, bl.a. i fråga om vilket material som skall upprättas som underlag för förslagen samt vilka uppgifter i övrigt som kan behövas för arbetet med anslagsframställningen.

Vid genomförandet av utredningens förslag, som är av principkaraktär, måste en rad detaljfrågor lösas. Utredningen lämnar här några utgångspunkter för detta arbete.

Den gemensamma anslagsframställningen kan ställas upp på olika sätt bland annat i fråga om anslagsposterna. Enligt utredningen är det av största vikt att anslagsframställningen ger en samlad bild av medelsbehovet i hela skatteförvalt-

ningen. Det är därvid RSV:s uppgift att göra prioriteringar mellan regionerna. Samtidigt är det naturligtvis angeläget att de avvägningar som RSV gör redovisas på ett tydligt sätt för statsmakterna.

Länsskattemyndigheternas arbete med utgiftsstaterna bör ske under RSV:s ledning. Härvid krävs nära kontakter och ett omfattande samarbete mellan RSV och länsskattemyndigheterna. Alla möjligheter att förenkla och rationalisera arbetet för länsskattemyndigheterna måste tillvaratas.

Efter regeringsbeslut genom regleringsbrev fördelar RSV tilldelade medel på länsskattemyndigheterna, med undantag för de anslag för särskilda ändamål som RSV kan fördela successivt under budgetåret i mån av uppkommande behov etc. Budgetansvaret för fördelade medel bör delegeras till länsskattemyndigheterna. Härigenom får länsskattemyndigheterna en fast grund för sin budget- och verksamhetsplanering på länsnivå.

Länsskattemyndigheten ansvarar för internbudgeteringen inom länet. Därvid görs budgetkalkyler med fördelning på de lokala skattemyndigheterna i länet. För avdelade medel ansvarar fögderichefen. Det skall ankomma på länsskattemyndighetens ledning, som en viktig del i chefsuppgiften, att när så krävs på grund av ändrade förutsättningar - i form av uppkommande vakanser eller variationer i arbetsbelastningen m.m. - göra en ny samlad resursanalys och vid behov omprioritera.

Länsskattemyndigheten bör ges till uppgift att upprätta eget bokslut samt bokslut för länets lokala skattemyndigheter. Bokslutet tjänar då för länsskattemyndighetens ledning som ett uppföljningsinstrument för de dispositioner som vidtagits med tilldelade medel. Boksluten bör tillställas RSV. På RSV bör ankomma att sammanställa boksluten på ett sätt som ger en klar bild av hela skatteförvaltningens medelsanvändning. Sammanställningen jämte boksluten bör därefter tillställas

revisionskontoret till grund för dess bedömningar och åtgärder.

Effektiva former för styrning och samordning kräver att utfallet av verksamheten redovisas på ett sådant sätt att en enhetlig och sammanhållen uppföljning är möjlig. När det gäller den ekonomiska redovisningen kräver detta bl.a. viss enhetlighet i fråga om bokslutens utformning, kontoplaner etc. I RSV:s instruktion bör anges uppgiften att svara även för den ekonomiska uppföljningen av verksamheten.

Ytterligare detaljfrågor som kontoplanens utformning, dispositionsbestämmelser, redovisningssystem m.m. tas inte upp här.

Personalpolitik

Det är av stor betydelse från ledningssynpunkt att RSV ges ett inflytande över personalpolitiken i vid bemärkelse inom hela skatteförvaltningen. Detta är speciellt angeläget mot bakgrund av vissa särskilda förhållanden. Vissa grupper av anställda är utsatta för ett hårt marknadstryck. Skatteförvaltningen, främst i storstadslänen och i angränsande län, lider av mycket besvärande avgångar av högkvalificerad personal. Vidare ställer den mycket höga förändringstakten på beskattningsområdet stora krav på tjänstemännens kompetens och på deras vilja att lära nytt. Frågor som lönepolitik, rekryteringspolicy och personalutveckling måste därför ägnas stor uppmärksamhet. Genom att RSV ges den övergripande ledningen får verket möjligheter att - i samarbete med läns-skattemyndigheterna - utforma en för hela skatteförvaltningen gemensam personalpolitik med utgångspunkt i förvaltningens specifika behov.

Personalpolitiken ges genom tillsättningsbesluten ett viktigt konkret innehåll. Inom en fristående skatteförvaltning kan rätten att tillsätta tjänster fördelas på olika sätt. Ett är

att RSV tillsätter alla tjänster inom regional och lokal nivå utom de som regeringen tillsätter. Detta alternativ skulle strida mot de allmänna delegeringssträvandena och snarare belasta än förstärka RSV:s ledningsroll. Ett annat är att RSV lämnar förslag till regeringen beträffande tjänst som chef för länsskattemyndighet och att länsskattemyndigheten tillsätter tjänster inom regionen med befogenhet för lokal skattemyndighet att själv tillsätta tjänster upp till viss nivå. I detta alternativ tillsätts enhetschefstjänster och fögderichefstjänster av regeringen på förslag av länsskattemyndigheten. Alternativet ger emellertid inte RSV något nämnvärt inflytande. Utredningen kan därför inte förorda en så långt gående delegering.

Ett tredje alternativ är att RSV lämnar förslag till regeringen beträffande tjänster som chef för länsskattemyndighet, enhetschef och fögderichef, dvs. de tjänster som idag regeringen tillsätter på förslag av länsstyrelsen. Beträffande dessa tjänster bör länsskattemyndigheten lämna förslag till RSV. Länsskattemyndigheten tillsätter övriga tjänster inom regionen med befogenhet för lokal skattemyndighet att själv tillsätta tjänster upp till viss nivå. Detta alternativ markerar RSV:s ledningsroll och det ger möjlighet till en för skatteförvaltningen samordnad chefsrekrytering. RSV torde också ha de största möjligheterna att motverka tendenser till en överdriven internrekrytering till de viktiga chefsposterna på mellannivå. Alternativet begränsar RSV:s inflytande i tillsättningsfrågor till tjänster av intresse ur ledningssynpunkt och balanserar på så sätt intresset av en likformig tillsättningspolicy mot det allmänna intresset av att delegera tillsättningsbefogenheter nedåt i organisationen. Utredningen föreslår detta alternativ.

Inom regeringskansliet övervägs möjligheterna att delegera tillsättningsrätten beträffande tjänster som regeringen tillsätter mot bakgrund av betänkandet Ds SB 1983:1, Det fortsatta delegeringsarbetet inom regeringskansliet. I samband med

organisationsförändringen finns det enligt utredningens mening anledning att överväga att delegera tillsättningsrätten beträffande vissa av de aktuella chefstjänsterna från regeringen till RSV. Utredningen föreslår att tjänster som enhetschef vid länsskattemyndighet och tjänster som chef för lokal skattemyndighet skall tillsättas av RSV. I detta sammanhang vill utredningen också föreslå att regeringen delegerar prövningen av besvär i tillsättningsärenden - beträffande tjänster som tillsätts på regional resp. lokal nivå - till RSV.

I fråga om tjänstetillsättningar bör länsskattemyndigheten ges det huvudsakliga ansvaret inom länet. Personalsambanden mellan lokal skattemyndighet och länsskattemyndigheten torde bli starka. Personalpolitiken bör bedrivas samordnat varför huvuddelen av handläggartjänsterna vid de lokala skattemyndigheterna bör tillsättas av länsskattemyndigheten på förslag av lokal skattemyndighet. Fögderichefen bör delta i den slutliga handläggningen av tillsättningsärende. De lokala skattemyndigheterna i riket är sinsemellan mycket olika i fråga om storlek. Omfattningen av lokal skattemyndighets egna befogenheter att tillsätta tjänster bör därför tillåtas variera i betydligt större utsträckning än i dag. Detta kan, utöver vad som instruktionsregleras, lösas genom delegation från länsskattemyndigheten. Det är också angeläget att enhetscheferna vid länsskattemyndigheten tar aktiv del i de tillsättningsärenden som rör dem. De bör normalt vara så att en enhetschef lämnar förslag på tjänst inom enheten. Av arbetsordningen bör framgå att enhetschef deltar i den slutliga handläggningen av tillsättningsärende vid enheten.

I fråga om rekrytering ger utredningens förslag RSV ett styrande inflytande på chefsnivåerna. Särskilt beträffande tjänst som chef för länsskattemyndighet finns det anledning att noga formulera kravbilderna. Detta bör åvila RSV. Chefstjänsten får ett vidare innehåll vad gäller det administrativa ansvaret och ledningsrollen för hela länets skatteförvalt-

ning jämfört med dagens befattningar som chef för skatteavdelning. När det gäller rekrytering på handläggarnivå får RSV genom förslagen en samordnande roll. Det är här av vikt med en enhetlig syn på de krav som skall ställas vid bottenrekrytering av handläggare men också betydelsefullt att RSV tar fram gemensamma kravbilder exempelvis beträffande kvalificerade revisors- eller intendentstjänster.

En annan väsentlig personalpolitisk fråga är utbildning och personalutveckling. RSV har redan nu enligt sin instruktion till uppgift att planlägga och anordna utbildning av personal inom verksamhetsområdet och betydande resurser nedläggs inom detta område. Den snabba förändringstakten och det alltmer komplicerade regelsystemet gör det angeläget att vid sidan av grundutbildning ha en omfattande fortbildning, såväl internt som externt. Utredningen har erfarit att RSV i samarbete med länen påbörjat en ökad satsning på dessa frågor.

Lönesättningen är ett medel för arbetsgivaren att premiera förtjänta medarbetare på alla nivåer. Med den roll RSV tillagts i övrigt är det för utredningen naturligt att RSV ges ett starkare inflytande i fråga om de s.k. F-25-förhandlingarna. Hur detta skall lösas är emellertid inte en fråga för utredningen utan för parterna. När det gäller L-ATF-förhandlingarna konstaterar utredningen att de, som en följd av förslagen, på länsnivå kommer att drivas av länsstatemyndigheten som arbetsgivarpart.

Vissa personaldispositioner

Enligt 53 § länsstyrelseinstruktionen får länsstyrelsen förordna tjänstemän vid länsstyrelsen att tjänstgöra vid lokal skattemyndighet eller kronofogdemyndighet.

Det är att märka att tjänstemän vid lokal skattemyndighet inte på motsvarande sätt kan förordnas tjänstgöra vid länsstyrelse.

Att länsstyrelsen förordnar tjänstemän att tjänstgöra vid lokal skattemyndighet och därvid rent fysiskt byta arbetsställe är en ovanlig åtgärd. Däremot förordnas regelmässigt tjänstemän vid taxeringsenheterna att utföra arbetsuppgifter som ankommer på lokal skattemyndighet i fråga om skattetilllägg och förseningsavgifter samt bestämmande av pensionsgrundande inkomst.

Utredningen föreslår att länskattemyndigheten ges formella möjligheter att förordna tjänstemän vid länskattemyndighet eller lokal skattemyndighet att tjänstgöra vid annan myndighet inom skatteförvaltningen i länet. Det ligger i sakens natur att det är fråga om undantagsföreteelser, som syftar till att lösa akuta arbetsmässiga problem av rent tillfällig art. I de enskilda fallen är det också fråga om beslut som kan bli föremål för förhandling med berörd facklig organisation.

I länskattemyndighetens instruktion bör anges att länskattemyndigheten får förordna tjänstemän vid länskattemyndigheten att tjänstgöra vid lokal skattemyndighet och tjänstemän vid lokal skattemyndighet att tjänstgöra vid länskattemyndigheten eller vid annan lokal skattemyndighet i länet.

Arbetsordningar m.m.

RSV bör ges till uppgift att fastställa arbetsordningar för länskattemyndigheter och lokala skattemyndigheter. Man kan säga att RSV härigenom får en tillsynsfunktion. Det är väsentligt att verksamheten bedrivs på ett enhetligt sätt i riket. Arbetsordningarna bör återspegla detta förhållande. Det bör enligt instruktionen ankomma på RSV att utarbeta s.k. normalarbetsordningar och att på förslag av länskattemyndigheten fastställa arbetsordning för denna och för länets lokala skattemyndigheter. Man bör däremot ha stor frihet att på regional och lokal nivå närmare reglera den inre arbetsfördelningen. Handläggningsordningar inom länskattemyndigheten

bör normalt utarbetas på enhetsnivå och fastställas av läns-
skattemyndigheten. Handläggningsordning för lokal skattemyn-
dighet bör fastställas av vederbörande fögderichef.

III NÄRMARE OM LEKMANNAMEDVERKAN

9 ALLMÄNT OM MOTIVEN FÖR LEKMANNAMEDVERKAN

Motiven för lekmannainflytandet i ledningen av statliga myndigheter, såsom de angetts i offentligt tryck, är i regel angivna i vaga ordalag. Det är inte ovanligt med formuleringar som att lekmannainflytande anses "lämpligt" eller "välmotiverat". Förvaltningsutredningen konstaterar i betänkandet (SOU 1983:39) Politisk styrning - administrativ självständighet att motiven, i de fall en mera utförlig argumentation förekommit, dessa i huvudsak utgått från några sedan länge gängse motiv. I kort sammanfattning, anför förvaltningsutredningen vidare, är dessa att myndigheten tillförs sakkunskap som breddar och förstärker dess kompetens, att partsrepresentanter bör beredas utrymme och att det allmänna medborgerliga omdömet bör tas i anspråk - medborgerlig insyn, kontroll och beslutsmedverkan anses värdefull. Det framhålls också ofta att ett lekmannainflytande kan bidra till att skapa förståelse och förtroende hos allmänhet och organisationer för myndighetens beslut och agerande - verksamheten kan få en annan samhällsförankring.

Angående det medborgerliga omdömet som motiv för ett lekmannainflytande anför förvaltningsutredningen.

Ett förstärkt allmänt medborgarinflytande och en medborgarkontroll av förvaltningen anges ofta som grundläggande motiv för att inrätta lekmannastyrelser. Det "allmänna medborgerliga omdömet", "lekmanaförnuftet" eller "det praktiska lekmanaförståndet" måste få på-

verka myndigheternas beslut. Allmänna medborgarrepresentanter skall tillsammans med parti- och organisationsföreträdare genom sin bakgrund utgöra ett folkligt värn mot byråkratisk formalism och tjänstemannavälde.

Motiv av denna karaktär har särskilt betonats i fråga om politiskt och demokratiskt känsliga områden. Det åberopas också vid diskussioner om utformningen av statliga regionala eller lokala beslutsorgan och i fråga om nämndmyndigheter över huvud taget. I dessa myndigheters uppgifter ingår ofta löpande ärendehantering med inslag av myndighetsutövning. Besluten kan rymma inslag av skönsmässiga bedömningar eller lagtillämpning huvudsakligen med utgångspunkt i lagens syften. Sådana överväganden har ansetts ofta kräva personlig mognad och livserfarenhet lika väl som juridisk skolning och har därigenom ansetts väl lämpa sig för medborgarinflytande. Andra argument för medborgarrepresentation har varit att man bör ta hänsyn till den allmänna opinionen, att det finns ett behov av att stödja myndigheternas auktoritet eller att man bör hos allmänheten skapa en känsla för att av statsmakterna beslutade åtgärder är en hela folkets sak, i vars utformning folket självt får delta.

Motiven för lekmannainflytande i statliga regionala myndigheter har behandlats av flera utredningar. I länsdemokratiutredningens betänkande (SOU 1968:47), Förvaltning och folkstyre, har lämnats en redogörelse över hur lekmannainflytandet har tagits upp av föregående utredningar. Länsdemokratiutredningen summerade skälen för lekmannainflytandet på följande sätt, bet. s. 77-78.

Sammanfattningsvis kan man efter denna genomgång av motiven bakom införandet av lekmannanämnder i den statliga länsförvaltningen konstatera, att dessa utgjort två olika grupper. Utifrån den första motivgruppen ville man med lekmanamedverkan bidra till att öka statsorganets kompetens, genom att bredda dess erfarenhetsunderlag och sakkännedom. Samtidigt ansågs en lekmanamedverkan av detta slag bidra till att sprida kännedom om och popularisera myndigheternas åtgärder. I det andra fallet var syftet att tillförsäkra medborgarna ett direkt inflytande, motiverat av önskvärdenheten av en utvidgad insyn och kontroll speciellt i de frågor där "skönsavgöranden intaga en betydande plats". Det var alltså då fråga om ett direkt krav på demokratisk medbestämmanderätt. Den relativa betydelsen av dessa två motivkretsar för lekmannainflytande har förändrats genom åren. I början var syftet, efter förebilder från affärsverken, att bredda kompetensen och minska stelheten i myndigheternas bedömningar. Så småningom har motivkretsen för-

ändrats, via krav på partsrepresentation, till att syfta till en reell medbestämmanderätt av mera allmänt demokratiskt slag. Denna utveckling har också uttryckts i de olika nämndernas konstruktion där landstingen, som bedömts utgöra den lämpligaste valkorporationen med regional bas, har fått allt större betydelse. Det kan t.ex. noteras att i de tre nämnder, som inrättats eller omorganiserats under 1960-talet, nämligen länsskolnämnden, planeringsrådet och lantbruksnämnden, landstinget utser minst hälften av ledamöterna.

Länsförvaltningsutredningen anförde i betänkandena (SOU 1967:20, s. 145), Den statliga länsförvaltningen, som skäl för lekmannainflytande i länsstyrelsen bl.a.

Utredningen ansluter sig till de skäl för en lekmanamedverkan i länsstyrelsen som anförts i de officiella förslag och i den allmänna debatten, nämligen bl.a. att länsstyrelsen tillförts värdefull Orts- och personalkännedom men också särskild fackkunskap, att ett mera allmänt medborgerligt omdöme blir representerat i länsstyrelsen och att allmänheten får insyn i länsstyrelsens verksamhet vilket ökar förtroendet för länsstyrelsens avgöranden. De betänkligheter som uttalats mot lekmän i länsstyrelsen - bl.a. att ärendena skulle fördröjas genom en tungrodd och omständlig handläggning och merarbete uppkomma för tjänstemännen - torde, framhåller utredningen, ta sikte på nuvarande förhållanden med länsstyrelsens begränsade möjligheter att leda de statliga länsmyndigheternas arbete för samhällsbyggandet. Betänkligheterna torde också, anför utredningen, bygga på missuppfattningen att medborgarrepresentanter skulle delta i detaljärenden eller frågor av formell natur.

Departementschefen anförde i propositionen 1970:103, s. 136, i samband med att länsstyrelsen föreslogs få ökade beslutsbefogenheter bl.a. följande angående lekmanamedverkan.

Omfördelningen innebär nämligen att viktiga beslutsfunktioner flyttas över från lekmannanämnder till länsstyrelsen. Om lekmannainflytandet i dessa ärenden inte skall minska måste lekmännen i länsstyrelsen få en annan ställning än den som tillkommer planeringsrådet. De kan inte ha en enbart rådgivande funktion, utan deras medverkan måste ta sig uttryck i att de deltar i besluten och har del i ansvaret för dessa. En sådan förändring bör emellertid enligt min mening inte ses bara som en formell anpassning till den omfördelning av beslutanderätten som jag nyss nämnde. En lekmanamedverkan i beslutsfattandet ligger i linje med utvecklingen mot en alltmer planeringsinriktad länsförvaltning och är en

naturlig konsekvens av den ställning, som länsstyrelsen delvis redan har fått som regionalpolitiskt samordnande organ i en integrerad länsorganisation för samhällsplanering. - Medborgarrepresentanternas medverkan bör begränsas till sådana frågor där deras insatser kan antas bli av verklig betydelse. - - - Frågor av övervägande juridisk, teknisk eller expeditionell natur bör emellertid - - - avgöras på tjänstemannaplanet.

9.1 Allmänt om lekmannastyrelserns kompetens m.m.

Instruktionerna för myndigheter med lekmannastyrelser anger i regel tämligen likartat vilka ärenden som skall avgöras av styrelsen. De olika ärendetyperna överensstämmer ofta med de som anges i statsrådsberedningens förebild för myndighetsinstruktioner (PM 1982:1).

Utöver styrelseärenden anges i de flesta instruktionerna att myndigheten leds av styrelsen. Detta gäller både länsstyrelsen och RSV. Innebörden av detta begrepp är inte klart. Det kan möjligen kopplas ihop med uppräknningen av vilka ärenden som styrelsen skall avgöra och att begreppet härigenom preciseras.

Vad gäller den andra sidan av befogenheterna, ansvaret, finns det angivet för myndighetschefen. I 5 § allmänna verksstadgan (1965:600) anges myndighetens chef såsom i första hand ansvarig för fullgörandet av myndighetens uppgifter. Lekmannastyrelsens eller ledamöternas ansvar finns inte reglerat.

Sammanfattningsvis gäller för styrelsen att den skall leda verksamheten hos myndigheten medan myndighetschefen har ansvaret.

9.1.1 Tillkomsten av styrelserna på central och regional nivå inom skatteförvaltningen m.m.

9.1.1.1 Riksskatteverket

Riksskatteverket inrättades den 1 januari 1971 efter förslag från landskontorsutredningen. Verket ersatte riksskattenämnden, centrala folkbokförings- och uppborädsnämnden samt kontrollstyrelsen. Till verket fördes även uppgifter som tidigare ankommit på kupongskattekontoret, sjömansskattekontoret och det allmänna ombudet hos den mellankommunala provningsnämnden. Verket blev dessutom central valmyndighet.

Landskontorsutredningens förslag innebar att det skulle bildas en central myndighet, riksskattestyrelsen. Utredningen anförde bl.a. att de fiskala uppgifterna i fråga om taxering, uppborärd m.m. skulle sammanföras i den nya myndigheten medan riksskattenämnden skulle bibehållas för de dömande uppgifterna, förhandsbesked m.m. Angående organisationen anfördes endast att riksskattestyrelsen borde stå under ledning av en generaldirektör som verkschef. Någon form av "styrelse" diskuterades inte.

Av de i prop. 1969:127 redovisade remissvaren framgår emellertid att styrelsefrågan observerats. Följande har noterats i propositionen (s. 32-33).

Några remissinstanser anser att den centrala organisationen bör ha en annan utformning än utredningen tänkt sig. Man menar bl.a. att den centrala myndigheten bör ha en verksstyrelse. Sålunda finner statskontoret flera skäl tala för att den högsta ledningen av riksskattestyrelsen bör utövas av en verksstyrelse med lekmaninslag. Med hänsyn till den stora betydelse som beskattningsväsendet har inom samhället med därav följande behov av kontakter med åtskilliga andra sektorer inom såväl den allmänna som den enskilda verksamhetsfären skulle det, anför statskontoret, otvivelaktigt vara till en fördel om sådana kontakter skulle kunna tillgodoses och främjas även genom en sådan verksstyrelse. Därigenom skapar man också förutsättningar för en mer allsidig bedömning av viktiga frågor inom riksskattestyrelsens omfattande verksamhetsfält. Statskontoret framhåller också att den koncentration av ansvar och befogenheter på skatteväsendets område, som inrättandet av en riksskattestyrelse är ett uttryck för och som statskontoret finner vara av väsentlig betydelse för att nå eftersträ-

vad effektivitet i beskattningen, talar för att man har en verksstyrelse med bred förankring.

CFU håller för visst att riksskattestyrelsen i hög grad kommer att anlitas som utrednings- och remissinstans inom sitt verksamhetsområde. Styrelsen kommer att fort- löpande meddela många och omfattande anvisningar av olika slag. För dessa uppgifter måste det enligt CFU:s mening vara betydelsefullt för chefen att vid sin sida ha en styrelse med representanter för arbetsmarknadens parter och sakkunniga inom de ämnesområden där styrelsen skall vara verksam.

Presidenten i Göta hovrätt anser att centralorganet i likhet med andra på senare tid tillkomna eller reorganiserade myndigheter bör ha en verksstyrelse. Detta synes här kanske mer påkallat än eljest, eftersom skatteväsendet av många rent instinktivt omfattas med misstroende.

En verksstyrelse med lekmän förordas också av riksrevisionsverket samt länsstyrelserna i Södermanlands, Örebro och Jämtlands län.

Föredragande departementschefen anförde bl.a. att centralorganets uppgifter av judiciell eller fiskalisk karaktär inte borde överbetonas utan att dess väsentligaste uppgift, nämligen att sörja för att verksamheten hos de olika skattemyndigheterna blir effektiv och att beskattningen blir riktig och likformig i stället borde framhållas. Han föreslog att ärenden rörande förhandsbesked, bindande förklaringar m.m. skulle avgöras inom verket av en särskild nämnd.

Angående verksledningen anslöt sig departementschefen till de remissinstanser som förordat en styrelse med lekmän som företräder olika intressen. Dessa ledamöter borde inte samtidigt kunna ingå i den särskilda nämnden.

Omorganisationen av den centrala skatteförvaltningen förbereddes ytterligare av en organisationskommitté (RSV-kommittén). I kommitténs betänkande, Ds Fi 1970:3, redovisades huvudlinjerna till en organisation av RSV. I den efterföljande propositionen 1970:55 berördes styrelsefrågan inte närmare.

Enligt instruktionen för RSV (1970:752) leds verket av en styrelse med generaldirektören som ordförande. Styrelsen skall bestå av minst sex ledamöter utsedda av regeringen. För närvarande är antalet ledamöter tretton. Bland ledamöterna finns såväl politiker som företrädare för olika intresseorganisationer. Styrelseärendena överensstämmer med de som anges i den av statsrådsberedningen framtagna förebilden för myndighetsinstruktioner (SB PM 1982:1). Styrelseärendena utgörs bl.a. av viktigare frågor om författningar, organisation och ekonomi samt frågor som av generaldirektören hänskjuts till styrelsen. Det gäller bl.a. frågor om föreskrifter och anvisningar samt planeringen av skattekontrollen.

9.1.1.2 Länsstyrelsen

Länsstyrelsens befattning med beskattningsväsendet har kännetecknats av genomgripande organisatoriska förändringar väsentligen föranledda av nya eller ändrade arbetsuppgifter. En redogörelse för denna utveckling lämnas i kap. I.

Fråga om lekmanamedverkan vid avgörandet av ärenden inom länsstyrelsen väcktes tidigt. Vid 1905 års riksdag ifrågasattes i en motion om inte länsstyrelsen borde ha en uppsättning som motsvarade nämnden i häradsrätterna. Motionären erinrade om den sakkännedom om ortens förhållanden samt den i allmänhet goda karaktär och rättrådighet, som kännetecknat allmogemannens deltagande i domarkallet vid häradsrätten och som, rätt använda, säkert skulle komma även den administrativa lagskipningen till gagn.

Frågan om lekmanamedverkan i länsstyrelsen aktualiserades 1930-1931 i samband med förslag till lag om bl.a. frihetsberövande (vanartslag). Socialvårdskommittén föreslog i betänkande angående socialvårdens organisation m.m. (SOU 1942: 56) att utrymme skulle beredas för lekmannainflytande inom socialvårdens länsorganisation. Enahanda synpunkter framfördes också i propositionen 1947:243 angående ålderdomshemsvår-

den. I betänkandet (SOU 1948:23) med förslag till lag om nykterhetsvård föreslogs vid handläggningen av tvångsbehandlingsärenden att särskilda ledamöter skulle delta.

Behovet av lekmanamedverkan i länsstyrelsen behandlades utförligt av 1948 års länsstyrelseutredning i betänkandet (SOU 1950:28) Länsstyrelsernas organisation och ställning inom länsförvaltningen. Utredningen anförde bl.a. (bet. s. 107 f).

Den allmänna grunden för lekmanamedverkan i länsstyrelsen är enligt utredningens mening att möjligheter till samråd och samarbete vidgas och att samrådet blir obligatoriskt och därmed mera likformigt. Detta samråd har i och för sig stor betydelse för belysningen av förekommande problem och bör skapa bättre förutsättningar för objektivt riktiga respektive ur skälighetssynpunkt rättvisa avgöranden. Samtidigt kan det emellertid otvivelaktigt bidra till att befästa ett allmännare förtroende för länsstyrelsen och dess beslut.

- - - - -

Behovet av att det mera allmänna medborgerliga omdömet genom lekmän får representeras i länsstyrelsen kan föreligga jämsides med behov av talesmän för särskilda fack- och intresseområden. Men även i frågor där behov av sistnämnda slag icke förefinnes, kan med hänsyn till önskemålet att skapa bättre förutsättningar för ett allmännare förtroende en lekmanamedverkan böra konstitueras. Dylika önskemål kunna hänföras icke blott till ärenden, som angå enskilda parter, utan också i lika hög grad till mera allmänna frågor. Lekmanamedverkan av förevarande art är särskilt ägnad att tillgodose önskemålen om insyn och kontroll samt att bevara den goodwill som länsstyrelsen otvivelaktigt besitter.

Ur denna synpunkt torde lekmanamedverkan böra ses som ett led i strävandena efter att hos allmänheten bibehålla förtroendet för länsstyrelsen. Detta förtroende är särskilt betydelsefullt med avseende på sådana områden, där skönsavgörandena intaga en betydande plats. Icke minst i dylika fall framstår det med hänsyn till länsstyrelsens ställning och viktiga uppgifter som angeläget att man skapar verksamma garantier mot obefogade angrepp.

Med ett allmänt förtroende för länsstyrelsens åtgärder bör också kunna följa vidgad förståelse för de strävandena, som det på olika områden ankommer på länsstyrelsen att fullfölja. Det är enligt utredningens mening av

vikt, att man på allt sätt söker understryka och även hos allmänheten skapa känsla för att av statsmakterna beslutade åtgärder äro en hela folkets sak, i vars utformning folket själv får deltaga. Över huvud kan väl sägas, att en organiserad lekmanamedverkan i länsstyrelsen bör innebära att former skapas för ett ordnat samarbete mellan länsstyrelsen och för dess uppgifter intresserade lekmän. Lekmanamedverkan bör därför - om den ordnas och begagnas på ett ändamålsenligt sätt - komma att utgöra ett värdefullt stöd för länsstyrelsen i dess verksamhet. Genom att deltaga i och vinna förtroendet med länsstyrelsearbetet kunna lekmännen bidra till att utåt sprida större förståelse för detsamma och att inom länsstyrelsen ställa mindre lämplig praxis eller handlägningsordning under diskussion.

Angående formen för lekmanamedverkan anförde länsstyrelseutredningen bl.a. (s. 113).

Lekmanamedverkan i länsstyrelsen kan tänkas i såväl rådgivande som medbeslutande form. Och den rådgivande medverkan kan i sin tur konstrueras som obligatorisk eller fakultativ. En endast rådgivande medverkan skulle föga skilja sig från nuvarande ordning. Redan nu torde många länsstyrelser använda sig därav vid olika tillfällen och för skilda ändamål. Det står givetvis varje länsstyrelse fritt att på det sätt den finner mest lämpligt inhämta erforderliga råd och upplysningar. Därest man vid länsstyrelsens sida skulle ställa ett antal lekmanakollegier med uppgift att vid behov lämna råd och upplysningar, torde visserligen kunna förväntas att vederbörande beslutande befattningshavare i länsstyrelsen skulle känna sig förpliktad att i största utsträckning taga hänsyn till åsikterna inom dessa kollegier. Det kan dock befaras, att lekmanakollegierna skulle anlitas i mycket olika omfattning av skilda länsstyrelser. Mången gång skulle lekmännens medverkan säkerligen komma att påkallas allenast i form av enstaka underhandssamråd. I vart fall är det knappast sannolikt att lekmännens inflytande skulle få avgörande betydelse.

Ett något starkare inflytande skulle beredas lekmännen, om deras rådgivande medverkan gjordes obligatorisk. Emellertid torde det förhålla sig så, att syftena med lekmanamedverkan skulle bli mindre väl tillgodosedda vid en allenast rådgivande lekmanamedverkan. Bland annat kan det befaras, att lekmännens insats icke skulle bli helhjärtad eller så ansvarsmedveten som önskvärt vore. Det torde också i längden bli svårt att på dylika villkor förvärva tillräckligt kvalificerade lekmän.

Utredningen är för sin del av den bestämda uppfattningen, att lekmanamedverkan i länsstyrelsen bör innebära att lekmännen deltaga i beslutet. Det kan enligt utredningens mening i vart fall icke ifrågakomma, att den medverkan av lekmän, som nu äger rum i de fristående länsorgan, vilka av utredningen föreslås inordnade i länsstyrelsen, därmed skulle få förändrad karaktär. Under sådana omständigheter saknas anledning att på de övriga områden, där medverkan av lekmän erfordras, ge lekmännen en annan ställning. Det bör då icke heller ifrågakomma att införa annan beslutsordning än enligt majoritetsprincipen med utslagsröst för ordföranden. Någon motsvarighet till den för allmän underrätt gällande ordningen, enligt vilken ordförandens mening blir gällande, därest icke minst visst antal lekmän ena sig om annan mening, synes icke böra ifrågakomma beträffande länsstyrelsen.

I behörighetshänseende ansåg utredningen att vissa begränsningar borde göras. I det utkast till länsstyrelseinstruktion m.m. som lämnades begränsades lekmännens medverkan till följande ärenden

- arbetsmarknadsfrågor
- frågor angående bostadsförsörjnings- och bostadsförbättringsverksamheten
- socialvård, nykterhetsvård, m.m.
- bebyggelseplanering och därmed sammanhängande frågor
- frågor angående vägväsendet och trafikväsendet.

Att just dessa ärendegrupper valdes berodde bl.a. på det förslag till ett införlivande av bl.a. länsarbetsnämnden och länsbostadsnämnden i länsstyrelsen. Det kan noteras att frågor som rörde beskattningsväsendet inte ingick i förslaget.

Ledamöterna skulle enligt länsstyrelseutredningen utses av Konungen efter förslag av vissa intresseorganisationer, bl.a. SAF, LO och TCO.

Frågan om lekmanastyrelser i länsförvaltningen behandlades på nytt av länsförvaltningsutredningen i betänkandet (SOU 1967:20) Den statliga länsförvaltningen I. Som riktlinjer för en länsförvaltningsreform anförde utredningen bl.a. att läns-

styrelsen skulle leda och samordna den översiktliga planeringen inom länet och äga härför nödvändiga beslutsbefogenheter. Sådana arbetsuppgifter som i mindre mån eller inte alls krävde samordning med annan verksamhet inom eller utom myndigheten föreslogs skola avskiljas. Härmed avsågs bl.a. taxerings- och uppbördssektionerna inom länsstyrelsen.

Den sålunda föreslagna utformningen av länsstyrelsen skulle även förse med en styrelse vari ingick lekmän. Utredningen ansåg det vara en oundgänglig förutsättning för lösande av de nya uppgifterna att representanter för länets befolkning fanns inom länsstyrelsen. Härigenom fick man inflytande över och ansvar för länsstyrelsens verksamhet. Länsförvaltningsutredningens förslag berördes även av länsdemokratiutredningen i betänkandet (SOU 1968:47) Förvaltning och folkstyre.

På grund av sistnämnda betänkanden beslöts 1970 (prop. 1970:103, KU 34, rskr 248, SU 132, rskr 308) om riktlinjer för en partiell omorganisation av den statliga länsförvaltningen. Principbeslutet innebar bl.a. att länsstyrelsen fick en lekmanstyrelse. Föredragande departementschefen anförde bl.a. att styrelsen inte borde betungas med annat än frågor av principiell betydelse eller av annan anledning av större vikt. Den dominerande uppgiften för styrelsen var att behandla för länets utveckling betydelsefulla samhällsplaneringsfrågor. Förändringen genomfördes 1971 (prop. 1971:1, bil. 14).

De ärenden som länsstyrelsens instruktion anger som styrelseärenden är förutom viktigare frågor om samhällsplaneringen inom länet sådana frågor som anges i den av statsrådsberedningen framtagna normalinstruktionen för myndigheter med lekmanstyrelser. Det gäller alltså frågor om författningar, organisation, ekonomi, tillsättning av vissa tjänster, skiljande från anställning samt frågor som landshövdingen hänskjuter till styrelsen.

Styrelsens formella förutsättningar att ta befattning med frågor som rör skatteavdelningens verksamhet är också begränsad på annat sätt. Genom bestämmelserna om skattechefens uppgifter och ansvar har ledningen av taxerings-, kontroll- och processverksamheten i stort tagits undan från länsstyrelsens ansvarsområde. Som skäl för denna åtskillnad har bl.a. anförts att länsstyrelsen inte bör agera som part i taxeringsprocessen eller ha uppgifter som anknyter till taxeringskontrollen (prop. 1971:60, s. 70). Motsvarande undantag har inte gjorts vad gäller mervärdebeskattningen och uppbördsverksamheten. I dessa fall beslutar befattningshavare inom respektive enhet på länsstyrelsens vägnar med stöd av länsstyrelseinstruktionen och arbetsordningen.

En följd av ansvarsfördelningen är att styrelsens insyn i den verksamhet som drivs inom skatteavdelningarna blivit begränsad. I praktiken kan sägas att styrelsen, även om mervärdebeskattningen och uppbördsverksamheten formellt tillhör länsstyrelsens ansvarsområde, inte alls ägnar sig åt skatteavdelningens verksamhet. Detta framgår av den undersökning som verksledningskommittén gjort angående styrelseärendena, jfr avsnitt 6. Även om således frågor som rör skatteavdelningens materiella verksamhet i regel inte förekommer i styrelsen så bör ändå framhållas anslags- och tjänstetillsättningsfrågorna m.m. som också berör skatteavdelningen.

Vad som sagts beträffande styrelsen och skatteavdelningen gäller också förhållandet styrelsen och den lokala skattemyndigheten.

9.2 Pågående utredning m.m.

Verksledningskommittén

Frågan om ledningen av statliga myndigheter utreds f.n. av verksledningskommittén (C 1983:04). Enligt kommitténs direk-

tiv (1983:48) bör utredningen avse hela ledningsfunktionen vid förvaltningsmyndigheter under regeringen. Tyngdpunkten i utredningen bör ligga på frågorna hur ledningen för myndigheterna bör utformas för att garantera dessas effektivitet och en god samhällsservice samt möjliggöra medborgerlig insyn och påverkan. Utredningen bör avse såväl centrala som regionala och lokala myndigheter även om intresset främst bör inriktas på de centrala ämbetsverken.

