

## Förslag

### 1981/82: 20

#### Riksdagens revisorers förslag angående personalresurserna för kontrollen av arbetsgivaravgifter och källskatt

1982-03-31

#### *Till Riksdagen*

### 1 Inledning

Riksdagens revisorer granskar f.n. organisationen för kontrollen av arbetsgivaravgifter. Granskningen utgör ett led i den allmänna genomgång av organisationen för debitering, uppbörd och indrivning av skatter och avgifter som revisorerna arbetar med.

Granskningen har omfattat kontrollen vid de lokala skattemyndigheterna (LSM) av arbetsgivarnas redovisning av skatter och avgifter. Med anledning av vad som härvid kommit fram noterar revisorerna i denna skrivelse att den förstärkning av kontrollen som beslutats ännu inte helt genomförts på vissa håll och att den därför bör förbättras bl.a. genom att

- kvarstående vakanser i bemanningsplanen för LSM snarast fylls ut,
- de för kontrollen tillsatta tjänsterna endast används för avsedda avgifter, och att
- ett inrättande av särskilda rekryteringstjänster och åtgärder i syfte att öka tjänsternas attraktivitet övervägs.

Granskningen har omfattat samtliga LSM i landet utom de i Stockholm, Göteborg och Malmö och avsett personalresurserna såväl för kontrollen av källskatteinbetalningar som inbetalningar av arbetsgivaravgifter då dessa arbetsuppgifter sammanfaller vid myndigheterna.

Sammandrag av en i samband med granskningen upprättad rapport (1981/82: 1) Personalresurserna för kontrollen av arbetsgivaravgifter och av de över rapporten avgivna remissyttrandena redovisas i *bilaga* till denna skrivelse.

Ett annat led i revisorernas genomgång av kontrollen av arbetsgivaravgifterna har varit revisorernas granskning av debiteringen och uppbörden av preliminära arbetsgivaravgifter som föranlett skrivelse till riksdagen den 13 november 1980 (Förs. 1980/81:7) med förslag om att det med förtur – i förhållande till övrigt pågående utredningsarbete – skulle arbetas fram en ny ordning för debitering och uppbörd av preliminära arbetsgivaravgifter som bygger på källskatteredovisningen. Förslaget har hittills föranlett att en statlig utredning, socialavgiftsutredningen (S 1981:04), fr.o.m. mitten av år 1981 arbetar med bl.a. denna fråga.

Revisorernas särskilda intresse för debitering, kontroll, uppbörd och

indrivning av arbetsgivaravgifter är bl.a. betingad av de stora och starkt stigande restförda avgiftsbelopp som redovisats på senare år.

## 2 Genomförd granskning

### 2.1 Besluten om förstärkning av kontrollen

Som utgångspunkt för granskningen har tagits det beslut som riksdagen i mars månad 1979 fattade om förstärkning av de lokala skattemyndigheternas resurser när det gäller kontrollen av källskatt och arbetsgivaravgifter (prop. 1978/79:100, bil. 18, CU 1978/79:24, rskr 1978/79:211).

Beslutet innebar att minst en, i vissa fall flera, handläggartjänster skulle inrättas hos varje LSM för att i huvudsak användas för kontrollen. Propositionen utgår från riksdagens beslut vid samma riksmöte om ändring i uppbördsförfarandet (prop. 1978/79:161, SkU 1978/79:50, rskr 1978/79:379). Genomförandet av en personalförstärkning kom i tiden att sammanfalla med de personalförändringar, främst personalbesparingar, som beslutats i anslutning till övriga ändringar i uppbördsförfarandet.

De nu gällande *personalplanerna för LSM och uppbördsenheterna* vid länsstyrelserna fastställdes den 2 oktober 1980 av regeringen (kommundepartementet) att gälla fr.o.m. den 1 november samma år. Beslutet grundades, förutom på ovannämnda beslut om förstärkning av resurserna, på ett av riksskatteverket (RSV) på regeringens uppdrag utarbetat förslag till uppbyggnads- och avvecklingsplan för LSM och uppbördsenheterna.

RSV:s plan hade enligt uppdraget utformats med utgångspunkt i den organisation och bemanning som redovisats i RS-projektets delrapport (1978:1) Bemanning och inre organisation vid lokal skattemyndighet och uppbördsmyndighet. Enligt uppdraget borde utökningen av handläggande personal ske successivt i takt med minskningen av övrig personal. Utbyggnaden borde vidare – om möjligt – vara slutförd under budgetåret 1982/83 och uppbyggnadsplanen redovisas så att utbyggnaden kunde påbörjas den 1 januari 1980. LSM i Stockholm, Göteborg och Malmö berördes inte av planen.

Uppbyggnaden av handläggaresurserna på bl.a. LSM för till större delen arbetsgivar kontroll sker sålunda.