I direktiven för verksledningskommittén anges särskilt att lekmanstyrelsernas ställning, beslutsområde, arbetsformer och ansvar skall belysas. Bl.a. anförs att lekmanstyrelsernas allmänna ställning f.n. är - fränsett vad som framgår av verksinstruktionerna och av förarbetena vid myndigheternas inrättande - till övervägande delen oreglerad. Utredningen skall klarlägga de krav som ställs på styrelser i olika slags verksamhet samt vilket ansvar som styrelsen skall ha för ledningen av verksamheten. Bl.a. skall det inte råda någon oklarhet om var ansvarsgränserna går för styrelserna hos de många myndigheter som driver verksamhet både på central, regional och lokal nivå.

Kommittén skall vidare överväga alternativa styrformer av myndigheter. Bl.a. skall undersökas förutsättningar för att bilda någon form av "verksråd". Ett sådant skulle utgöra ett rådgivande, lekmanarekryterat organ, som med nära insyn i verksamheten skulle ges yttrande- och förslagsmöjligheter i fråga om myndigheternas verksamhet. Kommittén beräknar att slutföra sitt arbete under 1985.

Utredningen har haft fortlöpande underhandskontakter med verksledningskommitténs ordförande och sekretariat. Följande redogörelse grundas på vad som kommit fram vid dessa kontakter.

Verksledningskommittén har inriktat sitt arbete på de centrala statliga myndigheternas ledningsorgan. Beträffande myn-

digheternas ledningsfunktioner har kommittén gjort den allmänna bedömningen att statliga myndigheter på central nivå i dag bedriver en delvis annan sorts verksamhet än de gjorde förr t.ex. vid tiden för andra världskrigets slut. Borta är i stor utsträckning myndighetsutövningen och tillämpningen av detaljerade föreskrifter. Det är i dag på central myndighetsnivå i stället i första hand fråga om olika former av utvecklingsinsatser, fördelning av penningresurser, tillämpning av föreskrifter som i stället för detaljer anger riktlinjer (mål), eller ramar. Myndigheterna måste därför i dag och i framtiden styras på ett sätt som delvis skiljer sig från det traditionella sättet, ett sätt som är effektivt både med tanke på statsförvaltningens storlek och komplexitet och med tanke på regeringens politiska ansvar för förvaltningens verksamhet. Nyckelorden för en effektiv styrning och en förvaltning i överensstämmelse med medborgarnas behov är riktning- och målformuleringar i kombination med beslutsdelegering, externt inflytande, ansvar, uppföljning och kontroll.

I sin analys av styrelsernas nuvarande befogenheter m.m. har verksledningskommittén bl.a. konstaterat att dagens lekmanastyrelser inte kan anses ha något egentligt ansvar för myndigheternas verksamhet, inget ansvar för att målen nås eller att uppgifterna följs. Inte heller har styrelserna något ekonomiskt verksamhetsansvar. Verksamhetsansvaret har verkschefen ensam. De enskilda styrelseledamöterna kan inte heller anses ha något egentligt uppdragsansvar gentemot regeringen eftersom regeringen inte preciserar vari ledamöternas uppdrag består eller vad regeringen förväntar sig av dem. Vidare konstaterar kommittén att de flesta av dagens lekmanastyrelser inte i första hand ägnar sig åt sådana arbetsuppgifter som bör ankomma på ett högsta ledningsorgan. De ägnar i stället en stor del av sin tid åt rena verkställighetsärenden. F.ö. väljer inte dagens lekmanastyrelser flertalet av sina arbetsuppgifter. Det gör verkschefen.

Verksledningskommittén redovisar två organisatoriska modeller för en myndighets ledningsfunktion. Den ena innebär att myndigheten leds av en styrelse med totalt ansvar, en styrelse i egentlig mening. Den andra innebär att myndigheten leds av en myndighetschef med hela ansvaret inför regeringen. Till stöd för myndighetschefen bör då normalt finnas någon form av rådgivande organ.

Till vissa myndigheter kan enligt verksledningskommittén vid behov knytas olika partssammansatta organ. Sådana bör ligga vid sidan av ledningsfunktionen.

Verksledningskommittén gör också den bedömningen att alla verkschefer, oavsett modellen för ledningsfunktionen bör samla sina närmast underlydande chefer i en direktion. Denna bör ha en informell status och en rådgivande funktion och behöver inte vara reglerad utan utformad enligt verkschefens bedömning. I vissa typer av ärenden bör direktionen fatta kollektiva beslut, t.ex. disciplinärenden. I dessa fall krävs dock reglering av direktionen och dess beslutsbefogenheter.

Vad gäller styrelsernas uppdrag och sammansättning anger kommittén bl.a. följande huvuddrag

- att regeringen ger styrelsen hela ansvaret för verksamheten, dvs. ansvar både för att uppgifterna fullgörs och det ekonomiska resultatansvaret. Av instruktionen bör framgå att styrelsen ansvarar för myndighetens verksamhet och organisation,
- att styrelsen i första hand ägnar sig åt strategiska frågor dvs. på ett övergripande och långsiktigt sätt ägnar sig åt budgetfrågor, interna organisationsfrågor inkl. chefsutnämningssärenden, servicefrågor och förenklingar samt vid behov verkställighetsfrågor av strategisk betydelse för framtiden,

- att regeringen till ledamöter utser personer som kan anses ge styrelsen den önskade avvägningen mellan sakkunskap och medborgerligt omdöme,
- att regeringen till styrelseordförande utser högt kvalificerade personer med regeringens förtroende som har kunskaper och erfarenheter som ger dem förutsättningar att lösa uppgiften,
- att styrelseordföranden och verkschefen normalt inte skall vara samma person i en och samma myndighet,
- att verkschefen ex officio är styrelseledamot.

Vad gäller genomförandet av förslaget gör verksledningskommittén den bedömningen att det bör ske successivt när det gäller andra centrala myndigheter än bl.a. affärsverken och vissa stabsmyndigheter (RRV, statskontoret och SIPU). Denna successiva övergång bör föregås av en försöksverksamhet. Kommittén föreslår att dess förslag om styrelse prövas i vissa myndigheter, däribland riksskatteverket. För övriga centrala myndigheter bör enligt kommittén gälla att dessa får behålla sin nuvarande ledningsfunktion till dess utvärdering skett.

De överväganden utredningen gör beträffande formerna för lekmanamedverkan i ledningen av RSV och länsskattemyndigheterna grundar sig till stor del på verksledningskommitténs arbete.

Medborgarinflytande inom polisorganisationen

Polisorganisationen har nyligen varit föremål för ett omfattande utredningsarbete. Bl.a. har frågan om ett förstärkt medborgarinflytande på regional och lokal nivå behandlats. Bestämmelser om polisorganisationen finns bl.a. i polislagen (1984:387) och polisförordningen (1984:730).

Vad gäller det regionala förtroendemannaoorganet, länsstyrelsen, framhöll departementschefen i prop. 1980/81:13, s. 102, att medborgarinflytande över polisväsendet bör stärkas även på regional nivå. De viktigaste uppgifterna för förtroendemännen anges i prop. 1984/85:81 vara att besluta om de regionala polisenheternas dimensionering utöver basorganisationen och att bestämma om de allmänna riktlinjer som skall gälla för denna verksamhet. Detta innefattar bl.a. ansvaret för att de beslut om prioritering av vissa verksamhetsgrenar som statsmakterna kan ha fattat omsätts och anpassas till länets och distriktens förhållanden. Vad gäller den egentliga polisverksamheten ankommer det, enligt propositionen för förtroendemannastyrelsen att besluta i ärenden som avser allmänna riktlinjer, t.ex. allmänna principer för polisförstärkning och samverkan både inom och över länsgränserna.

Vad gäller den lokala polismyndighetens förtroendemannaoorgan anför departementschefen i prop. 1980/81:13 s. 60 att den förtroendevalda lokala polisstyrelsen bör förvandlas från ett i huvudsak rådgivande organ till ett i egentlig mening styrande organ för polisen. Polisstyrelsen bör handlägga bl.a. viktigare frågor om organisation och verksamhetsplanering. Beslut i enskilda fall bör däremot höra till polischefens kompetensområde.

I prop. 1983/84:89 anför departementschefen vidare beträffande polisstyrelserna bl.a. (s. 19).

Utöver de befogenheter som polisstyrelserna har i dag bör de i fortsättningen ha till uppgift att besluta i viktigare frågor rörande planeringen och inriktningen av verksamheten i distriktet. Likaså bör viktigare frågor om distriktets organisation höra till de valda ledamöternas kompetensområde. Det är naturligt att polisstyrelsens medverkan i planeringsprocessen avser mera väsentliga frågor och frågor som gäller verksamheten över en längre period, t.ex. ett budgetår. Genom att de förtroendevalda tar del i sådana beslut kan önskemål från allmänheten, kommunala organ och andra berörda intressegrupper om inriktningen av verksamheten uppmärksammas.

Detta torde enligt min uppfattning också innebära att allmänhetens förtroende för polisväsendet ökar.

Rådgivande nämnd hos riksåklagaren

I budgetpropositionen 1984/85:100 har beslutats att en rådgivande nämnd skall inrättas hos riksåklagaren. I den departementspromemoria som låg till grund för beslutet, (Ds Ju 1983:19), Riksåklagaren och hans kansli, föreslogs att nämnden för att säkra ett medborgarinflytande skulle ha följande kompetensområde.

- administration, såsom viktiga frågor om organisation och ekonomi
- anvisningsverksamheten
- tillsynsverksamheten
- urvalet av mål som förs till prövning i högsta domstolen.

Nämnden föreslogs bestå av fem personer med parlamentarisk anknytning. Rörande nämndens arbetsformer m.m. anfördes i promemorian s. 114 bl.a. följande.

RÅ bör själv inte vara ledamot i nämnden. RÅ kallar nämnden till sammanträden. Han leder nämndens sammanträden och svarar för föredragningen av ärenden som behandlas inom nämnden. RÅ bör själv under överläggningar med nämnden i en fråga ge sin mening till känn och skall vara närvarande och delta i nämndens överläggningar. Föredragningen inför nämnden kan utföras av en tjänsteman från RÅ:s kansli. Detta ansvarar också för kanslifunktionerna för nämnden. De närmare formerna för ett samarbete mellan RÅ och nämnden får bero av överenskommelser mellan RÅ och nämnden. Regeringen får i en instruktion föreskriva att RÅ innan ett beslut fattas som rör nämndens kompetensområde först måste inhämta ett yttrande från nämnden. Innehållet i ett yttrande från nämnden har givetvis en stor betydelse för den slutliga handläggningen av den fråga yttrandet avser. I instruktionen bör det föreskrivas att RÅ:s skyldighet att inhämta yttrande från nämnden gäller frågor av större och allmän betydelse inom de angivna områdena.

Departementschefen delade de synpunkter som anfördes i promemorian samt anförde för egen del bl.a. följande.

För egen del ser jag det som angeläget att den centrala nivån inom åklagarväsendet tillförs ett medborgarinflytande. Beträffande formerna för medborgarinflytande vill jag anföra följande. Jag delar utredningens och remissinstansernas uppfattning att en lekmanamedverkan i arbetet i riksåklagarens kansli måste begränsas till vissa frågor. Skälet för detta är att åklagarverksamheten i det enskilda fallet inte lämpar sig, lika lite som polisverksamheten i motsvarande situationer, för en lekmanamedverkan. Genom att riksåklagarens arbete till stor del har karaktär av processföring eller andra åklagaruppgifter faller därför betydande delar av verksamheten utanför vad som bör omfattas av en lekmanamedverkan. För övriga delar av verksamheten är däremot som jag ser det ett medborgarinflytande av värde. Med hänsyn till verksamhetens karaktär kan det vara lämpligt att, som utredningen föreslår, ge medborgarinflytandet den formen att en rådgivande nämnd inrättas. Jag godtar utredningens förslag om storleken av nämnden och hur den bör rekryteras.

I fråga om den närmare avgränsningen av nämndens kompetensområde delar jag utredningens uppfattning att administrationen av åklagarväsendet och riksåklagarens verksamhet när det gäller att utfärda föreskrifter och allmänna råd bör höra dit. Även tillsynsverksamheten i övrigt, i den mån den ligger utanför den egentliga åklagarfunktionen, bör höra till verksamhetsområdet. Jag delar också utredningens uppfattning att nämnden bara bör ta befattning med frågor av större vikt eller av principiell betydelse. Nämnden eller någon ledamot av denna bör själv kunna ta upp en principiell fråga i nämnden.

9.3 Överväganden och förslag

9.3.1 Behovet av lekmanainflytande inom skatteförvaltningen

Skatter och avgifter finansierar de kostnader samhället har för undervisning, sjukvård, allmän pensionering, försvar, kommunikationer m.m. Skatte- och avgiftssystemet används dessutom som ett fördelnings- och konjunkturpolitiskt styrmedel. Det har också syftet att befrämja stabilitet och till-

växt av företagsamheten och därmed också sysselsättningen. Ett väl fungerande skatte- och avgiftssystem är därför en angelägenhet för alla.

Skattelagstiftningen innehåller detaljerade bestämmelser om enskildas skyldigheter att lämna deklARATION eller annan uppgift, att erlagga skatt på visst sätt och inom viss tid m.m. Vidare finns bestämmelser som ger myndigheterna rätt att vidta olika kontrollåtgärder. Kraven på att skatteförvaltningen uppträder på avsett sätt är mot denna bakgrund mycket starka från såväl den enskildes som samhällets synpunkt. På senare tid har åtgärder skatteförvaltningen vidtagit för kontroll av lämnade uppgifter ifrågasatts allt oftare. Det har i den allmänna debatten anförts att myndigheterna ägnar sig åt smådetaljer i alltför hög utsträckning och att det väsentliga skatteundandraget får fortgå utan mera kraftfulla ingripanden. I andra fall har riktats kritik mot att myndigheterna tillämpar alltför ingående kontrollmetoder..

Med tanke på dessa krav och denna kritik är det enligt utredningens mening uppenbart att en ökad insyn i verksamheten skulle medföra en större förståelse för de ansträngningar skatteförvaltningen gör för att uppfylla de ökade kraven på effektivitet m.m. Genom att dessutom kunna kanalisera den kritik som ibland riktas mot förvaltningen skulle hela verksamheten kunna vinna en bredare samhällsförankring och en större förståelse hos allmänheten. Den föreslagna länsskattemyndigheten bör därför förses med ett ledningsorgan vari lekmän ingår. Som ett ytterligare stöd för utredningens ställningstagande i denna fråga kan framhållas att flertalet landshövdingar i sina svar på den av utredningen gjorda enkäten också framhållit behovet av ett lekmanorgan av något slag i länsskattemyndigheten.

Bedömningen av den form under vilken lekmaninflytandet i länsskattemyndigheten skall utövas måste emellertid enligt

utredningens mening göras mot bakgrund av övervägandena om RSV:s styrelses framtida roll.

9.3.2 Lekmannamedverkan i riksskatteverket

Allmänna överväganden

Utredningens förslag till organisationsstruktur innebär att RSV:s ledningsroll inom skatteförvaltningen markeras i såväl materiellt som administrativt hänseende. Verket får enligt förslaget uppdraget att leda verksamheten inom sitt område. Ledningsuppgiften innebär att svara för den långsiktiga planeringen, policyfrågor, anslagsfrågor etc. för skatteförvaltningen i dess helhet. Den roll som RSV kommer att få i den nya skatteförvaltningen ställer mycket stora krav på verkets ledningsfunktion, styrelsen. De åtgärder av beskrivet slag som RSV beslutar om kommer att på ett annat sätt än nu få genomslagskraft i hela förvaltningen och påverka såväl läns- och kommunskattemyndigheternas som de lokala skattemyndigheternas verksamhet.

I förhållande till regeringen är det av stor betydelse att RSV med den ledningsroll verket föreslås få också blir styrbart. Visserligen regleras skatteförvaltningens verksamhet till stor del genom tämligen detaljerade författningar men inriktningen och användningen av bl.a. förvaltningens gransknings- och kontrollresurser medger ändå ett inte oväsentligt mått av styrning. Från statsmakternas sida har det vid ett flertal tillfällen framförts krav på att skatteförvaltningen inriktar sitt arbete mot det väsentliga skatteundandragandet, skatteflyktsåtgärder, ekonomisk brottslighet m.m. Samtidigt har skatteförvaltningen tilldelats resurser för att kunna uppfylla de framställda kraven. För att de intentioner som statsmakterna gett uttryck för skall slå igenom i skatteförvaltningens verksamhet är det viktigt att myndighetens ledningsorgan också arbetar enligt

dessa intentioner. Ledningsfunktionen måste alltså medge en effektiv styrning från regeringens sida.

De krav som i den nya organisationen i framtiden kommer att ställas på RSV:s styrelse från både skatteförvaltningen i övrigt och från regeringen är så starka att det inte rimligen bör vara verkschefen som ensam skall ansvara för verksamheten. Ansvaret måste i högre grad än nu enligt utredningens mening ligga på ledningsorganet, styrelsen. Härigenom vinner man också den fördelen att insynen i centralmyndighetens verksamhet blir befäst. Denna bedömning har utredningen också fått stöd för vid de överläggningar som ägt rum med verksledningskommittén.

Styrelsens ansvarsområde m.m.

En utvidgning av ansvarsområdet för styrelsen innebär att de nuvarande styrelseuppgifterna enligt RSV:s instruktion behöver utvidgas. Antingen genom att denna uppräkningskompletteras med vissa ytterligare ärendegrupper eller genom att styrelsen görs helt ansvarig för myndigheternas verksamhet.

Av grundläggande betydelse i detta sammanhang är den ledningsroll RSV föreslås få i den nya skatteförvaltningen och de uppgifter som är förenade med denna. Ledningen innebär att verket lägger fast gemensamma riktlinjer, principer m.m. för verksamheten samt följer och utvärderar denna. Verket får med andra ord en mer uttalad strategisk uppgift än tidigare. Det är främst i detta hänseende som det finns anledning att utöka styrelsens ansvarsområde. Ledningen av skatteförvaltningen i landet bör enligt utredningens mening ytterst ligga hos RSV:s styrelse.

När det gäller att närmare definiera styrelsens ansvarsområde bör vissa ärendegrupper beröras särskilt.

Nämnden för rättsärenden, sjömansskattenämnden och forskarskattenämnden prövar ärenden angående förhandsbesked, sjömansskatt respektive beskattning av utländska forskare vid tillfälligt arbete i Sverige. Prövningen av dessa ärenden sker enligt särskilda författningar och är därför undantagna från styrelsen. Någon anledning att ändra denna ordning finns inte enligt utredningens bedömning.

Av andra ärendegrupper vars handläggning inte specialreglerats på liknande sätt kan nämnas ärenden om punktskatter och kupongskatter, besvärärenden angående mervärdeskatt och stämpelskatt samt dispensärenden. Därtill kommer verkets uppdrag att besluta om och genomföra kontroll av skatter och avgifter. Gemensamt för dessa ärendegrupper är att de direkt berör enskilda skattskyldiga vilket i sin tur skulle kunna tas som intäkt för att besluten inte borde fattas av en på politiska grunder tillsatt styrelse utan av tjänstemän inom verket. Invändningar av denna art är enligt utredningens mening inte bärande. Bl.a. kan nämnas att taxeringsnämndernas ledamöter, utom ordföranden, är politiskt valda. När länsrätten avgör taxeringsmål och andra mål om beskattning deltar också politiskt valda nämndledamöter i besluten. Några skäl för att undanta vissa ärenden från att kunna bli föremål för bedömning av styrelsen finns därför inte av dessa skäl. Härtill kommer att en styrelse med befogenhet att också besluta i sådana löpande ärenden bl.a. på grund av ärendenas mångfald inte skulle få tid för att fullgöra sin huvuduppgift, ledningsfrågor. Beslut i löpande ärenden tillhör de verkställande uppgifterna och bör liksom nu fattas av tjänstemännen inom verket med stöd av den arbetsfördelning styrelsen beslutar genom arbetsordningen.

Det anförda innebär enligt utredningens bedömning att det inte går att på ett meningsfullt sätt definiera styrelsens uppdrag genom en uppräkningslista av olika ärendegrupper i verkets instruktion. Detta står i stället i första hand att finna i den formulering i instruktionen där själva kärnpunkten i

RSV:s uppdrag anges, dvs. att verket leder skatteförvaltningen i landet, jfr. avsnitt 8.3. Härav följer att det bör vara styrelsen som leder och ansvarar för RSV:s verksamhet utan någon särskild uppräknig av vissa ärendegrupper.

Utredningen föreslår att RSV:s styrelse med nyss angivna begränsningar skall ansvara för verkets hela verksamhet. En följd härav blir att verkschefen blir ansvarig inför styrelsen. Hans uppdrag blir att driva den löpande verksamheten enligt de riktlinjer som styrelsen meddelar.

Styrelsens sammansättning m.m.

Ledamöterna i styrelsen skall utses av regeringen. Vad gäller valet av ledamöter och ordförande finns därför ingen anledning att lämna något formligt förslag. Utredningen vill dock framhålla det väsentliga i att det medborgerliga omdömet, samhällsintresset och medborgarintresset blir väl representerat i styrelsen. Vidare innebär utredningens förslag att det ställs stora krav på styrelseordförandens kunskaper om skatteförvaltningen. Vad gäller styrelsens sammansättning i övrigt kan framhållas att RSV:s verkställande ledning bör vara representerad i styrelsen. Generaldirektören och överdirektören bör alltså ex officio ingå i styrelsen som ledamöter. Styrelsen bör bestå av minst nio ordinarie ledamöter.

9.3.3 Lekmannainflytande inom den regionala skatteförvaltningen

Lekmannainflytandet över ledningen av länsskattemyndigheten är av väsentlig betydelse. Detta gäller även om RSV:s styrelse får utökade befogenheter och ansvar. Frågan är under vilka former detta inflytande skall utövas. Ett alternativ är att organisera länsskattemyndigheten som en nämndmyndighet. Ett annat är att knyta ett rådgivande organ till myndigheten. En ytterligare möjlighet är att förse myndigheten med en styrelse.

Länsskattemyndigheten skulle kunna organiseras som en nämndmyndighet på samma sätt som länsarbetsnämnden, lantbruksnämnden m.fl. Även dessa nämnder har överordnade centrala myndigheter ledda av styrelser, arbetsmarknadsstyrelsen och lantbrukstyrelsen etc.

Kännetecknande för en nämndmyndighet är att den i regel har ett begränsat kompetens- eller arbetsområde. Oftast har en nämnd till uppgift att tillämpa ett relativt avgränsat regelkomplex. I en nämndmyndighet är det nämnden som utgör myndigheten och själv fattar alla beslut såvida beslutsrätten inte delegerats till kanslichef eller motsvarande. Nämndens kansli, servicefunktion, är i regel av relativt blygsam omfattning.

Förutsättningar att organisera en länsskattemyndighet som en nämndmyndighet liknande de som finns inom länet idag torde inte föreligga. De flesta besluten skulle inte komma att avgöras av nämnden utan av tjänstemän vid myndigheten beroende på det stora antalet ärenden och deras inbördes olikheter. Nämnden skulle i princip få utöva en roll med inslag av ledningskaraktär.

Genom att till länsskattemyndighetens ledningsfunktion knyta ett rådgivande organ skulle behovet av bl.a. insyn i myndighetens verksamhet kunna säkras. Några beslutsfunktioner skulle inte finnas hos rådet utan det skulle enbart vara tillförsäkrat rätten att få erforderlig information om verksamheten. Rådets främsta uppgift skulle bli att yttra sig i frågor av ledningskaraktär. Det område som kan tänkas komma i fråga är sådana som rör myndighetens utåtriktade verksamhet, förhållande till enskilda och andra myndigheter, servicefrågor m.m.

Förslaget till den nya organisationen innebär att RSV kommer att besluta i de grundläggande ledningsfrågorna vad gäller verksamhetsinriktning, ekonomifrågor m.m. medan länsskatte-

myndigheten får rollen som en operativ ledningsmyndighet i länet. Länsskattemyndighetens ledningsuppgifter kommer att vara av stor betydelse. Den ledning RSV kommer att utöva kan rimligen inte vara av detaljkaraktär utan det kommer att finnas ett relativt stort utrymme för länsskattemyndighetens egna bedömningar. Detta framgår också av de förslag utredningen lämnat beträffande ledningsfunktionerna. Utredningen är därför av den uppfattningen att ett rådgivande organ utan några som helst beslutsbefogenheter inte är tillfyllest. Här kan också framhållas den bedömning länsberedningen gjorde när det gällde valet mellan ett rådgivande och beslutande organ. Syftena med en lekmanamedverkan kan bli mindre väl tillgodosedda vid en endast rådgivande medverkan. Bland annat kan det befaras att lekmännens insats inte blir helhjärtad eller så ansvarsmedveten som önskvärt vore. I längden kan det bli svårt att på dessa villkor förvärva tillräckligt kvalificerade lekmän.

Med den ställning länsskattemyndigheten får i den nya skatteförvaltningen krävs det ett ledningsorgan vari ingår intresserade och ansvarsmedvetna lekmän. Utredningen anser därför, i likhet med vad som redan 1948 års länsstyrelseutredningen kunde konstatera, att lekmän bör medverka genom att delta i beslut och inte endast genom att lämna råd.

Det tredje alternativet med en styrelse är den lösning som enligt utredningens mening är den mest realistiska. Den ställning som länsskattemyndigheten har i den nya organisationen, såsom ansvarig för den operativa verksamheten m.m. i länet, ställer stora krav på myndighetens ledningsfunktion. Det är därför också väsentligt att lekmanainflytandet säkerställs genom en styrelse som har beslutanderätten i åtminstone de väsentliga frågorna som rör verksamheten. Att en styrelse samtidigt kan fungera som ett rådgivande organ till myndighetens ledning i andra frågor är självklart.

Som framgått av redogörelsen för verksledningskommitténs arbete har detta begränsats till de centrala myndigheternas ledningsfunktioner. Kommittén avser dessutom att föreslå att en försöksverksamhet inleds innan dess förslag genomförs i stort. Utredningen anser inte att det nu finns anledning att i avvaktan på resultat av kommitténs fortsatta arbete även för länsskattemyndigheten föreslå en styrelse med motsvarande befogenheter och ansvar som föreslagits beträffande RSV. Styrelsen på länsnivån bör åtminstone tills vidare vara av traditionell art. Detta innebär att länsskattemyndighetens styrelse skall besluta i ärenden angående

- viktigare författningsfrågor
- viktigare frågor om organisation och arbetsformer
- anslagsfrågor och andra väsentliga frågor av ekonomisk art
- frågor i samband med tillsättning av de högre tjänsterna hos länsskattemyndigheten eller den lokala skattemyndigheten
- frågor om skiljande från anställning m.m.
- andra frågor som myndighetschefen hänskjuter till styrelsen.

Styrelsens huvuduppgift blir att i likhet med vad som bl.a. också gäller för RSV:s styrelse att säkerställa ett medborgerligt inflytande i skatteförvaltningen. Det är därför naturligt att styrelseledamöterna hämtas från de folkvalda i länet. Ledamöterna bör utses av regeringen. Chefen för myndigheten skall ingå i styrelsen. Antalet ledamöter bör inte överstiga sju. En av styrelseledamöterna skall vara ordförande. Denne bör äga sakområdeskunnsande. Ansvar för verksamheten skall i första hand åvila myndighetschefen.

Förslaget innebär att det blir styrelser både på central och regional nivå där styrelsernas formella uppdrag är olika. Några hinder mot en sådan lösning föreligger inte. Den får

också ses mot bakgrunden av det arbete som pågår med reformeringen av statliga myndigheters ledningsfunktioner.

Genom rollen som överordnad myndighet till de lokala skattemyndigheterna kommer länsskattemyndigheten att leda deras verksamhet. Såsom företrädare för länsskattemyndigheten kommer styrelsen också att ta befattning med ärenden av motsvarande slag som avser dessa myndigheter.

IV NÄRMARE OM LEDNING OCH SAMORDNING

10 Enhetlig rättstillämpning

10.1 Bakgrund

Styrning genom föreskrifter och råd

I kapitlet behandlas lednings- och styrningsfrågor i en skatteförvaltning med den organisatoriska uppbyggnad som föreslagits i kapitel II. Inledningsvis diskuteras förutsättningarna för styrningen av rättstillämpningen i förvaltningen, den materiella styrningen. De följande avsnitten behandlar frågor om ledningen utifrån de författningar som styr förfarandet, den formella styrningen. Förslagen som lämnas syftar till att ge bättre förutsättningar för ledning och samordning av verksamhetens allmänna inriktning och ett mera enhetligt uppträdande från förvaltningens sida.

Den offentliga makten utövas under de av riksdagen beslutade lagarna. I 8 kap. 2, 3 och 5 §§ RF anges närmare det område där kompetensen att meddela föreskrifter i första hand skall ligga hos riksdagen och utövas genom lagstiftning, det primära lagområdet. Till detta område hör föreskrifter som rör enskildas personliga ställning samt om deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes, den civilrättsliga normgivningen. Det primära lagområdet omfattar vidare bl.a. föreskrifter som rör förhållandet mellan enskilda och det all-

männa som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Härmed avses bl.a. den statliga beskattningen och straffrätten. Även grunderna för den kommunala beskattningen skall bestämmas genom lag, 8 kap. 5 § RF.

Genom bestämmelserna i 8 kap. 7 och 8 §§ RF har riksdagen möjlighet att delegera en del av sin kompetens till regeringen. Delegationsmöjligheten omfattar inte skatt.

När riksdagen inom det delegeringsbara området lämnar regeringen uppdrag att meddela föreskrifter i visst ämne kan riksdagen också medge att regeringen överlåter åt förvaltningsmyndighet att meddela bestämmelser i ämnet, 8 kap. 11 § RF.

Det område inom vilket regeringen utan något bemyndigande från riksdagens sida har en normgivningskompetens anges i 8 kap. 13 § RF. Detta område avser dels föreskrifter om verkställighet av lag dels annan normgivning som faller utanför det primära lagområdet, den s.k. restkompetensen. Till restkompetensen hör sådana föreskrifter som inte rör förhållandet mellan enskilda och det allmänna - t.ex. föreskrifter om de statliga myndigheternas organisation, arbetsuppgifter och inre verksamhetsformer - samt sådana föreskrifter som visserligen rör förhållandet mellan enskilda och det allmänna men som inte är betungande för den enskilde. Regeringen har även inom dessa områden rätt att överlåta åt underordnad myndighet att meddela bestämmelser i ämnet. Rätten att meddela verkställighetsföreskrifter omfattar alla slag av lagar.

Beträffande innebörden i begreppet verkställighetsföreskrifter anförde departementschefen i grundlagpropositionen (1973:90, s. 211) bl.a. följande.

En fråga som förtjänar särskild uppmärksamhet gäller regeringens behörighet att besluta föreskrifter om verkställighet av lag. Enligt (grundlag) beredningen är

gränsen flytande mellan sådant som bör avhandlas i själva lagen och sådant som bör betraktas som verkställighetsföreskrifter. Det är, fortsätter beredningen, klart att huvudreglerna alltid måste tas upp i själva lagen. Hur långt lagen skall gå i detaljer måste däremot vara riksdagens sak att bedöma. Ju mera detaljbetonad lagen blir, desto mindre blir utrymmet för reglering genom verkställighetsföreskrifter.

Det har under remissbehandlingen påpekats att det, om man accepterar beredningens nu angivna synsätt, blir möjligt att få till stånd en långtgående faktisk delegation av normgivning till regeringen vid sidan av den i grundlagen förutsatta och därmed sätta hela dennas kompetensfördelning ur kraft. Det skulle vara tillräckligt att riksdagen begränsade sig att besluta mycket allmänt hållna lagregler vilka sedan fylldes ut av regeringen med "verkställighetsföreskrifter". Jag delar de kritiskt inställda instansernas uppfattning att någon sådan möjlighet självfallet inte bör finnas. Med föreskrifter om verkställighet av lag bör enligt min mening i första hand förstås tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär. I viss utsträckning torde det emellertid vara ofrånkomligt att tillåta, att regeringen med stöd av sin behörighet att besluta att verkställighetsföreskrifter i materiellt hänseende "fyller ut" en lag, även om lagen i och för sig skulle finnas inom det obligatoriska lagområdet. En förutsättning för att regeringen skall få göra detta måste emellertid vara, att den lagbestämmelse som skall kompletteras är så detaljerad att regleringen inte tillförs något väsentligt nytt genom den av regeringen beslutade föreskriften. I verkställighetsföreskriftens form får således inte beslutas om något som kan upplevas som ett nytt åliggande för enskilda eller om något som kan betraktas som ett tidigare ej föreliggande ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Jag anser exempelvis att regeringen inte på grund av sin behörighet att besluta föreskrifter om verkställighet av lag bör kunna utfärda sådana föreskrifter om tystnadsplikt som beredningen nämner.

Något särskilt bemyndigande från riksdagen att besluta om verkställighetsföreskrifter behöver regeringen inte. Det har dock emellanåt ansetts önskvärt att genom en bestämmelse som har formen av ett bemyndigande klargöra att lagregeln inte är avsedd att tillämpas direkt utan kräver utfyllnad av regeringen eller, om regeringen så bestämmer, av en myndighet. I sådant fall brukar man tala om kvasidelegation (KU 1980/81: 25, s. 126).

Utförligare redogörelser angående föreskriftsmakten lämnas i konstitutionsutskottets betänkanden 1979/80:50 och 1980/81:25 med bilagor samt i förvaltningsutredningens betänkanden (SOU 1983:39) Politisk styrning - administrativ självständighet.

Vad gäller skatteförvaltningens verksamhetsområde kan kompetensområdena anges på följande sätt.

Föreskrifter om skatt beslutas av riksdagen genom lag. Till föreskrifter om skatt räknas bl.a. regler om skattskyldighet, hur skatten skall utgå och om skattens storlek. Till sådana föreskrifter hör även grunderna för taxerings- och uppbördsförfarandet. Till begreppet skatt räknas också bl.a. arbetsgivaravgifter. Dessa föreskrifter tillhör det primära lagområdet och är inte delegeringsbara.

För regeringen finns möjlighet att meddela verkställighetsföreskrifter också när det gäller skatter. Dessa föreskrifter skall vara av främst administrativ karaktär. I den mån det förekommer inslag av utfyllnad av själva lagbestämmelsen får detta inte medföra att något väsentligt nytt tillförs genom föreskriften. Regeringen kan uppdraga åt förvaltningsmyndighet att meddela verkställighetsföreskrifter rörande skatt.

RSV:s ställning som central förvaltningsmyndighet i fråga om beskattning och uppbörd av skatt har utnyttjats för att ge verket i uppdrag att meddela verkställighetsföreskrifter. Sålunda har i 60 a § TF och 67 § UBF verket erhållit ett omfattande uppdrag att meddela de ytterligare verkställighetsföreskrifter som behövs för de i respektive författningar angivna lagarna.

Enligt bestämmelserna i 18 § TL har RSV dessutom fått i uppdrag att genom råd och anvisningar främja en enhetlig tillämpning av taxeringslagen och lagarna om kommunal och statlig inkomstskatt samt statlig förmögenhetsskatt. Enligt 61 §

ML har verket motsvarande uppdrag vad gäller mervärdeskat-
ten.

För länen utfärdas de s.k. länsanvisningarna, 16 § TF. Dessa fastställs och utfärdas av RSV efter förslag från skattechef-
en. Såsom ansvarig för det årliga taxeringsarbetet i länet,
14 § TL, utfärdar skattechefen dessutom omfattande meddelan-
den för taxeringen. Dessa meddelanden riktas till skillnad
mot länsanvisningarna inte till allmänheten utan enbart till
granskningspersonal och taxeringsnämnder. De innehåller
bl.a.informationer om ny lagstiftning och tillämpningen av
denna samt arbetstekniska beskrivningar.

Till grund för meddelandena ligger ett modellförslag som
utarbetas av en arbetsgrupp med företrädare för skattechefer-
na och RSV. Modellförslaget är inte bindande för skattechefen
utan han kan göra de ändringar han bedömer nödvändiga. Medde-
landena fastställs alltså på länsnivå självständigt av res-
pektive skattechef.

Styrning genom överprövning o.d.

Regeringens möjligheter att styra de centrala ämbetsverken,
begränsas av 11 kap. 7 § RF. Enligt denna bestämmelse får
ingen myndighet, ej heller riksdagen eller kommunens beslut-
ande organ, bestämma hur förvaltningsmyndighet skall i sär-
skilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot
enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag.
Angående denna inskränkning anförde departementschefen i
prop. 1973:90 s. 397 f.

Det av beredningen använda begreppet är ganska obestämt.
Enligt många uppfattning innefattar begreppet bl.a.
administrativa bestämmelser om förvaltningsmyndigheter-
nas interna förhållanden och om förhållandet mellan
olika statliga myndigheter inbördes. Det är vidare att
observera att förvaltningsmyndigheterna inte bara hand-
lägger ärenden utan också utövar faktisk verksamhet av
olika slag. Denna faktiska verksamhet kan vara reglerad
genom bestämmelser som är att betrakta som rättsregler.

Enligt min mening bör i enlighet med vad som uttalats av vissa remissinstanser RF:s förbud mot direktiv till förvaltningsmyndighet för särskilda fall ges en större konkretion och fasthet än vad grundlagberedningens förslag i ämnet har. Förbudet bör begränsas till att omfatta förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden, medan myndigheternas faktiska handlande lämnas utanför. Vidare bör förbudet i första hand ta sikte på sådana ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild. Med myndighetsutövning mot enskild avser jag härvid, i anslutning till vad jag nyss uttalade rörande det generella begreppet myndighetsutövning, utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande. Det är framför allt när det är fråga om ärenden av denna typ som det är ett starkt rättssäkerhetsintresse att förvaltningsmyndigheterna är fullt självständiga i förhållande till överordnade organ. Förbudet mot direktiv i särskilda fall torde emellertid bära omfatta också myndighetsutövning mot kommun. För kommunerna är det av betydelse att ingen myndighet och inte heller riksdagen kan bestämma hur förvaltningsmyndighet skall besluta i ett ärende som rör en mot kommun riktad myndighetsutövning. Förbudet mot direktiv i särskilda fall torde också bära omfatta en del ärenden som har annan karaktär än som förut sagts. Övervägande skäl synes nämligen tala för att förbudet bör omfatta alla ärenden som rör tillämpning av lag. Härvid avses inte bara ärenden i vilka viss av riksdagen beslutad lag tillämpas utan även ärenden i vilka fråga är om tillämpning av verkställighetsföreskrifter till lagen som regeringen kan ha utfärdat med stöd av 8 kap. 13 § i departementsförslaget.

Konstitutionsutskottet anförde bl.a. följande beträffande begreppet rättsregel och tillämpning av lag, KU 1973:26 s. 71.

Begreppet rättsregel torde innefatta alla administrativa bestämmelser om förvaltningsmyndigheternas interna förhållanden och om förhållandet mellan olika statliga myndigheter inbördes. När det gäller ärenden om tillämpning av sådana bestämmelser bör överordnad myndighet ha rätt att bestämma hur den underordnade myndigheten skall besluta i särskilt fall. Förbudet mot direktiv i särskilda fall i fråga om ärenden som rör tillämpning av lag har det särskilda motivet att regeringen eller annan överordnad myndighet inte bör få ingripa i enskilda fall såvitt angår ämnen där den grundläggande normen beslutats av riksdagen. När det gäller myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun garanterar paragrafen dock att den beslutande förvaltningsmyndigheten är självständig och oberoende även i ärenden som rör tillämpning av

regeringsförordningar eller andra författningar i lägre valör än lag och av sedvanerätt.

Förvaltningsmyndigheternas förhållande till regeringen med de begränsningar som anges i 11 kap. 6 och 7 §§ RF sammanfattas i Petrén-Ragnemalm: Sveriges grundlagar enligt följande.

Vad som återstår av den i 6 § 1 st. föreskrivna lydnessplikten visavi regeringen är sålunda att regeringen förutom inom hela fältet för generellt inriktad verksamhet såsom planering och budgetarbete kan ge direktiv om förvaltningsmyndighets faktiska handlande i särskilt fall och om handläggning av konkreta ärenden, i den mån dessa varken avser lagtillämpning eller myndighetsutövning.

Förvaltningsutredningen utvecklar detta på följande sätt, bet. s. 45 f.

Förvaltningsmyndigheternas grundlagsskyddade frihet att bestämma efter eget omdöme syftar primärt till att garantera rättssäkerheten vid förvaltningsmyndighets myndighetsutövning eller tillämpning av lag med de preciseringar som framgår av citerade regler och motiv. Det bör uppmärksammas att bestämmelserna i RF 11:7 inte syftar till att begränsa regeringens rätt att utfärda generella föreskrifter enligt reglerna i regeringsformens kapitel 8 utan syftar till att garantera förvaltningsmyndighets oberoende vid beslut i vissa enskilda ärenden.

Till det fredade området kan däremot inte föras organisatoriska och administrativa förhållanden såvida de inte regleras i lag, vilket är mindre vanligt. Det finns således inget i regeringsformens ordalag eller motiv som förbjuder eller påbjuder viss organisation av förvaltningsmyndighet, vissa beslutsformer, viss förvaltningsledning eller intern administration eller som reglerar förhållandet mellan olika förvaltningsmyndigheter inbördes t.ex. i fråga om samverkan. Frågor om administrativ effektivitet, rationaliseringar, hushållning med tilldelade medel behandlas inte heller. Nu nämnda frågor faller således normalt inom området för regeringens direktivrätt enligt RF 11:6.

Regeringsformens bestämmelse om förvaltningsmyndigheternas ställning avser som nämnts att ge garantier för myndigheternas oberoende vid handläggningen av vissa ärenden och uttrycker rättssäkerhetskrav. Regeringsformen innehåller däremot inte några bestämmelser som ger en principiell grund för eller uttrycker krav på för-

valtningsmyndigheternas självständighet och oberoende i fråga om initiativverksamhet eller aktiviteter som syftar till att snabbt och effektivt söka förverkliga statsmakternas direktiv och intentioner, att aktivt ta itu med missförhållanden som uppdragas inom myndighetens sakområde, att bedriva utvecklingsarbete eller finna vägar till omprövning av befintlig verksamhet. Nu nämnda uppgifter faller således inom ramen för regeringens direktivrätt enligt RF 11:6. Till skillnad från rättssäkerhetskraven är de krav som kan ställas på ändamålsenliga, rationella och utvecklingsinriktade myndigheter - dvs. i stort vad som brukar avses med effektiva myndigheter - inte grundlagfästa. Sådana krav kommer i stället till uttryck i lagar, utgiftsbeslut, förordningar och regeringsdirektiv.

Sammanfattningsvis kan, med de redovisade begränsningarna, regeringens styrning av förvaltningsmyndigheterna genom föreskrifter eller på annat sätt avse allt allmänt inriktat arbete inom myndigheterna såsom planering, prioritering och utredningsverksamhet. Vidare kan styrningen avse det hela administrativa området såsom beslutsorgan, organisation, rationaliseringar och tjänstetillsättningar.

Regeringens styrning framgår bl.a. av de myndighetsinstruktioner som den utfärdar. I dessa anges myndighetens uppgift och kompetens samt ansvarsfördelning mellan verksstyrelse och verksledning m.m. Instruktionerna är i regel allmänt utformade och anknyter ofta till den av statsrådsberedningen utfärdade normalinstruktionen. Materiella bestämmelser ges i det för myndigheten speciella arbetsområdet genom lagar och tillämpningsförfordningar.

Genom hänvisningar i myndighetsinstruktionerna görs också reglerna i allmänna verkstadgan (1965:600) tillämplig på flertalet myndigheter.

Regeringen styr också förvaltningsmyndigheternas resursanvändning, prioritering och framtida verksamhetsinriktning m.m. vid prövningen av myndigheternas årliga anslagsframställningar.

Förbudet i 11 kap. 7 § RF innebär för såväl RSV som den nya länsskattemyndigheten att dessa i egenskap av överordnade myndigheter inte kan bestämma hur den underordnade myndigheten skall i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild m.m. På motsvarande sätt som angetts för regeringen innebär detta ingen inskränkning i den centrala myndighetens uppdrag i instruktion m.m. att genom direktiv, riktlinjer och andra administrativa åtgärder av verkställighetskaraktär styra de underordnade myndigheternas s.k. faktiska handlande. Verkställighetsföreskrifter som en överordnad myndighet fått i uppdrag att utfärda är naturligtvis bindande för den underordnade myndigheten.

Förhållandet mellan överordnad - underordnad myndighet är naturligtvis annorlunda om den överordnade har rätt att ompröva den underordnades beslut, jfr. överprövningsrätten inom åklagarväsendet. En sådan rätt innebär även möjligheter att styra underordnad myndighets rättstillämpning i det enskilda fallet. Det bör emellertid redan här framhållas att utredningen inte har för avsikt att föreslå något "överprövningsinstitut" för skatteförvaltningen.

10.2 Överväganden och förslag

Kravet på att skatteförvaltningen skall framstå som en sammanhållen enhet innebär att de i förvaltningen ingående myndigheterna iakttar ett så enhetligt uppträdande som möjligt i myndighetsutövningen och sin övriga verksamhet. I detta ligger att rättstillämpningen sker på ett enhetligt sätt i landet.

Av redogörelsen för RF:s bestämmelser framgår att RSV har att verka inom ett formellt begränsat område när det gäller att med hjälp av föreskrifter åstadkomma enhetlighet i rättstillämpningen inom skatteförvaltningen. I fråga om innehållet i dessa verkställighetsföreskrifter gäller som nämnts den allmänna begränsningen att de inte får tillföra lagregeln något

väsentligt nytt. Detta torde till att börja med förutsätta att lagregeln är så pass preciserad att man kan utläsa någon princip eller annan påtaglig grund som kan vara vägledande när man utformar verkställighetsföreskrifter. Det är emellertid svårt att närmare ange den grad av precision som måste finnas hos en lagregel för att man skall fylla ut den med verkställighetsföreskrifter (jfr. Håkan Strömberg; Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform; s. 124). Ett exempel på ett ganska obestämt uttryck som man ansett sig kunna precisera genom verkställighetsföreskrifter är uttrycket "skäligt" (Strömberg s. 154 ff). Detta talar för att det teoretiska utrymmet för verkställighetsföreskrifter i frågor som rör tillämpningen av materiella bestämmelser i själva verket inte är obetydligt.

Nästa fråga blir då om det är lämpligt att RSV meddelar verkställighetsföreskrifter i tillämpningsfrågor av nyss angivet slag i andra fall än där detta är uttryckligen förutsatt i den lagregel som det gäller eller i förarbetena till denna. Formella förutsättningar för detta finns som nämnts i 60 a § TF. En sådan ordning är dock inte invändningsfri (jfr. KU 1980/81:25, s. 15). Enligt utredningen måste huvudprincipen vara att det skall ankomma på domstolarna att med ledning av lagtext och förarbeten precisera innebörden av olika uttryck i lagtexten. Endast om det är påkallat av särskilda skäl bör RSV ingripa med föreskrifter i nu avsedda fall. I stället är det enligt utredningen lämpligt att RSV normalt försöker främja en enhetlig rättstillämpning inom skatteförvaltningen genom att utfärda råd och rekommendationer. Sådana uttalanden är inte formellt bindande men har ändå väsentlig betydelse. Det måste anses ligga i sakens natur att ett rådgivande uttalande av RSV följs av skattemyndigheterna. Behovet av att verket tillser att likformighetskravet upprätthålles har nyligen även framhållits av skatteförenklingskommittén i betänkandet (SOU 1984:21) Förenklad självdeklaration s. 291.

I detta sammanhang bör länsanvisningarna och skattechefens meddelande beröras.

Länsanvisningarna, som fastställs av RSV efter förslag av skattechefen, riktas till såväl de skattskyldiga som till granskare och taxeringsnämnder. Anvisningarna innehåller redogörelser i bl.a. tillämpnings- och uppskattningsfrågor. Självklart kommer denna uppgift att efter omorganisationen övertas av länsskattemyndigheten. Med hänsyn till att termen anvisningar inte längre bör användas (prop. 1983/84:119) kan länsanvisningarna i fortsättningen lämpligen nämnas länsskattemyndighetens riktlinjer. De skall fastställas av RSV på motsvarande sätt som i dag. Den omständigheten att anvisningarna i fortsättningen benämns riktlinjer medför inte, såsom redan anförts, att värdet av dem minskar.

Skattechefsmeddelandena innehåller bl.a. uttalanden i tolkningsfrågor av olika slag. RSV har ingen formell möjlighet att påverka innehållet i dem. Ett exempel på behovet av en förändring härvidlag utgör den redogörelse som JO lämnade i sitt beslut den 10 oktober 1983, dnr 2612-1983, angående frågan "regelmässig användning av bil i tjänsten". JO konstaterade att i ett av RSV:s arbetsgrupp utarbetat modellförslag till skattechefsmeddelande hade begreppet regelmässighet angetts till visst lägsta antal dagar av året. Efter att ha konstaterat att det i massmedia förekommit uppgifter om att skattecheferna i ett antal län i sina meddelanden till taxeringsnämnderna angett ett annat antal dagar anför JO bl.a. följande.

Vi har idag en ordning där en informell arbetsgrupp gör en mall som skattecheferna kan använda helt, delvis eller inte alls, och där skattechefernas meddelanden i realiteten innehåller bestämda ställningstaganden till många rättsfrågor (som senare kan visa sig inte hålla). Den ordningen ger varken en klar ansvarsfördelning eller garantier för en enhetlig och likformig bedömning länen emellan. Det innebär bara ett konstaterande av faktum att säga att skattecheferna i sina meddelanden i dag tar på sig en normgivning på taxeringsområdet som egentligen tillkommer andra organ att ge.

Det säger sig självt att detta inte är tillfredsställande. Ett klargörande av RSV:s och skattechefernas relationer - inbegripet ett bestämmande av deras respektive kompetensområden - krävs för att vi skall få garantier för den likformighet i tillämpningen som lagen kräver och som är en förutsättning för allmänhetens förtroende för både lagstiftningen och myndigheterna.

JO konstaterar i samma beslut att problemet med olikheter mellan skilda skattechefsmeddelanden även uppkommit när det gäller behandlingen av avdrag för ökade levnadskostnader. Här hade samtliga skattechefer utom en godtagit den av RSV:s arbetsgrupp framtagna mallen beträffande lämplig avdragsnivå. I det till JO:s beslut fogade yttrandet anförde vederbörande skattechef bl.a. att hans rekommendation ledde till ett materiellt sett rimligare resultat än det centralt utarbetade förslaget, som fick anses alltför generöst.

De olikheter som JO pekat på och kritiserat bör givetvis inte få kvarstå. Syftet med den nya skatteförvaltningen är bl.a. ett enhetligt uppträdande gentemot de skattskyldiga oavsett var de är bosatta i landet. RSV måste därför ta ansvaret för innehållet i länsskattemyndighetens meddelanden (motsv. skattechefsmeddelandena) till de delar som dessa meddelanden innefattar generella uttalanden av tolkningskaraktär e.d. I dessa delar bör de fastställas av RSV på förslag av länsskattemyndighet. På detta sätt kan, enligt utredningens mening, olikheter av sådant slag JO kritiserat undvikas. RSV:s uppdrag att fastställa sådana meddelanden får anses framgå av de av utredningen föreslagna bestämmelserna i 14 § TL.

Länsskattemyndigheten skall självklart fortsättningsvis kunna utfärda direktiv och rekommendationer i för länet specifika frågor av hanteringskaraktär utan krav på fastställelse av RSV. Det bör dock liksom nu åligga verket att fortlöpande bevaka rutiner, arbetsformer m.m.

Med uttrycket ledning avses här arbetsuppgifter såsom planering, samordning, prioritering och uppföljning samt frågor om rutiner, ärendehantering m.m. I detta avsnitt inriktas framställningen på de bestämmelser i formellt avseende som reglerar ansvarsfördelningen härvidlag, främst i TL, ML och UBL, men även i förordningar och instruktioner för myndigheterna.

En sådan framställning kan struktureras på olika sätt. Utredningen har ansett det mest överskådligt att låta dispositionen utgå från skatteavdelningens indelning i organisatoriska enheter och därvid först behandla taxerings-, mervärdeskatte- och uppbördsverksamheten. Därefter följer kontrollverksamheten och processverksamheten. ADB-verksamheten ges slutligen ett eget avsnitt. För att den följande framställningen rätt skall kunna förstås redogör utredningen här inledningsvis för några generella utgångspunkter och överväganden.

En första utgångspunkt är att RSV skall ges en ledningsroll beträffande verksamheten i riket. Länsskattemyndigheten skall leda verksamheten i länet och tillsammans med lokal skattemyndighet ha en operativ roll. Det förtjänar påpekas att detta inte i sig medför någon som helst förändring av de operativa arbetsuppgifternas fördelning inom eller mellan myndigheterna i skatteförvaltningen och därmed inte heller påverkar personalens situation. RSV har redan i dag i praktiken en ledningsroll i många avseenden och det finns i allt väsentligt en uppslutning inom förvaltningen kring behovet av

ett samordnat och enhetligt uppträdande. I och med att skatteförvaltningen föreslås bilda en fristående förvaltningssektor är det emellertid oundgängligt att klargöra och formalisera ansvarsförhållandena.

En annan utgångspunkt för utredningen är att ledningsuppdraget principiellt bör utformas på samma sätt inom de olika sakområdena. Kontrollverksamheten som funktion skär igenom alla sakområden och uppvisar en ur ansvarssynpunkt särskilt splittrad bild. Av utredningens utgångspunkt följer emellertid logiskt att även kontrollansvaret kan utformas på ett likartat sätt inom taxerings-, mervärdeskatte-, uppbörds- och avgiftsområdena. Med hänsyn bl.a. till den ökade satsningen på integrerad kontroll är vinsterna med en sådan på enhetligt sätt uppbyggd ledningsfunktion uppenbara. Detta gäller såväl i enskilda kontrollärenden som vid planeringen av kontrollverksamheten i stort.

En klargjord och samordnad ansvarsbild är ägnad att öka effektiviteten i verksamheten. Men ett fastlagt ledningsansvar är också - och inte minst - av betydelse för skattskyldiga som utsätts för kontrollåtgärder eller eljest är i kontakt med skattemyndigheterna.

Ur statsmakternas övergripande ledningsperspektiv är det självfallet av stort värde att centralmyndigheten inför dem har det yttersta ansvaret för ledningen av verksamheten i en betydande förvaltningssektor.

11.1 Taxeringsverksamheten

Arbetet med den årliga taxeringen intar en central ställning i skatteförvaltningens verksamhet och är en resurskrävande arbetsuppgift. Verksamheten berör samtliga nivåer. RSV framställer bl.a. deklarationsblanketter, utvecklar arbetsmetoder och ADB-program samt tillhandahåller granskningshandböcker, handledningar för taxering, fältrutiner, upplysningsbroschy-

rer samt information om nyheter på skatteområdet. Skatteavdelningen ansvarar för länets ADB-verksamhet och sköter granskningen av de mest komplicerade deklARATIONERNA. Lokal skattemyndighet tar emot deklARATIONER, ombesörjer bl.a. sortering och deltar i ADB-registrering, granskar deklARATIONER m.m.

Nuvarande ledningsfunktioner

RSV skall enligt sin instruktion planera och samordna skatte- och avgiftskontrollen, följa arbetet hos myndigheterna inom verksamhetsområdet och verka för en ändamålsenlig utformning av organisation och arbetsformer samt i samverkan med berörda myndigheter planlägga och anordna utbildning av personal inom verksamhetsområdet. Verket skall genom råd och anvisningar främja en riktig och enhetlig rättstillämpning, 18 § TL samt instruktionen, och har befogenhet att meddela verkställighetsföreskrifter till bestämmelserna i TL enligt 60 a § TF. RSV ges vidare i 15 § TF befogenhet att hålla överläggningar om taxeringsarbetet med personal vid länsstyrelserna. Personal vid lokal skattemyndighet är enligt myndigheternas instruktion skyldiga att på kallelse infinna sig hos RSV för överläggningar. Verket har också rätt att erhålla viss statistik från skattecheferna, 57 § 2 mom. TF.

Skattecheferna leder och ansvarar för taxeringsverksamheten i landet, 14 § TL. Det s.k. skattechefsinstitutet ger chefen för länsstyrelsens skatteavdelning - i Stockholms län chefen för taxeringsavdelningen - särskilda befogenheter med avseende på taxeringsarbetet. Chefen för skatteavdelningen meddelar föreskrifter för lokal skattemyndighets medverkan i taxeringsarbetet, 6 § TF jämte 22 § länsstyrelseinstruktionen. Skattechefens ledningsfunktion utövas avskilt från och utan medverkan av landshövdingen och länsstyrelsens styrelse. Bakgrunden till detta avskilda ledningsuppdrag har redovisats under avsnitt 2.3. Efter RS-reformen kvarstår hos länsstyrelsen endast ansvar för vissa arbetsuppgifter av allmän admi-

nistrativ karaktär, såsom indelning i taxeringsdistrikt, förordnande av ordförande i taxeringsnämnd och beslut om de särskilda nämndernas verksamhetsområden. Dessa arbetsuppgifter är i regel delegerade till skatteavdelningen.

Lokal skattemyndighet tar enligt sin instruktion befattning med taxeringsarbete enligt lag eller annan författning eller länsstyrelsens föreskrifter. Ansvaret för att arbetsuppgifterna fullgörs på avsett sätt och i enlighet med de föreskrifter chefen för skatteavdelningen meddelat ligger i första hand på fögderichefen.

I sammanhanget förtjänar påpekas att de ca 3 300 taxeringsnämnderna ansvarar för taxeringsbesluten. Taxeringsnämndens ordförande har till uppgift att planera och leda nämndens arbete. De tjänstemän som tillhandagår nämnderna med granskning, utredning och föredragning får inte delta i nämndernas beslut.

11.1.1 Överväganden och förslag

En för landet samlande ledningsfunktion beträffande taxeringsverksamheten saknas. Skattecheferna leder och ansvarar för taxeringsarbetet, var och en inom sitt län. RSV har i formellt hänseende inget ledningsuppdrag utan en i första hand rådgivande och stödjande funktion. Den rådande ordningen gör det svårt att åstadkomma enhetlighet i verksamheten.

Utredningen föreslår att RSV ges ett formellt uppdrag att leda taxeringsarbetet i landet och att detta läggs fast i TL. Med ledningsuppdraget följer även uppgifter som planering, samordning och uppföljning. Bestämmelser som ger RSV befogenhet att hålla överläggningar med personal i skatteförvaltningen och att erhålla statistik behöver därför inte tynga TF och bör utgå.

Utredningen föreslår vidare att länsskattemyndigheten ges uppdraget att - under RSV - leda taxeringsverksamheten i länet. Det har redan tidigare föreslagits (avsnitt 8.4) att skattechefsinstitutet avskaffas. Skattechefens uppgifter blir i princip uppgifter för länsskattemyndigheten. Även länsskattemyndighetens ledningsuppdrag bör bli fastlagt i TL och skall också innefatta uppgifter som planering, samordning och uppföljning av verksamheten i länet. Det är en naturlig följd av ledningsuppdraget att länsskattemyndigheten har befogenhet att lämna föreskrifter och andra direktiv som kan behövas för de lokala skattemyndigheternas medverkan i taxeringsarbetet.

Ledningen av fastighetstaxeringsverksamheten är i dag reglerad efter mönster av vad som gäller för taxeringsverksamheten. Utredningen föreslår att ledningen av fastighetstaxeringsarbetet regleras på ett sätt som ansluter till vad som föreslagits beträffande taxeringsverksamheten.

Författningsmässigt bör i 14 § TF och i 17 kap. 19 § FTL ledningsuppdragen anges så att RSV leder verksamheten i landet och att länsskattemyndigheten leder verksamheten i länet. Befogenheten att lämna föreskrifter för lokal skattemyndighets medverkan i taxeringsarbetet innefattas enligt utredningens mening i ledningsuppdraget. Någon särskild bestämmelse av sådan innebörd behövs inte, varför 6 § TF bör utgå.

Det kan påpekas att de lämnade förslagen inte innebär att taxeringsnämndernas ställning förändras. De kommer liksom i dag att vara självständiga i sin myndighetsutövning.

11.2 Uppbördsverksamheten

Uppbörden av direkt skatt sker enligt bestämmelserna i uppbördslagen. Genom lagen (1984:668) om uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare (USAL) har uppbörden av dessa avgifter samordnats med uppbörden av källskatten. Detta innebär bl.a.

att redovisning och betalning av källskatter och arbetsgivaravgifter sker samtidigt.

Uppbördsverksamheten berör samtliga nivåer inom skatteförvaltningen. RSV skall handlägga de centrala uppgifterna och utöva tillsyn m.m. Länsstyrelsens uppbördsenhet och dataenhet sköter uppbörd och registrering. Länsstyrelsen har också en tillsynsfunktion. De lokala skattemyndigheterna har de handläggande och beslutande funktionerna.

Utöver detta vertikala samband finns också ett horisontellt, dvs. med de andra verksamheterna inom respektive myndighet. Beröringspunkterna är störst med den direkta beskattningen. Som exempel kan framhållas beräkningen av preliminär skatt. Beräkningen syftar till att preliminärt erlagd skatt skall uppgå till den slutliga skatt som blir resultatet av taxeringen och beräkningen sker enligt samma grunder som den slutliga debiteringen på grund av taxeringen. Tidsmässigt drivs uppbördsverksamheten såväl före som under och efter respektive års taxeringsverksamhet.

Andra beröringspunkter finns av samma skäl med, bl.a. kontrollverksamheten och serviceverksamheten.

Det nära sambandet mellan uppbörds- och taxeringsverksamheten har betonats av bl.a. landskontorsutredningen, SOU 1967:22 s.120 f och av EKO-kommissionen, SOU 1983:75, s. 27 f.

Riksskatteverkets lednings- och samordningsfunktion

Enligt 72 § UBL åligger det RSV att handlägga de centrala uppgifterna inom och utöva tillsyn över uppbördsväsendet i riket såvitt avser debitering och uppbörd av skatter och socialavgifter. RSV:s åligganden såvitt gäller socialavgifterna tillkom i samband med att uppbörden av källskatter och socialavgifter samordnades. Uppdraget avseende den övriga uppbördsverksamheten övertog RSV från den centrala folkbok-

förings- och uppbördsnämnden (CFU). Bestämmelsen ingick i instruktionen för CFU.

Till de centrala uppgifterna får bl.a. räknas det generella bemyndigande verket har enligt 67 § UBF att meddela erforderliga verkställighetsföreskrifter för tillämpning av UBL och USAL. RSV har också uppdraget att fastställa vissa förmånsvärden enligt 8 § UBL samt att meddela föreskrifter angående värdering av viss annan förmån m.m. enligt 63 a § UBF.

Egenskaper av tillsynsmyndighet kan sägas framgå av bestämmelserna i 68 § 2 mom. och 70 § 2 mom. UBL. Av lagrummen framgår att RSV skall granska verkställda debiteringar och vid felaktigheter underrätta länsstyrelsen härom. Länsstyrelsen har skyldighet att utreda ärendet och se till att rättelse görs. RSV har liksom länsstyrelsen och den lokala skattemyndigheten rätt att besluta om och genomföra revision, 78 § UBL.

I vissa speciella frågor har RSV tillagts beslutanderätt. Det gäller bl.a. ärenden om skatteavdrag i vissa fall, p. 5 av anvisningarna till 39 § UBL samt 55 § 2 mom. UBL.

RSV skall dessutom meddela bindande förklaring angående sättet för uttagande av preliminär skatt m.m. enligt 72 § UBL. Sådana förklaringar skall dock meddelas av rättsnämnden inom RSV. Verket skall slutligen meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av UBL och USAL. Verket upprättar planer för arbetsgivarkontrollen i länen.

Länsstyrelsen

Uppbördsverksamheten i länet vad gäller debitering, indrivning och redovisning av skatter och avgifter står under tillsyn av länsstyrelsen. Underlåter lokal skattemyndighet eller kronofogdemyndighet att inom föreskriven tid fullgöra sina åligganden enligt UBL och USAL, skall länsstyrelsen, när det

blivit känt omedelbart vidta de åtgärder som förhållandena kunna föranleda, 74 § UBL.

Enligt 44 § UBL och 26 § USAL skall länsstyrelsen övervaka att arbetsgivare behörigen fullgör sina skyldigheter att göra skatteavdrag för betalning av preliminär A-skatt och arbetsgivaravgifter. Vid fullgörandet av övervakningen skall LSM biträda länsstyrelsen. Länsstyrelsen initierar utredningen av felaktigheter. Den närmare utredningen utförs av lokal skattemyndighet. Både länsstyrelsen och den lokala skattemyndigheten kan besluta om djupare kontroll genom revision.

Såsom uppbördsmyndighet har länsstyrelsen även att ansvara för att restlängd upprättas och överlämnas till kronofogdemyndigheten för indrivning. Länsstyrelsen beslutar också om avkortning och avskrivning av skatter och avgifter, 67 § UBL och 28 § USAL. Länsstyrelsen kan också förordna kronofogdemyndighet att begära gäldenär i konkurs. Vidare har länsstyrelse rätt att under angivna förutsättningar antaga ackordsförslag, 62 § UBL och 28 § USAL.

Länsstyrelsen är besvärmyndighet vad gäller vissa LSM-beslut angående preliminär taxering, sättet för uttagande av preliminär skatt m.m., 85 § 1 mom. UBL. Vissa beslut rörande uppbörden av socialavgifterna kan också omprövas av länsstyrelsen, 50 § USAL.

Lokala skattemyndigheten

Huvuddelen av de handläggande och beslutande funktionerna vad gäller uppbörd av skatter och avgifter finns inom den lokala skattemyndigheten. Enligt instruktionen åligger det myndigheten att ta befattning med bl.a. debitering och uppbörd av skatt och sociala avgifter m.m. enligt lag eller annan författning eller länsstyrelsens föreskrifter. Bland de uppgifter som enligt UBL och USAL ankommer på myndigheten kan nämnas

- att besluta om beräkning av preliminär A-skatt, debitering av preliminär B-skatt samt slutlig, kvarstående och tillkommande skatt,
- att kontrollera att arbetsgivare följer bestämmelserna om skatteavdrag, revision,
- att besluta om jämkning av preliminär skatt,
- att besluta om anstånd med inbetalning av skatt,
- att besluta om arbetsgivaransvar,
- att fastställa månads- och årsavgifter,
- att kontrollera att arbetsgivare fullgör sina skyldigheter enligt USAL.

11.2.1 Överväganden och förslag

De återgivna bestämmelserna om uppbörd av skatter och socialavgifter ur styrnings- och ledningssynpunkt återspeglar skatteförvaltningens organisatoriska splittring. Medan RSV skall handlägga de centrala uppgifterna inom och utöva tillsyn över uppbördsverksamheten är det länsstyrelserna, uppbördsenheterna, som skall se till att verksamheten faktiskt fungerar inom länet. Såsom central förvaltningsmyndighet har RSV, enligt utredningens uppfattning, alltför begränsade formella möjligheter att effektivt kunna leda uppbördsverksamheten inom landet.

Utredningen har påpekat de starka sambanden med de övriga enheterna inom skatteavdelningen och i förhållande till de lokala skattemyndigheterna. Uppbördsenheten skall därför ingå i länskattemyndigheten. För Stockholms län innebär det att uppbördsenheten inom den administrativa avdelningen skall ingå i den nybildade länskattemyndigheten för Stockholms län.

I och med den föreslagna organisationsförändringen kommer alla länsstyrelsens nuvarande arbetsuppgifter med uppbörd av skatt m.m. att övertas av länskattemyndigheten. Denna förändring underlättar då både ett klarläggande av RSV:s led-

ningsroll i landet och länsskattemyndighetens i länet på motsvarande sätt som föreslagits beträffande taxeringsverksamheten.

Utredningen föreslår att RSV:s nuvarande uppdrag att handlägga centrala uppgifter inom och utöva tillsyn över uppbördsväsendet förändras till en aktiv roll inom denna verksamhet på samma sätt som gäller för arbetet med den direkta beskattningen. RSV skall alltså leda uppbördsverksamheten i landet. Detta innebär inte att några arbetsuppgifter skall föras från den lokala skattemyndigheten eller länsskattemyndigheten. Det är alltså inte fråga om centralisering utan om att skapa en fast och uttalad verksamhetsledning för hela landet. RSV:s ansvar för ledningen av verksamheten innebär att verket även inom detta område får till uppgift att genomföra den övergripande planeringen av denna verksamhet på samma sätt som inom taxeringsområdet.

Verksamheten inom länet kommer i den nya organisationen att drivas under länsskattemyndighetens ledning. Det som inledningsvis anfördes om sambandet mellan taxering och uppbörd talar också för att länsskattemyndigheten även i uppbördshänseende får en lika klart markerad ledningsuppgift dvs. att länsskattemyndigheten skall leda uppbördsverksamheten i länet.

Bestämmelsen i 72 § UBL bör därför kompletteras enligt det anförda. I och med att länsskattemyndigheten övertar länsstyrelsens uppgifter i uppbördshänseende skall dessutom övriga berörda bestämmelser i uppbördsförfattningarna ändras i enlighet härmed.

11.3 Mervärdebeskattningen

Mervärdebeskattningen handhas så gott som uteslutande av mervärdeskatteenheterna inom länsstyrelsens skatteavdelning/motsvarande.

RSV:s uppgifter vad gäller mervärdeskatten består bl.a. i att genom råd och anvisningar främja en enhetlig tillämpning av lagen om mervärdeskatt, 61 § ML. Det ankommer vidare på RSV att meddela åtskilliga föreskrifter av verkställighetskaraktär.

I vissa frågor angående mervärdeskatt är RSV besvärsmyndighet. Det gäller bl.a. frågor om beslut om redovisningsperioder och redovisningsmetoder. Vidare kan verket besluta om och genomföra skatterevisioner. Den av verket upprättade kontrollplanen för landet omfattar även kontrollen av mervärdeskatt. Till stöd för beskattningsmyndigheternas verksamhet såväl vad gäller debiteringen som uppbörden och kontrollen har genom RSV:s försorg utvecklats ett särskilt ADB-system. Detta ingår som delar i det centrala och de regionala skatteregistren.

I övrigt fullgörs, med undantag för tullverkets uppgifter vid införsel av skattepliktig vara, samtliga funktioner rörande mervärdeskatten av mervärdeskatteenheten inom skatteavdelningen. Det gäller såväl registrering, fastställande och uppbörd av skatt samt granskningsverksamheten i samband härmed. Endast den djupare kontrollen genom skatterevision förekommer även på annan enhet inom skatteavdelningen, revisionsenheten.

Klara anknytningar finns på olika sätt till såväl taxerings- som uppbördsverksamheten. Skattskyldighet till mervärdeskatt uppkommer när någon i yrkesmässig verksamhet omsätter skattepliktig vara eller tjänst. Verksamheten anses yrkesmässig om inkomsten utgör skattepliktig intäkt av jordbruksfastighet, annan fastighet eller rörelse. Bedömningen grundas på kommunalskattelagens förvärvskällebegrepp. Skattskyldighet för mervärdeskatt föreligger även vid annan verksamhet som bedrivs i rörelseliknande former.

Redovisningsskyldigheten till mervärdeskatt innebär så gott som alltid bokföringsskyldighet. Såväl mervärdeskattedeklarationerna som inkomstskattedeklarationerna skall grundas på det gemensamma underlag som bokföringen utgör.

Samband mellan mervärdebeskattningen och uppbördsverksamheten finns bl.a. när det gäller skattskyldigheten till mervärdeskatt och skyldigheten att erlägga preliminär B-skatt. I lagen (1982:1006) om avdrags- och uppgiftsskyldighet beträffande vissa uppdragsersättningar har skyldigheten att göra skatteavdrag samt inbetalning och redovisning av innehållet belopp gjorts beroende av om det uppdrag ersättningen avser är skattepliktig tjänst enligt bestämmelse i lagen om mervärdeskatt. Avdragskyldigheten har också i visst fall gjorts beroende av om uppdragstagare är registrerad till mervärdeskatt. Av intresse är också det tidsmässiga samband som finns mellan uppbörden av preliminär skatt och redovisningen av mervärdeskatt i det fall redovisningsperioderna är korta, en till två månader.

11.3.1 Överväganden och förslag

Den nya organisationen av skatteförvaltningen innebär att länsstyrelsens uppgifter med mervärdebeskattningen övertas av länsstatemyndigheten. På samma sätt som föreslagits i taxerings- och uppbördshänseende bör då RSV:s ledningsroll klargöras. Utredningen föreslår därför att RSV:s ansvarsområde också skall avse ledningen av verksamheten såvitt avser mervärdeskatt. Den nu föreslagna ändringen innebär att RSV får samma ledningsuppdrag som föreslagits beträffande taxerings- och uppbördsverksamheten. 61 § ML bör därför kompletteras i enlighet med vad som föreslagits. I och med att länsstatemyndigheten övertar länsstyrelsens uppgifter i mervärdeskattehänseende skall dessutom övriga berörda bestämmelser i författningarna om mervärdeskatt ändras i enlighet härmed.

11.4 Kontrollverksamheten

Som tidigare angetts skär kontrollverksamheten genom samtliga sakområden. Kontroll i någon form utövas inom de flesta enheter i skatteavdelningen och i de lokala skattemyndigheterna.

För att närmare beskriva verksamhetens spridning i förvaltningen och den splittrade ledningsfunktionen redovisas nedan olika kontrollformer. I den vänstra kolumnen anges kontrollmomentet samt vem som utför kontrollen. I den högra kolumnen anges var ledningen ligger.

<u>kontrollmoment</u>	<u>ledningsansvar</u>
mervärdeskatteregistrering LST	LST
arbetsgivarregistrering LSM	LSM
ADB-mässig avstämning	RSV (LST, LSM)
Skrivbordsgranskning av lämnade redovisningar	
mervärdeskattedeclarationer LST	LST
preliminära självdeklarationer LSM	LSM
självdeklarationer LSM, LST, fritidsfunktionärer	skattechefen (TO)
uppbördsdeklarationer LST	LST
besök	
taxeringsbesök LST, LSM, fritidsfunktionärer	skattechefen (TO)
momsbesök LST	LST
revision	
taxeringsrevision RSV, LST, LSM	RSV, skattechefen
mervärdeskatterevision RSV, LST	RSV, LST
avgifts- och källskatterevision RSV, LST, LSM	RSV, LST, LSM
integrerade revisioner RSV, LST	RSV, LST/skattechefen

Antalet enheter som utför revisioner är ca 300. Under 1983 utfördes drygt 16 000 revisioner, ca 11 000 av LST, 4 500 av LSM och 600 av RSV.

RSV:s kontrollavdelning, vari ingår distriktskontoren i Stockholm, Göteborg, Malmö och Sundsvall, bedriver offensiv verksamhet genom att utföra revisioner som bl.a. avser punkt-skatter, EKO-brottslighet och stora företag. Kontrollen inom revisionssektionen avser också transaktioner med internationell anknytning. Avdelningen svarar också för samordning av kontrollaktioner över länsgränser, för utveckling av urvals- och kontrollmetoder och för kartläggningsarbete.

I det s.k. Planprojektet (RSV:s rapport 1983:1, Skatter och skattekontroll, förutsättningar för en effektiv kontrollverksamhet) gjordes en probleminventering och analyser av möjligheterna att bedriva skattekontroll. Åtgärder för att åstadkomma en effektivare skattekontroll diskuterades. Bl.a. denna rapport och den kontrollplan som RSV numera årligen utarbetar i samarbete med övrig skatteförvaltning har bidragit till att skapa en mer enhetlig syn på mål och metoder i kontrollverksamheten. Kontrollplanen anger bl.a. riktlinjer och rekommendationer samt antalsmål och ligger till grund för den mer detaljerade planeringen av kontrollverksamheten i länen.