Budgetår	Tjänster
1979/80	184 (härav skall 30 tjänster avse deklarationsgranskning)
1980/81	53
1981/82	59
1982/83	29
<b>S:a.</b>	<b>325 tjänster</b>

Bemanningsplanen bygger på bl.a. ett utökat ADB-stöd och att den nya granskningsorganisationen (med total tjänstemannagranskning) är genomförd. I planen har hänsyn tagits till det successiva genomförandet av ADB-stöd m.m. genom beräkning av övergångsvisa resursbehov.

Regeringens beslut innebär för LSM totalt att personalbehovet på längre sikt kommer att minska, bl.a. genom att myndigheternas stödjande funktioner gentemot s.k. fritidsgranskare m.m. upphör och genom att nya ADB-rutiner införs för uppbörd av direkt skatt. För kontrollen av källskatt och arbetsgivaravgifter är det dock en förstärkning.

I regeringsbeslutet hänvisas vidare till ett den 24 juni 1980 träffat avtal om *lönegradsplacering* av tjänsterna vid berörda myndigheter/enheter. Av förhandlingsunderlaget för detta beslut framgår bl.a. att en avdelad organisatorisk enhet för arbetsgivar kontrollen inrättas vid de LSM som tidigare inte haft en sådan. Enheten benämns arbetsgivargrupp och utgör en del av granskningsenheten.

Regeringen lämnar vidare i beslutet vissa föreskrifter om *tillsättning av tjänsterna*. Länsstyrelserna bemyndigas sålunda att inom ramen för tillgängliga medel tillsätta samtliga tjänster. Några särskilda medel anslogs alltså inte för de ökade lönekostnader som blev följden av beslutet. Tjänsterna är placerade i lönegraderna F8 – F11.

I 1981 års budgetproposition (prop. 1980/81:100, bil. 18, CU 1980/81:24, rskr 1980/81:193) meddelar föredragande departementschefen att medel för budgetåret 1981/82 beräknats för kostnadstäckning för tillsättning av tjänsterna. Han framhåller vidare bl.a. att en strävan bör vara att den nya organisationen, med bl.a. de beräknade personalminskningarna, skall vara fullt genomförd före utgången av budgetåret 1982/83. Framlagda förslag antogs av riksdagen.

## 2.2 Revisorernas undersökningar

Under granskningen har bl.a. under våren 1981 länsstyrelserna genom en enkät tillfrågats angående uppbyggnaden av kontrollen. Av de nyinrättade närmare 300 handläggartjänsterna hade enligt länsstyrelserna 189 placerats inom LSM:s arbetsgivargrupper/enheter. I mars–april 1981 var 44% av dem eller 84 tjänster tillsatta. Tillsättningsförfarandet pågick beträffande ytterligare 69 tjänster. Förutom de 84 tillsatta tjänsterna hade tillsättningsförfarandet beträffande ytterligare 6 tjänster avancerat så långt att resultatet i princip var klart. Återstående 36 tjänster, motsvarande närmare 20%, beräknades inte bli tillsatta under budgetåret 1980/81.

Fram till november månad 1981 har ett fåtal ytterligare tjänster tillsatts. En kompletterande undersökning under mars månad 1982 visar att alltså ett 20-tal tjänster är obesatta.

Vad beträffar den teoretiska kompetensen hos de tillsatta befattningsha-

varna<sup>1</sup> var läget i mars månad 1981 att närmare 25% var långtidsutbildade. dvs. hade akademisk utbildning. Hela 45% eller 39 befattningshavare hade lägre utbildning än gymnasium. Det bör dock uppmärksammas att 30 av dessa 39 genomgått eller påbörjat den s.k. skatteutbildningen innan de erhöll tjänsterna. För övrigt hade 16 av de 39 tjänst som landskanslist i befordringsgång eller som handläggare i lönegrad F8 eller högre. Endast i ett fåtal fall synes det ha förekommit att en tjänst tillsatts med personal direkt från kontorskarriären.

Det kan vidare noteras att 64% av befattningshavarna helt genomgått skatteutbildningen innan de erhöll de aktuella befattningarna.

Vid enkäten hade länsstyrelserna också angett de huvudsakliga orsakerna till att tjänsterna ej blivit tillsatta eller utnyttjade för kontrollen.

Härvid har noterats att anledningen till att tjänster förblivit vakanta i allmänhet inte har varit att penningmedel saknats. Den huvudsakliga anledningen sägs i stället ha varit brist på kvalificerade sökande.

Av svaren framgår emellertid också att länsstyrelserna i hög grad styrt de kvalificerade handläggaresurserna till arbetet med taxering i första instans. Den senare verksamheten har således prioriterats högre än kontrollen av arbetsgivarnas redovisning.

Det har till och med förekommit att tjänster över huvud taget inte utannonserats, då man inte velat riskera att de resurser som redan inplanerats för arbetet med 1981 års inkomsttaxering skulle rubbas. Inom vissa län har man tillsatt tjänsterna men samtidigt beslutat att de befattningshavare som erhållit dem i större eller mindre omfattning skulle delta i arbetet med 1981 års inkomsttaxering.