Länsstyrelsernas revisionsenheter är kvalificerade utredningsenheter, som utför integrerade revisioner, dvs. revisioner som avser flera skatter samt avgifter. Ofta avser dessa revisioner mer än ett beskattningsår. Kontrollverksamheten vid revisionsenheten riktas mot det väsentliga skatteundandragandet, där inslag av avancerad ekonomisk brottslighet och komplicerade skatteflyktsåtgärder m.m. ofta förekommer. Taxeringsenheterna, mervärdeskatteenheterna och uppbördsenheterna utför revisioner och annan kontroll inom sina respektive sakområden. Dessa revisioner är endast undantagsvis integrerade eller avseende mer än ett år.

Lokal skattemyndighet utför revisioner och annan kontroll dels i samband med den årliga taxeringen och dels beträffande arbetsgivares redovisning och betalning av källskatter och avgifter.

Nuvarande ledningsfunktioner

Enligt instruktionen skall RSV bl.a. planera och samordna skatte- och avgiftskontrollen. De formella befogenheterna inskränker sig till rätten att hålla överläggningar med personal vid länsstyrelserna och de lokala skattemyndigheterna samt att erhålla viss statistik för uppföljning. Överläggning med länsstyrelsepersonal får enligt författning gälla taxeringsarbetet och tillämpning av lagen om mervärdeskatt.

Som framgått tidigare leder och ansvarar skattechefen för all kontroll i samband med den årliga taxeringen. Vad gäller mervärdeskattekontrollen och arbetsgivarkontrollen har han formellt inget motsvarande ledningsansvar. I dessa avseenden är han som chef för skatteavdelningen ansvarig under landshövdingen. I avsikt att bl.a. överbrygga skillnaderna i verksamhetsansvaret har skattechefen enligt 14 § TF tillagts uppgiften att verka för samordning av revisioner och andra kontrollåtgärder som rör skatt, tull eller avgift. Ansvaret för ledningen av länsstyrelsens kontrollverksamhet är oenhetligt. I vissa fall är skattechefen den i länet ytterst ansvarige medan han i andra sammanhang i egenskap av chef för skatteavdelningen är ansvarig under landshövdingen. I Stockholms län är förhållandet mer komplicerat eftersom uppborrdsenheten ingår i den administrativa avdelningen. Den administrativa chefen är under landshövdingen ansvarig för den kontrollverksamhet som företas vid uppborrdsenheten. Skattechefen i Stockholms län har följaktligen mindre goda möjligheter än andra skattechefer att samordna kontrollverksamheten.

Även beträffande lokal skattemyndighets kontrollverksamhet är ansvarsbilden splittrad. Skattechefen leder och ansvarar för

LSM:s taxeringskontroll. Vad gäller övrig kontrollverksamhet vid lokal skattemyndighet saknar han formellt verksamhetsansvar. Länsstyrelsen är visserligen chefsmyndighet och skall också utöva tillsyn över lokal skattemyndighets sätt att fullgöra sina åligganden enligt UBL och USAL. Enligt länsstyrelsens normalarbetsordning sköter uppbördsenheten denna tillsyn. Vare sig skattechefens uppgift att verka för samordning av revisioner och andra kontrollåtgärder som rör skatt, tull eller avgift eller länsstyrelsens tillsynsfunktion torde medföra något formellt ansvar på länsnivå för LSM:s arbetsgi-
varkontroll.

11.4.1 Överväganden och förslag

Även beträffande kontrollverksamheten saknas i formellt hänseende en samlande ledningsfunktion. RSV har en stödjande och rådgivande funktion. Länsstyrelserna och de lokala skattemyndigheterna är i princip självständiga i sin kontrollverksamhet. Inom länet leder skattechefen en del av kontrollverksamheten och verkar i övrigt för samordning. De splittrade ledningsfunktionerna minskar möjligheterna till samordning och till att åstadkomma enhetlighet i verksamheten.

Utredningen har i de föregående avsnitten föreslagit att RSV skall leda taxerings-, uppbörds- och mervärdebeskattningsverksamheten i landet. Länsskattemyndigheten har föreslagits leda dessa verksamheter i länet. Detta innebär att RSV kan utöva ledningen av kontrollverksamheten inom samtliga dessa verksamhetsområden. Motsvarande gäller för länsskattemyndigheten inom länet, inklusive den kontrollverksamhet som förekommer vid lokal skattemyndighet. Ledningsfunktionerna även för kontrollverksamheten blir härigenom klargjorda. Någon särskild författningsreglering som anger att kontrollverksamheten inom respektive sakområde skall samordnas med annan kontroll behövs inte utan får anses ingå i ledningsuppdraget. Bestämmelsen i 14 § första stycket TF kan därför utgå.

RSV har i dag befogenhet att besluta om revision enligt UBL, USAL och ML. När det gäller taxeringsrevision har tjänsteman vid verket, i den mån verket så förordnar, samma befogenhet att besluta om revision som skattechefen har i dag, 3 § TL. Utredningen har tidigare föreslagit att skattechefsuppgifterna inklusive befogenheten att besluta om revision enligt TL, blir uppgifter för länsskattemyndigheten. Något skäl till varför en annan formell ordning skall gälla beträffande de revisioner enligt TL som utförs av RSV finns inte. Utredningen föreslår därför att RSV i 57 § TL ges befogenhet att besluta om taxeringsrevision.

Förslagen innebär att det skapas förutsättningar för en effektiv och samlad ledning av kontrollverksamheten i länet. Utredningen har noterat att lokal skattemyndighet inte kan besluta om taxeringsrevision såvida inte skattechefen, eller efter omorganisationen länsskattemyndigheten, delegerar sådan beslutanderätt. Lokal skattemyndighet har heller inte befogenhet att utföra skatterevisioner. Dessa omständigheter medför att myndigheten inte utan vidare kan utföra integrerade revisioner. Frågan om utvidgad befogenhet för lokal skattemyndighet i dessa avseenden får dock lösas i annat sammanhang.

11.5 Processverksamheten

Inledning

Direktiven innefattar bl.a. att behovet av skattechefsinstitutet skall övervägas och att RSVs lednings- och samordningsroll skall förstärkas. En viktig målsättning för utredningen är att skapa en enkel, rak och lättöverskådlig organisation. Väsentligt är att organisationen ges en sådan utformning att ett effektivt och flexibelt resursutnyttjande underlättas och att samordnade prioriteringsinsatser kan göras. Härför krävs enligt utredningens mening att ansvaret för olika funktioner som har verksamhetsmässiga samband så långt det är möjligt

samlas inom ramen för ett myndighetsansvar. En på detta sätt klargjord ansvarsbild ökar också möjligheterna att åstadkomma ett samordnat uppträdande från förvaltningens sida vid kontakterna med de skattskyldiga.

Utredningens överväganden och förslag i detta avsnitt skall ses mot den ovan skisserade principiella bakgrunden. Analysen av processverksamheten inom skatteförvaltningen görs alltså ur ett övergripande organisatoriskt perspektiv. Det faller utanför utredningens uppdrag att gå in på materiella frågor eller djupare in på förfarandeföreskrifter än som är betingat av uppgiften att skapa bättre förutsättningar för ledning, styrning och samordning.

Skatteförenklingskommittén (SFK) har till uppgift att utreda det grundläggande taxeringsförfarandet och att se över det allmännas processföring i skattemål. USS-utredningens arbete innefattar också frågor som har anknytning till processverksamheten. Utredningens förslag ger - med de givna förutsättningarna - den enligt utredningens uppfattning lämpligaste organisationslösningen i fråga om processverksamheten. Förslagen är så avpassade att de kan bedömas och genomföras utan att andra utredningars kommande förslag behöver avvaktas.

11.5.1 Processverksamheten på länsnivå

I 14 § taxeringslagen fastslås skattechefens grundläggande ansvar i taxeringsprocessen. Det är därför naturligt att först behandla processverksamheten på länsnivå och därefter gå vidare till den centrala nivån. Det kan inte här bli fråga om en fullständig genomgång. Framställningen är begränsad till att ge en bild av förhållanden som är av särskilt intresse ur organisations- och ansvarssynpunkt.

Besvärsheten

I samband med RS-reformen tillskapades besvärsheten genom att uppgifter av främst processkaraktär överfördes från den dåvarande taxeringsenheten till den nya enheten. Med RS-organisationen blev besvärsheten en renodlad processenhet medan taxeringsenheten fick uppgiften att leda och medverka i arbetet med årlig taxering. Chefen för besvärsheten fick tjänstetiteln förste taxeringsintendent vilket understryker enhetens inriktning på taxeringsprocessen.

Taxeringsprocessen omfattar mål och ärenden rörande taxering för inkomst och förmögenhet, skattetillägg och förseningsavgifter samt fastighetstaxering. Förfarandet regleras i första hand genom bestämmelser i förvaltningsprocesslagen, taxeringslagen och fastighetstaxeringslagen. Förfarandet är i huvudsak skriftligt. Enligt RSV:s rapport Förenkla taxeringsprocessen! (det s.k. ÖBO-projektet) är den handläggande personalen till omkring 75 % engagerad i processföringsverksamhet. Även biträdespersonalen har arbetsuppgifter som i allt väsentligt har samband med processföringsverksamheten. Det kan nämnas att av 111 000 under år 1984 till länsrätterna inkomna skattemål rörde över 90 % taxering.

Bland övriga arbetsuppgifter kan nämnas TI:s yttrande i anståndsärenden enligt 49 § UBL, åtalsanmälningar, yttranden i förhandsbeskedsärenden, handläggning (i vissa fall) av remisser från RSV i vissa dispensärenden m.m. Vid de flesta skatteavdelningar handläggs ärenden rörande gåvoskatt vid besvärsheten men det förekommer också att gåvoskattefunktionen i sin helhet förlagts till uppbördsheten. Handläggande personal vid enheten samverkar med personal vid andra enheter och myndigheter.

I storstadslänen (AB-, M- och O-län) är besvärsheten indelad på sektioner. Enheter och sektioner är i allmänhet indelade i informella grupper. Gruppindelningsgrunderna och de

former grupperna arbetar under varierar från län till län med hänsyn till förhållandena.

Den tidigare nämnda rapporten från RSV visar att bemannings-situationen och ärendebalanserna varierar kraftigt mellan olika län. Även produktiviteten varierar avsevärt. Processföringen sker på ett påfallande oenhetligt sätt - t.o.m. inom samma län - eftersom fasta normer och direktiv saknas. Under de senaste åren har det allvarliga problemet uppstått att vissa besvärsheter fått vidkännas onormalt stora avgångar av högkvalificerad personal vilket ytterligare försämrat möjligheterna att driva tung offensiv processverksamhet. Bilden av besvärsheterna är sammanfattningsvis i hög grad splittrad.

Besvärshetens sambandsmönster

Med hänsyn till det starka funktionella samband som finns inom taxeringsområdet i arbetskedjan årlig taxering - fördjupad kontroll - taxeringsprocess, är det naturligt att besvärsheten har betydande verksamhetssamband med taxeringsenheten, revisionsenheten och med de lokala skattemyndigheterna inom länets skatteförvaltning. Dessa samband berörs ytterligare i det följande. Samband föreligger också, om än i mindre omfattning, med övriga enheter inom skatteförvaltningen. Verksamhetssambanden är också starka med länsrätten. I skattebrottsutredningar, åtalsfrågor m.m. föreligger samband med åklagarmyndighet och i viss mån polisen. Däremot kan det noteras att något egentligt verksamhetssamband mellan besvärsheten och RSV i stort sett saknas. Kopplingen mellan den processföring som bedrivs av de s.k. riksintendenterna eller de allmänna ombuden vid RSV och processföringsverksamheten på länsnivå är svag. Kontakterna mellan RSV och besvärsheterna kan i huvudsak sägas vara inriktade på informationsutbyte.

Besvärshetenens samband med taxeringsenheten och lokal skattemyndighet rör bl.a. diskussioner kring materiella frågor som uppkommer i samband med årlig taxering. Särskilt taxeringsintendenterna som är specialister på vissa områden fungerar ofta i det praktiska arbetet som rådgivare åt granskningspersonalen. Ett exempel på detta är diskussioner och erfarenhetsutbyte i frågor rörande sanktionsavgifter. Besvärsheten kan också i den utsträckning skattechefen bestämmer tillhandahålla information om aktuell rättspraxis, den inställning TI intagit i principiellt viktiga mål m.m. till ledning för granskare och TN.

Under tiden mellan två taxeringsperioder kan eftergranskning ske av material som bedömts böra ytterligare utredas. Det förekommer därvid att personal vid taxeringsenheten - och också lokal skattemyndighet - ges förordnande att som TI föra talan i vissa mål. Det förekommer vidare att TI från besvärsheten besöker lokal skattemyndighet under den tid då anståndsärendena är som mest frekventa. TI kan då - förutom att lämna råd till personalen vid myndigheten - ofta direkt ta ställning i enklare besvärfrågor som den skattskyldige initierat vid personligt besök.

Besvärshetenens samband med revisionsenheten är starkt framträdande och grundas på det funktionella sambandet mellan utredning och process. Tidigare var det vanligt att revisorerna i stor utsträckning togs i anspråk för revisionsverksamhet i direkt samband med processföringen. Besvärsheten (eller dess föregångare "gamla" taxeringsenheten) begärde - ofta i anledning av skattskyldigbesvär - att utredningen i vissa mål skulle kompletteras genom revision, s.k. besvärrevision. Numera har tyngdpunkten i revisionsenhetens verksamhet starkt förskjutits mot tung offensiv kontrollverksamhet. TI:s och revisorns roller i detta sammanhang behandlas i ett senare avsnitt. Här förtjänar emellertid att påpekas det behov av planeringssamarbete mellan revisions- och besvärsheterna som en bred satsning på offensiv kontroll medför,

eftersom utredningarna ofta leder till att fastställd taxering bör ändras och TI därför agera genom besvär eller ansökan om eftertaxering. Resursinsatserna vid de båda enheterna måste följaktligen samordnas.

TI:s ställning

Redan före 1956 års taxeringsreform hade taxeringsintendenten i länet en i förhållande till landshövdingen som myndighetschef helt självständig roll som det allmännas företrädare i taxeringsprocessen. Taxeringsintendenten i länet - det fanns endast en TI i varje län - kunde delegera sina uppgifter i processen till biträdande TI.

Vid 1971 års partiella omorganisation övertog skattechefen dåvarande 1:e TI:s roll som ansvarig för processverksamheten. Skattechefens uppgift att bevaka det allmännas rätt i taxeringsfrågor och att verka för att taxeringarna blir likformiga och rättvisa fastslås numera i 14 § TL. Skattechefen kan delegera de flesta av sina uppgifter som skattechef, däribland uppgiften enligt 14 § TL, till bl.a. chef för besvärsenhet. Enligt 3 § TL har skattechefen vidare samma befogenheter som tillkommer TI.

TI:s nuvarande behörighet i processavseende framgår av bl.a. 74 § TL. TI tilläggs där behörighet att föra det allmännas talan. TI har emellertid inte den uppgift som enligt ordalydelsen av 14 § TL förbehålls skattechefen, nämligen att bevaka det allmännas rätt i taxeringsfrågor och att verka för att taxeringarna blir likformiga och rättvisa. Att TI ändå har att iaktta att taxeringarna blir likformiga och rättvisa torde följa redan av portalstadgandet i 1 § TL. TI skall med sina egna besvär liksom yttranden över skattskyldigs besvär verka för att taxeringen blir korrekt. Detta understryks av att TI enligt 106 § TL får anföra besvär till förmån för den skattskyldige.

Av det anförda framgår att TI:s behörighet som det allmännas representant i skatteprocessen vilar direkt på uttryckliga bestämmelser i TL. TI intar därmed en oberoende ställning i ett enskilt ärende som tilldelats honom. Skattechefen kan inte föreskriva att TI i ett enskilt mål skall inta viss ståndpunkt. Skattechefen kan emellertid med stöd av det tillsynsansvar som anses innefattas i 14 § TL överta målet från TI och själv driva det i sin egenskap av TI. (jfr. Hermansson m.fl., Taxeringshandbok, 1981, s. 37).

Det ankommer på TI att i princip självständigt avgöra om han skall överklaga dom eller beslut som gått honom emot. Någon underställningsplikt föreligger inte. Detta gäller även vid besvär till regeringsrätten.

Chefen för besvärsheten (i AB-, M-, O-län sektionschefen) har att som enhetschef leda och fördela arbetet inom enheten. Detta ledningsansvar är av administrativ art. Chefen för besvärsheten saknar formell behörighet enligt TL att föreskriva vilken ståndpunkt TI vid enheten skall inta i visst mål. Det bör dock anmärkas att skattechefen jämlikt 3 § andra stycket TL kan uppdra åt chefen för besvärsheten att fullgöra uppgiften enligt 14 § TL att bevaka det allmännas rätt i taxeringsfrågor. Genom ett sådant uppdrag ges 1:e TI även den materiella och processuella ledningen av processverksamheten i länet.

TI och revisorn

Sambandet mellan TI som det allmännas representant i skattemål och revisorn som utredare är som tidigare nämnts både starkt och naturligt. Revisionsverksamheten har successivt växt fram till dagens stora omfattning och betydelse inom skatteförvaltningen från att ursprungligen ha varit en TI tillgänglig utredningsresurs. Därmed har också synsättet på TI:s och revisorns roller och samarbete kommit att i viss mån förskjutas. Detta kan illustreras på följande sätt.

1955 års taxerings-sakkunniga anför (SOU 1955:51, s. 139)

Man bör hålla i minnet att vad taxeringsrevisionen skall utföra är ett viktigt led i TI:s arbetsuppgifter. Det är TI:s uppgift att verkställa utredning i skattemål och undersöka, huruvida åsatta taxeringar överensstämmer med skattelagstiftningen.

Ur PLAN-projektet kan utläsas (RSV Rapport 1983:1, s. 557-558)

Revisorn, granskningsmannen, har i viss mån en dubbelroll. Han är en objektiv sakkunnig och skall lämna underlag som kan ge olika lösningar, men också en representant för skattemyndigheterna. Detta förstår den skattskyldige och revisorn är accepterad i den rollen.

Taxeringsintendenten å sin sida, vilken intar ställning av motpart till den skattskyldige i processen, skall även han belysa och beakta omständigheter som är till den skattskyldiges förmån. Taxeringsintendenten måste dock vara på sin vakt såtillvida att hans yrkanden läggs på ett sådant sätt att det blir domstolen och inte han själv som fattar det avgörande beslutet angående den skattskyldiges taxeringar.

Man bör hålla i minnet att TI i det första citatet i dag motsvaras av skattechefen. TI:s uppgifter var emellertid då starkt fokuserade till rollen som det allmännas företrädare i processen. I det andra citatet betonas skillnaderna i revisorns och TI:s roller hårt och TI:s partsroll framhävs. Enligt utredningens mening bör man som utgångspunkt ha det som måste vara en gemensam målsättning för dem, nämligen att genom sina yrkesinsatser bidra till en korrekt beskattning. Inte minst med hänsyn till de skattskyldiga krävs ett nära samarbete dem emellan. Därvid är det - i princip - revisorns uppgift att i revisionspromemorian redovisa sin analys av sakförhållanden och TI:s uppgift att inför domstolen presentera sina yrkanden och sin argumentation i rättsliga och processuella frågor.

I de tunga kontrollärendena krävs i dag integrerade insatser, inte bara på så sätt att utredningen bedrivs som s.k. integrerad revision där representanter för olika enheter och myn-

digheter kan vara inblandade. Med hänsyn till den komplicerade materiella lagstiftningen på skatteområdet måste ofta juridiska frågor tas upp redan på utredningsstadiet, dvs. många gånger långt innan process aktualiserats. Även process-ekonomiska skäl kan därvid behöva vägas in under utredningen. TI som processförare är i behov av sakkunnig ekonomisk assistans i de stora offensiva målen. Revisor och TI är följaktligen ömsesidigt beroende.

TI:s och revisorns samspel har utvecklats från att revisorn hade rollen som utredare åt TI till att revisorn i dag intar en självständig roll som utredningsman och sakkunnig vid sidan av TI som processförare.

Skattechefens roll

Skattechefen bär som tidigare nämnts ansvaret för processverksamheten i länet. Genom 14 § TL har han tillagts ett tillsynsansvar och han har att verka för enhetlighet i uppträdandet från fiskal sida i processen. Han kan själv uppträda som TI.

Skattechefen har också ansvaret för skattekontrollen inom länet. Genom det allt starkare sambandet mellan kontroll och offensiv process har hans roll som samordnare av dessa verksamheter accentuerats.

Allmänna ombud

På länsnivå uppträder allmänna ombud (AO) inom skatteavdelningen enligt ML, UBL, USAL och betalningssäkringslagen. Utanför skatteavdelningens verksamhetsområde uppträder AO enligt vägtrafikskattelagen och körkortslagen. Dessa tas inte upp i den följande framställningen. Gemensamt för AO-funktionerna är att AO förordnas av länsstyrelsen, vilket framgår av respektive förordning. Till AO förordnas person som är anställd vid länsstyrelsen. AO har att helt självständigt från

länsstyrelsen ta ställning i sina ärenden. Med uppdrag som AO är förenat ett mindre arvode. AO:s huvuduppgift är att företräda det allmänna i process enligt respektive lag.

En väsentlig grund för införandet av AO-funktioner är att man ansett det lämpligt att beslutsfunktioner och partsfunktioner åtskiljs. AO skall stå fri i förhållande till beslutsmyndigheten i sin ämbetsutövning. Däremot har man sett fördelar i att till AO välja personer som i sin tjänst är knutna till beslutsmyndigheten. I uppbördsutredningen (SOU 1965:23 s. 62) anfördes härom följande.

Om ett allmänt ombud utses för varje län, bör handhavandet av det allmänna ombudets uppgifter i regel kunna anförtros en tjänsteman utan att denne därför skall behöva frigöras från honom eljest åvilande arbetsuppgifter. En sådan lösning medför även den fördelen att det allmänna ombudet därigenom lättare erhåller kontakt med vederbörande lokala skattemyndighet eller länsstyrelse och därmed på ett enklare och snabbare sätt kan bli insatt i förekommande mål.

Såsom tidigare omtalats skall det allmännas talan i mål och ärenden enligt förordningen om förfarandet vid viss konsumtionsbeskattning föras av ett särskilt ombud. Det ankommer på Kungl. Maj:t att uppdraga åt tjänsteman hos kontrollstyrelsen att fungera som sådant ombud. Det har härvid endast förutsatts (prop. 1959:3 s. 97) att uppdraget inte skall lämnas tjänstemän, som på kontrollstyrelsens vägnar avgör skatteärenden. Som exempel på lämplig tjänsteman för uppdraget har i propositionen nämnts kontrollstyrelsens byrådirektör för skattejuridiska frågor. Denne har också i verkligheten kommit att förordnas som allmänt ombud.

Såvitt vi erfarit har det inte varit förenat med några nackdelar att på detta sätt uppdraga åt en tjänsteman att föra det allmännas talan även i fråga om beslut av den myndighet till vilken tjänstemannen är knuten. Det förhållandet, att ombudet inte förutsatts skola utöva en formlig kontroll över fattade beslut, utan närmast har att granska och överväga fullföljd beträffande avgöranden, som föranlett tvekan hos beskattningsmyndigheten eller som kan tänkas ha prejudikatintresse, har vidare bidragit till att uppdraget utan svårighet kunna anknytas till tjänstemannens ordinarie arbetsuppgifter.

Vid val av den tjänsteman som skall ha att föra det allmännas talan i uppbördsfall inom länet, bör man därför

enligt vår mening med fördel kunna välja en befattningshavare vid länsstyrelsen. Landskamrerare torde därvid i enlighet med riksdagsrevisorernas uttalanden inte böra fungera som allmänt ombud. Även i övrigt synes böra gälla att tjänstemän, som på myndighetens vägnar avgör uppbördsärende eller såsom föredragande deltar i handläggningen av sådant ärende, inte skall ifrågakomma som företrädare för det allmänna.

AO i uppbördsfrågor äger hos lokal skattemyndighet yrka att arbetsgivare ålägges ansvarighet för arbetstagares skatt. Han har rätt överklaga LSM:s beslut i sådant ärende till länsrätten. I övrigt får AO inte besvara sig över LSM:s beslut enligt UBL. AO:s huvuduppgift är dock att föra det allmännas talan i mål enligt UBL där beslut fattas av länsstyrelsen. AO får anföra besvär till arbetsgivares eller skattskyldigs förmån. AO enligt USAL har likartade arbetsuppgifter. AO-funktionen enligt USAL har kopplats till AO i uppbördsfrågor.

AO i mervärdeskattefrågor för det allmännas talan i mål enligt ML. I den ordinära processen har han samma behörighet som den skattskyldige i fråga om beslut enligt 51 § ML. I den extraordinära processen får AO föra talan till den skattskyldiges förmån och har då samma behörighet som den skattskyldige. AO får undantagsvis anföra besvär i särskild ordning till den skattskyldiges nackdel, om beslut om beskattning på grund av felräkning, missskrivning eller annat uppenbart förbiseende blivit oriktigt.

Gemensamt för AO i uppbörds- och mervärdeskattefrågor är att arbetsuppgifterna i praktiken är av i huvudsak defensiv karaktär. Den samlade resursinsatsen i riket är liten. ÖBO-projektet beräknade insatsen 1978/79 till omkring 10 årsarbetskrafter. I allmänhet har TI vid besvärsheten förordnats till AO.

AO i betalningssäkringsfrågor har till huvuduppgift att hos länsrätten göra framställning om betalningssäkring. I allmän-

het sker detta i samband med tung offensiv kontrollverksamhet, men även i samband med TI-besvär eller s.k. ställföreträdaransvarsmål kan betalningssäkring aktualiseras. AO:s uppgift är uteslutande av offensiv karaktär. Eftersom det är fråga om mot enskild ingripande tvångsåtgärder har lagstiftaren ansett att beslutanderätten skall ligga hos domstol. Beträffande skälen till att det allmännas talan skall föras av AO anförde departementschefen (prop. 1978/79:28, s. 121).

Till följd av att beslutsbehörigheten läggs på domstol bör i varje län förordnas ett eller flera allmänna ombud med uppgift att föra det allmännas talan i mål angående betalningssäkring. Den befattningshavare som bör komma i fråga för förordnande som allmänt ombud bör i regel tjänstgöra på länsstyrelse och ha väl dokumenterad revisions- och processerfarenhet.

Departementschefen ansåg det inte lämpligt att knyta förordnandet till någon särskild tjänst på länsstyrelsen. Det fick från fall till fall ankomma på vederbörande myndighet att förordna den tjänsteman som var bäst lämpad för uppgiften. Förordnandet borde normalt avse alla mål inom länet. Hinder borde dock inte föreligga att i ett komplicerat ärende angående betalningssäkring förordna allmänt ombud särskilt för detta fall.

När det gäller AO i betalningssäkring är grunden för institutet som framgått inte att besluts- och partsfunktioner bör vara åtskilda - såsom är fallet beträffande AO i uppbörds- eller mervärdeskattefrågor - utan att man velat säkerställa kompetens hos dem som inom myndigheten har att ta befattning med dessa mål.

Enligt 16 § betalningssäkringslagen kan granskningsledare under vissa omständigheter ta egendom, som kan bli föremål för betalningssäkring, i förvar. Åtgärden skall genast anmälas till AO för prövning. Av förarbetena framgår att lagstiftaren även i detta fall avsett att säkerställa kompetens hos de tjänstemän som beslutar i dylika ärenden. Beträffande

granskningsledare gäller emellertid - till skillnad mot vad som gäller AO - att vissa tjänstemän på grund av sin tjänst anses behöriga. Till denna kategori hör chefen för skatteavdelningen, enhetschef, m.fl.

Ombudet i ställföreträdamål

Enligt 77 a § UBL, 48 a § ML och 21 § USAL (1984:668) kan juridisk persons ställföreträdare under vissa angivna omständigheter åläggas ett med den juridiska personen solidariskt betalningsansvar för skatte- eller avgiftsbelopp som den juridiska personen innehållit men underlåtit att inbetala. Staten kan föra talan härom - ställföreträdaransvarstalan - även i civil ordning. Länsstyrelsen förordnar ombud att föra statens talan, 9 § länsstyrelseinstruktionen. Som ombud i ifrågavarande mål förordnas i allmänhet kronofogde eller tjänsteman vid skatteavdelningen.

Till skillnad från vad som gäller samtliga tidigare behandlade AO, som är helt självständiga, är detta ombud i sin processföring underställd sin huvudman. Ombudet har med andra ord behörighet att företräda huvudmannen men hans befogenhet kan vara inskränkt, t.ex. vad gäller att ingå i förlikning eller förlikningens omfattning.

11.5.1.1 Överväganden och förslag

De arbetsuppgifter som åvilar besvärsheten och de starka funktionella samband som föreligger med länets skatteförvaltning i övrigt visar enligt utredningens mening entydigt att besvärsheten har sin rätta plats inom länsskattemyndigheten. Den skall därför inordnas i den föreslagna länsskattemyndigheten.

Utredningen har haft att pröva behovet av skattechefsinstitutet. Därvid har konstaterats att utbrytningen av skatteavdelningen till en fristående myndighet medför att behovet av ett

skattechefsinstitut bortfaller och att skattechefsuppgifterna kan överföras till den nya myndigheten inom ramen för ett normalt myndighetsansvar. Av den föregående genomgången av processfunktionerna vid skatteavdelningen har emellertid framgått att behörigheten att föra det allmännas talan tillkommer olika mer eller mindre självständiga funktionärer, såsom TI och AO, och att ansvarsbilden är splittrad. Det förekommer att enskilda TI försetts med ombudsförordnanden i samtliga avseenden. Detta belyser hur irrationellt systemet är. Utredningen måste därför - med utgångspunkt i det som anförts i inledningen till detta avsnitt - närmare pröva processfunktionernas ställning i en länsskattemyndighet.

Med hänsyn till taxeringsprocessens helt dominerande omfattning i jämförelse med övrig processverksamhet bör övervägandena utgå från den.

Inledningsvis bör hållas i minnet att de grundläggande taxeringsbesluten i dag fattas av en från skatteförvaltningen fristående beskattningsmyndighet, taxeringsnämnden. Länsskattemyndigheten har ställning som utredningsmyndighet. Myndigheten har också ett visst tillsynsansvar. Det kan erinras om att SFK har till uppgift att utreda det grundläggande taxeringsförfarandet.

Taxeringsprocessen är sedan länge en tvåpartsprocess, där TI företräder det allmänna. Utvecklingen under senare år visar att statsmakterna strävat efter att också på andra områden utforma förvaltningsprocessen som en tvåpartsprocess. AO-funktioner har införts. Motivet har bl.a. varit att skapa ett förbättrat rättsskydd för de enskilda. Besvärssakkunniga framhöll i sitt betänkande (SOU 1957:50), Förfarandet vid konsumtionsbeskattnings, att AO borde inta en oavhängig ställning till såväl beskattningsmyndigheten som de dömande instanserna, men man menade dock att ombudet organisatoriskt borde kunna knytas till beskattningsmyndigheten.

Enligt utredningens uppfattning saknas skäl att ifrågasätta principerna att taxeringsprocessen skall vara en tvåpartsprocess eller att det allmännas processföring skall handhas av en i förhållande till beskattningsmyndigheten - taxeringsnämnden - självständig funktion. Det finns däremot inte något hinder av principiellt slag för att låta länsskattemyndigheten som sådan ha ansvar för såväl den processverksamhet som bedrivs inom myndigheten som utredningsverksamheten. Skattechefen har för övrigt i dag ett dylikt ansvar inom taxeringsområdet. Tvärtom talar sambandet mellan utredning och process för en ökad samordning och integration av dessa viktiga funktioner.

Mot denna bakgrund står det enligt utredningens uppfattning klart att behörigheten att föra det allmännas talan enligt TL bör läggas på länsskattemyndigheten som en myndighetsuppgift. Att myndigheten såsom sådan får en partsfunktion, i stället för enskilda tjänstemän som är anställda vid myndigheten, är inte skäl häremot. Syftet med det allmännas process - att verka för korrekt taxering - är oförändrat. Snarare torde rättstryggheten öka. Utredningen föreslår därför, som närmare framgår av författningsförslaget, att begreppet TI utmönstras ur TL m.fl. lagar och ersätts av ordet länsskattemyndigheten. Tjänsten och tjänstetiteln taxeringsintendent bör dock behållas. I instruktionen för länsskattemyndigheten bör anges att l:e TI och TI samt annan tjänsteman som särskilt förordnats av myndigheten får utföra länsskattemyndighetens talan (I AB-, M-, O-län även byråchefen vid besvärsheten.).

Genom TL:s utformning har l:e TI en i avseende på den materiella ledningen och tillsynen av processen oklar ställning. Skattechefsinstitutets avskaffande och den nyss föreslagna instruktionsregleringen medför att l:e TI:s roll som den som leder processverksamheten bör få ett konkret uttryck. I instruktionen för länsskattemyndigheten bör därför anges att l:e TI (samt vdb. byråchefer) får överta mål från TI när skäl är därtill.

Att chefen för länsskattemyndigheten som chef ytterst ansvarar för processföringen även i materiellt och processuellt avseende följer av att taxeringsprocessen görs till en myndighetsuppgift och behöver inte särskilt regleras.

Tidigare har belysts det nära sambandet mellan kontroll- och processverksamheten och betydelsen av ett nära samarbete mellan TI och revisorn i offensiva kontrollärenden. Genom förslaget säkerställs en gemensam ledning av dessa funktioner och en samordnad planering, prioritering och resursdimensionering möjliggörs. Ansvar för processen klargörs. Därigenom minskar riskerna för ett oenhetligt uppträdande från fiskal sida i processen, vilket ytterst gynnar rättssäkerheten för de skattskyldiga. Genom att i instruktionen för länsskattemyndigheten ange vilka tjänstemän som har befogenhet att företräda myndigheten i taxeringsprocessen skapas en garanti för att de viktiga arbetsuppgifterna utförs av kunniga och erfarna tjänstemän.

När det gäller AO enligt UBL, ML och USAL är de tidigare återgivna skälen för att införa AO-funktioner gällande. Beslutsmyndigheter enligt de nämnda författningarna blir länsskattemyndigheten och LSM. Utredningen anser därför att AO-funktionerna i fråga i princip bör lämnas oförändrade. En viss splittring av processfunktionen kommer att kvarstå. Med hänsyn till uppgifternas ringa omfattning är olägenheterna begränsade. Utredningen erinrar om SFK:s uppdrag att se över det allmännas processföring i stort.

Beträffande AO i betalningssäkringsfrågor är situationen annorlunda. Enligt utredningens uppfattning saknas bärande motiv för detta AO-institut. AO:s behörighet skulle kunna överflyttas på länsskattemyndigheten. En sådan åtgärd skulle leda till att även granskningsledarinstitutet enligt betalnings- och bevissäkringslagarna måste ses över. Med hänsyn till USS-utredningens arbete med en utredningslag för skatte-

området och SFK:s uppdrag avstår utredningen från att lägga något förslag i denna del.

Utredningen vill dock återigen i detta sammanhang understryka sin grundsyn att den verksamhet som skall bedrivas inom en myndighet också skall vara myndighetens uppgift. Därest man önskar inskräpa kravet på att vissa arbetsuppgifter utförs av särskilt skickade tjänstemän bör detta lösas i myndigheternas instruktioner eller arbetsordningar. Ansvaret skall dock slutligen åvila myndigheten, inte personer.

Regeringens uppdrag till länsstyrelsen att förordna AO resp. ombud i ställföreträdarmål bör överflyttas på länsskattemyndigheten.

Utredningen belyser i det följande kortfattat några av de konsekvenser förslaget får. I övrigt hänvisas till författningsförslaget.

Enligt 87 § UBL får länsstyrelsen inte medge restitution om taxeringsintendenten anmält hinder och säkerhet enligt 49 § 2 mom. UBL ej ställts. Uppbördslagen förutsätter här en samverkan mellan taxeringsintendenten och länsstyrelsen (uppbördsenheten). Genom organisationsförändringen bortfaller behovet av denna lagreglering eftersom kontakterna mellan process- och uppbördsfunktionerna blir av myndighetsintern karaktär. De bör därför regleras i länsskattemyndighetens arbetsordning på lämpligt sätt.

Länsskattemyndigheten och lokal skattemyndighet blir beslutsmyndigheter enligt 72 a § TL. Talan mot sådant beslut får endast föras genom besvär över den taxering som rättelsebeslutet avser. Genom att rättelsebeslutet inte kan överklagas särskilt uppstår inte situationen att länsskattemyndigheten får en dubbelroll som både beslutande och part i processen.

Särskilda avgifter enligt 116 § TL beslutas av lokal skattemyndighet. Frågan kan mot bakgrund härav ställas om det är lämpligt att länsskattemyndigheten kan föra talan över en underställd myndighets beslut. Utredningen erinrar om att lokal skattemyndighet vid beslut om särskild avgift har att självständigt göra sin bedömning i ärendet och därefter ansvara för beslutet. Länsskattemyndigheten kan inte föreskriva hur lokal skattemyndighet skall besluta i enskilda fall (jfr. 11 kap. 7 § RF). Det kan tilläggas att länsskattemyndighetens processfunktion ligger klart organisatoriskt åtskild från länsskattemyndighetens övriga funktioner och att behörigheten att utföra myndighetens talan bör instruktionsregleras. Enligt utredningens mening ger detta garantier för en självständig prövning hos såväl lokal skattemyndighet som beslutande och länsskattemyndigheten som part i processen. Med hänsyn till de särskilda avgifternas karaktär av sanktioner anser utredningen det angeläget att genom det anförda understrika att den enskildes rättstrygghet i processhänseende inte påverkas - vare sig i dessa ärenden eller andra - av den lokala skattemyndighetens koppling till länsskattemyndigheten som chefsmyndighet. Den klarare ansvarsbilden inom länsskattemyndigheten är, som utredningen tidigare anförts, ägnad att öka den enskildes trygghet.

11.5.2 Processverksamheten på central nivå

Processverksamheten på central nivå kännetecknas av att RSV som myndighet inte tillagts någon processfunktion inom taxeringsområdet. Administrativt knutna till RSV är de allmänna ombuden samt de s.k. riksintendenterna (riks TI). Den följande framställningen är begränsad till väsentliga organisations- och ansvarsfrågor.

De allmänna ombuden

Vid RSV finns en enhet för allmänna ombud, AO. Chefen för enheten har tjänstetiteln allmänt ombud och är AO för mellan-

kommunala mål. AO-funktioner finns också beträffande kupongskatt, sjömansskatt och sådana punktskatter för vilka RSV är beskattningsmyndighet.

AO för mellankommunala mål jämställs enligt 3 § 1 stycket TL med skattechef inom sitt ansvarsområde, som utgörs av ärenden som rör mellankommunala taxeringar och mål angående taxering som prövas av mellankommunala skatterätten, MKSR. AO ansvarar som skattechef för eftergranskningen av mellankommunala taxeringar, som handhas vid enheten och för enhetens processverksamhet i mellankommunala mål. I sin egenskap av TI för AO själv talan i MKSR. RSV kan uppdra åt tjänsteman vid enheten att utföra göromål som ankommer på AO. Genom ett sådant göromålsförordnande får tjänstemannen ställning som TI i mellankommunala mål, men ej som skattechef. Ansvarsbilden är klar så till vida att AO kan överta mål från tillförordnad AO för mellankommunala mål på samma sätt som skattechefen kan överta mål från TI.

AO:s verksamhet i vad avser taxeringsfrågor, främst de stora koncernbolagens taxeringar, har samband med den revisionsverksamhet som bedrivs inom RSV och på länen. AO kan lämna förslag till objekt för taxeringsrevision till RSV:s kontrollavdelning. Det förekommer ett visst samarbete redan på utredningsstadiet mellan AO och RSV:s och länens revisorer. Sambandet mellan AO och länens besvärsheter är relativt svagt utvecklat och inskränker sig till informationsutbyte och medverkan vid utbildning. Formella kopplingar saknas. På taxeringssidan har AO samband med taxeringsenheterna och LSM, som tillhandahåller AO deklARATIONER m.m. som rör mellankommunala skattskyldiga, 44 § TF. AO som specialist fungerar som rådgivare åt granskningspersonal ute på länen, bl.a. vid gemensamma möten.

AO har även till uppgift att avge yttranden i vissa ärenden rörande förhandsbesked till RSV:s nämnd för rättsärenden m.m.

AO enligt lagen om punktskatter och prisregleringsavgifter, där RSV är beskattningsmyndighet, har en ställning som liknar TI:s. Föredragande departementschef (prop. 1959:3, s. 97) framhöll emellertid att AO inte skulle delta i skattekontrollen. AO kan anföra besvär till den skattskyldiges förmån. AO är administrativt knutet till enheten för AO.

Riksintendenterna

RiksTI-funktionen tillskapades 1973. Kontroller av vinstbolagsstransaktioner medförde att påföljande taxeringsprocesser måste handhas av TI vid skilda länsstyrelser. En erforderlig enhetlighet och likformighet vid bedömningen skulle underlättas om tjänsteman hos RSV kunde förordnas att föra talan vid alla skattedomstolar i landet (jfr. prop. 1973:127).

RiksTI förordnas av regeringen och uppträder helt självständigt i processen. RiksTI har ett nära samarbete redan på utredningsstadiet med RSV:s och länens revisorer. Verksamheten i dag rör internationell beskattning. Mot bakgrund av den komplicerade materiella lagstiftningen på det internationella beskattningsområdet och de svåra processuella frågorna - särskilt beträffande bevisvärderingen - samt att skatteutredningarna ofta är extremt resurskrävande har de processekonomiska aspekterna en särskilt stor betydelse i dessa ärenden. Samarbetet mellan riksTI och revisorerna är inte formellt reglerat.

RSV och besvärshetererna

Som framgått ovan saknar RSV som myndighet processuell behörighet i taxeringsmål. RSV har i sin egenskap av central förvaltningsmyndighet i sin instruktion inte tillagts något särskilt uppdrag som samordnare av processverksamheten ute på länen, som fallet är beträffande kontrollverksamheten.

RSV har inte utformat några centrala anvisningar för verksamhetens bedrivande på besvärsheterna eller uttalat sig beträffande ambitionsnivåer eller i fråga om prioriteringar i processarbetet. RSV har inte på något systematiskt sätt följt upp besvärsheternas verksamhet. RSV har inte heller ställt några krav beträffande produktiviteten vid besvärsheterna. ÖBO-projektet visade att det härvidlag förekom stora skillnader mellan länen. Inom RSV finns inte någon organisatorisk enhet som har till uppgift att särskilt befatta sig med besvärsheterna. Numera fungerar dock AO vid RSV som en replipunkt för besvärsheterna. De kontakter som RSV har med besvärsheterna sker nästan uteslutande genom de allmänna ombuden, som de senaste åren har inlett en satsning på informationsutbyte m.m. med besvärsheterna. Härmed läggs en grund för vidare samordningssträvanden.

Tidigare överväganden

Landskontorsutredningen föreslog på sin tid att riksskattestyrelsen som myndighet skulle överta allmänna ombudets vid mellankommunala prövningsnämnden processförande uppgifter. Vid det nya verket borde därför inrättas en mellankommunal byrå - inom den föreslagna taxeringsavdelningen - som skulle eftergranska deklARATIONER, göra utredningar i taxeringsmål och föra process inom det mellankommunala området.

För landskontorsutredningen var det en bärande princip, att dömande och fiskaliska uppgifter inom skatteområdet om möjligt borde skiljas åt. Utredningen föreslog därför att riksskattenämnden (RN) skulle vara fristående från verket. Utredningen ansåg att RN:s dåvarande uppgifter av judiciell natur i vidsträckt mening, dvs. förhandsbesked och bindande förklaringar samt dispenser och anvisningar rörande den materiella tillämpningen av skatteförfattningarna skulle läggas på RN medan anvisningar av praktisk och formell natur skulle läggas på verket. Verket skulle också överta dåvarande RN:s uppgifter av fiskalisk och administrativ natur.

Utvecklingen kom emellertid inte att gå i denna riktning. I prop. 1969:127 s. 43-44 anförde departementschefen i huvudsak följande.

Jag har tidigare förklarat att man vinner mest genom att så långt som möjligt koncentrera de centrala skattefunktionerna. Man bör enligt min mening inte överbetona uppgifternas mer eller mindre framträdande judiciella eller fiskaliska karaktär utan i stället se till vad som bör vara centralorganets viktigaste uppgift, nämligen att sörja för att verksamheten hos de olika skattemyndigheterna blir effektiv och att beskattningen blir riktig och likformig. Detta underlättas knappast om man skapar två från varandra skilda centralorgan. - - - Överväganden skäl talar för att verket skall meddela alla anvisningar, alltså inte bara anvisningar av formell och teknisk natur utan också sådana som gäller tolkningen av författningsbestämmelser. Denna uppgift kan nämligen inte gärna uppfattas som dömande, även om begreppet tas i vidsträckt mening. - - - Jag föreslår att ärenden rörande förhandsbesked, bindande förklaringar och vissa dispenser avgörs inom verket av en särskild nämnd.

Lagstiftningen följde dessa linjer. Däremot är det inte särskilt kommenterat i förarbetena, vare sig i prop. 1969:127, RSV-kommitténs betänkande Ds Fi 1970:3 eller prop. 1970:55 varför AO-funktionerna lades i en särskild enhet med självständig behörighet i processhänseende. Rättssäkerhetssynpunkter kan ha spelat en roll. Vidare torde den aspekten ha vägts in att förtroendet för RSV skulle skadas om verket, vid sidan av funktionen som anvisningsmyndighet och den domstolsliknande funktionen hos nämnden för rättsärenden, också skulle tilläggas en ren partsfunktion i process.

11.5.2.1 Överväganden och förslag

Utredningen har - mot bakgrund av den föreslagna lösningen angående processföringen på länsnivå - som ett alternativ övervägt föreslå att RSV ges behörighet föra talan enligt TL i de mål som handlägges hos riksTI och AO för mellankommunala mål.

Alternativet ligger i linje med utredningens grundsyn att verksamheten så långt möjligt skall vara en myndighetens uppgift och skulle ge en för hela taxeringsområdet homogen lösning. Ansvarsbilden skulle klarläggas. Samordningen av utredningen och processförändret skulle underlättas. Man kan enligt utredningens uppfattning med visst fog ställa frågan om det är rimligt att de största skatteprocesserna i riket skall drivas helt självständigt och på eget ansvar av ett fåtal personer som för sin utredning disponerar RSV:s skickligaste taxeringsrevisorer utan att RSV har något inflytande över processföremålen. Utredningen ifrågasätter därmed inte de berörda tjänstemännens kompetens eller vilja till oväld.

Som redan torde ha framgått kan det emellertid resas invändningar mot en lösning av skisserat slag. Så t.ex. torde det vara nödvändigt att då lyfta ut nämnden för rättsärenden ur RSV. Härmed skulle en ordning med två centralorgan på skatteområdet uppkomma. Med tanke på det utförliga övervägande i denna fråga som görs av departementschefen i prop. 1969:127 och som endast delvis återgetts måste en sådan förändring betraktas som genomgripande och kräva ingående överväganden. Även om man bortser från denna särskilda problematik kvarstår ändå att tanken att ge RSV som myndighet funktionen som part i taxeringsprocessen skulle kunna uppfattas som en mycket väsentlig utvidgning av RSV:s mandat.

En lösning efter angivna linjer skulle också - om den skulle bli meningsfull - kräva en rad ytterligare ställningstaganden t.ex. beträffande förfarande-, forum- och fullföljdsfrågor. Utredningen har inte av tidsskäl kunnat penetrera dessa frågor.

Utredningen har också att beakta att SFK har till uppgift att överväga det allmännas processföring i sin helhet och att därvid särskilt uppmärksamma RSV:s roll i processen. Vidare övervägs, enligt vad utredningen erfarit, MKSR:s framtida ställning i regeringskansliet. I samband därmed övervägs

också vissa frågor som rör AO vid RSV. Övervägandena sammanhänger med att den kommunala taxeringen av juridiska personer slopats.

Utredningen är mot bakgrund av det anförda inte beredd att ta ställning för en ordning där RSV ges mandat att som myndighet föra vissa taxeringsmål. Frågan får lösas i ett vidare sammanhang.

Enligt utredningens uppfattning ger nu gällande reglering i 18 § TL RSV möjligheter att agera som samordnare av processverksamheten. Innehållet i 18 § TL är inte begränsat till att avse frågor rörande kontroll och årlig taxering. Vidare uttalade departementschefen (prop. 1969:127, s. 47) följande beträffande processföringen på länsnivå.

Enligt min mening bör man tills vidare liksom nu avgöra dessa frågor självständigt på länsplanet. Självständigheten när det gäller att avgöra om och hur talan skall föras i enskilda fall hindrar givetvis inte att riksskatteverket undersöker hur den processuella verksamheten bedrivs och lämnar anvisningar på området.

RSV har vidare som central förvaltningsmyndighet en allmän uppgift att svara för samordning av verksamheten inom förvaltningsområdet.

Det är självfallet att planeringen inom skatteförvaltningen skall ske utifrån en samlad syn på alla verksamhetsgrenar. Processverksamheten, med de samband den har med övrig verksamhet, kan då inte lämnas utanför i planeringen. Prioriteringar, resursdimensioneringar och ambitionsnivåer inom kontrollområdet inbegripet den årliga taxeringen ger en direkt återverkan på besvärsheternas arbetssituation i olika avseenden, såsom balanssituation, fördelningen mellan offensiva mål och skattskyldigbesvär, antalet eftertaxeringar m.m. En större kontrolluppgiftsrevision kan medföra att en stor mängd offensiva ärenden måste drivas vid besvärsheten, en tung revision kan låsa en kvalificerad TI för lång tid etc. Den

ramplanering som RSV utarbetar bör ta sådana faktorer i beaktande. Vidare bör RSV verka för ett enhetligt uppträdande från fiskal sida exempelvis i processer som förs i många län samtidigt på viss fråga och därigenom verka för en ökad rättssäkerhet för de skattskyldiga. Detta kan ske genom att RSV i samarbete med länsskattemyndigheterna utarbetar mallar för yttrande till stöd för processförarna m.m.

Enligt utredningens uppfattning finns det anledning att klara markera RSV:s roll som samordnare av processverksamheten i nu berörda avseenden. Det bör därför särskilt anges i RSV:s instruktion att verket har till uppgift att planera och samordna processverksamheten. Det får ankomma på RSV att överväga hur en ökad satsning på samordning av processverksamheten skall organiseras inom verket.

11.6 ADB-verksamheten

Skatteförvaltningen har i allt ökande omfattning använt automatisk databehandling som hjälpmedel vid beskattningen och folkbokföringen. Det nuvarande ADB-systemet har successivt byggts ut och används i dag inom de flesta områden av skatteförvaltningens verksamhet.

Bestämmelser för ADB-registren inom skatteförvaltningen finns i skatteregisterlagen (1980:343) och skatteregisterförordningen (1980:556) samt i folkbokföringskungörelsen (1967:495) och kungörelsen om vissa register hos folkbokföringsmyndighet över fastigheter och skattskyldiga m.fl. (1967:497). Härtill kommer de särskilda tillstånd som kan ha meddelats för andra register än sådana som är direkt lagreglerade. I instruktionen för verket anges att RSV skall biträda länsstyrelserna med anskaffning av maskinell utrustning samt att meddela anvisningar om driften och underhållet av utrustningen och registren. Verket skall också ha i uppgift att meddela bestämmelser om ersättning för ADB-bearbetningar m.m.

Registeransvaret för ADB-systemet är på grund av systemets uppbyggnad uppdelat beroende på förfoganderätten. Ansvar för det centrala skatteregistret delas av RSV, länsstyrelserna och LSM. Registeransvaret för de regionala skatteregistren samt för folkbokföringsregistren och fastighetsregistren ligger hos länsstyrelsen.

RSV:s ADB-verksamhet omfattar bl.a. underhåll, utveckling och drift av de centrala ADB-systemen. Det innebär att verket bl.a. ansvarar för den långsiktiga planeringen av ADB inom verksamhetsområdet och uppföljning av den tekniska utvecklingen inom ADB-området. Verket utarbetar system och rutiner samt svarar för programmering. Ansvar för datordriften innefattar bl.a. driftplanering, efterbehandling och registreringsinstruktioner. Denna verksamhet drivs hos RSV inom en särskild avdelning, drifttekniska avdelningen.

Länsstyrelsernas ADB-verksamhet drivs inom dataenheterna, som ingår i skatteavdelningarna. I Stockholms län ingår dataenheten i den administrativa avdelningen. Dataenheterna ansvarar i huvudsak för driften av ADB-systemet inom länet. Enhetens arbetsuppgifter består bl.a. av registrering, registerföring och uttag ur register inom folkbokförings- och beskattningsområdet.

LSM har inga egna datorer men är genom registreringsutrustning, skrivare och bildskärmsterminaler, anslutna till RSV:s och länsstyrelsens datorer.

Inom länet ligger ansvaret för granskningen och beredningen av materialet som skall föras in i ADB-systemet på såväl skatteavdelningen som de lokala skattemyndigheterna. Detta innebär bl.a. att det förekommer täta kontakter mellan dataenheten och övriga enheter inom avdelningen samt lokal skattemyndighet för planering av leverans av underlag, datorbearbetningar m.m.

Dataenheten svarar också för viss service till andra avdelningar inom länsstyrelsen och till utomstående intressenter, kommuner och landsting m.fl. Denna verksamhet är dock i förhållande till användningen för beskattningsändamålen ytterligt begränsad.

11.6.1 Överväganden och förslag

ADB-systemet är anskaffat och uppbyggt uteslutande för skatteförvaltningens behov. I den nya organisationen kommer ansvaret för ADB-verksamheten på länsnivån att ligga på den nybildade länsskattemyndigheten. Dataenheterna inom skatteavdelningarna och i Stockholms län dataenheten i den administrativa avdelningen skall därför ingå i de nybildade länsskattemyndigheterna.

Styrningen och samordningen av ADB-verksamheten vad gäller användningen av mediet är angivna genom bestämmelser i författning och fordrar enligt utredningens mening ingen vidare kommentar än att de uppgifter som i dag ankommer på länsstyrelsen skall ändras till att avse länsskattemyndigheten.

Av väsentlig betydelse är emellertid att RSV:s uppgifter i fråga om anskaffning av ADB-utrustning, system- och programutveckling samt olika rutiner m.m. uttrycks på ett klart sätt. Det bör i RSV:s instruktion anges att det åligger verket att ansvara för samordningen av all anskaffning av ADB-utrustning inom verksamhetsområdet, att ansvara för utvecklingen av system och program samt att meddela föreskrifter för driften och underhållet av utrustningen. Denna förändring av RSV:s uppgifter innebär i stort endast ett klarläggande av verkets nuvarande roll.

Förslaget vad gäller ADB bör enligt utredningens mening utnyttjas i syfte att integrera även länsskattemyndigheterna i utvecklingsarbetet. Genom att skatteförvaltningen bildar en enhetlig organisation skapas möjligheter för RSV att utnyttja

ADB-resurserna effektivt inom hela organisationen. Tillfälliga överkapaciteter inom länsskattemyndigheternas dataenheter kan tas i anspråk för utvecklings- och programmeringsarbeten m.m. Förutsättningar skapas alltså för att decentralisera verksamheten med ADB.

V VISSA FRÅGOR OM ARBETSFÖRDELNINGEN INOM SKATTEFÖR-
 VALTNINGEN

Skatteförvaltningens framtida organisation är bl.a. beroende av hur arbetsuppgifterna fördelas mellan myndigheterna. Utredningen är härvidlag oförhindrad att föreslå sådana omfördelningar av arbetsuppgifter som behövs för att uppnå en ändamålsenlig organisation i den mån dessa i huvudsak ligger i linje med nuvarande fördelningsprinciper.

Utredningen har, som framgår av avsnitt 8, föreslagit en organisation där länsskattemyndigheten skall bildas av den nuvarande skatteavdelningen och tillsammans med de lokala skattemyndigheterna och RSV bilda en förvaltningsorganisation. Förslaget utgår från den nuvarande fördelningen av arbetsuppgifterna och innebär i sig ingen förändring i detta avseende.

Utredningens förslag till ny organisation medför att RSV:s ledande uppdrag betonas. Detta synsätt innebär allmänt att den operativa verksamheten fortsättningsvis, liksom i dag, främst skall bedrivas inom länsskattemyndigheterna och de lokala skattemyndigheterna. Detta ligger också i linje med de koncerntankar utredningen tidigare redovisat. I det följande berörs vissa frågor om arbetsfördelningen mellan myndigheterna.

RSV är beskattningsmyndighet för ett 25-tal olika punktskatter såsom energiskatt, dryckesskatt, reklamskatt m.fl. Verket är också beskattningsmyndighet vad gäller sjömansskatten och kupongskatten.

Punktskatterna handläggs inom RSV av verkets två punktskattektioner och kupongskatten av kupongskattesektionen. Sammanlagt är ett 70-tal anställda verksamma inom dessa sektioner. Den djupare kontrollen av punktskatterna genom revision utförs av verkets fyra distriktskontor.

Funktionen som beskattningsmyndighet för sjömansskatten är i sin helhet utlokaliserad. Ärenden angående sjömansskatt behandlas av sjömansskattekontoret eller av den särskilt förordnade sjömansskattenämnden båda förlagda till Göteborg.

RSV:s funktion som beskattningsmyndighet för punktskatterna berördes av riksdagens revisorer i deras rapport 1983/84:4 och i förslaget 1983/84:24. I rapporten anförde revisorerna att punktskatterna borde handläggas på lokal nivå medan de i sitt förslag framförde att dessa skatter åtminstone borde föras till regional nivå. RSV:s befattning med punktskatterna har även berörts i samband med det decentraliseringsarbete som drivs inom civildepartementet.

Överväganden

Uppgifterna med punktskatterna och kupongskatten berör ca 70 anställda på RSV. Dessa handlägger olika punktsskatter för vilka antalet skattskyldiga starkt varierar. Flera punktsskatter berör mindre än ett 100-tal skattskyldiga. Att fördela uppgifterna med handläggningen av punktsskatterna till landets LSM eller länsskattemyndigheter skulle innebära att RSV:s nuvarande funktion skulle splittras i mycket små enheter. Den uppbyggda kompetensen skulle då förloras. Med hänsyn till det starkt varierande antalet skattskyldige skulle dessutom arbetsuppgifterna bli olika mellan beskattningsmyndigheterna. Dessutom skulle en sådan organisation också påverka distriktskontorens organisatoriska samband med RSV.

Ett alternativ vore att flytta hela punktsskattefunktionen till en annan ort i landet. En utlokalisering av en del av RSV:s verksamhet på samma sätt som man förfarit med sjömansbeskattningen. Detta alternativ kan emellertid vara förenat med vissa personalproblem. Under en övergångsperiod skulle effektivitetsproblem kunna uppstå. Kostnadsökningar skulle kunna komma i fråga. Tidigare utlokalisering av statlig förvaltning och verksamhet har emellertid visat att dylika farhågor oftast varit överdrivna. Då det enligt utredningens mening inte ingått i uppdraget att lämna förslag om utlokalisering av hela funktioner bör frågan bli föremål för prövning i annat sammanhang.

Verksamheten med den årliga taxeringen leds för närvarande av skatteförvaltningen på länsplanet, se 14 § TL. Denna ordning tillämpas fr.o.m. 1979 års taxering. Den föregicks av ett omfattande utredningsarbete, den s.k. RS-reformen. I samband med denna reform behandlades frågan om fördelningen av arbetsuppgifter utförligt, med undantag för processverksamheten.

Frågan om fördelningen av arbetsuppgifter är åter föremål för överväganden. Skatteförenklingskommittén (B 1982:03) har i delbetänkandet (SOU 1984:21) Förenklad självdeklaration lämnat förslag som kommer att avsevärt förändra deklarationsvolymen och då också fördelningen av arbetsuppgifterna. Skatteförenklingskommittén har också i uppdrag att se över det grundläggande taxeringsförfarandet i första instans samt reglerna för skatteprocessen och det allmännas processföring. I anslutning till skatteförenklingskommittén behandlar deklarationskontrollutredningen (B 1982:06) också förändringar av arbetsuppgifter bl.a. fördelning av deklarationsmaterialet och granskningsresurserna på regional och lokal nivå samt en integrering av taxeringsarbetet och processverksamheten. Varken skatteförenklingskommittén eller deklarationskontrollutredningen förväntas komma med slutliga förslag före utgången av 1985.

Förslag som berör fördelningen av arbetsuppgifter både när det gäller inkomsttaxeringen, mervärdebeskattningen och upp

bördsverksamheten har lämnats av kommissionen mot ekonomisk brottslighet i betänkandet (SOU 1983:75) Företagens uppgiftslämnande för beskattningsändamål. Förslaget i kommissionens betänkande innebär att företagen dels skall lämna uppgifter både till ledning för taxeringen och ytterligare uppgifter som ger en möjlighet att bedöma mervärdeskatt, källskatter och avgifter som redovisats och erlagts under inkomståret. Förslaget medför om det genomförs att en genomgripande omorganisation måste ske. Kommissionen anför i betänkandet (sid. 194) bl.a. att det krävs att likartad verksamhet samlas i klart avgränsade funktioner dvs. att granskning och kontroll av företagens i deklARATIONERNA lämnade uppgifter kräver en integrerad organisation, företagsbeskattningsenheter. Förslaget innebär vidare att dessa enheter skall förfoga över personal för taxering och mervärdebeskattning samt för bedömning av uppbörds- och avgiftsfrågor. Den nuvarande sakområdesindelningen på länsnivå kan då inte kvarstå. I prop. 1984/85:32 om riktlinjer för det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet anförde departementschefen att han var positiv till kommissionens förslag samt fortsatte (s. 75).

De riktlinjer som dragits upp i betänkandet bör enligt min mening kunna ligga till grund för utformningen av skattekontrollen i framtiden. Kommissionens förslag har karaktär av principförslag och dess genomförande förut sätter en hel del ytterligare utredningsarbete, utformning av lagförslag samt viss lagstiftning på närliggande områden. Jag avser att senare föreslå regeringen att ge riksskatteverket uppdrag att utforma ett nytt kontrollsystem på grundval av kommissionens förslag.

Överväganden

Som framgått pågår det ett omfattande utredningsarbete som direkt påverkar fördelningen av arbetsuppgifter och därmed den inre organisationen av myndigheterna. Därtill kommer de redan lämnade förslagen som också har en sådan effekt. Av de senare bör särskilt förändringen av företagens uppgiftslämnande beaktas. Förslaget medför om det genomförs bl.a. att den nuvarande indelningen i sakområden, eller motsvarande,

berörs. Det gäller såväl på regional som på lokal nivå. Inte bara förändringar inom respektive myndighet utan också mellan myndigheterna i länet vad gäller fördelningen av arbetsuppgifter blir aktuella.

Ett område som direkt berörs är ADB-verksamheten. Denna funktion kan förväntas komma att förändras. Granskningsverksamheten och den djupare kontrollen genom revision föreslås i ökad omfattning riktas mot företag både som självständiga skattesubjekt och som arbetsgivare och uppbördsmän. Detta innebär att den skattemyndighet där denna granskning utförs nödvändigtvis måste besitta kompetens inom alla dessa områden och att den kan utnyttjas rationellt. Verksamheten inom myndigheten måste koncentreras på annat sätt än som nu sker genom en annan funktionsindelning. Dessutom framhålls i betänkandet att serviceaspekterna gentemot de skattskyldiga skall ges stor vikt. Detta skall bl.a. ske genom att antalet kontaktvägar mellan företagen och skatteförvaltningen reduceras. Också en sådan åtgärd innebär omfördelning av arbetsuppgifterna.

Skatteförenklingskommitténs förslag till förenklingar av löntagarbeskattningen ligger i linje med de tankegångar som kommissionens angivna betänkande ger uttryck för.

De lämnade förslagen innebär, om de genomförs, genomgripande förändringar av arbetsfördelningen inom länen. Det skulle enligt utredningens mening kunna innebära en komplikation att nu föreslå någon förändring i detta hänseende. Såsom även anförts i avsnitt 7 finns enligt utredningens uppfattning därför anledning att ur flexibilitetssynpunkt inte lämna förslag till lösning av myndigheternas inre organisation. Utredningen anser således att den nya skatteförvaltningen i länen lämpligen tills vidare bör ha den organisatoriska utformning som den nuvarande arbetsfördelningen medför. Efter det att länsskattemyndigheten bildats kan den inre organisationen av myndigheterna förändras i takt med framlagda förslag.

**VI KONSEKVENSER AV DEN FÖRESLAGNA ORGANISATIONSFÖRÄN-
RINGEN M.M.**

I det föregående har utredningen lämnat förslag till den organisatoriska uppbyggnaden av en sammanhållen skatteförvaltning. I detta kapitel behandlar utredningen vissa frågor som följer av de ställningstaganden som gjorts. Det gäller dels de organisatoriska konsekvenserna av förslagen, dels vissa följdfrågor som sammanhänger med utbrytningen av skatteavdelningen från länsstyrelsen och slutligen effekter för kronofogdemyndigheterna.

14.1 Riksskatteverket

Utredningens förslag innebär att RSV får en klarare ledningsroll i fråga om verksamheten än i dag. Vidare ges verket i viss omfattning ökade administrativa beslutsbefogenheter. Enligt utredningens mening påverkar förslagen inte verket i så hög grad att det är påkallat för utredningen att närmare överväga förändringar i verkets inre organisation. Det kan överlämnas till verkets ledning att dra de slutsatser som utredningens förslag ger anledning till.

14.2 Länsskattemyndigheten

Utredningens förslag innehåller i organisatoriskt avseende i princip endast att de nuvarande skatteavdelningarna bildar egna myndigheter. Några förändringar i den nuvarande inre organisationen av beskattningsverksamheten föreslås inte. Länsskattemyndigheten bör bestå av sex enheter, taxerings-, besvärs-, revisions-, mervärdeskatte-, uppbörds- och dataenheter samt därjämte ett kansli åt länsskattemyndighetens ledning och - som föreslås nedan - en administrativ funktion.

Länsskattemyndigheten får det övergripande ansvaret för verksamheten i länets skatteförvaltning. Detta medför att samordningsuppgifterna blir av central betydelse. Ledningsfunktion

nen tilläggs också ett administrativt beslutsansvar. Ledningsuppgifterna blir m.a.o. krävande.

Det är väsentligt att skapa förutsättningar för en effektiv lednings- och samordningsfunktion i länsskattemyndighetens ledning. Enligt utredningens uppfattning är det naturligt att kansliet byggs ut med kvalificerade resurser. Kansliet skall stödja den verkställande ledningen men också tjäna som kanslifunktion åt länsskattemyndighetens styrelse. Kansliet får i huvudsak beredande uppgifter åt ledningen i frågor om verksamhetsplanering, ekonomi- och personaladministrativ planering, remisshantering osv. Även kvalificerad administrativ kompetens bör därför finnas inom kansliet.

Länsskattemyndigheten får, som föreslagits i avsnitt 8, uppgifter inom ekonomi- och personaladministration. I dag handläggs motsvarande uppgifter inom administrativa enheten. Utredningens förslag medför därför att länsskattemyndigheten måste tillföras administrativa resurser. På utredningens uppdrag har organisationssektionen vid RSV gjort en studie i Östergötlands län av därvid uppkommande frågor. Studien bifogas detta betänkande som bilaga 2. Utredningen tar inte ställning till studiens resultat. Studien ger emellertid exempel på de omfattande överväganden i detalj som måste göras i fråga om resursdimensionering m.m. för den administrativa funktionen vid länsskattemyndigheten. Bildandet av länsskattemyndigheten påverkar också den administrativa enheten vid länsstyrelsen. Det har inte varit möjligt för utredningen att med den korta tid som stått till buds närmare pröva den administrativa funktionens omfattning och ställning i länsskattemyndigheten och effekterna i olika län på den administrativa enheten. Frågan får för övrigt bedömas närmast vara av genomförandekaraktär. Utredningen föreslår att regeringen snarast tillsätter en organisationskommitté som bör ges i uppdrag att - län för län - närmare utreda och lämna förslag beträffande de administrativa funktionerna vid läns-

skattemyndigheten (jfr. avsnitt 8.8) jämte övriga frågor som har samband med genomförandet av utredningens förslag.

Lokal skattemyndighet

Beträffande konsekvenserna för lokal skattemyndighet hänvisas till avsnitt 8.7.

15.1 Administrativ samverkan

Statskontoret har i sin rapport (1985:12), Fristående skatteförvaltning, föreslagit att den administrativa enheten skall ge länsskattemyndigheten administrativ service inom områdena ekonomiadministration, personaladministration och kontorsdrift medan länsskattemyndigheten själv skulle överta funktioner av styrande eller policyskapande karaktär.

För utredningen är det självklart att länsskattemyndigheten själv skall ha besluts- och föredragandefunktioner i ekonomi- och personaladministrativa frågor. Vidare måste beaktas att internadministrationen inom skatteförvaltningen skall byggas upp på ett rationellt sätt. I administrativt avseende får länsskattemyndigheten starka kopplingar till RSV och till länets lokala skattemyndigheter. En vettig fördelning av administrativa uppgifter och resurser inom skatteförvaltningen måste i första hand eftersträvas. Därvid är det väsentligt att kunna decentralisera internadministrationen. I varje län blir länsskattemyndigheten jämte de lokala skattemyndigheterna större än länsstyrelseorganisationen. Det anförda talar för att en utgångspunkt måste vara att skatteförvaltningen skall ha en helt egen - från länsstyrelsen avskild - internadministration. Emellertid bör man i varje län studera och tillvarata de möjligheter till administrativ samverkan mellan länsstyrelsen och länsskattemyndigheten som betingas exempelvis av lokalsamband m.m. Möjligheterna torde vara

störst inom kontorsdriftsområdet. Det får ankomma på den förenämnda organisationskommittén att även beakta frågor som rör administrativ samverkan.

15.2 Dataenheten och länsstyrelsen

Statskontoret anför i sin rapport att det är angeläget att länsstyrelsernas arbete med ADB-planeringen inte försvåras om skatteavdelningarna bryts ut från länsstyrelserna. Under en övergångstid om t.ex. tre år bör därför nuvarande samarbetsformer bibehållas. Överenskommelse mellan länsstyrelserna och länsskattemyndigheterna bör lämpligen ske. Statskontoret föreslår att reglering av den närmare utformningen sker i regleringsbrev. Innebörden bör enligt statskontoret vara att länsskattemyndigheten i mån av resurser biträder länsstyrelsen i frågor om ADB-utvecklingen inom länsstyrelsen.

Enligt utredningens mening är en reglering av sådan innebörd inte nödvändig. Det ligger i sakens natur att dataenheten kommer att hjälpa länsstyrelsen i berört avseende inom ramen för sedvanligt myndighetssamarbete.

Statskontoret anför vidare att länsstyrelsens utnyttjande av dataenhetens register avgiftsbeläggs på samma sätt som gäller för andra myndigheter. Utredningen har intet att erinra mot detta.

15.3 Samverkan mellan länsstyrelsen och länsskattemyndigheten m.m.

Verksamheten med beskattning, uppbörd m.m. är inom länsstyrelsen koncentrerad till skatteavdelningen/motsvarande avdelning. Skatteavdelningens behov av kontakter och samverkan med övriga delar av länsstyrelsen är jämförelsevis mycket begränsade och i princip inte av annan art än vad som förekommer mellan skatteavdelningen och andra myndigheter såsom kronofogdemyndigheter, polis- och åklagarmyndigheter, tullen,

domstolarna, försäkringskassor m.fl. Den samverkan som förekommer består företrädesvis av informationsutbyte. Åtgärden att bilda en länsskattemyndighet genom att avskilja skatteavdelningen från länsstyrelsen medför därför inte någon förändring när det gäller verksamheten i stort inom respektive myndighet. Vissa frågor bör dock närmare beröras. Det gäller dels den allmänna frågan om samverkan mellan länsstyrelsen och länsskattemyndigheten, dels frågor rörande vissa ärendegrupperns organisatoriska tillhörighet efter utbrytningen och slutligen lämpliga former för reglering av samarbetet mellan myndigheterna i vissa ärendegrupper.

Som framgår av det följande har frågorna behandlats med statskontorets rapport som utgångspunkt.

15.3.1 Allmänt om samverkan

Av rapporten framgår att det är ett mycket begränsat antal ärenden som handläggs inom skatteavdelningen där beslutanderätten enligt normalarbetsordningen inte delegerats till befattningshavare inom avdelningen. Även i det fåtal ärendetyper där beslut ankommer på landshövdingen, såsom ärenden om taxeringsorganisationen, sker regelmässigt delegation till chefen för skatteavdelningen. Vidare anføres att planeringsavdelningen samt de allmänna och administrativa enheterna bara i begränsad omfattning deltar i beslut i ärenden som handläggs inom skatteavdelningen såvitt framgår av normalarbetsordningen.

I rapporten anges olika slag av kontakter och informationsutbyten mellan länsstyrelsens avdelningar/enheter, t.ex. information som skatteavdelningen kan hämta från handels- och föreningsregistret, ur allmänna enhetens ärenden angående utskänkningstillstånd och juridiska enhetens ärenden om trafikstillstånd. Det informationsutbyte som kan äga rum i ackordsärenden och vissa regionalpolitiska ärenden, omnämns också.

I statskontorets rapport görs en jämförelse mellan en läns-skattemyndighet och andra s.k. länsorgan. Enligt rapporten kan man inte utan vidare direkt jämföra en utbruten skatte-avdelning med länsorganen när det gäller behovet av samarbete med den nya länsstyrelsen. Frågor som handläggs inom skatte-administrationen kan antas bara i begränsad utsträckning ha betydelse för länets utveckling och framtid. Det finns dock sådana frågor. I avsikt att tillförsäkra länsstyrelsen tillgång till läns-skattemyndighetens kompetens och resurser föreslås i rapporten på grund därav att 35 § länsstyrelseinstruktionen ändras så att den även omfattar läns-skattemyndigheten, dvs. att tjänsteman vid läns-skattemyndigheten skall åläggas att som föredragande eller på annat sätt delta i handläggningen i vissa ärenden eller i övrigt biträda länsstyrelsen. Ändringen förutsätter att en bestämmelse om denna skyldighet att biträda länsstyrelsen tas in i läns-skattemyndighetens instruktion (s. 99). Det anförs vidare att det i länsstyrelsens arbetsordning formellt bör regleras i vilka ärendegrupper samarbete med läns-skattemyndigheten bör ske. Det kan här anmärkas att länsstyrelsen beslutar sin egen arbetsordning.

Överväganden

Såsom belysts i rapporten förekommer samverkan och informationsutbyte mellan skatteavdelningen och övriga länsstyrelsen. Dessa samband är dock - bortsett från sambanden i internadministrativa frågor - svaga och inte av organisationsgrundande karaktär. Det är självfallet angeläget att samarbetet mellan myndigheterna utvecklas. När det gäller den formella regleringen av samarbetet mellan länsstyrelsen och läns-skattemyndigheten som föreslås i rapporten finns det emellertid anledning göra några ytterligare kommentarer.

I 1809 års RF, 47 §, angavs att förvaltningsmyndigheterna skulle "lyda konungens bud och befallningar och räcka varandra handen till fullgörande därav och av allt vad rikets tjänst utav dem fordrar". Bestämmelsen togs inte in i nu

gällande RF eftersom denna skyldighet inte ansågs behöva fastslås i grundlag. Däremot infördes i 4 § allmänna verksamstadgan att en myndighet på begäran skall tillhandagå andra myndigheter med de upplysningar och det biträde som den kan lämna. Av andra myndigheter äger den erhålla de upplysningar och det biträde som fordras för dess verksamhet och kunna lämnas av myndigheterna. Denna bestämmelse ändrades 1980 i samband med att sekretesslagen (1980:100) infördes. Regeln om skyldigheten för myndigheterna att lämna varandra upplysningar överfördes då till 15 kap. 5 § sekretesslagen.