Att tjänsterna under budgetåret 1980/81 endast fått inrättas inom ramen för befintliga medel har varit en annan anledning till att tjänsterna inte tillsatts, eftersom andra tjänster inte har kunnat dras in.

Ytterligare en anledning till att tjänster inte ledigförklarats och tillsatts har varit att man ansett det meningslöst att ledigförklara vakanta tjänster då det inte funnits några reserver av utbildad personal inom skatteavdelningar och LSM. Ledigförklarande och tillsättning av tjänsterna skulle då enbart ha medfört överflyttning av vakanserna till granskningsgrupperna, vilket i sin tur skulle ha medfört en utläggning på fritidsgranskare av deklARATIONER som redan varit överförda till tjänstemannagranskning. Ett sådant förfaringssätt har inte ansetts önskvärt.

I flera av enkätsvaren uppges att länsstyrelserna och LSM saknar medel för rekryteringstjänster för handläggare och att detta medfört brist på kvalificerad personal. Inom det allmänna utbildningsväsendet finns det vidare inte utbildningsvägar som lämpar sig för dem som önskar arbeta vid skatteförvaltningen. Den interna utbildning som därför fordras som komplettering sträcker sig över en tid av tre år.

<sup>1</sup> Förutom de formellt tillsatta har här också räknats med sex befattningshavare för vilka tillsättningsförfarandet påbörjats men ännu ej avslutats.

Vidare anføres att skatteförvaltningarna efter RS-reformens genomförande successivt byggts ut med åtföljande rekryterings- och utbildningsbehov.

I rapporten redovisade resultat av undersökningen har verifierats vid remissbehandlingen av rapporten.

### 3 Revisorernas överväganden

I anslutning till omorganisationen på uppborgsområdet tog riksdagen ställning till kontrollen av inbetalningen av källskatt och arbetsgivaravgifter och fördelningen av ansvaret i detta avseende mellan länsstyrelse och LSM. I den av riksdagen godkända propositionen angående omorganisationen (prop. 1978/79:161) föreslogs sålunda att länsstyrelserna även fortsättningsvis skulle ha det övergripande ansvaret för avräkningen av inbetalad skatt och för kontroll av arbetsgivarnas redovisning. Det ansågs också ligga i sakens natur att länsstyrelsen skulle svara för den del av kontrollen som kan utföras på maskinell väg. Vid behov av fördjupad kontroll skulle dock LSM kopplas in. Beslutanderätten i fråga om arbetsgivares ansvar för skatte- och avgiftsredovisningen ligger tills vidare kvar hos LSM.

I propositionen tas inte ställning till vilka resurser som behövs för verksamheten. Det konstateras emellertid att det krävs en fältkontroll i direkt anslutning till LSM:s befattning med de olika skatterna och avgifterna. LSM bör sålunda företa revisioner i fråga om källskatt om impulser härtill fås genom det maskinella avstämningsförfarandet eller på andra sätt. LSM bör också i förekommande fall mer ingående kontrollera att arbetsgivaravgift redovisas på rätt sätt. I övrigt hänvisas till det inom RSV pågående utvecklingsarbetet beträffande fördelning och avvägning av kontrollinsatser.

Skatteutskottet påpekade i betänkande (SkU 1978/79:50) över propositionen att vissa arbetsgivare systematiskt underlåter att betala in egna och arbetstagares skatter, arbetsgivaravgifter och mervärdeskatt, och att det ofta rör sig om uppseendeväckande stora belopp. Man pekade vidare på att statsmakterna under senare år intensifierat sina ansträngningar att försvåra skatteundandraganden och annan ekonomisk brottslighet, bl.a. genom successiva förbättringar av lagstiftningen. Utskottet understryker att det är givet att dessa och andra ansträngningar i kampen mot skatteundandraganden delvis förlorar sin verkan om inte myndigheterna får tillräckliga resurser för att fullgöra sin uppborgskontroll. Enligt utskottet borde denna kontroll skyndsamt förbättras.

Som tidigare redovisats har personalresurserna för fullgörande av bl.a. arbetsgivar kontrollen inom samtliga LSM utom de i Stockholm, Göteborg och Malmö beräknats till närmare 300 handläggande befattningshavare. Av dessa tjänster beräknas 189 vara placerade inom LSM:s arbetsgivargrupper/enheter. Under budgetåret 1980/81 fick dessa tjänster, placerade i

lönegraderna F8–F11, tillsätts inom ramen för tillgängliga medel, medan för budgetåret 1981/82 särskilda medel avsatts för tjänsterna.

Revisorernas granskning har visat att antalet obesatta tjänster på LSM:s arbetsgivargrupper/enheter vid utgången av budgetåret 1980/81 kunde uppskattas till 50 à 60 och att det i mitten av mars 1982 ännu fanns ett 20-tal tjänster obesatta. Granskningen har vidare visat att av de befattningshavare som tillsatts för arbetsgivarkontrollen flera använts för andra ändamål, främst deltagande i 1981 års taxeringsarbete. Angivna förhållanden har i stort sett verifierats av remissinstanserna.