Någon bestämmelse som allmänt anger att myndigheterna skall samarbeta finns numera inte. Det självklara i att samverkan ändå sker framgår bl.a. av följande departementschefsuttalande i motiven till sekretesslagen (prop. 1979/80:2, del A, s. 89).

För egen del vill jag till en början erinra om den i och för sig självklara principen att alla myndigheter är skyldiga att samarbeta med och bistå varandra i den utsträckning som kan ske. Utbyte och information mellan myndigheterna är ett utomordentligt viktigt led i detta samarbete. Motsvarande kan sägas om kontakterna mellan olika verksamhetsgrenar inom en och samma myndighet.

Bestämmelsen i länsstyrelseinstruktionen att tjänstemän vid länsarbetsnämnden, länsbostadsnämnden m.fl. nämnder skall delta i handläggningen av vissa ärenden hos länsstyrelsen infördes 1971 i samband med den partiella omorganisationen av den statliga länsförvaltningen. Denna genomfördes genom prop. 1970:103 efter de riktlinjer, som länsförvaltningsutredningen angett i betänkandet (SOU 1967:20) Den statliga länsförvaltningen. I propositionen, s. 134 f, betonade departementschefen det angelägna i att alla de åtgärder vidtas som behövs för att den statliga länsförvaltningen skall få ett samlat grepp över de olika delarna i den regionalpolitiska verksamheten och anförde dessutom följande.

Jag vill av denna anledning förorda att alla väsentliga beslutsfunktioner inom den statliga länsförvaltningen i frågor om översiktlig planering som är av större regio-

nalpolitisk betydelse samlas hos en myndighet. Någon annan myndighet än länsstyrelsen kan knappast komma i fråga. Länsstyrelsen svarar redan nu för en stor del av dessa beslut på länsplanet. Med beslut avser jag i detta sammanhang också ställningstaganden i form av t.ex. yttrande till annan myndighet.

Departementschefen angav därefter tolv olika ärendegrupper av sådan särskild betydelse. Bland dessa ingick inte skattefrågor av något slag. Jfr. länsförvaltningsutredningens bet. s. 146 och 176. Redogörelser för bakgrunden till den nuvarande ordningen för handläggning av vissa länsnämndsärenden har dessutom lämnats i länsberedningens betänkande (SOU 1974:84) Stat och kommun i samverkan, s. 148 f, samt i länsdemokratikommitténs slutbetänkande (SOU 1982:24) Vidgad länsdemokrati, s. 92 f och 220 f.

Med tanke på att den övergripande regionala samhällsplaneringen inte berör skatteförvaltningen (jfr. länsberedningen s. 135) och den ovan skildrade bakgrunden till handläggningen av vissa länsnämndsärenden och tillkomsten av 35 § länsstyrelseinstruktionen kan invändningar av snarast formell art riktas mot rapportens förslag att göra bestämmelsen tillämplig även på länsskattemyndigheten. Enligt utredningens mening finns det goda möjligheter att driva ett samarbete mellan länsstyrelsen och länsskattemyndigheten redan inom ramen för ett sedvanligt myndighetssamarbete. Någon särskild reglering är därför inte påkallad.

15.3.2 Vissa ärendegrupper

Allmänna val

RSV är central förvaltningsmyndighet bl.a. i fråga om de allmänna valen. Med stöd av bemyndigandet i 1 kap. 2 § vallagen (1972:620) och i 2 § lagen (1972:704) om kyrkofullmäktigeval har regeringen förordnat att RSV skall vara central valmyndighet, kungörelsen (1972:707) om central valmyndighet. I denna egenskap har RSV bl.a. i uppdrag att meddela före-

skrifter för verkställigheten av vallagarna, förordningen (1975:6) med bemyndigande för centrala valmyndigheten att meddela vissa föreskrifter.

På regional nivå är länsstyrelsen ansvarig myndighet. Inom länsstyrelsen är det allmänna enheten och dataenheten som fullgör länsstyrelsens arbetsuppgifter.

Allmänna enheten beslutar bl.a. om indelning i valdistrikt och valkretsar samt antalet fasta valkretsmandat i varje kommunal valkrets. Allmänna enheten ansvarar för den slutliga röstsammanräkningen och mandatfördelningen. Dataenheten tillhandahåller stommar till allmänna röstlängder samt upprättar röstkort för väljare som upptagits i röstlängderna. Den lokala skattemyndigheten upprättar bl.a. röstlängder med stöd av de stommar dataenheten tillhandahållit. En utförligare redogörelse för de olika handläggningsmomenten lämnas i statskontorets rapport s. 103 f.

I rapporten förutsätts att länsstyrelsen även i framtiden skall ha det regionala ansvaret för de allmänna valen. För att länsstyrelsen skall kunna klara denna arbetsuppgift krävs därför enligt förslaget att länsstyrelsens behov av stöd från dataenheten tillförsäkras. Detta bör enligt rapporten ske genom att länskattemyndighetens instruktion innehåller bestämmelser härom.

Överväganden och förslag

Samtliga myndigheter inom skatteförvaltningen har i dag arbetsuppgifter som rör de allmänna valen. RSV, skatteavdelningens dataenhet och lokal skattemyndighet. Utanför skatteförvaltningen är det främst länsstyrelsens allmänna enhet som bör framhållas såsom sammanhållande ansvarig för arbetet med valen i länet.

Utredningen anser att det sätt på vilket arbetsuppgifterna med de allmänna valen fördelats inom länen även skall tillämpas fortsättningsvis. Någon rimlig anledning att på grund av organisationsförändringen ändra på de rutiner som nu tillämpas finns inte. Ansvar för de allmänna valen i länen bör därför även efter omorganisationen av skatteförvaltningen ligga hos länsstyrelsen (allmänna enheten).

De allmänna valen är av grundläggande betydelse för hela samhället. Handläggningen av ärenden eller utförandet av andra arbetsuppgifter i samband med valen får inte äventyras av den föreslagna omorganisationen. Även om RSV och länskattemyndigheten kommer att delta i valarbetet på samma sätt som sker i nuvarande organisation bör därför samarbetet mellan länsstyrelsen och länskattemyndigheten säkerställas genom en formell reglering. Utredningen föreslår därför, såsom statskontoret betonat, att det i instruktionen för länskattemyndigheten särskilt anges att myndigheten har skyldighet att biträda länsstyrelsen i samband med allmänna val. När det gäller hur detta samarbete rent praktiskt skall ske bör RSV:s roll som central valmyndighet med det övergripande ansvaret för valen beaktas. Verket får i den nya skatteförvaltningen en överordnad ställning i förhållande till länskattemyndigheten. Detta ger verket ansvaret för att erforderlig ADB-kapacitet m.m. ställs till länsstyrelsens förfogande. RSV bör i samråd med länskattemyndigheterna och länsstyrelserna utforma närmare föreskrifter om hur det praktiska samarbetet skall gå till.

Beslut angående taxerings- och fastighetstaxeringsdistrikt m.m.

Länsstyrelsen fattar vissa beslut enligt taxeringsförfattningarna som är av närmast administrativ karaktär. Det gäller indelning i taxerings- och fastighetstaxeringsdistrikt, förordnande av taxeringsfunktionärer och ersättning till dessa.

I rapporten föreslås att avgörandet av dessa ärenden bör anförtros länsskattemyndigheten.

Överväganden och förslag

Utredningen har tidigare föreslagit att länsskattemyndigheten skall leda bl.a. taxeringsverksamheten i länet. Beslutanderätten i ärenden angående taxeringsdistrikt ingår då som en naturlig del i detta uppdrag.

Vägtrafikbeskattningen m.m.

Länsstyrelsen är beskattningsmyndighet i fråga om vägtrafikskatten och saluvagnsskatt. Länsstyrelsen beslutar även om vissa avgifter som har samband med vägtrafikbeskattningen. RSV är central förvaltningsmyndighet i dessa avseenden.

Ärenden angående vägtrafikbeskattningen m.m. handläggs inom länsstyrelsens allmänna enhet bl.a. därför att enheten även ansvarar för fordonsregistreringen och då har tillgång till trafiksäkerhetsverkets bilregister. Trafiksäkerhetsverket deltar för övrigt i debiterings- och uppbördsförfarandet. I statskontorets rapport, s. 103, anges att uppbördsenheterna vid flertalet länsstyrelser handhar ärenden om befrielse från eller nedsättning av restavgifter på vägtrafikskatt. Vid åtminstone fyra länsstyrelser handläggs dock dessa ärenden enligt rapporten av den allmänna enheten.

Överväganden och förslag

Utredningen vill till en början framhålla att vägtrafikbeskattningen i princip borde ingå bland länsskattemyndighetens arbetsuppgifter. Med hänsyn till debiterings- och uppbördsförfarandets samband med fordonsregistreringen avstår utredningen från att lämna förslag i fråga om beskattningsmyndighet. Utredningen har därför inget att erinra mot förslaget

att ärendena angående nedsättning av restavgift m.m. skall handläggas av länsstyrelsen.

Övriga ärendegrupper

Statskontoret har i rapporten även tagit upp en del andra ärendegrupper och lämnat synpunkter på den framtida organisatoriska placeringen av dessa.

I rapporten, s. 109 f, behandlas frågan angående beslutande myndighet i konkurs- och ackordsärenden. Därvid föreslås att beslutsbefogenheterna i dessa ärenden överförs till länskattemyndigheterna.

Ärenden om lönegaranti handläggs i dag vid den administrativa enheten hos länsstyrelsen. I rapporten föreslås att bevakningen av fordringar på grund av utbetalade garantibelopp skall fullgöras av länskattemyndigheten. I övrigt föreslås ingen ändring gentemot den nuvarande ordningen.

Uppföljningen av beviljat statligt stöd enligt förordningen därom (1982:680) föreslås kompletterad på så sätt att även länskattemyndigheten bör ingå i samrådsförfarandet. Vidare tas också upp frågor angående regionalt utvecklingsarbete.

Ärenden angående lån och säkerhet enligt 11 § 3 stycket lagen (1967:531) om tryggande av pensionsutfästelse m.m. handläggs inom skatteavdelningen. Allmänna enheten deltar i dessa beslut på grund av att de handlägger frågor angående tillsynen över stiftelser enligt lagen (1929:116). I ärenden enligt tillsynslagen deltar skatteavdelningen när det gäller bildande av pensions- eller personalstiftelse. För att säkerställa länsstyrelsens framtida behov av skatteexpertis föreslår norrbottenprojektet att föreskrifter om samråd tas in i länsstyrelsens arbetsordning.

Överväganden

Beträffande dessa ärendegrupper kan till en början konstateras att någon anledning att låta beslutsbefogenheterna i konkurs- och ackordsärenden kvarstanna på länsstyrelsen inte finns. De skall liksom nu ingå i uppbördsverksamheten och alltså föras över till länsstattemyndigheten. Att tjänstemän vid länsstattemyndigheten också kan ingå i obestandsgrupper eller liknande, som omnämns i rapporten, är naturligtvis självklart. Samrådsförfarande med länsstattemyndigheten i ärenden om uppföljning av beviljat statligt stöd såsom föreslagits i rapporten bör naturligtvis ske.

Vad gäller lönegarantiärenden finns utöver vad som föreslagits i rapporten inget annat att tillägga än att den framtida hanteringen av dessa ärenden är föremål för överväganden inom lönegarantiutredningen (A 1982:04).

I fråga om bl.a. remisser anför statskontoret i sin rapport att länsstyrelsen i framtiden kan komma att behöva tillgång till länsstattemyndighetens kompetens och att detta behov bör kunna tillgodoses genom det ovan behandlade förslaget till reglering i 35 § länsstyrelseinstruktionen. Enligt utredningens mening bör man beakta att länsstattemyndigheten - och inte länsstyrelsen - i det stora flertalet remisser i beskattningsfrågor kommer att bli remissinstans. Sker remiss undantagsvis till länsstyrelsen torde det vara för att inhämta synpunkter av regionalpolitisk karaktär. Därvid kan länsstyrelsen, om någon skatteteknisk fråga behöver belysas, genom underremiss eller på annat lämpligt sätt, få stöd av länsstattemyndigheten. Någon särskild reglering är inte nödvändig.

Vad gäller de övriga ärendegrupperna har utredningen inget annat att tillägga än att det behov av samarbete som finns kan tillgodoses inom ramen för de möjligheter myndigheter i allmänhet har. I denna del hänvisar utredningen därför till

Prop. 1985/86: 55

vad som anfördes rörande de allmänna förutsättningarna för samverkan.

Frågan om hur skatteförvaltningen skall organiseras på regional och lokal nivå är, som direktiven anger, beroende av hur arbetsuppgifterna fördelas mellan myndigheterna. Synpunkter på fördelningen av den fiskala verksamheten har bl.a. framförts av riksdagens revisorer i deras förslag 1983/84:24 angående vissa åtgärder på beskattnings- och indrivningsområdet.

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 departementet underställda myndigheter på central, regional och lokal nivå.

På regeringsnivå bör finansdepartementet ha huvudansvaret. På central nivå svarar riksskatteverket för administrationen av skatter och avgifter. Länsstyresernas nuvarande skatteavdelningar och de lokala skattemyndigheterna bildar tillsammans regionala skatteverk med de lokala skattemyndigheterna som lokalt arbetande organ.

Förslaget innebär alltså att KFM skulle organisatoriskt ingå som en del i en regional/lokal skatteförvaltning.

Revisorernas förslag har remissbehandlats. Skatteutskottet påpekade i betänkandet 1984/85:3 bl.a. olägenheterna med den splittrade organisationen som f.n. råder på skatte- och indrivningsområdet. Utskottet delade revisorernas uppfattning

att skatte- och indrivningsväsendet borde förbättras och effektiviseras. Med hänsyn till bl.a. det utredningsarbete som pågick hemställde emellertid utskottet att riksdagen skulle lämna revisorernas förslag utan åtgärd i denna del. Riksdagen biföll utskottets hemställan (rskr. 1984/85:32).

Någon förändring av KFM:s organisatoriska ställning i enlighet med det förslag som riksdagens revisorer fört fram skall enligt direktiven inte tas upp av utredningen. Bildandet av länsskattemyndigheter har emellertid vissa effekter av konsekvenskaraktär på KFM som inte kan förbises. De frågor som berörs i det följande har sin grund i det verksamhetssamband som finns och innebär alltså ingen förändring av KFM:s nuvarande organisatoriska ställning som sådan.

Centralmyndighet m.m.

KFM tillhör liksom RSV och de lokala skattemyndigheterna finansdepartementets ansvarsområde. RSV är central myndighet för exekutionsväsendets administration. Inom verket finns en särskild avdelning för detta ändamål:

Till RSV:s uppgifter hör att följa arbetet hos KFM och verka för en ändamålsenlig utformning av organisation och arbetsformer, 3 § instruktionen. I olika författningar har uppdragits åt RSV att meddela föreskrifter om olika förfaranden i KFM:s verksamhet t.ex. redovisningsförfarandet i det ADB-system som används för indrivningsändamål. Verket har också ansvaret för driften av ADB-systemet.

Vidare kan framhållas RSV:s uppdrag att sammanställa och avge yttrande över länsstyrelsens anslagsframställningar för KFM, att fatta beslut eller avge förord vid tillsättning av tjänster inom kronofogde- och kronoassistentkarriärerna och att svara för utbildningsverksamheten. Därtill kommer också uppdraget att sammanställa statistik över indrivningsverksamheten m.m.

Länsstyrelsen -- kronofogdemyndigheten

Huvudbestämmelserna om indrivning av skatter m.m., allmänna mål, finns i uppbördslagen. I denna anges att det åligger KFM att driva in skatt och att verkställighet enligt utsökningensbalken får äga rum, 59 § UBL. Det meddelas vidare bestämmelser om avkortning och avskrivning av skatt, konkurs, ackord, m.m. Genom hänvisningar i respektive författningar har dessa bestämmelser gjorts tillämpliga på bl.a. mervärdesskatten och uppbörden av socialavgifterna.

Bland bestämmelserna i UBL som är av intresse i sammanhanget kan nämnas 74 §. Med stöd av denna bestämmelse kan länsstyrelsen, om KFM underlåter att inom föreskriven tid fullgöra sina åligganden enligt UBL, omedelbart vidta de åtgärder som förhållandena kan föranleda. Länsstyrelsen har alltså en allmän uppgift att tillse att verksamheten vid KFM drivs på ett riktigt och effektivt sätt. Detta uppdrag får ses mot bakgrunden av länsstyrelsens åligganden enligt länsstyrelseinstruktionen, nämligen att särskilt ta befattning med exekutionsväsendet. Länsstyrelsen har också i uppdrag att årligen inventera KFM i den ordning RSV föreskriver, 10 § kungörelsen (1964:886) om medelsförvaltningen i länen.

Till länsstyrelsens uppdrag att ta befattning med exekutionsväsendet hör också skyldigheten att biträda KFM med revisionskunnig personal, 54 § länsstyrelseinstruktionen. Det kan anmärkas att KFM på senare år tillförts ett antal ekonomitjänster för kvalificerad utredningsverksamhet.

De administrativa uppgifterna är delade mellan länsstyrelsen och KFM. Länsstyrelsen avger anslagsframställning för KFM i länet. Anslagna medel tilldelas länsstyrelsen som i sin tur fördelar dem mellan KFM i länet. Länsstyrelsen sköter också löneredovisningen för KFM:s personal samt tillsätter vissa tjänster och hörs vid tillsättning av tjänster inom kronofogdekarriären.

Förhållandet mellan en framtida länsskattemyndighet och KFM har också avhandlats av statskontoret i rapporten Fristående skatteförvaltning. Statskontorets utgångspunkt är att KFM:s organisatoriska ställning formellt skall vara så oförändrad som möjligt efter det att skatteförvaltningen har brutits ut ur länsstyrelsen. KFM:s anknytning till länsstyrelsen skall enligt statskontoret i princip bibehållas. Länsstyrelsens uppgifter visavi KFM enligt bestämmelserna i uppbördslagen m.fl. författningar om skatter överförs till den nya länsskattemyndigheten.

Överväganden

Indrivning av skatter och avgifter utgör den sista länken i kedjan av åtgärder som vidtagits av myndigheter inom skatteförvaltningen. För exekutionsväsendets del ställer detta krav på en nära samverkan med debiterings- och uppbördsmyndigheterna, dvs. skatteförvaltningen i länet.

Utredningen har föreslagit att uppgifterna som nu åvilar länsstyrelsen enligt UBL skall överföras till den nybildade länsskattemyndigheten. Detta gäller såväl själva uppbördsverksamheten som de arbetsuppgifter som avser tillsyn m.m. av KFM:s verksamhet, samt att lämna biträde med revisionskunnig personal. Statskontoret har i sin rapport gett uttryck för en liknande uppfattning. Vad gäller det administrativa sambandet länsstyrelsen - kronofogdemyndigheten efter det att skatteförvaltningen brutits ut finns dock anledning att göra vissa kommentarer.

RSV är central förvaltningsmyndighet för exekutionsväsendet i administrativt hänseende med betydande uppgifter inom bl.a. ADB-verksamheten och inom det ekonomiska och personaladministrativa området. Verket är dessutom centralmyndighet för den myndighetsorganisation som är KFM:s i särklass störste uppdragsgivare. Mot bakgrund av de effekter som bildandet av den nya länsskattemyndigheten medför måste därför utredningen

ifrågasätta det administrativa sambandet mellan länsstyrelsen (administrativa enheten) och KFM. Särskilt med tanke på RSV:s uppdrag som centralmyndighet ter det sig något främmande att låta en del administrativa uppgifter utföras av en i framtiden helt utomstående myndighet. Även om lösningen av denna fråga inte på något sätt utgör en förutsättning för den föreslagna organisationsförändringen finns det ändå anledning att uppmärksamma den.

Det finns flera lösningar på detta problem. RSV kan ta över samtliga länsstyrelsens arbetsuppgifter, läns-skattemyndigheten kan göra det eller så kan varje KFM själv svara för sina administrativa göromål. Det finns också mellanalternativ, vissa arbetsuppgifter som länsstyrelsen haft förs till RSV och andra till KFM etc.

Med tanke på att det f.n. finns 81 KFM med ungefär 2 800 anställda är frågan om fördelningen av de administrativa uppgifterna i sig en stor fråga. Med hänsyn till riksdagens revisorers synpunkter och till utredningens direktiv i denna del saknas anledning att nu komma med förslag. Utredningen vill dock framhålla vikten av att en definitiv lösning snarast kommer till stånd.

VII GENOMFÖRANDE OCH KOSTNADER

Genomförande

Med hänsyn till den tid som torde åtgå före remissförfarande och riksdagsbehandling m.m. kan ett genomförande ske tidigast den 1 juli 1986.

Utredningen vill framhålla det angelägna i att en reform efter de riktlinjer som föreslagits kommer till stånd så snart som möjligt. Emellertid måste vissa omständigheter beaktas. Betänkandet är av principkaraktär. I samband med genomförandet måste bl.a. de frågor som sammanhänger med administrationen av en länsskattemyndighet lösas. Utredningen har föreslagit att en organisationskommitté tillsätts för att lösa dessa frågor. Kommittén bör inleda sitt arbete snarast. Utredandet av internadministrativa frågor får emellertid inte fördröja genomförandet av en organisatorisk reform som utgör en förutsättning för en effektivisering av verksamheten och en sammanhållen skatteförvaltning. Det finns inte heller enligt utredningens mening några bärande skäl att låta genomförandet anstå i avvaktan på annan pågående utredningsverksamhet inom skatteområdet eller med hänsyn till försöksverksamheter som avser andra delar av länsförvaltningen.

Utredningen föreslår att genomförande sker den 1 januari 1987, dvs. vid inledningen av skatteförvaltningens kalenderårsvisa verksamhetscykel 1987. Detta är enligt utredningen att föredra framför att binda genomförandetidpunkten till ett

budgetårsskifte. Olägenheterna med att upprätta halvårsbokslut etc. är också begränsade.

Kostnader

Statskontoret beräknar i sin rapport merkostnaderna - resurstillskotten - om en länsskattemyndighet bildas i Norrbottens län till mellan 2 och 3 årsarbetskrafter. RSV:s organisationssektion anför i sin studie (bilaga 2) att det framräknade resursbehovet för länsskattemyndighetens administrativa funktioner i E-län torde kunna täckas dels med utgångspunkt i de administrativa resurser som i dag finns inom skatteavdelningen och dels genom en överföring av resurser från länsstyrelsens administrativa enhet, motsvarande den insats enheten i dag gör för skatteförvaltningen.

Utredningens förslag leder till en sammanhållen och effektivare skatteförvaltning. Genom förslagen ökar möjligheterna att utnyttja befintliga resurser på ett mer rationellt sätt. Utredningen anser därför att den föreslagna organisationen - med ovan angivna resursöverföring från de administrativa enheterna - kostnadsmässigt kan rymmas inom nuvarande medeltilldelning för skatteförvaltningen i dess helhet.

FÖRFATTNINGSKOMMENTAR

Utredningen har valt att lämna förslag till författningsförändringar beträffande de centrala författningarna som berör skatteförvaltningen (dvs. RSV, länsskattemyndigheterna och de lokala skattemyndigheterna). Härutöver kommer ytterligare författningar att behöva justeras, främst genom att ordet länsstyrelse byts ut mot länsskattemyndighet. I bilaga 3 anges sådana författningar. Utredningen har inte närmare övervägt utformningen av de olika bemyndiganden RSV har att meddela föreskrifter, anvisningar m.m. utöver bestämmelserna i 18 § TL och 61 § ML. Bestämmelser härom förekommer på ett flertal ställen i bl.a. skatte- och taxeringsförfattningarna. Dels har verket i uppdrag att meddela föreskrifter i särskilda fall, dels generella uppdrag att utfärda föreskrifter, jfr. 60 a § TF, och dels ett allmänt uppdrag enligt 3 § instruktionen att meddela råd och anvisningar. Utformningen av dessa bestämmelser bör, enligt utredningens mening, ske efter en samlad översyn i ett annat sammanhang.

Även utredningens författningsförslag innehåller i mycket att vissa begrepp byts ut. Skattechefs- och taxeringsintendentsuppgifterna blir uppgifter för länsskattemyndigheten. Denna myndighet övertar också de nuvarande länsstyrelseuppgifterna inom skatteavdelningen. I det följande kommenteras vissa av författningsförslagen ytterligare.

Taxeringslagen: I 3 § föreslås att definitionerna av skattechefs- och taxeringsintendentsbegreppen skall utgå eftersom

dessa befattningshavares arbetsuppgifter blir länsskattemyndighetens. Vem som inom myndigheten har till uppgift att föra talan i taxeringsmål skall framgå av myndighetens instruktion. Denna formella förändring får inte medföra att de krav som ställs på den som skall föra myndighetens talan skall förändras gentemot nuläget. Uppdraget bör även i fortsättningen ges till taxeringsintendenterna inom länsskattemyndighetens besvärseenhet.

Förslaget innebär vidare att också besluten om taxeringsrevision blir myndighetsbeslut. Rätten att på myndighetens vägnar fatta sådana beslut bör även framdeles ges till tjänstemän på chefsnivå eller annan kvalificerad tjänsteman. Det bör i myndighetens arbetsordning framgå vem som har rätt att besluta i dessa frågor.

Utredningen har i samband med sina överväganden beträffande processverksamheten med hänsyn till USS-utredningens arbete med en utredningslag och SFK:s uppdrag avstått från att föreslå någon förändring av granskningsledarinstitutet enligt bevissäkringslagen (1975:1027) för skatte- och avgiftsprocessen. Till följd av att skattechefsbegreppet tas bort måste därför definitionen av vem som i sin tjänst är granskningsledare anges på annat sätt än som nu görs. Förslaget anger vem som har denna behörighet och ansluter till nuvarande ordning, jfr. prop. 1975/76:11, s. 124 och prop. 1977/78:181, s. 259.

Den möjlighet som RSV nu har att förordna tjänsteman vid verket att besluta om taxeringsrevision föreslås ändras på så sätt att i 57 § direkt anges att verket kan besluta om revision. Vem som beslutar på verkets vägnar bör framgå av dess arbetsordning.

Förslaget i 14 § innebär att RSV:s ledande roll i fråga om skatteförvaltningens verksamhet fastläggs. Länsskattemyndigheterna får motsvarande uppdrag inom länet. Dessutom övertar länsskattemyndigheten skattechefens nuvarande uppgift att

föra det allmännas talan i taxeringsmål. Ledningen av processverksamheten läggs alltså på länsnivå medan RSV får en samordnande roll i detta avseende, jfr. avsnitt 11.5.

Ledningsuppdraget innebär att RSV får till uppgift att, frånsett processverksamheten, leda skatteförvaltningens verksamhet i samband med taxering. I detta uppdrag ingår bl.a. att leda, planera, samordna och följa upp skatteförvaltningens verksamhet. Verket får genom sin ledningsroll en direktivrätt gentemot skatteförvaltningen i övrigt. Förslaget är inte avsett att ge RSV några ytterligare operativa uppgifter utan att ge verket till uppgift att fatta de för skatteförvaltningen övergripande besluten angående verksamheten. Innehållet i 18 § flyttas till 14 §.

Länsskattemyndighetens ledningsuppdrag innebär ett motsvarande åliggande att leda verksamheten i länet i enlighet med de av RSV givna riktlinjerna.

Taxeringsförordningen: Bestämmelserna i 6 § föreslås kunna upphöra eftersom dessa befogenheter får anses ingå i myndighetens ledningsuppdrag enligt 14 § TL.

I 9 § föreslås att den tidigare skattechefsuppgiften med hänsyn till handlingarnas karaktär även i framtiden läggs på chefsnivå. Motsvarande föreslås gälla uppdraget att företa kassainventering enligt 14 §.

Uppdraget att verka för samordning av revisionsverksamheten i 14 § första stycket föreslås utgå. Med hänsyn till de ledningsuppdrag som RSV respektive länsskattemyndigheten föreslås få inom taxerings-, uppbornds- och mervärdeskatteområdena får det anses uppenbart att de olika kontrollåtgärderna samordnas utan att någon särskild bestämmelse behövs härom.

Bestämmelserna i 15 § och 57 § 2 mom. föreslås upphöra eftersom de avser åtgärder som kan anses självklara i den nya organisationen.

Fastighetstaxeringslagen m.m. Förslagen ansluter till de som lämnats beträffande taxeringslagen och taxeringsförordningen.

Uppbördslagen och mervärdeskattelagen m.m. Förslagen innebär att RSV:s och länsskattemyndighetens ledningsuppdrag fastställs på motsvarande sätt som för taxeringsverksamheten. Förslaget till ändring av 87 § UBL är en följd av att intendentsfunktionen blir en myndighetsuppgift till skillnad från AO-uppdraget.

SÄRSKILT YTTRANDE

Särskilt yttrande av Ulf Henricsson.

Utredningen har med beaktande av förhållandena inom skatteadministrationen föreslagit att den nya fristående skatteförvaltningen skall organiseras fr.o.m. den 1 januari 1987. En utbrytning av skatteförvaltningen kan dock inte genomföras utan hänsyn till reformarbetet i övrigt vad gäller den statliga regionala förvaltningen. Detta framgår av direktiven till utredningen, i vilka bl.a. sägs att "Genomförandet av åtgärder som berör den statliga förvaltningen på länsplanet bör genomföras i ett sammanhang". Utredningen har inte analyserat dessa frågor. Innan en utbrytning kan genomföras erfordras därför ytterligare överväganden. Mot den bakgrunden kan jag inte för närvarande biträda förslaget att den nya organisationen skall genomföras den 1 januari 1987.

B I L A G O R

UTREDNINGENS DIREKTIV

Utredning om skatteförvaltningens organisation och styrfunktioner

Dir 1984:22

Beslut vid regeringssammanträde 1984-06-07

Chefen för finansdepartementet, statsrådet Feldt, anför

Nödvändigt med enklare regler och effektivare skatteförvaltning

Utvecklingen på skatteområdet de senaste årtiondena har kännetecknats av en allt snabbare takt i ändringarna av det materiella regelsystemet. Syftet har varit att anpassa systemet till förändringar i det ekonomiska livet eller av samhällets värderingar. Anpassningsarbetet har emellertid försvårats av den komplicerade utvecklingen på olika samhällsområden och de inte sällan motstridiga kraven från myndigheter, organisationer och skattebetalare. Vid de olika delreformerna har det inte heller alltid varit möjligt att se till helheten i systemet. Detta har medfört att skattesystemet blivit allt mer invecklat och svårtillgängligt, vilket i sin tur lett till att granskningsresurserna till stor del låsts fast vid formella frågor och detaljfrågor i stället för att inriktas mot det väsentliga skatteundandragandet.

Mot denna bakgrund har kraven på en nyordning vuxit sig allt starkare. Kravet har gällt enklare beskattningsregler, ett effektivare beskattningsförfarande samt en bättre styrning,

samordning och organisation av skatteförvaltningen. Det är dock först på senare år som dessa krav har resulterat i någon mer genomgripande reform. Jag tänker på den s.k. RS-reformen som ju innebar en påtaglig rationalisering av beskattningsförfarandet -- bl.a. genom ett ökat ADB-stöd -- och dessutom en kraftig resursförstärkning. Men man kan numera konstatera att de rationaliseringsvinster som RS-reformen innebar till stor del har konsumerats av den fortsatta utbyggnaden av det materiella regelsystemet och det ständigt ökande antalet deklARATIONER.

Det behövs därför ytterligare åtgärder för att effektivisera skatteförvaltningen. Arbete pågår också på flera håll för att finna former för ett enklare och effektivare beskattningsförfarande. Jag tänker i första hand på skatteförenklingskommittén (B 1982:03) som har i uppdrag att utreda bl.a. ett förenklat system för löntagarbeskattningen och i samband därmed förenklningar av de materiella beskattningsreglerna. En förenklingsreform på grundval av kommitténs redan avlämnade betänkande (SOU 1984:21) Förenklad självdeklaration och dess kommande förslag bör kunna åstadkomma väsentliga förbättringar.

Ökat behov av samordning i förvaltningens arbete

Men det går inte att nöja sig med reformer av själva taxeringsförfarandet. Det är lika viktigt att man genom förbättringar i fråga om ledning och styrning av skatteförvaltningen och genom organisatoriska förändringar försöker uppnå en större effektivitet och samordning i förvaltningens arbete.

Erfarenheterna från senare år har visat att det finns ett ökat behov av samordning av verksamheten på hela skatteområdet. Det gäller bl.a. i fråga om tillämpningen av de materiella beskattningsreglerna. Men det gäller också utformningen och inriktningen av skattekontrollen samt rutinerna och förfarandet i beskattningssystemet i övrigt. Det är således en angelägen uppgift att försöka anordna lednings- och styrfunktionerna så att dessa blir så effektiva och rätlinjiga som möjligt.

Skatteorganisationen är f.n. administrativt splittrad på ett sätt som försvårar samarbete och samordning. Vid övervägandena om en effektivare styrning och samordning måste man därför komma in på organisatoriska frågor.

En möjlighet är då att försöka skapa en effektivare ordning inom ramen för nuvarande myndighetsstruktur. Det skulle innebära att man byggde ut och förstärkte de styrmedel och ledningsfunktioner som f.n. finns. Enligt detta alternativ skulle man således bl.a. stärka direktivrätten för riksskatteverket (RSV) och vidare bygga ut skattechefsinstitutet -- dvs. de särskilda myndighetsbefogenheter som chefen för länsstyrelsens skatteavdelning har enligt taxeringslagen (1956:723) -- så att detta kom att gälla inte bara för taxeringsarbetet

utan också för övriga delar av verksamheten på skatteområdet.

Det kan emellertid konstateras att en lösning efter de nu angivna riktlinjerna inte är tillräcklig eller ändamålsenlig om man vill skapa effektiva medel för styrning och samordning. För detta behövs en enkel och enhetlig organisation.

Det anförda leder fram till att en ändamålsenlig reform av skatteförvaltningen inte kan genomföras inom ramen för nuvarande myndighetsstruktur om man vill uppnå målsättningen att hela skatteorganisationen skall framstå och kunna fungera som en sammanhållen enhet. Om man vill skapa en sådan ordning kan man inte längre ha kvar skatteavdelningarnas organisatoriska anknytning till länsstyrelserna utan skatteavdelningarna måste knytas samman med den övriga skatteförvaltningen.

Statskontorets studie av skatteförvaltningen i Norrbotten

Regeringen har uppdragit åt statskontoret att på grundval av en studie i Norrbottens län utforma ett förslag till samordnad statlig länsförvaltning och en från länsstyrelsen fristående skatteförvaltning. Statskontoret skall vid sin översyn av skatteförvaltningen särskilt studera

- olika former för ledning av en länsskattemyndighet,
- det administrativa förhållandet mellan riksskatteverket och en länsskattemyndighet vad gäller dess beröring med samarbetet med länsstyrelsen,
- administrativa synpunkter på omfattningen av en länsskattemyndighet,
- former för administrativ samverkan mellan länsstyrelsen och en länsskattemyndighet,
- former för samverkan mellan en länsskattemyndighet och den övriga länsförvaltningen i frågor som rör uppföljning av olika stöd till näringslivet, ekonomisk brottslighet m.m.,
- former för länsstyrelsens utnyttjande av eventuell överkapacitet hos länsdatorn.

En särskilt utredare bör tillsättas

Mot bakgrund av de synpunkter jag nyss har redovisat om utvecklingen på skatteområdet anser jag att en särskild utredare bör få i uppdrag att utreda frågan om hur en effektiv styrning och samordning av skatteförvaltningen skall utformas. I uppdraget bör ingå att utreda hur man -- med utgångspunkt i att det skall finnas en fristående länsskattemyndighet -- lämpligen bör organisera skatteförvaltningen för att få en så effektiv styrning och samordning som möjligt. Jag föreslår således att en särskild utredare tillkallas för att utreda dessa frågor.

Förslag om effektivare styrning och samordning

Utredarens huvuduppgift är att lägga fram förslag till effektivare former för styrning och samordning samt att föreslå de eventuella ändringar av den regionala och lokala skatteförvaltningens nuvarande organisatoriska ställning i länen som kan följa därav. Utredaren skall därvid bl.a. överväga i vad mån det finns behov av skattechefsinstytutet om man stannar för alternativet med en fristående länsskattemyndighet. I det sammanhanget måste också övervägas den lokala skatteförvaltningens ställning i förhållande till länsskattemyndigheten. Utredaren skall också belysa olika möjligheter att förstärka RSV:s ledningsroll inom skatteförvaltningen i såväl materiellt som administrativt avseende.

Frågan om hur man bör organisera skatteförvaltningen på regional och lokal nivå är givetvis beroende av hur man fördelar arbetsuppgifterna mellan olika organ som ingår i förvaltningen. Fördelningen av den fiskala verksamheten mellan olika myndigheter och på olika enheter inom myndigheterna har på senare tid diskuterats i flera olika sammanhang. Synpunkter och förslag i ämnet har framförts av bl.a. kommissionen mot ekonomisk brottslighet (Ju 1982:05) i betänkandet (SOU 1983:75) Företagens uppgiftslämnande för beskattningsändamål och av riksdagens revisorer i deras förslag (1983/84:24) angående vissa åtgärder på beskattnings- och indrivningsområdet. Frågan har också diskuterats i riksdagen med anledning av motioner (se bl.a. SkU 1982/83:30 och BoU 1983/83:26).

Det pågår också utredningsarbete rörande fördelningen av arbetsuppgifterna inom skatteförvaltningen. En särskild utredare (B 1982:06) behandlar sålunda -- i samarbete med skatteförenklingskommittén -- frågan om vilka principer som bör gälla för fördelning av deklaraionsmaterialet och kontrollresurserna mellan regional och lokal nivå. Utredaren skall även lämna förslag om möjliga riktlinjer för att överföra delar av den processförande verksamheten inom taxeringsområdet till lokal nivå. Vidare kommer riksskatteverket inom kort att få regeringens uppdrag att utarbeta en översiktlig decentraliseringsplan. Uppdraget skall redovisas till regeringen före utgången av december 1984.

Den särskilda utredare som jag föreslår skall tillsättas nu, bör överväga de synpunkter som framförts av kommissionen mot ekonomisk brottslighet och riksdagens revisorer. Det finns dock enligt min mening inte anledning att i detta sammanhang ta upp de organisatoriska aspekter rörande kronofogdemyndigheterna som revisorerna har fört fram.