I sina remissyttranden har flera av länsstyrelserna påpekat att det funnits fullgoda skäl för deras handlande. Främst har angetts att bristen på kvalificerade sökande gjort att befattningarna inte har kunnat tillsättas och att det fortfarande är fråga om en anpassning av organisationen till de nya uppgifterna.

Att befattningshavare använts för andra arbetsuppgifter såsom granskning av deklarationer och andra uppgifter inom taxeringen vill länsstyrelserna förklara med att de utsatts för press att inom utsatt tid fullgöra sina uppgifter och att organisationen för arbetsgivarkontroll ännu inte varit uppbyggd. I övrigt anmärker såväl RSV som länsstyrelserna att de är besvärade av de allmänna krav som statsmakterna ställer på skattemyndigheterna – ofta i form av uttalanden om att vissa arbetsuppgifter särskilt skall prioriteras – utan att anvisningar ges om var resurser till dessa insatser skall tas.

Man har vid remissbehandlingen också understrukt att förhållandet på kontrollområdet bör ses i sitt sammanhang, dvs. utifrån den totala arbetsgivargranskning som sker av länsstyrelsernas revisionsavdelningar och LSM tillsammans.

Revisorerna är självfallet medvetna om att den nu genomförda undersökningen skett under ett uppbyggnadsskede och att resultatet av genomförda kontroller av arbetsgivarnas redovisning måste ses i ett större sammanhang.

Å andra sidan får man inte bortse från det förhållandet att riksdagen förutsatt att det skall finnas en grundorganisation för kontrollen av arbetsgivarnas redovisning. Det är därför av vikt att denna så snabbt som möjligt kommer till stånd. Skatteutskottet har tydligt angett behovet av en fungerande organisation. Regeringen har i regleringsbrevet för 1981/82 (kommundepartementet) också betonat angelägenheten av att LSM:s arbete med uppbördsärenden och arbetsgivarkontroll intensifieras. Därutöver finns det anledning att framhålla att arbetsgivarna under budgetåret 1980/81 svarade för en total uppbörd av A-skatt, kvarstående skatt och arbetsgivaravgifter på något över 170 miljarder kronor.

En väl fungerande grundorganisation för arbetsgivarkontrollen kommer för övrigt uppenbarligen att vara ett utomordentligt gott stöd och ett expertorgan att ha till hands för länsstyrelsernas revisionsavdelningar vid deras integrerade revisioner.

Ett par remissinstanser har även satt i fråga om inte arbetsgivarkontrollens ställning organisatoriskt bör stärkas genom att det hos alla LSM inrättas en särskild, fristående arbetsgivarenhet. Revisorerna anser att det finns skäl att överväga en sådan åtgärd men vill tills vidare avvakta utvecklingen och lägger därför inte fram något förslag i ärendet.

Vissa remissinstanser har tagit upp frågan om huvudmannaskapet för den totala skatte- och avgiftskontrollen sett ur arbetsgivarkontrollens synvinkel. Revisorerna har i anslutning härtill tagit del av riksrevisionsverkets (RRV:s) rapport Skattemyndigheterna och deras revisionsverksamhet och RSV:s yttrande till RRV i anledning av rapporten. Revisorerna har dock inte funnit skäl att f.n. ta närmare ställning i frågan.

I granskningsrapporten har satts i fråga om det inte från centralt håll (vederbörande departement) bör utfärdas konkreta riktlinjer för hur personalresurserna skall användas från rationell synpunkt, t.ex. genom uppställande av vissa minimikrav på utförda revisioner angående redovisningen av källskatt och arbetsgivaravgifter. Mot dessa krav kan sedan RSV följa upp användningen av resurserna. Förslaget är närmast föranlett av det förhållandet att utsatta fatalietider vid den årliga taxeringen medfört att personalresurser förts över från arbetsgivarkontrollen till taxeringsarbetet. Det senare skulle motverkas om det även fanns krav på omfattningen av genomförda revisioner avseende arbetsgivarnas redovisning. Under hand har inhämtats att sådana krav på revisionsverksamheten i dag sätts upp vid vissa länsstyrelser. Förslaget har avstyrkts av de remissinstanser som yttrat sig, RSV och länsstyrelserna i Malmöhus och Värmlands län. Revisorerna anser dock att det finns skäl att överväga ett sådant system men vill f.n. inte lägga fram något förslag härom.

I rapporten har i övrigt följande förslag för erhållande av en effektivare arbetsgivarkontroll lagts fram, nämligen att utbildningen av nyanställda handläggare intensifieras samt att frågorna om inrättande av särskilda rekryteringstjänster och åtgärder i syfte att öka tjänsternas attraktivitet övervägs.

Samtliga förslag – utom förslaget om en intensifierad utbildning – har i det närmaste genomgående tillstyrkts av remissinstanserna.

Såvitt gäller förslaget om en intensifierad utbildning har RSV anfört att sådana åtgärder ryms inom nu gällande regler. Med anledning härav vill revisorerna endast understryka vikten av att det så snabbt som möjligt utbildas kvalificerade befattningshavare för arbetsgivarkontrollen. Revisorerna vill samtidigt notera att det ligger inom länsstyrelsernas möjligheter att vid de årliga L-ATF-förhandlingarna lönemässigt tillgodose LSM:s behov av kvalificerade befattningshavare på detta område.

Revisorerna förordar sammanfattningsvis att

- kvarstående vakanser i bemanningsplanen för LSM snarast fylls ut,
- de för kontrollen av källskatt och arbetsgivaravgifter tillsatta tjänsterna endast används för avsedda uppgifter,

- utbildningen av nyanställda handläggare intensifieras,
- frågan om inrättande av särskilda rekryteringstjänster övervägs och
- åtgärder vidtas i syfte att öka tjänsternas attraktivitet.

#### 4 Hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställer revisorerna att riksdagen för sin del ger regeringen till känna vad revisorerna i skrivelsen förordat.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Ingegerd Troedsson (m), Sture Palm (s), Hugo Bengtsson (s), Rolf Sellgren (fp), Hagar Normark (s), Allan Åkerlind (m), Ralf Lindström (s), Ivan Svanström (c), John Johnsson (s), Kjell Nilsson (s), Birgitta Rydle (m) och Maj Pehrsson (c).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Göran Hagbergh och byråchefen Bo Willart (föredragande).

På riksdagens revisorers vägnar

INGEGERD TROEDSSON

*Bo Willart*



## RIKSDAGENS REVISORER

1982-03-31

**Sammanfattning av rapport (1981/82:1) om personalresurserna för kontrollen av arbetsgivaravgifter och över rapporten avgivna remissyttranden****1 Rapporten****1.1 Bakgrund och syfte**

Som ett led i riksdagens revisorers granskning av organisationen för kontroll av mervärdeskatt och arbetsgivaravgifter har en undersökning gjorts angående de lokala skattemyndigheternas (LSM:s) personalresurser för kontrollen av bl.a. arbetsgivaravgifterna. Granskningen har även avsett personalresurserna för kontroll av källskatteinbetalningar, eftersom dessa arbetsuppgifter sammanfaller vid LSM.

Som utgångspunkt för granskningen har tagits det beslut som riksdagen i mars månad 1979 fattade om förstärkning av LSM:s resurser när det gäller kontrollen av källskatt och arbetsgivaravgifter (prop. 1978/79:100, bil. 18; CU 1978/79:24, rskr 211). Beslutet innebar att minst en, i vissa fall flera handläggartjänster skulle inrättas hos varje LSM för att i huvudsak användas på detta område.

Vid granskningen har undersökts om den beslutade förstärkningen kommit till stånd och om den fått avsedd effekt. Bl.a. har genom en skriftlig enkät samtliga länsstyrelser tillfrågats hur de avsedda personalförstärkningarna genomförts.

**1.2 Statsmakternas beslut om organisationen på uppbördsområdet**

I propositionen 1978/79:161 om ändring i uppbördsförfarandet enligt uppbördslagen (1953:272) m.m. redovisar regeringen förslag till ändringar i uppbördsförfarandet, i huvudsak grundade på rapporter från RS-projektet<sup>1</sup>.

Vad beträffar källskattkontrollen tar föredragande departementschefen ställning till bl.a. arbetsfördelningen mellan länsstyrelse och LSM. Han anser att länsstyrelserna även fortsättningsvis bör ha det övergripande ansvaret för avräkningen av inbetalad skatt och för kontroll av arbetsgivar-

<sup>1</sup> Gemensamt utredningsarbete av statskontoret och riksskatteverket angående vissa frågor rörande taxeringen i första instans.

nas redovisning. Det ligger också i sakens natur att länsstyrelsen svarar för den del av kontrollen som kan utföras på maskinell väg. Vid behov av fördjupad kontroll skall dock LSM kopplas in. Han anser vidare att beslutanderätten i fråga om arbetsgivares ansvar för skatte- och avgiftsredovisningen tills vidare bör ligga kvar hos LSM.

I propositionen tas inte ställning till erforderliga resurser för verksamheten. Departementschefen konstaterar emellertid att det krävs en fältkontroll i direkt anslutning till LSM:s befattning med de olika skatterna och avgifterna. LSM bör sålunda företa revisioner i fråga om källskatt om impulser härtill fås genom det maskinella avstämningsförfarandet eller på andra sätt. LSM bör också i förekommande fall mer ingående kontrollera att arbetsgivaravgift redovisas på rätt sätt. I övrigt hänvisas till det inom riksskatteverket (RSV) pågående utvecklingsarbetet beträffande fördelning och avvägning av kontrollinsatser. Det anses ännu inte möjligt att ange i vilken utsträckning taxeringsrevisioner eller annan granskning i samband med taxeringsarbetet också kan tillgodose behovet av kontroll beträffande källskatt m.m.