Utredaren bör vidare noga följa det nyss angivna utredningsarbetet rörande fördelningen av arbetsuppgifterna inom skatteförvaltningen. Utredningsarbetet inom ramen för skatteförenklingskommittén kommer sannolikt att ta längre tid i anspråk än den utredning som jag föreslår i detta ärende. Utredaren bör därför samråda med skatteförenklingskommittén och så

långt möjligt utforma sina förslag så att de kan anpassas till kommitténs kommande förslag. Utredaren bör för egen del vara oförhindrad att föreslå sådana omfördelningar av arbetsuppgifterna som behövs för att uppnå en ändamålsenlig organisation i den mån dessa i huvudsak ligger i linje med nuvarande fördelningsprinciper. En utgångspunkt för övervägandena i dessa delar skall dock vara att de nuvarande regionala och lokala enheterna inte skall ändras till antalet eller i fråga om lokalisering.

Utredningsuppdraget har många beröringspunkter med den studie som statskontoret skall bedriva i Norrbottens län. Genomförandet av åtgärder som berör den statliga förvaltningen på länsplanet bör genomföras i ett sammanhang. Utredaren bör därför samråda med statskontoret och från statskontorets studie dra de generella slutsatser som bör gälla för skatteförvaltningen i stort. Det gäller bl.a. frågan om formerna för ledning av en länsskattemyndighet.

Ramar för utredningsarbetet m.m.

Utredningsarbetet skall bedrivas skyndsamt och vara avslutat senast den 1 juli 1985.

För utredaren gäller regeringens direktiv (Dir 1984:5) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagens inriktning.

Utredaren bör vid arbetets påbörjande samt vidare under arbetets gång informera berörda huvudorganisationer och i förekommande fall andra berörda centrala arbetstagarorganisationer med vilka staten har eller brukar ha avtal om löner och andra anställningsvillkor samt bereda dem tillfälle att framföra synpunkter.

Det bör påpekas att en reform enligt de nu angivna riktlinjerna med nödvändighet tar tid att genomföra. Det är därför viktigt att arbetet på att effektivisera skatteförvaltningens organisation inte avstannar i avvaktan på resultatet av det nu föreslagna utredningsarbetet. Vissa åtgärder av mindre ingripande art bör sålunda kunna vidtas under mellantiden. De av mig nyss beskrivna åtgärderna inom ramen för nuvarande myndighetsstruktur kan enligt min mening vara lämpliga som led i en övergångslösning. Jag återkommer till denna fråga i ett senare sammanhang.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för finansdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda skatteförvaltningens organisation och styrfunktioner,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Prop. 1985/86: 55

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta sjunde huvudtitelns kommittéanslag.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

RIKSSKATTEVERKET

PM

Organisationssektionen

1985-04-29

ADMINISTRATIONEN I EN FRISTÅENDE LÄNSSKATTEMYNDIGHET;
EN STUDIE I E-LÄN

1 Bakgrund

1.1 Uppdrag

Från skatteförvaltningsutredningen (SFU) har framställts önskemål om att organisationssektionen lämnar synpunkter i fråga om administrationen inom en från länsstyrelsen fristående länsskattemyndighet (LSKM). Den tid som stått till förfogande för arbetet har varit perioden 2 april - 2 maj 1986. Arbetet har begränsats till en kartläggning och beskrivning av normalt förekommande administrativa uppgifter samt en bedömning av hur stora resurser de beräknas kräva. Kontorsservicen berörs kortfattat.

Efter överläggning med SFUs sekretariat har förslaget grundats på en studie av förhållandena inom ett "normallän". Det län som har studerats är Östergötlands län. Härutöver har erfarenheter från RSVs interna administration mm beaktats. De slutsatser som dras beträffande arbets/ansvarsfördelning i administrativa frågor mellan administrativa funktioner och verksamhetsenheter (sakenheter) gäller i första hand E-län, men kan tjäna som en mall även för andra län med jämförbara förutsättningar. Detta gäller i än högre grad för bemanningsberäkningen.

1.2 Personalläget i E-län

Totala antalet anställda vid länsstyrelsen (LST) är ca 550 inkl lokalvårdsorganisationen. Av dessa arbetar ca 220 eller 40 % vid skatteavdelningen. Vid de fyra lokala skattemyndigheterna (LSM) i länet arbetar ca 215 personer. Skatteavdelningen och LSM utgör tillsammans m a o mer än hälften av antalet anställda. En närmare redovisning av personalen med fördelning på enheter ges i bilaga 1.

1.3 Allmänna synpunkter på administrativa frågor

Norrbottnenprojektet föreslår en centralisering av länsförvaltningens administration till regionala förvaltningskontor. Basen för dessa är nuvarande administrativa enheten vid LST.

Att samla administrationen på ett ställe i länet kan givetvis i en del avseenden ge stordriftsfördelar och bättre utnyttjande av resurserna genom specialisering. Det kan vidare antas vara förenat med en del problem att skapa bärkraftiga administrativa funktioner för de allra minsta LSKM.

I E-län består dock skatteförvaltningen av 450 personer och torde vara stor nog att ha egen administration som är ett medel för att leda och samordna verksamheten (sakområdet). Redan idag utförs uppgifter i vad avser ekonomi och personal på skatteavdelningen, både för egen och LSMs verksamhet. Exempelvis bereds tjänstetillsättningarna i betydande omfattning på skattechefens kansli och sakenheterna. Skattechefen är dessutom beslutande i flertalet tillsättningar inom skatteadministrationen.

1.4 Sammanfattning av förslaget

Organisationssektionen har utifrån en studie i Östergötlands län gjort en studie av de administrativa uppgifterna inom en länsskattemyndighet i ett normalstort län.

De administrativa områden som redovisas är ekonomiadministration, personaladministration och kontorsservice. Intendenturfrågor behandlas inte separat utan ingår i ekonomiadministrationen resp kontorsservicen i tillämpliga delar.

Följande redovisning innefattar även en bedömning av resursbehovet för de administrativa uppgifterna.

Ekonomiadministrationen	Årsarbetskraft
- planering, internbudget, anslagsframställning o d	1
- redovisning, (bokslut, in- och utbetalningar, reseräkningar, fakturahantering o d)	3
- upphandling, ek utredningar, expediti- och skrivgöromål	0,5
	4,5

Personaladministrationen	Årsarbetskraft
- personalplanering, personalrörlighet, personalutveckling, personalsociala frågor mm	1
- lönearbete	$\frac{2}{3}$
Kontorsservice (LSKM)	1
Summa	8,5

Beräkningen visar ett sammanlagt behov av 8,5 årsarbetskrafter för att administrera skatteförvaltningen i E-län. I beräkningen innefattas 1 årsarbetskraft för ledning av de administrativa funktionerna inom LSKM. Behovet torde kunna täckas dels med utgångspunkt i de administrativa resurser som idag finns inom skatteavdelningen och dels genom en överföring av resurser från LSTs administrativa enhet, motsvarande den insats som idag avsatts för skatteförvaltningen. Skulle inte detta kunna genomföras fullt ut, bör en omfördelning och omprioritering av uppgifter inom verksamhetsområdet kunna ske utan att annan verksamhet blir eftersatt i väsentlig mån.

2. Ekonomiadministrationen

2.1 Inledning

Bemanningen av den blivande ekonomiadministrativa funktionen i de nya länsskattemyndigheterna är beroende av en rad faktorer. Naturligtvis är myndighetens storlek, transaktionsvolymer, etc av betydelse och därför måste en slutlig beräkning göras för varje enskild myndighet. Av betydelse är också i vilken form man väljer att organisera ekonomiarbetet, t ex om viss del av arbetet skall ligga kvar på LST eller på ett nybildat förvaltningskontor.

I det fortsatta resonemanget måste man bestämma sig för ett önskvärt alternativ. Framställningen bygger därför på att varje länsskattemyndighet bemannas för att vara ekonomiadministrativt självförsörjande och att ekonomiadministrationen omfattar länsskattemyndigheten och de lokala skattemyndigheterna. (Här bortses från de resurser som krävs initialt för att åstadkomma detta i form av TEMOS- införande m m).

I ekonomiadministrationen ingår funktioner för

Verksamhetsplanering
Budgetering
Ekonomisk uppföljning/kalkylering
Underlag till anslagsframställning
Redovisning/Bokslut
Kassa
Reseräkningar
Upphandling/avtal
Övrigt

De arbetsuppgifter som ryms under respektive funktion preciseras närmare nedan.

2.2. Styrande regler

Verksamheten inom EA-området styrs i stor utsträckning av särskilda lagar och regler och kräver därför särskild kompetens.

Följande bestämmelser kan nämnas:

- myndighetsinstruktioner etc
- budgethandboken
- regeringens årliga anvisningar för myndigheternas anslagsframställningar
- förordningen med föreskrifter om statliga myndigheters bokföring (SBF) samt RRVs anvisningar
- föreskrifter för redovisningar i redovisningsgrupp (FRG)
- system S anvisningar från RRV
- upphandlingsförordningen
- allmänt reseavtal (ARA)
- utlandsresereglementet (Urr)
- samt ett 90-tal andra författningar som finns samlade i RRVs skrift EA, Ekonomiadministrativa bestämmelser för statlig verksamhet.

2.3 Bemanningförutsättningar

För att göra en mer exakt bemanningsberäkning måste arbetsförhållandena vid resp länsstyrelse studeras, dels med avseende på hela ekonomiadministrationen, dels med avseende på vad som är hänförligt till skatteadministrationen. För verksamheten utanför skattesidan administrerar ekonomifunktionen en rad specialanslag, varav somliga är unika för vissa län. Å andra sidan belastas skattesidan av bestyret med uppbördsredovisningen i system S. Arbetsuppgifternas fördelning mellan administrativa enheten och uppbördsenheten kan emellertid även här skilja sig mellan länen.

Av dessa anledningar kan en exakt bemanningsberäkning inte grunda sig på en ren proportionering av den befintliga ekonomipersonalen med utgångspunkt i antalet anställda vid resp avdelning inom länsstyrelsen. I stora drag bör dock andelen

ekonomiadministrativa resurser för skattesidan vara ungefär densamma i varje län. För att bestämma denna andel måste arbetsvolymerna beräknas för nedanstående funktioner i den nya länsskattemyndighetens EA-funktion. Vissa av uppgifterna kan kvantifieras i antal såsom granskade reseräkningar, kontanta utbetalningar, utbetalningar med L-anvisning och check, antal hanterade fakturor, antal övriga verifikationer etc. Resursåtgången för exempelvis planering och uppföljning får bestämmas erfarenhetsmässigt, med utgångspunkt i ambitionsnivån eller på annat sätt.

I detta sammanhang kan också noteras att en viss grundbemannning alltid är nödvändig för vissa funktioner och att reserver måste alltid finnas för semestrar och sjukdom då vissa delar av EA-arbetet inte får bli liggande.

Av statskontorets utredning rörande en fristående skatteförvaltning i Norrbottens län framgår att länsstyrelsen där disponerar 9 personer eller 7,7 årsarbetskrafter för sin EA-funktion. I rapporten anförs att av dessa resurser används 1,3 årsarbetskrafter för kameral service åt skatteförvaltningen och 0,6 årsarbetskraft för anslagsframställning, budgetering, bokslutsarbete och redovisning med avseende på skatteförvaltningen, sammanlagt knappt 2 årsarbetskrafter. I rapporten anförs också att om arbetet skall föras över till LSKM behövs ytterligare ca 0,5 års-arbetskrafter.

En tänkt EA-funktion vid LSKM i E-län skulle komma att betjäna en organisation på ca 450 anställda, varav ca hälften i fögderiorganisationen. Den befintliga EA-funktionen i detta län sysselsätter 11 personer och betjänar en organisation på totalt ungefär 760 anställda + KFM.

2.4 Ekonomiarbetets omfattning

2.4.1 Förslag till utgiftsstat (anslagsframställning)

EA-funktionen kommer att ha den sammanhållande uppgiften när det gäller att ta fram LSKMs förslag till utgiftsstat för LSKM och LSM. Detta innebär att man har kontakter med RSV, gör tidplan, utarbetar eventuella interna anvisningar, tar in och sammanställer underlag från enheter/LSM, upprättar förslag till utgiftsstat inkl text och tabeller, informerar och sköter MBL-verksamheten.

2.4.2 Verksamhetsplanering och internbudget

I verksamhetsplanerings- och internbudgetarbetet som i stort sker integrerat med framtagningen av förslag till utgiftsstat ingår att beakta RSVs utgångspunkter för planering, budgetpropositionen och regleringsbrev, tidsplanera arbetet och upprätta interna anvisningar med riktlinjer för arbetet, föra budgetdiskussioner med enheterna, ta in och sammanställa enheternas budgetförslag och verksamhetsplaner och upprätta förslag till internbudget.

Arbetet med verksamhetsplanering, internbudget och upprättandet av förslag till utgiftsstat pågår i princip från januari. När det gäller anslagsframställningsärenden kan sådana förekomma under löpande år.

2.4.3 Ekonomisk uppföljning

Inom EA-funktionen kommer att finnas ett övergripande ansvar för att inte anvisade medel överskrids och att internbudgeten håller. För att fullgöra denna uppgift måste EA-funktionen se till att budgeten upprättas i termer som går att följa upp och att redovisningssystem, utdatorapporter och kontoplaner är anpassade till detta (RSV kommer troligen att upprätta normalkontoplaner).

Uppföljningen sker genom rapporter från redovisningssystemet, men också genom att följa bemanningsutvecklingen och beslut om anskaffningar etc.

För att möjliggöra korrigeringar i en ogynnsam kostnadsutveckling måste utfallsrapporter etc kompletteras med budgetprognoser.

I arbetet ingår att distribuera utfallsmaterial och prognoser samt att förklara innebörden av dem. I arbetet kan också ingå att lämna förslag till åtgärder.

2.4.5 Redovisning/Bokslut

Huvuddelen av redovisningsarbetet är förlagt till EA-funktionen. Dataregistreringen av bokföringsmaterialet sker dock på dataenheten. Vissa -- för grupper av myndigheter gemensamma -- uppgifter utförs av redovisningscentralen (RC). RC kan också efter överenskommelse med resp myndighet lämna annan ekonomiadministrativ service. LSKM kommer att sköta redovisningsarbetet även för LSM.

Det kan tänkas att LSKM upprättar bokslut för LSKM och LSM. Dessa sammanställs sedan hos RSV. Arbetet förbereds normalt under våren och särskild utbildning/information lämnas från RC. Boksluten skall vara klara i början av september. Myndighetsboksluten, som är omfattande, utgörs av följande delar:

1. Balansräkning
2. Anslagsredovisning
3. Ekonomisk verksamhetsredovisning
4. Förteckning över inkomstrester
5. Förteckning över utgiftsrester
6. Förteckning över utestående förskott
7. Förteckning över övriga tillgångar och skulder
8. Förteckning över tillkommande fordringar och skulder
9. Inventeringsförordnande
10. Inventeringsprotokoll
11. Avstämningsdokument för L-konto och kontantkassa
12. Utskrift av myndighetsregistret

13. Externkontolista, myndighet
14. Bokföring, myndighet, budgetår
15. Kompletteringsblankett
16. Dispositionstablå -1
17. Kontoförteckning (KR 1)
18. Resultatlista

En stor del av detta material måste tas fram manuellt.

Redovisningsrutinerna omfattar många moment. Arbetets omfattning påverkas emellertid också av bokföringsmaterialets omfattning (volymer) och komplexitet. Länsstyrelsen administrerar i dag ett stort antal anslag för olika ändamål. Förutom de egna förvaltningskostnaderna får EA-funktionen ta hand om utbetalningen av ett antal bidrag, redovisning av donationsfonder och deponerade medel, lönegarantiärenden och andra fondärenden såsom jaktvårdsfonden och viltskadefonden. Länsstyrelsen förskotterar också medel för andra myndigheters räkning. Hanteringen av postförskott för utdrag ur handelsregistret är en annan typ av betungande arbete som inte kommer att drabba LSKM i samma omfattning. För LSKMs del kommer administrationen att omfatta nuvarande förvaltningskostnadsanslag för skatteavdelningarna och LSM (t ex löner, resor, lokaler, expenser), det nuvarande RSV/LST anslaget för utbildning, kostnaderna för årlig taxering (arvodena till taxeringstjänstemän etc) och medel för skatteutjämningsbidrag till kommuner. Till detta kommer hanteringar av vissa inkomster, såsom inkomster från serviceuppdrag vid dataenheterna samt det bestyr med skatteuppbörden som i dag sker på LSTs administrativa enhet och som omfattar

- uppbörd av direkt skatt och arbetsgivaravgifter
- uppbörd av mervärdeskatt
- utbetalning av kommunalskatt
- utbetalning av församlingsskatt och avräkning med kyrkofonden.

En första förutsättning för att redovisningen skall fungera är att redovisningsregler och principer följs och att redovisningssystemet underhålls. Således måste kontoregister underhållas och uppkomna fel rättas. Konton och rapportbeställningar måste anpassas varefter behov uppkommer. Likaså måste exempelvis förteckningar över vem som äger rätt att teckna utbetalningsbesked, attest av fakturor etc hållas aktuella.

I princip kan den kamerala verksamheten grupperas i följande tre grupper

- utbetalningar
- inbetalningar
- omföringar

Dessa genererar sedan olika aktiviteter.

Omföringarna karaktäriseras av att de resulterar i en bokföringstransaktion utan att medföra någon in- eller utbetalning.

Utbetalningar kan grunda sig på t ex fakturor för inköp, arvoden, räkningar, reseräkningar, löner etc. Betalningen kan ske i förskott eller efterskott.

In- och utbetalningar kan ske på olika sätt, vilka vart och ett medför olika rutiner

- kontant
- Över postgiro
- med L-anvisning
- med statsverk check
- via likvidsrutinen
- Över bankgiro (endast inbetalning)
- med affärsbanks check (endast inbetalning)

Utbetalningen av löner sker i särskild ordning via SLÖR-systemet. För arvoden finns särskilda rutiner.

För att belysa de vanligaste arbetsmomenten vid EA-funktionen beskrivs nedan hanteringen av en faktura som normalt genererar följande arbete vid utbetalning via postgiro:

- fakturan ankomststämplas
- registreras och sänds ut för attest
- återkommer attesterad och/ev delvis konterad
- siffergranskas och konteras
- kopieras om så erfordras
- utbetalningsbesked tecknas av behörig person
- sammanförs med övrigt verifikationsmaterial och verifikationsnumreras
- reversal upprättas
- materialet distribueras för stansning hos dataenheten

Från registrering går materialet vidare för maskinell bokföring och utbetalning.

Den åsatta konteringsbilden genererar en viss bokföring på olika konton. Denna bokföring visar sig i ett antal redovisningsrapporter och utdatalistor. Dessa måste kontrolleras och eventuella fel rättas. Vissa rapporter distribueras till de olika enheterna andra arkiveras. Utbetalningen genererar rörelse på postgirokottot. Kontoutdrag kommer från postgirot. Postgirokottot måste stämmas av och eventuella felaktigheter rättas, ofta i samråd med postgirot. Bokförda verifikationer återkommer från registreringen och arkiveras enligt särskilda rutiner. Det kan i detta sammanhang noteras att även inkomster genereras av fakturor, t ex fakturor som LSKM utställer för serviceuppdrag vid dataenheterna. Resurser för fakturautskriften måste därför finnas vid EA-funktionen.

Vissa in- och utbetalningar görs kontant. Detta innebär att myndigheten måste ha en kontantkassa. Denna skall normalt innehålla ett begränsat belopp och måste därför återfyllas då och då. En särskild person ansvarar för kontantkassan och stämmer av denna. L-anvisningar och statsverkscheckar är andra värdehandlingar för vilka särskilda avstämningar görs och för vilkas förvaltning gäller särskilda regler. För en myndighets kassakontor gäller vissa expeditionstider. Bland förekommande kontanta utbetalningar eller utbetalningar med L-anvisning kan nämnas reseförskott och brådslande utbetalningar.

2.4.6 Skatteuppbörden

Bokföringen av skatteuppbörden sker i två parallella system. Dels i AFB-systemets uppbördsdel, dels i system S. In- och utbetalningar av uppbördsmedel registreras fortlöpande i båda systemen. Systemen avstäms månadsvis, som en viktig del i kontrollen av att redovisningen är riktig.

För hantering av in- och utbetalningar disponerar länsstyrelserna flera postgirokonton.

Uppbördsredovisningen innehåller arbetsmoment som antingen kan utföras av EA-funktionen eller uppbördsenheten. Hanteringen kan därför variera något mellan länsstyrelserna. Huvuduppdelningen är dock att EA-funktionen ansvarar för redovisningen i system S och avstämningar av postgirokontona (det senare sker dagligen) och uppbördsenheten för redovisningen i AFB-systemet.

I korthet fungerar uppbördsredovisningen av direkt skatt så att länsstyrelsen dagligen erhåller kontoutdrag från de tre skattepostgirokontona över dagens samlade inbetalningar. Dessa överlämnas först till uppbördsenheten för registrering i uppbördssystemet. Därefter bokförs de i system S på ett "uppsamlingskonto" under löpande månad. (Undantag gäller artistskatt och bevillningsavgifter.)

Varje enskild inbetalning registreras samtidigt i uppbörds-systemet. I regel kan dessa omedelbart tillgodoföras inbetalaren. Man säger då att medlen "krediteras". Alla krediterade medel skall månatligen omföras från "uppsamlingskontot" i system S och fördelas på inkomstitlar i riksredovisningen. Detta görs med hjälp av en lista som framställs ur uppbörds-systemet, benämnd månadsrapport.

Inbetalningar som inte kan identifieras registreras i ett särskilt "balansregister" i uppbördssystemet. Balansregistret och "uppsamlingskontot" i system S avstäms mot varandra med hänsyn till vad som omförts enligt månadsrapporten.

Återbetalningar av skatt görs också löpande under året. Det kan göras t ex p g a omräkning, förtida utbetalning av ö-skatt eller i december då den stora utbetalningen av ö-skatt

äger rum. Besluten om utbetalning fattas av uppbördsenheten. Besluten listas genom uppbördssystemet. Listorna utgör verifikation till den utbetalning som görs i system S av EA-funktionen. Utbetalning i system S kan ske på två sätt; som en normal utbetalning eller via det särskilda postgirokontot för brådskande utbetalningar (s k snabbpostgirot). I det förra fallet fylls ett bokföringsunderlag/stansunderlag i för varje betalningsmottagare. I det senare fallet måste utbetalningskort och postgirolista skrivas ut rörande varje betalningsmottagare medan endast ett bokföringsunderlag behöver fyllas i för alla utbetalningar som görs samtidigt.

Vid mängdutbetalningar framställs magnetband som sänds till posten. Särskilda och mer omfattande rutiner finns för utbetalningar till utlandet.

Även när det gäller MOMS-systemet är EA-funktionens roll att sköta bokföring av in- och utbetalningar och att göra avstämningar. För EA-funktionen påminner rutinerna om de för den direkta skatten.

2.4.7 Reseräkningar

Granskningen av reseräkningar är en uppgift som ligger på EA-funktionen. Arbetet styrs av de tämligen omfattande reglerna i ARA (allmänt reseavtal) och Urr (utlandsresereglementet). Runt reseräkningshanteringen förs normalt viss statistik, bl a för att bevaka ersättningsgränser för bilersättning m m. Regelverket på detta område är omfattande och i vissa stycken svårtolkat. Ofta kompletteras de generella reglerna med lokalt anpassade sådana. Detta innebär att reseräkningsgranskaren/funktionen belastas med en relativt omfattande rådgivningsverksamhet. Till reseverksamheten hör också administrationen av eventuella rabattkort, 100-biljetter, rabattavtal med SJ och billeasingföretag. Reseräkningsfunktionen upplyser också i vissa fall om lämplig hotellstandard etc. 3-4000 reseräkningar per år kan betraktas som ett normalt pensum för en person om även mer komplicerade reseförhållanden förekommer, t ex utlandsresor och omstationeringsstånd.

2.4.8 Upphandlingar och avtal

Den nya länsskattemyndigheten kommer med all sannolikhet att få visst administrativt stöd från den nuvarande länsadministrationen, där sådan samordning är rationell. Det gäller exempelvis lokalvård, telefonväxel, reprografi och viss kontorservice. Inköp och anskaffningar (leasing etc) av mer omfattande utrustning och arbetsredskap behöver dock handläggas inom den egna myndigheten. Som exempel kan nämnas utvärdering och anskaffning av kopieringsmaskiner, ordbehandlingsmaskiner och kontordatorer eller tillbehör till sådan utrustning. Myndigheten sluter också avtal i olika situationer, t ex när det gäller service av utrustning, leasing av utrustning eller avtal med exempelvis länsstyrelsen om administrativt stöd

etc. Dessa avtal samt överblicken över förekommande centrala avropsavtal bör samlas i EA-funktionen.

2.4.9 Övrigt

Ovan har beskrivits de rent ekonomiadministrativa uppgifter som kommer att falla på EA-funktionen i den nya länsskatte-myndigheten. Härutöver finns vissa allmänna uppgifter för vilka viss resurs också måste reserveras. Dessa kan sammanfattas i följande korta punkter

- arbets- och personalledning inom gruppen
- utbildning och information
- expeditions- och skrivgöromål
- ekonomiska utredningar

2.5 Den befintliga bemanningen av EA-funktionen i E-län

Den EA-funktion som fn betjänar hela länsstyrelsen i E-län sysselsätter 11 personer eller 9,4 arbetskrafter. Arbetsuppgifterna fördelar sig i grova drag enligt följande

Antal	Tj.grad	Uppgifter
1 chef	100 %	Anslagsframställning, budget
1 handläggare	100 %	Arbetsledning, utbildning, utbetalningsbesked, anslagsuppföljning för LST
1 handläggare	100 %	Anslagsuppföljning LSM, KFM registervård, prognoser till RSV
1 handläggare	50 %	Lönegarantiärenden*
1 övrig	100 %	Lönegarantiärenden*
1 övrig	100 %	Bank-, fond- och nedsättningsärenden*, förskottskrav, arvoden för ej anställda (taxeringsarvoden m m) sammanställning av verifikationsmaterial, reversal
1 övrig	80 %	inkomster, snabbutbetalningar
1 övrig	50 %	kommunal- och församlings-skatt, reserv
1 övrig	80 %	Utgifter, konteringar, uppföljning, förskott krav

1 övrig	80 %	kassa, reseräkningar
1 övrig	100 %	Postförskott, stämpelbeläggning* Expeditionsöromål

11 anställda 9,4 årsarbetskrafter

* Uppgifterna berör inte till någon del skatteförvaltningen

Vissa uppgifter av ekonomisk karaktär utförs vid servicefunktionen, varför resurser för dessa inte ingår ovan. Detta gäller viss hantering av leverantörsfakturor och skrivöromål. Dessutom utförs vissa delar av planeringsarbetet för skatteförvaltningen inom skattechefens kansli.

2.6 Sammanfattning och bemanningsöverblick för LSKM i E-län

Med utgångspunkt i ovanstående beskrivning av det ekonomiska administrativa arbetet vid en länsskattemyndighet kan följande konkreta funktioner ställas upp till ledning för en bemanningsberäkning. Eftersom några exakta volymuppgifter inte kunnat tas fram på den korta tid som stått till förfogande bygger resursberäkningen på en allmän uppskattning gjord på erfarenhetsgrund. Resursberäkningen avser att spegla det totala resursbehovet (inkl det som f n finns för planering etc i skattechefens kansli) för en LSKM av E-läns storlek.

Antal års arbetskrafter	Funktion
1,0	<u>Ledning och planering</u>
	<ul style="list-style-type: none"> - verksamhetsplanering - internbudget - anslagsframställning - budgetuppföljning - budgetprognoser - utbildning och info i planeringsfrågor
0,75	<u>Redovisning</u>
	<ul style="list-style-type: none"> - bokslut - arbetsledning - underhåll av redovisningssystemet <ul style="list-style-type: none"> o kontoplan och redovisningsstruktur o bokföringsrutiner o kontouppläggning o övergripande ansvar för redovisningens riktighet - utbetalnings- och omföringsbesked - utbildning och info i redovisningsfrågor
1,5	<ul style="list-style-type: none"> - in- och utbetalningar, förskott <ul style="list-style-type: none"> o kassa, L-konto, checkar o iordningställande av verifikationer (verifikationsnumrering och reversal) o kontering o kontroll av utdata från redovisningen, felrättning o avstämning av postgirokonton o avstämning av kontantkassa och L-konto o telefonförfrågningar o bevaka utestående förskott
0,5	<ul style="list-style-type: none"> - granskning av reseräkningar (1500/år) <ul style="list-style-type: none"> o tolkning av ARA och Urr o föra viss resestatistik o rådgivning och rabattservice
0,25	<ul style="list-style-type: none"> - fakturahantering (leverantörsfakturor m m) <ul style="list-style-type: none"> o ankomsregistrering o ombesörja utsändning för attest o siffergranskning
0,25	<u>Expedition och skrivgöromål</u>
	<ul style="list-style-type: none"> - fakturautskrifter och andra skrivgöromål rörande exempelvis planeringsarbetet - arkivering av räkenskapsmaterial (verifikationer och utdatalistor) - distribution av utfallsrapporter
0,25	<u>Övrigt</u>
	<ul style="list-style-type: none"> - upphandling/avtal

- ekonomiska utredningar

4,5 En sammanfattande uppskattning visar ett personalbehov av circa 4,5 årsarbetskrafter.

3. Personaladministration

3.1 Inledning

Personaladministrationen (PA) kan definieras som alla de insatser som görs i en organisation för att planera, genomföra och följa upp personalarbetet. I offentlig verksamhet kan PA delas upp i följande huvudområden

- A. Planering; åtgärder för att täcka in ett beräknat personalbehov, såväl till antal som kompetens; samordning av personalfrågorna med verksamhetsplanering; åtgärder för att utveckla de anställda m m.
- B. Åtgärder; tjänstetillsättning, omplacering och avveckling av personal (personalrörlighet), personalsocial verksamhet, personalutveckling (introduktion och utbildning), förhandlingar om löner (L-ATF) och medbestämmande (MBL och MBA-S).
- C. Normering; tolkning och tillämpning av lagar och avtal på personalområdet samt att fastställa rekryterings- och lönepolitik m m.
- D. Löneadministration; TTK-placering, personalregistrering, personalstatistik, personal- och bemanningsförteckningar, matrikelföring etc.

PA är emellertid inte en verksamhet i sig utan ett medel för att leda och ge stöd till den verksamhet som är myndighetens ansvarsområde (sakområdet). Syftet är att ge verksamheten förutsättningar för att fungera effektivt och lösa problem.

Utgångspunkten för modernt synsätt på PA är

- att ansvaret för underställd personal ingår odelat i verksamhetsansvaret för varje chef på varje nivå
- att personalfrågorna bereds och beslutas så nära berörd verksamhet som möjligt
- att kraven på en enhetlig tillämpning av lagar, avtal och policies på personalområdet inom skatteadministrationen, skall komma in som en naturligt del i beredningen av personalfrågorna.

En organisationslösning efter dessa linjer innebär en strävan att föra ut det löpande personalarbetet till verksamhetsenheterna (sakenheterna) med ett klart ansvar för resp linjechef d v s decentralisering. Som stöd till linjechefen i dennes

personalarbete behövs en specialistfunktion (personalfunktion), som skall lämna råd och information om tillämpning av lagar, avtal och policier samt lämna metodstöd och service inom PA-området i övrigt.

I direktiven till skatteförvaltningsutredningen har starkt framhållits behovet av en kraftfull ledning och samordning av skatteadministrationen i landet. Verksamheten skall bedrivas i koncernliknande former med ansvar fördelat centralt, regionalt och lokalt och förvaltningen skall uppträda enhetligt i viktiga frågor. Löne- och rekryteringspolitik är styrmedel för koncernledningen d v s riksskatteverket i detta avseende och i nästa led för LSKM.

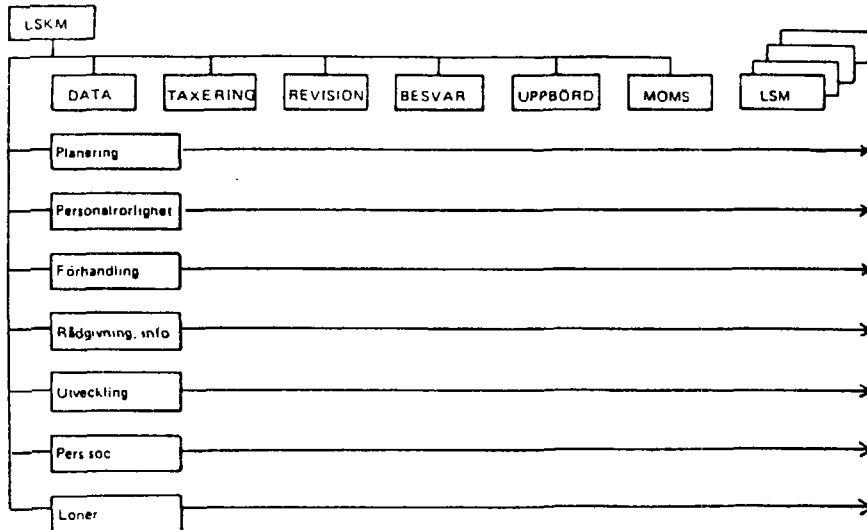
Med PA som en integrerad del av verksamheten (skatteadministrationen) och ett instrument för ledning av denna genom riktlinjer (personalpolitik) inom viktiga områden, blir slutsatsen den att på länsnivå behöver LSKM egna PA-resurser. Dessa inriktas dels för LSKMs egen verksamhet, dels för länets LSM i allmänhet och särskilt för de LSM som saknar egna administrativa resurser. Till de LSM i länet som har egen administrativ enhet och som själva sköter största delen av beredningen av personalfrågorna (bl a tjänstetillsättningar), kommer stödet att i första hand gälla tolkning och tillämpning av den arbetsrättsliga lagstiftningen, avtalen och personalpolitiken för skatteadministrationen. På detta sätt kommer ansvaret för den övergripande personalplaneringen i länet att samlas under den som samtidigt har det övergripande ansvaret för skatteadministrtionen i länet, nämligen chefen för LSKM.

När det sedan gäller löneadministrationen kan man resonera på något olika sätt. Lönearbetet är både ett rent tekniskt arbete i förhållande till SLÖR-rutiner men innehåller också normativa delar i form av tolkning och tillämpning av löne- och anställningsvillkor. Ansvaret kan sägas vara delat med sakenheterna som i allmänhet fattar beslut om ledigheter enligt lag och avtal. Lönefunktionen gör sedan en formaliagranskning och beslutar t ex om vilket avdrag som skall göras.

Sannolikt är det lönefunktionen som har mest kontakt med de anställda och genom detta får en god personkännedom som är till nytta även inom andra PA-områden. Många problem upptäcks och åtgärder initieras genom att den lön som betalats ut ifrågasätts. Flera andra PA-områden som personalrörlighet, disciplinärenden och förhandlingsverksamheten överhuvudtaget, är lönepåverkande eller har starka samband med lönearbetet. Därför är det viktigt att lönefunktionen och övriga PA-funktioner finns nära varandra och knyts till verksamheten. Trots eventuella stordriftsfördelar överväger fördelarna med att skatteadministrationens lönearbete sköts av LSKM med personalredogörare på LSM.

3.2 Personalfunktion på LSKM

Mot den bakgrund som tidigare anförts finns skäl att inrätta en personalfunktion på LSKM. Dess arbetsområde och arbetssätt framgår av nedanstående bild. I detta sammanhang tas inte ställning till hur personalfunktionen organisatoriskt skall inplaceras i LSKM.



För att göra en bemanningsbedömning måste arbets/ansvarsfördelningen mellan personalfunktionen och sakenheten översiktligt beskrivas.

Personalplanering

Personalfunktionen arbetar fram underlag för sakenheternas planering som framförallt bör inriktas på kompetensplanering utifrån verksamhetens utveckling och ersättningsplanering för ledningsuppgifter på olika nivåer.

Personalrörlighet

LSKMs sakenheter arbetar fram arbetskravsanalyser. Personalfunktionen sköter sedan ledigförklarande, registrerar ansökningarna, upprättar meritsammanställningar och prövar löneplaceringen. Urvalsarbetet (intervjuer o s v) sker sedan i princip på sakenheten som lämnar förord. Förhandlings- och samrådsverksamheten sköts sedan av personalfunktionen tillsammans med övrig formaliahandling. Beredningen av LSMs tillsättningar sker huvudsakligen på LSM med stöd från perso-

nalfunktionen vid behov. Fögderichefen bör medverka i beslutsprocessen.

Vid bottenrekrytering av handläggare tar personalfunktionen en mer aktiv del i urvalsarbetet.

Rådgivning och information

Personalfunktionen lämnar råd och anvisningar om tillämpning av lagar och avtal. Disciplinfrågor och i synnerhet uppsägning och avsked skall beredas av personalfunktionen. Detsamma gäller besvär över tjänstetillsättningar.

Förhandlingar

Personalfunktionen svarar för genomförandet av L-ATF förhandlingar och tecknar kollektivavtal om medbestämmande (MBA-S). I övrigt sker MBL-förhandlingar i anslutning till beslutsnivån, d v s i huvudsak på resp sakenhet.

Personalsociala frågor

I första hand sker denna verksamhet genom kontakter med Statshälsan. Personalfunktionen har en rådgivande roll t ex vid omplaceringar.

Personalutveckling

Personalfunktionen administrerar och samordnar utbildningsverksamheten.

Löneadministration

Personalfunktionen svara för personalregistrering, inrapportering och avstämning i SLÖR, matrikelföring m m. Sakenheter-
na har personalredogörare.