Skatteutskottet påpekar i sitt betänkande (SkU 1978/79:50) över propositionen att vissa arbetsgivare systematiskt underlåter att betala in egna och arbetstagares skatter, arbetsgivaravgifter och mervärdeskatt, och att det ofta rör sig om uppseendeväckande stora belopp. Det har också blivit vanligt att arbetstagare betecknar sig som egna företagare i avsikt att bl.a. kringgå uppbördsreglerna, undvika arbetsgivaravgifter och uppnå andra ej avsedda fördelar. Man pekar vidare på att statsmakterna under senare år intensifierat sina ansträngningar att försvåra skatteundandraganden och annan ekonomisk brottslighet, bl.a. genom successiva förbättringar av lagstiftningen. Utskottet understryker att det är givet att dessa och andra ansträngningar i kampen mot skatteundandraganden delvis förlorar sin verkan om inte berörda myndigheter får tillräckliga resurser för att fullgöra sin uppbörds kontroll. Enligt utskottet bör denna kontroll skyndsamt förbättras. Vilka personalförstärkningar som behövs och var de bör sättas in bör bedömas mot bakgrunden av de erfarenheter som vinnas av den nya taxeringsorganisationen och resultatet av det arbete som RSV svarar för.

Genom beslut den 2 oktober 1980 fastställde regeringen (kommundepartementet) nya personalplaner för LSM och uppbördsenheterna vid länsstyrelserna med giltighet fr.o.m. den 1 november 1980. Beslutet grundades dels på riksdagens beslut om förstärkning av LSM:s resurser för kontrollen av källskatt och arbetsgivaravgifter i anledning av 1979 års budgetproposition, dels på ett av RSV på regeringens uppdrag utarbetat förslag till uppbyggnads- och utvecklingsplan för LSM och uppbördsenheterna.

RSV:s plan hade enligt uppdraget utformats med utgångspunkt i den organisation och bemanning som redovisats i RS-projektets delrapport (1978:1) Bemanning och inre organisation vid lokal skattemyndighet och uppbördsmyndighet. Enligt uppdraget borde utökningen av handläggande

personal ske successivt i takt med minskningen av övrig personal. Uppbyggnaden borde vidare – om möjligt – vara slutförd under budgetåret 1982/83 och uppbyggnadsplanen redovisas så att utbyggnaden kunde påbörjas den 1 januari 1980. LSM i Stockholm, Göteborg och Malmö beröres inte av planen.

I RSV:s förslag utgår man från skillnaden mellan bemanningen på resp. myndighet den 1 juli 1979 och den bemanning som föreslagits i delrapporten 1978:1. Sammantaget innebär planen för LSM:s del ett tillskott av 325 handläggartjänster och 141 biträdestjänster. Avvecklingsplanen omfattar 823 årsarbetskrafter, varav 156 biträdestjänster och 74 landskanslistjänster på personalplan samt medel motsvarande 593 årsarbetskrafter. Under den prognosperiod planen omfattar, budgetåren 1979/80–1982/83, avser avvecklingen 570 årsarbetskrafter.

Uppbyggnaden av handläggaresurserna sker sålunda.

Budgetår	Tjänster
1979/80	184 (varav 30 för deklarationsgranskning)
1980/81	53
1981/82	59
1982/83	29
<b>S:a</b>	<b>325 tjänster</b>

I anslutning till planen noteras att bemanningen bygger på bl.a. ett utökat ADB-stöd och att den nya granskningsorganisationen (med total tjänstemannagranskning) är genomförd. I planen har hänsyn tagits till det successiva genomförandet av ADB-stöd m.m. genom beräkning av övergångsvisa resursbehov.

Regeringens beslut innebär, totalt sett, att personalbehovet hos LSM på sikt kommer att minska, bl.a. genom att myndigheternas stödande funktioner gentemot s.k. fritidsgranskare m.m. upphör och genom att nya ADB-rutiner införs för uppbörd av direkt skatt. För kontrollen av källskatt och arbetsgivaravgifter beslutas dock en förstärkning. Sålunda utökas den handläggande personalen hos LSM med närmare 300 tjänster. I regeringsbeslutet hänvisas vidare till ett den 24 juni 1980 träffat avtal om lönegradsplacering av tjänsterna vid berörda myndigheter/enheter. Av förhandlingsunderlaget för detta beslut framgår bl.a. att en avdelad organisatorisk enhet för arbetsgivar kontrollen inrättas vid de LSM som tidigare inte haft en sådan. Enheten benämns arbetsgivargrupp och utgör en del av granskningsenheten.

Regeringen lämnar vidare i beslutet vissa föreskrifter om tillsättning av tjänsterna. Länsstyrelserna bemyndigas att inom ramen för tillgängliga medel tillsätta samtliga tjänster. Några särskilda medel anslås således inte för de ökade lönekostnader som blir följden av beslutet.

I 1981 års budgetproposition (prop. 1980/81:100, bil. 18, CU 1980/81:24, rskr 1980/81:193) meddelar föredragande departementschefen beträffande

avtalet om lönegradsplaceringen av vissa tjänster hos bl.a. LSM att medel för budgetåret 1981/82 beräknats för kostnadstäckning för avtalet. Han framhåller vidare bl.a. att en strävan bör vara att den nya organisationen, med bl.a. de beräknade personalminskningarna, skall vara fullt genomförd före utgången av budgetåret 1982/83.

I propositionen berörs samtidigt den fortsatta utbyggnaden av den s.k. RS-organisationen för taxering i första instans. Enligt tidigare fastställda planer återstod 160 tjänster för att organisationen vid LSM skulle vara fullt utbyggd. RSV hade också tillstyrkt en utbyggnad under budgetåret 1981/82 med 144 tjänster. Departementschefen hänvisar dock till regeringens omnämnda beslut den 2 oktober 1980 om en kraftig förstärkning av den handläggande personalen hos LSM med ca 300 tjänster för arbetsgivarkontrollen m.m. och att rekryteringen av denna personal i stor utsträckning väntades ske under budgetåret 1981/82. Enligt departementschefens mening skulle det inte vara lämpligt att öka rekryteringsbehovet utöver dessa 300 med en samtidig utbyggnad av RS-organisationen. Han hänvisar vidare till att LSM dessutom till stor del har löntagargranskning att utföra inom taxeringsområdet för vilken s.k. fritidsgranskare bör kunna anlitas i samma omfattning som hittills. Någon utbyggnad av RS-organisationen föreslås således inte under budgetåret 1981/82.

Propositionens förslag bifölls vid riksdagsbehandlingen.

### 1.3 Tillsättning av tjänsterna för arbetsgivarkontrollen

Genom en enkät i mars månad 1981 till länsstyrelserna har försök gjorts att kartlägga dels i vilken mån den beslutade resursförstärkningen till arbetsgivarkontrollen vid LSM – med undantag för LSM i Stockholm, Göteborg och Malmö – kommit till stånd, dels huruvida de erhållna resurserna verkligen använts för det avsedda ändamålet, dvs. kontroll av arbetsgivares redovisning av källskatt och arbetsgivaravgifter. Det skall understrykas att den totala personalförstärkningen inte enbart har avsett det direkta kontrollarbetet utan också gällt viss administrativ verksamhet såsom serviceverksamhet m.m. Förstärkningen har dock inte avsett granskning av deklARATIONER och andra taxeringsuppgifter.

I allmänhet har enkätsvaren varit kortfattade. Uppgifter har sålunda lämnats huvudsakligen om de inrättade tjänsterna och tillsättningen av dem. Kommentarer därutöver är sparsamma. Svaren är dock tillräckligt entydiga för att visa den rådande situationen inom kontrollområdet.

Av de nyinrättade handläggartjänsterna, som tidigare totalt angetts till 300, har enligt länsstyrelserna 189 placerats inom LSM:s arbetsgivargrupper/enheter. I mars–april 1981 var 44% av dem eller 84 tjänster tillsatta. Tillsättningsförfarandet pågick beträffande ytterligare 69 tjänster. Förutom de 84 tillsatta tjänsterna hade tillsättningsförfarandet beträffande ytterligare sex tjänster avancerat så långt att resultatet i princip var klart. Åter-

stående 36 tjänster, motsvarande närmare 20%, beräknades inte bli tillsatta under budgetåret 1980/81. Fram till november månad 1981 hade ett fåtal ytterligare tjänster tillsatts. Läget var sålunda i november månad 1981 tämligen oförändrat.

Tjänsterna är placerade i lönegraderna F8–F11.

Vad beträffar den teoretiska kompetensen hos de tillsatta befattningshavarna<sup>1</sup> visar enkäten att närmare 25% var långtidsutbildade, dvs. hade akademisk utbildning. Hela 45% eller 39 befattningshavare hade lägre utbildning än gymnasium. Det bör dock uppmärksammas att 30 av dessa 39 genomgått eller påbörjat den s.k. skatteutbildningen innan de erhöll tjänsterna. 16 av de 39 innehade för övrigt tjänst som landskanslist i befordringsgång eller som handläggare i lönegrad F8 eller högre. Endast i ett fåtal fall synes det ha förekommit att en tjänst tillsatts med personal direkt från kontorskarriären.

Det kan vidare noteras att 64% av befattningshavarna helt genomgått skatteutbildningen innan de erhöll de aktuella befattningarna.

Som anledning till att tjänster förblivit vakanta har i allmänhet inte angetts att penningmedel saknats. Den huvudsakliga anledningen sägs i stället vara brist på kvalificerade sökande. Av svaren framgår emellertid också att länsstyrelserna i hög grad styrt de kvalificerade handläggares resurserna till arbetet med taxering i första instans. Den senare verksamheten har således prioriterats högre än kontrollen av arbetsgivarnas källskatte- och avgiftsredovisning. Det har förekommit att tjänster över huvud taget inte utannonserats, då man inte velat riskera att de resurser som redan inplanerats för arbetet med 1981 års inkomsttaxering skulle rubbas. Inom vissa län har man visserligen tillsatt tjänsterna men samtidigt beslutat att de befattningshavare som erhållit dem i större eller mindre omfattning skulle delta i arbetet med 1981 års inkomsttaxering.