3.3 Bemanningsöverväganden

Tiden har inte medgivit någon djupare kartläggning och analys av arbetsmängder för enskilda arbetsuppgifter eller arbetsmoment. Som bemanningsgrund har använts antalet anställda enligt anslagsframställningen (AF) 85/86. Dessutom har angivits antalet anställda omräknat i heltid, d v s årsarbetskrafter, för att bli en uppfattning om storleksordningen på partiella deltider och annat. En proportionell fördelning av nuvarande administrativa resurser på LSTs administrativa enhet med hänsyn till skatteförvaltningens andel av antalet anställda, torde ge alltför stor osäkerhet. Dimensioneringen har därför gjorts som en erfarenhetsmässig uppskattning av resursåtgång inom PAs huvudområden med utgångspunkt från antalet anställda och antalet tillsättningar.

Vid resursbedömningen har följande förutsättningar och faktorer innefattats

- att skatteadministrationen har en lokal organisation med geografiskt utspridda, självständiga myndigheter (LSM) som arbetar under eget myndighetsansvar och som fattar beslut i bl a vissa tillsättningar. Detta betyder att beredning och beslut till stor del sker ute på resp LSM, vilket minskar arbetsinsatsen på LSKM, d v s den rent handläggande insatsen

- att samma arbetsgivarbegrepp tillämpas betr LSKM i förhållande till LSM som idag gäller LST mot LSM, vilket påverkar ansvaret för genomförande av L-ATF, bevakning av företrädesrätt enligt lagen om anställningsskydd, för arbetsmiljö enligt AML och AMLA m m

- att skatteadministrationen har en relativt homogen personalsammansättning och inte många typer av personalkategorier med olika avtal och specialbestämmelser. Detta innebär ett mer enhetligt PA-regelverk och inte så stor spännvidd i hanteringen.

Antalet anställda och antalet årsarbetskrafter utom sk ungdomslag och beredskapsarbetare i E-län enligt AF 85/86 (avrundat) framgår av nedanstående tabell. (procent av totala summan)

Antal	LSM			Total
	Skatteavdelningen	Norrköping + Linköping	Motala + Mjölby	
Anställda	215 (50 %)	158 (37 %)	57 (13 %)	430
Årsarbetare	184 (49 %)	142 (38 %)	48 (13 %)	374

Vid bedömningen av resursåtgång för personalrörlighet används antalet tjänstetillsättningar under 1984. Siffrorna gäller de tillsättningar i vilka LST har fattat beslut. Till detta kommer ett antal tillsättningar där LSM har beslutanderätten.

För skatteavdelningen var antalet tillsättningar under 1984 38 st varav 11 avsåg "rekryteringstjänster". Antalet tillsättningar på LSM var 35 st. Totalt för skatteadministrationen var antalet 73 vilket med en "normaltid" av 210 arbetsdagar per heltidsanställd och år ger ungefär en tillsättning var tredje arbetsdag.

I ungefär hälften av tillsättningarna d v s dem som avser LSKMs egen verksamhet, bereder personalfunktionen ärendet genom ledigförklarande, meritsammanställning och samråds- och förhandlingsverksamheten. Mot LSM arbetar personalfunktionen mer i "konsultroll". I tillsättningar av tjänster i handläggarkarriären tar personalfunktionen en mer aktiv del i urvalsarbete, intervjuer, personbedömning o s v.

Sammantaget för personalrörlighet med omplacerings- och avvecklingsfrågor uppskattas resursbehovet till 0.5 årsarbetskrafter.

För personalplanerings- och förhandlingsverksamheten uppskattas resursätgången till ca 0.25 årsarbetskrafter. Till detta kommer också uppgifter av policykaraktär och samordning med övriga administrativa uppgifter framförallt ekonomisidan. Det är då fråga om uppgifter som lämpligen läggs på en chefs-tjänst för samtliga administrativa funktioner.

För rådgivning och information i PA-frågor, personalsociala frågor samt för personalutveckling beräknas resurserna till ca 0.25 årsarbetskrafter.

Vid bedömningen har tagits hänsyn till att LSM i länet har uppgivit att man för PA i mycket vid bemärkelse använder i storleksordningen 3 årsarbetskrafter. I detta ligger emellertid också personalrapportering och en del andra administrativa uppgifter som gäller sk varje-dags-planering och som i allmänhet inte brukar räknas till PA-uppgifter. I alla händelser kommer LSKMs personalfunktion att avlastas många löpande frågor som kan klaras ute på LSM och får utrymme för mer arbete med personalplanering och utveckling inom PA-området.

För löneadministration brukar man räkna med en bemanningsnorm om 350 anställda per löneassistent. I fallet E-län blir detta rent matematiskt ett behov av 1.3 årsarbetskrafter för skatteadministrationens ca 430 anställda. För att inte göra löneadministrationen alltför sårbar är det dock motiverat att räkna med 2 årsarbetare, vilket ger utrymme för att dessutom stötta övriga PA-uppgifter. Det kan gälla t ex personallörlighet med hjälp i beredningen genom att göra meritsammansställningar samt att arbeta fram underlag för planering och förhandling i form av personalstatistik. På så sätt ges möjlighet till en breddning av personalfunktionens sammantagna kunskap vilket ger bättre service till verksamhetsenheterna.

Under en chef för samtliga administrativa funktioner som leder och planerar arbetet och som redovisats i avsnitt 2.6, får en PA-funktion sammanfattningsvis följande bemanning.

Antal årsarbetskrafter	Funktion
1 kvalificerad handläggare	- personalplanering - personallörlighet - förhandlingar - rådgivning, info - personalutveckling - personalsoc. frågor
2 löneassistenter	- lönearbete - medverkan i allm PA-arbete

4 Kontorsservice

Tidigare i punkt 2.5 har berörts uppgifter som hör till kontorsservice. Det kan finnas skäl att överväga en samordning av exempelvis telefonväxel, distribution, tryckeri och repro, och lokalvård. Lämpligt är att detta görs under nuvarande länsadministration.

Vad som ställer till problem är hur de olika enheterna geografiskt är lokaliserade. I E-län är skatteavdelningens olika enheter utspridda på 5 ställen i Linköping. Just nu syns inga möjligheter till samlokalisering, varför även en LSKM sprids ut på motsvarande sätt. För att klara distribution och viss annan kontorsservice i mindre omfattning, bör till LSKM tillföras 1 årsarbetskraft som vaktmästare.

Bilaga 1

Sammanställning av antal tjänster, antal anställda och antal årsarbetskrafter i E-län i nuläget (AF 85/86)

Myndighet och enhet	Antal tjänster		Antal anställda		Antal årsarbetskrafter	
		%		%		%
<u>Länsstyrelsen</u> (LST)	582	100	546	100	474,6	100
<u>Skatteavdeln.</u>	217	37	215	39	184,3	39
chef+kansli	3		3		2,8	
taxering	48		49		40,2	
revision	50		48		42,9	
besvär		30		30		26,3
moms		36		35		29,5
uppbörd		21		22		19,0
data		29		28		23,6
administrat.		47		41		35,1
allmänna		51		48		40,7
planering		108		97		86,9
övriga		159		145		127,6
Summa	<u>365</u>	63	<u>331</u>	61	<u>290,3</u>	61
<u>Lokala skatte- myndigheterna</u>						
Linköping	73		74		64,8	
Mjölby		24,75		25		20,6
Motala		35		32		27,5
Norrköping		89		84		76,5
Summa	<u>221,75</u>		<u>215</u>		<u>189,4</u>	
LST + LSM	803,75	100	761	100	664,0	100
"skatteför- valtningens tot"	438,75	55	430	57	373,7	56

Sammanställning av författningar som skall ändras på grund av utredningens förslag till ny organisation m.m.

Utredningen har redovisat förslag till författningsändringar vad gäller de inom respektive sakområde mest centrala författningarna. Härutöver krävs ändringar i ett stort antal författningar. Ändringarna är huvudsakligen av redaktionell art såsom att ändra orden länsstyrelse, skattechef och taxeringsintendent till länsskattemyndighet. Bilagan innehåller huvuddelen av berörda författningar. Förordningar om tillämpning av dubbelbeskattningsavtal har inte tagits med. Ej heller innehåller bilagan sådana författningar som för att omfatta även länsskattemyndigheten behöver kompletteras, exempelvis avskrivningskungörelsen (1965:921) och bilagan till delgivningsförordningen (1979:101).

-
1. Lagen (1908:128) om bevillningsavgifter för särskilda förmåner och rättigheter
 2. Lagen (1933:395) om ersättningsskatt
 3. Lagen (1941:416) om arvsskatt och gåvoskatt
 4. Lagen (1951:442) om förhandsbesked i taxeringsfrågor
 5. Lagen (1951:763) om beräkning av statlig inkomstskatt för ackumulerad inkomst
 6. Lagen (1954:40) om särskild fartygsfond
 7. Lagen (1958:295) om sjömansskatt
 8. Lagen (1958:575) om avskrivning å vissa oljelagringsanläggningar m.m.
 9. Lagen (1960:63) om förlustavdrag
 10. Lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan myndighets utdebitering av skatt m.m.
 11. Lagen (1967:96) om särskild nyanskaffningsfond
 12. Lagen (1967:531) om tryggnad av pensionsutfästelse m.m.
 13. Lagen (1967:752) om avdrag vid inkomsttaxeringen för avsättning till fond för återanskaffning av fastighet
 14. Lagen (1969:738) om rätt att vid inkomsttaxering erhålla avdrag för belopp som tillförts Stiftelsen Petroleuminstitutets Beredskapsfond m.m.

15. Kupongskattelagen (1970:624)
 16. Lagen (1971:171) om särskilt uppskattningsvärde på fastighet
 17. Datalagen (1973:289)
 18. Tullagen (1973:670)
 19. Lagen (1979:990) om den skattemässiga behandlingen med anledning av övergång från aktiebolag till annan företagsform, m.m.
 20. Bokföringslagen (1976:125)
 21. Lagen (1978:401) om exportkreditstöd
 22. Lagen (1978:951) om statligt investeringsbidrag för vissa byggnadsarbeten
 23. Lagen (1978:970) om uppskov med beskattning av realisationsvinst
 24. Jordbruksbokföringslagen (1979:141)
 25. Lagen (1979:609) om allmän investeringsfond
 26. Lagen (1979:610) om allmän investeringsreserv
 27. Lagen (1980:456) om insättning på tillfälligt vinstkonto
 28. Lagen (1980:296) om eldsvådefonder
 29. Lagen (1981:1099) om investeringsavdrag vid redovisningen av mervärdeskatt
 30. Lagen (1982:1006) om avdrags- och uppgiftsskyldighet beträffande vissa uppdragsersättningar
 31. Lagen (1982:1185) om inbetalning på särskilt investeringskonto
 32. Lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter
 33. Lagen (1984:533) om arbetsställenummer
 34. Lagen (1984:668) om uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare
 35. Lagen (1984:1090) om inbetalning på förnyelsekonto
-
36. Kungörelsen (1913:380) om rätt för den som är bosatt i utlandet att giva eller medverka i offentlig föreställning m.m. i Sverige
 37. Cirkuläret (1952:753) till länsstyrelserna angående upprättande av kortregister i och för tillämpning av förordningen den 27 juni 1927 (nr 321) om skatt vid utskiftning av aktiebolags tillgångar
 38. Kungörelsen (1954:144) med vissa föreskrifter angående tillämpningen av förordningen den 27 mars 1954 (nr 142) om taxering för inkomst av medel, som insatts å skogskonto
 39. Kungörelsen (1955:671) om skyldighet i vissa fall att avlämna kontrolluppgifter för inkomsttaxeringen
 40. Sjömansskattekungörelsen (1958:301)
 41. Arvs- och gåvoskatteförordningen (1958:563)
 42. Förordningen (1963:587) om inkomstbeskattning av fideikommissbo, m.m.

43. Kungörelsen (1964:886) om medelsförvaltningen i länen
44. Kungörelsen (1965:862) om jämkning av den i 43 § 1 mom. taxeringslagen den 23 november 1956 (nr 623) föreskrivna skyldigheten att lämna uppgift om utdelning och räntor
45. Folkbokföringsförordningen (1967:198)
46. Folkbokföringskungörelsen (1967:495)
47. Kungörelsen (1967:497) om vissa register hos folkbokföringsmyndighet över fastigheter och skattskyldiga
48. Kungörelsen (1967:643) om uppgifter till den årliga inkomst- och förmögenhetsstatistiken
49. Kungörelsen (1967:721) om förfarandet rörande eftergift av arvsskatt eller gåvoskatt vid dubbelbeskattning
50. Kungörelsen (1968:720) om allmänt ombud och ersättare för denne i mål och ärenden rörande mervärdeskatt
51. Kungörelsen (1969:5) om skatteavdrag i vissa fall från artistersättning
52. Kungörelsen (1973:452) om tillämpningen av lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag
53. Fastighetsregisterkungörelsen (1974:1059)
54. Upphandlingsförordningen (1973:600)
55. Riksskatteverkets kungörelse (1977:32) om fastställelse av tabeller för beräkning av sjömansskatt
56. Förordningen (1978:724) om tillämpning av avtal mellan Sverige, Danmark, Finland, Island och Norge om handräckning i skatteärenden
57. Förordningen (1978:881) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter
58. Konkursförordningen (1979:801)
59. Förordningen (1979:824) om allmänt investeringskonto
60. Återläneförordningen (1979:1116)
61. Sekretessförordningen (1980:657)
62. Förordningen (1981:4) om det statliga person- och adressregistret
63. Förordningen (1981:1223) om blanketter för gåvodeklARATIONER m.m.
64. Förordningen (1982:24) om anstånd att lämna deklARATIONER för mervärdeskatt
65. Förordningen (1983:1056) om nedsättning av socialavgifter och allmän löneavgift i Norrbottens län
66. Förordningen (1984:28) om anstånd med betalning av viss mervärdeskatt

Förteckning över remissinstanserna och deras huvudsakliga inställning

Efter remiss har yttranden över betänkandet (SOU 1985:20) Sammanhållen skatteförvaltning avgetts av riksdagens ombudsmän, justitiekanslern, riksdagens revisorer, riksåklagaren, rikspolisstyrelsen, domstolsverket, kammarrätten i Sundsvall, länsrätten i Göteborgs och Bohus län, datainspektionen, riksskatteverket, riksförsäkringsverket, generaltullstyrelsen, riksrevisionsverket, statskontoret, riksarkivet, länsstyrelsernas organisationsnämnd, samtliga länsstyrelser, skattecheferna i samtliga län, Landsorganisationen i Sverige, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Tjänstemännens centralorganisation, Centralorganisationen SACO/SR, Sveriges Advokatsamfund, Föreningen Sveriges skattechefer, Fögderichefsföreningen, Föreningen Sveriges taxeringsrevisorer, Föreningen Sveriges förste taxeringsintendenter, Föreningen Sveriges kommunala taxeringsrevisorer, utredningen om säkerhetsåtgärder m. m. i skatteprocessen.

Riksåklagaren har bifogat yttranden från åklagarmyndigheten i Göteborgs åklagardistrikt, statsåklagarmyndigheten för speciella mål samt regionåklagarmyndigheterna i Malmö och Karlstad. Länsstyrelsen i Stockholms län har bifogat yttranden från de lokala skattemyndigheterna i Danderyds, Handens, Huddinge, Jakobsbergs, Lidingö, Nacka, Norrtälje, Sollentuna, Solna, Stockholms, Södertälje och Täby fögderier. Länsstyrelsen i Kronobergs län har bifogat yttranden från de lokala skattemyndigheterna i Växjö och Ljungby fögderier. Länsstyrelsen i Gotlands län har bifogat yttrande från Gotlands kommun. Länsstyrelsen i Kristianstads län har bifogat yttranden från Kristianstads kommun, Kristianstads läns landsting och Skånes Handelskammare. Länsstyrelsen i Hallands län bifogar yttrande från Hallands läns landstingskommun. Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län har bifogat ett gemensamt yttrande från de lokala skattemyndigheterna i länet samt yttranden från kronofogdemyndigheterna i Göteborg och Uddevalla. Länsstyrelserna i Västmanlands och Kopparbergs län har bifogat gemensamma yttranden från de lokala skattemyndigheterna i resp.län. Skattechefen i Stockholms län har bifogat yttranden från de lokala skattemyndigheterna i Danderyds, Handens, Huddinge, Jakobsbergs, Lidingö, Nacka, Norrtälje, Sollentuna, Solna, Stockholms, Södertälje och Täby fögderier.

Skattecheferna i Uppsala, Östergötlands, Jönköpings, Kalmars., Blekinge, Kristianstads, Göteborgs och Bohus, Värmlands, Västmanlands, Kopparbergs, Gävleborgs, Västernorrlands, Västerbottens och Norrbottens län har bifogat gemensamma yttranden från de lokala skattemyndigheterna i resp.län. Skattechefen i Södermanlands län har bifogat ett gemensamt yttrande från de lokala skattemyndigheterna i länet samt yttranden från kronofogdemyndigheterna i Nyköping, Katrinholm och Eskilstuna. Skattechefen i Gotlands län har bifogat yttrande från den lokala skattemyndigheten i Visby fögderi. Skattechefen i Malmöhus län har bifogat

yttranden från de lokala skattemyndigheterna i Eslövs, Helsingborgs, Karlskrona, Lunds, Malmö, Trelleborgs och Ystads fögderier. Skattechefen i Hallands län har bifogat yttranden från den lokala skattemyndigheten i Halmstads fögderi samt ett gemensamt yttrande från de lokala skattemyndigheterna i Falkenbergs, Kungsbacka och Varbergs fögderier. Skattechefen i Älvsborgs län har bifogat yttranden från de lokala skattemyndigheterna i Vänersborgs, Borås, Åmåls, Trollhättans, Kinna, Ale-Vättle och Ulricehamns fögderier. Skattechefen i Skaraborgs län har bifogat ett gemensamt yttrande från de lokala skattemyndigheterna i länet samt ett särskilt yttrande därutöver från den lokala skattemyndigheten i Skara fögderi. Skattechefen i Örebro län har bifogat yttranden från de lokala skattemyndigheterna i Lindesbergs, Karlskoga, Örebro och Hallsbergs fögderier. Skattechefen i Jämtlands län har bifogat yttrande från den lokala skattemyndigheten i Östersunds fögderi.

Yttrande har inkommit från Föreningen Auktoriserade Revisorer FAR. Synpunkter har också lämnats av servicechefernas vid länsstyrelserna arbetsutskott. På uppdrag av landshövdingemötet har landshövdingarna Frithiofsson, Mundebo och Fridh tillskrivit regeringen i ärendet.

Huvudfrågan i propositionen gäller bildandet av länskskattemyndigheter genom att bryta ut skatteavdelningarna ur länsstyrelserna och att infoga dessa myndigheter i en renodlad beskattningsorganisation bestående av riksskatteverket, länskskattemyndigheter och lokala skattemyndigheter samt fördelningen av ledningsansvaret i organisationen.

Det helt övervägande antalet remissinstanser tillstyrker förslaget i huvudsak. Endast vissa länsstyrelser har tagit ställning mot förslaget.

JO konstaterar att utredningens förslag innebär en rakare organisationsstruktur och klarare lednings- och ansvarsfördelning, vilket bl. a. skapar bättre förutsättningar för att åstadkomma enhetlighet och konsekvens i tillämpningen av skattelagstiftningen. *JK* som inte har någon erinran mot utredningens förslag, noterar att skatteförvaltningen organiseras på ett sätt som överensstämmer med hur andra förvaltningssektorer är organiserade. *Riksdagens revisorer* tillstyrker förslaget. *RÅ* understryker vikten av att *RSV* ges en stark ledningsroll samt framhåller att man genom utbrytningen av skatteavdelningarna får en helt annan stadga i och styrning av verksamheten än i dag. Vad gäller frågan om ett förstärkt medborgerligt inflytande i länskskattemyndigheterna ifrågasätter *RÅ* om inte en rådgivande nämnd kan vara en väl så god lösning om inte enrådighetsformen kan godtas. *RPS* har inget att erinra mot utredningens förslag.

DV delar i allt väsentligt utredningens syn på de problem som finns i den nuvarande skatteförvaltningen. Den föreslagna organisationslösningen är förhållandevis "enkel" jämfört med den ordning som gäller i dag. Förutom de fördelar som utredningen pekat på anför *DV* att den är ägnad att underlätta för de enskilda medborgarna att hitta rätt i skatteförvaltningen. *DV* anser vad gäller lekmanamedverkan i länskskattemyndigheterna att ett på lämpligt sätt sammansatt råd till myndigheten är att föredra framför en styrelse. *DV* framhåller att genomförandet bör ske så snart som möjligt. *Kammarrätten i Sundsvall* ansluter sig till huvuddragen i förslaget till den

framtida organisationen av skatteförvaltningen samt anför att förändringarna bör kunna genomföras utan att det vidare reformarbetet avvaktas. *Länsrätten i Göteborgs och Bohus län* är positiv till huvudtankarna i förslaget men efterlyser en mera allsidig penetrering av en rad problem som inte har lösts. Länsrätten anför bl. a. att skatteförenklingskommitténs nyligen lämnade förslag utgör ett skäl för att inte nu genomföra organisationsförändringen innan man gör en mera grundlig utredning. Förslaget att inrätta lekmannastyrelser i länskattemyndigheten kan enligt länsrätten vara ändamålsenligt förutsatt att styrelsens befogenheter begränsas till de områden som utredningen har föreslagit.

Datainspektionen redovisar inga principiella invändningar mot förslaget till organisationsmodell, men anser att ett genomförande bör anstå bl. a. med hänsyn till dess frågan om ett nytt folkbokföringssystem utretts.

RSV biträder i allt väsentligt utredningens förslag även vad gäller tidpunkten för genomförandet. *RSV* betonar att förslaget ger statsmakterna bättre möjligheter att överblicka och styra skatteförvaltningen, bl. a. genom att samlat kunna bedöma resursernas omfattning och användning. Förutsättningarna förbättras också för ett mera effektivt och rationellt utnyttjande av resurserna. Förslaget innebär dessutom större möjligheter till ett enhetligt och samordnat uppträdande från förvaltningens sida vid kontakterna med de skattskyldiga. Det underlättar också för medborgarna att överblicka organisationen och ta kontakt med rätt myndighet. Beträffande formerna för lekmannainflytandet i ledningen av länskattemyndigheterna förordar *RSV* att rådgivande organ inrättas med hänsyn till att insynen i myndighetens verksamhet är mest angelägen. Härigenom undviks även riskerna för att oklara befogenhetsförhållanden skall uppkomma mellan den centrala och de regionala styrelserna.

RFV anför att verket inte har något att erinra mot utredningens förslag.

RRV bekräftar i stort utredningens beskrivning av problemen i dagens skatteförvaltning samt tillstyrker utredningens förslag. Enligt *RRV* utgör den föreslagna organisationsstrukturen en nödvändig förutsättning för att göra verksamheten effektiv. *RRV* betonar att en sammanhållen skatteförvaltning förutsätter ett enhetligt och sammanhållet planerings-, budgeterings- och uppföljningssystem. *RSV* bör ges i uppgift att upprätta ett gemensamt årsbokslut för hela skatteförvaltningen med de underlag som länskattemyndigheterna tar fram. För att intentionerna bakom utredningens huvudförslag skall kunna fullföljas, anser *RRV* att länskattemyndigheten bör ha en administrativ funktion för planering och uppföljning samt för personal- och ekonomifrågor. Vad gäller lekmannamedverkan på länsnivå förordar *RRV* en förtroendemannadelegation med rätt att yttra sig i bestämda frågor. Utredningens förslag med en styrelse innebär en risk för dubbla styrlinjer. *RRV* påpekar att förslaget har kostnadsmissiga konsekvenser när det gäller "delningen" av länsstyrelsernas administrativa enheter, lekmannamedverkan på regional nivå och omorganisationen och uppbyggnaden av skatteförvaltningens inre verksamhet såsom ekonomiadministration, budgetering, redovisning m. m. *RRV* anser att kostnadsberäkningar i dessa avseenden bör göras. Dessa bör inbegripa förslag till nödvändiga omprövningar och omprioriteringar så att omorganisationen

kan genomföras utan ökade utgifter för statsbudgeten. Sådana beräkningar bör enligt RRV kunna ingå som ett led i genomförandet av utredningens förslag.

Statskontoret tillstyrker i huvudsak utredningens förslag, men efterlyser klarare definitioner av de ledningsuppdrag som RSV föreslås få. Statskontoret ställer sig i princip bakom förslaget till lekmanstyrelser på länsnivå. Med hänsyn till uppbyggnaden av administrativa rutiner och funktioner m. m. ifrågasätter statskontoret om inte genomförandet bör senareläggas med uppskattningsvis ett år. *LON* tar inte ställning till frågan om organisationsförändringen bör ske eller inte, men framhåller att genomförandet bör samordnas med de förändringar av länsförvaltningen som kan bli följden av försöksverksamheten med samordnad länsförvaltning i Norrbottens län. *LON* anser att förslaget sammantaget torde medföra ökade kostnader för administration, lekmanstyrelse m. m.

Länsstyrelserna redovisar varierande ståndpunkter. *Länsstyrelsen i Kalmar län* tillstyrker utredningens förslag i alla delar. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* delar utredningens uppfattning och anför bl. a. att kontaktytan mellan skatteförvaltning och samhällsplanering är liten. Såväl mål som arbetsmetoder är olika. Skatteförvaltningen bör därför enligt länsstyrelsen mening inte tillhöra en organisation som huvudsakligen är inriktad på att utveckla ett län vad gäller näringsliv, befolkning, miljövård m. m. Utbrytningen av skatteavdelningen bör ske så snart praktiska förutsättningar föreligger. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* ställer sig i princip bakom de bedömningar och överväganden som redovisas i direktiven och i skatteförvaltningsutredningen och tillstyrker således förslaget. I fråga om tidpunkten för genomförande anser länsstyrelsen att den föreslagna reformen är så angelägen att ett genomförande i vart fall inte bör uppskjutas till dess att försöksverksamheten med samordnad länsförvaltning i Norrbottens län slutförts och därefter utvärderats. *Länsstyrelsen i Stockholms län* tillstyrker att ett principbeslut i organisationsfrågan tas redan nu, men framhåller också att de administrativa kostnaderna för länsförvaltningen i dess helhet måste ges ytterligare belysning innan slutligt beslut fattas. *Länsstyrelserna i Kristianstads, Värmlands, Kopparbergs, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län* tillstyrker utredningens förslag att länsstatemyndigheter skall bildas. I fråga om tidpunkten för genomförande anför dessa länsstyrelser att ett genomförande bör ske samtidigt med de ändringar i fråga om länsstyrelsens organisation och arbetsuppgifter som kan bli följden av Norrbottenprojektet. *Länsstyrelsen i Skaraborgs län* tillstyrker förslaget under förutsättning att kostnaderna utreds närmare m. m. men uttalar sig inte i fråga om genomförandetidpunkten.

Länsstyrelsen i Uppsala län framhåller sammanfattningsvis följande.

Statsmakterna har under senare år i flera sammanhang betonat vikten av att sektoriseringen i den offentliga förvaltningen inte drivs för långt. En samordning, bl. a. på regional nivå, bör ske. Vikten av en sådan samordning – och länsstyrelsernas ansvar för samordning på regional nivå – har betonats bl. a. i en proposition (1985:5) om försöksverksamhet med samordnad länsförvaltning, för övrigt framlagd ungefär samtidigt som skatteförvaltningsutredningens betänkande. Detta betänkande redovisar en del-

vis ny syn på den statliga förvaltningen, en syn som strider mot väsentliga huvudlinjer i nämnda proposition. En ingående principiell diskussion om vilka riktlinjer som bör gälla för framtiden måste därför komma till stånd. En sådan diskussion kan inte bygga bara på administrativt-tekniska bedömningar och det i synnerhet som utredningen redovisar ett ofullständigt underlag också på det området. Länsstyrelsen menar, att länsstyrelsernas framtida roll och uppgifter bör klargöras och att en samtidig behandling bör ske av detta betänkande och andra förslag och försök rörande länsförvaltningen.

Länsstyrelsen i Jönköpings län avvisar utredningens förslag och föreslår att arbetet på kort sikt inriktas på åtgärder som syftar till att inom nuvarande organisation få en bättre styrning av tillämpningen av de materiella reglerna inom skatteförvaltningen, att länsstyrelsens styrelse får ökade möjligheter till lekmannainflytande inom skatteförvaltningen, att förenkla nuvarande regelkomplex och att arbetet med en ny organisation för skatteförvaltningen samordnas med en prövning av de ytterligare åtgärder som föreslås i Norrbottenprojektet. Liknande kritiska synpunkter som de nyss redovisade avläggs också av länsstyrelserna i *Blekinge, Hallands, Älvsborgs, Örebro och Västernorrlands län*.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län avstår från att kommentera lämpligheten av en utbrytning av skatteavdelningen och anför bl. a.

Av direktiven till utredningen framgår att målsättningen skall vara att skatteorganisationen skall fungera som en sammanhållen enhet. I direktiven sägs vidare att om man vill skapa en sådan ordning kan man inte ha kvar skatteavdelningarnas organisatoriska anknötning till länsstyrelserna. Enligt länsstyrelsens mening är det olyckligt att utredningen redan genom direktiven blivit uppbounden till endast ett alternativ. Det hade varit önskvärt att utredningen givits möjligt att mera fullständigt belysa sakfrågan genom att ställa olika alternativ mot varandra. Vid en sådan hantering skulle utredningen kunnat göra objektiva överväganden utifrån målsättningen att skapa en för verksamheten ändamålsenlig organisation.

Även länsstyrelserna i *Södermanlands, Östergötlands och Västmanlands län* avstår från att nu ta ställning till förslaget mot bakgrund av direktivens innehåll. *Länsstyrelsen i Gotlands län* anför att ett ställningstagande till frågan bör anstå till dess det föreligger möjligheter till ett samlat ställningstagande beträffande länsförvaltningens långsiktiga organisation och inriktning. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* avlägger liknande synpunkter.

De flesta länsstyrelserna påpekar att utredningen inte klargjort kostnadsaspekterna. Man framhåller vidare att det kommer att uppstå kostnadsökningar om länsstatemyndigheterna skall ha en egen internadministration. Bl. a. *länsstyrelsen i Uppsala län* betonar att behovet av administrativa resurser inte står i ett konstant förhållande till myndighetens storlek. En minsta uppsättning av basresurser behövs enligt länsstyrelsen även i små myndigheter. Länsstyrelsen håller därför för sannolikt att länsstyrelsens och en eventuell länsstatemyndighets sammanlagda administrativa resurser behöver vara icke oväsentligt större än vad den admini-

strativa enheten är i dag. Genomförs utredningens förslag till ny organisation bör, enligt flertalet länsstyrelser, de nuvarande administrativa enheterna ges i uppdrag att handha administrativa frågor även för länskattemyndigheterna.

Skattecheferna i länen delar allt väsentligt utredningens förslag till omorganisation och sättet för dess genomförande. Skattechefen i Skaraborgs län avlägger bl. a. följande synpunkter.

Utredningen är den tredje i ordningen som inom relativt kort tidsrymd förordat en utbrytning av skatteförvaltningen från länsstyrelsen. Det har därmed varit möjligt för utredningen att bedöma bärkraften i de argument som förut har åberopats för och emot en sådan omorganisation. Att denna bedömning lett utredningen till samma slutsatser som de två tidigare är föga förvånande. I praktiken lever skatteavdelningen sitt eget liv inom länsstyrelseorganisationen. Några organisationsgrundande samband med länsstyrelsen i övrigt finns inte. Det som förenar skatteavdelningen med länsstyrelsen i övrigt är den gemensamma administrationen. Chefen för skatteavdelningen har två roller – som skattechef och som avdelningschef. Som skattechef är han helt självständig i förhållande till landshövdingen. Som avdelningschef är han beroende av bedömningar och prioriteringar i bl. a. resurs- och personalfrågor som landshövdingen gör i egenkap av verkschef. Som utredningen utvecklats och exemplifierat medför den nuvarande ordningen risk för spänningar och konflikter mellan skatteavdelningen och övrig länsstyrelse i ekonomi- och personaladministrativa frågor. Det är uppenbart att sådana meningsmotsättningar är störande för verksamheten. Skatteavdelningens verksamhets- och intresseområden är också artskilda från den övriga länsstyrelsens. Skatteavdelningen är ju inte heller som landshövdingen och planeringsavdelningen inriktad på att göra regional-ekonomiska eller andra länsövergripande bedömningar. Den länsvisa planeringen av t. ex. granskning och kontroll inom skatteområdet är en uppgift för skattechefen och som sådan undandragen landshövdingens inflytande. Det är ganska naturligt om en landshövding inte känner något starkt engagemang för en verksamhet som i allt väsentligt ligger utanför hans kompetens- och ansvarsområden.

Skattecheferna framhåller behovet av en enkel och rak organisation med klargjorda lednings- och befogenhetsförhållanden. Flera skattechefer påpekar därvid att samtidigt som RSV:s ledningsuppdrag förstärks bör verkets operativa arbetsuppgifter begränsas genom att dessa flyttas neråt i organisationen. Man anför vidare att RSV:s ledning i huvudsak bör avse principer, riktlinjer och ramar för verksamheten medan detaljstyrning eller detaljkontroll av vad som utförs av enskild tjänsteman på regional eller lokal nivå skall undvikas. Samtliga skattechefer understryker behovet av en egen administrativ funktion som motsvarar verksamhetens behov. Åtskilliga skattechefer ifrågasätter de lokala skattemyndigheternas ställning som egna myndigheter i den föreslagna organisationen, men accepterar utredningens förslag övergångsvis. Förslaget att inrätta en styrelse för varje länskattemyndighet godtas i allmänhet även om vissa skattechefer ifrågasätter om inte en rådgivande nämnd bättre motsvarar behovet av insyn i verksamheten. Skattecheferna understryker särskilt vikten av att ändringarna genomförs vid den föreslagna tidpunkten.

LO delar i allt väsentligt utredningens principiella bedömning av brister-
na i den nuvarande organisationen och tillstyrker utredningens förslag. LO
anför bl. a. att planering och samordning av verksamheten härigenom kan
förbättras och att möjligheterna ökar för en enhetlig och materiellt riktig
beskattning. LO anser det utomordentligt angeläget att det demokratiska
och medborgerliga inflytandet ökar över skatteförvaltningen och dess
verksamhet. *Svenska kommunförbundet* anser inte att det framkommit
övertygande skäl för att förändra förvaltningen på länsnivån och avstyrker
utredningens förslag. *Landstingsförbundet* tillstyrker utredningens förslag
samt betonar behovet av att insyn i länsstatemyndigheternas verksamhet
också uppfylls genom en styrelse.

TCO instämmer i huvudsak i de förslag som utredningen lämnar. Beträf-
fande ledningen av verksamheten framför TCO att statsmakterna vid tidi-
gare uppbyggnad av sektorsmyndigheter valt en starkt centraliserad orga-
nisation för att sedan successivt utnyttja möjligheterna till delegering och
decentralisering. För skatteområdet bör, enligt TCO, en motsatt princip
väljas bl. a. mot bakgrund av att det inom skatteområdet i väsentlig ut-
sträckning finns en fastlagd organisations- och beslutsstruktur. TCO anser
att styrningen och ledningen från RSV skall utövas genom att mål och
ramar för verksamheten anges, att verksamhetspolicy läggs fast och att
arbetsmetoder utvecklas. En väsentlig uppgift för RSV blir att svara för en
mer enhetlig resursberäkning och resursfördelning. TCO framhåller att det
är viktigt att länsstatemyndigheterna får en styrelse. TCO har inget att
erinra mot ett snabbt genomförande av de organisatoriska förändringarna.

SACO/SR är i princip positiv till att skatteförvaltningen bryts ut från
länsstyrelseorganisationen. Med hänsyn till den föreslagna fördelningen av
ledningsansvaret betonar SACO/SR att det är av vikt att RSV bistår de
regionala och lokala myndigheterna med råd och rekommendationer. Den
operativa verksamheten bör liksom i dag drivas och utvecklas på den
regionala och lokala nivån. Man bör här såsom inom andra områden
eftersträva en decentralisering. SACO/SR anser att länsstatemyndighe-
terna bör ha en egen intern administration för att kunna fungera bra.

Sveriges Advokatsamfund anför bl. a. att oöverskådliga skatteregler och
en splittrad skatteorganisation försvårar upprätthållandet av den grundlägg-
ande principen om en rättvis och likformig taxering. Att skattefrågor
behandlas olika i skilda län har en förödande inverkan på den allmänna
skattemoralen. Samfundet tillstyrker utredningens förslag att bryta ut läns-
styrelsernas skatteavdelningar till fristående länsstatemyndigheter och
att riksskatteverkets ledande funktion inom skatteförvaltningen förstärks.

Föreningen Sveriges skattechefer tillstyrker i huvuddrag utredningens
förslag och anser att genomförandet kan ske vid den föreslagna tidpunk-
ten. *Fögderichefsföreningen* tillstyrker i princip utredningens förslag. För-
eningen påpekar bl. a. att RSV inte skall detaljstyra underlydande myndig-
heter. Verksamheten inom länen bör så långt möjligt bygga på samför-
ståndslösningar mellan länsstatemyndigheten och de lokala skattemyndig-
heterna. Länsstatemyndigheterna bör ha en egen internadministration.
Föreningen understryker att de lokala skattemyndigheternas möjlighe-
ter att bedriva en effektiv verksamhet inte får försämrats. Dessa myndighe-

ter måste således enligt föreningen ges ett avgörande inflytande över sina personal-, ekonomi- och planeringsfrågor. Föreningen kan acceptera ett genomförande enligt förslaget under förutsättningen att de lokala skattemyndigheterna bibehåller sin nuvarande ställning gentemot länskattemyndigheterna. *Föreningen Sveriges taxeringsrevisorers och föreningens Sveriges första taxeringsintendenters* tillstyrker omorganisationen i allt väsentligt enligt utredningens förslag under förutsättning att skatteförvaltningens nuvarande decentraliserade struktur inte inskränks och att den ledning och styrning som eftersträvas inte får formen av detaljstyrning. *Föreningen Sveriges kommunala taxeringsrevisorers, utredningen om säkerhetsåtgärder m.m. i skatteprocessen* och *Föreningen auktoriserade revisorer* tillstyrker i allt väsentligt utredningens förslag till omorganisation.