Att tjänsterna under budgetåret 1980/81 endast fått inrättas inom ramen för befintliga medel har också varit en anledning till att tjänsterna inte tillsatts eftersom inga andra tjänster har kunnat dras in.

En annan anledning till att tjänster inte ledigförklarats och tillsatts har varit att man ansett det meningslöst att ledigförklara vakanta tjänster i Fe 9 då det inte funnits några reserver av utbildad personal inom skatteavdelning och LSM. Ledigförklarande och tillsättning av tjänsterna skulle då enbart ha medfört överflyttning av vakanserna till granskningsgrupp, vilket i sin tur skulle ha medfört en utläggning på fritidsgranskare av deklARATIONER som redan varit överförda till tjänstemannagranskning. Ett sådant förfaringssätt har inte ansetts önskvärt.

I flera av enkätsvaren uppges att länsstyrelserna och LSM saknar medel för rekryteringstjänster för handläggare och att detta medfört brist på kvalificerad personal. Inom det allmänna utbildningsväsendet finns det

<sup>1</sup> Förutom de formellt tillsatta har här också räknats med sex för vilka tillsättningsförfarandet påbörjats men ännu ej avslutats.

vidare inte utbildningsvägar som lämpar sig för anställning vid skatteförvaltningen, och den interna utbildning som därför fordras som komplettering sträcker sig över en tid av tre år.

Vidare anförs att skatteförvaltningarna efter RS-reformens genomförande successivt byggts ut med åtföljande rekryterings- och utbildningsbehov. Då såsom nämnts någon anslagstilldelning för rekryteringstjänster hos LSM inte finns, har nyanställning på rekryteringsbasis inte kunnat ske i tillräcklig omfattning. Utbildade landskanslistor har därför inte funnits till samtliga handläggartjänster. För nyrekryteringen av landskanslistor har man tvingats använda medel som erhållits genom att handläggartjänster inom skatteorganisationen hållits vakanta.

#### 1.4 Synpunkter och förslag

Vid granskningen har genom enkäten till länsstyrelserna undersökts hur personalresurserna utnyttjas. Även om enkätundersökningen varit begränsad till sitt innehåll och genomfördes vid en tidpunkt när tillsättningsförfarandet ännu inte var helt avslutat inom samtliga län, anses den dock ge en tillräckligt klar bild av läget på området. Generellt visar enkäten att i vissa avseenden förhållandena inte synes vara helt tillfredsställande. Fortsättningsvis tas följande frågor upp, nämligen de ej tillsatta tjänsterna, behovet av utbildning, användningen av tilldelade personalresurser för andra ändamål och bristen på rekryteringstjänster.

##### 1.4.1 Ej tillsatta tjänster

Minst 36 av de nyinrättade tjänsterna för arbetsgivarkontroll beräknas ha varit obesatta under budgetåret 1980/81. Med hänsyn till att tillsättningsförfarandet ännu pågick beträffande ytterligare 69 tjänster då enkäten gjordes, beräknas det verkliga antalet obesatta tjänster vid budgetårets utgång ha varit högre, uppskattningsvis mellan 50 och 60 eller omkring 25–30% av det totala antalet tjänster. Vid en underhandsundersökning under hösten 1981 har det också visat sig att endast ett fåtal ytterligare tjänster tillsatts.

Den viktigaste frågan på kort sikt är därför hur man skall få dels samtliga tjänster besatta, dels så fort som möjligt kunna ge de nyanställda den kompetens som erfordras för kontrollarbetet inom källskatte- och avgiftsområdet.

Enligt enkätsvaren är medelsbrist inte den vanligaste orsaken till de uteblivna tillsättningarna. Man hänvisar från länsstyrelsernas sida i stället till brist på kvalificerad personal. Det finns dock ett klart samband mellan dessa båda företeelser. Eftersom löneanslagen inte medger inrättande av s.k. rekryteringstjänster, har det uppenbarligen inte funnits utbildad personal att tillgå när vakanta handläggartjänster uppkommit. Man kan också utläsa av enkätsvaren att det funnits en medveten strävan från länsstyrel-

sernas sida att vid besluten om nya tjänster prioritera arbetet med taxeringen i första instans. På sina håll har detta lett till att de nu aktuella tjänsterna över huvud taget inte har ledigförklarats.

Den arbetssituation som råder inom taxeringsorganisationen är besvärande. Det anses därför i och för sig inte finnas anledning att utan närmare undersökningar kritisera de gjorda prioriteringarna även om tillgodoseendet av behovet av arbetskraft för taxeringsarbetet på bekostnad av övriga arbetsuppgifter på sina håll kan tyckas ha varit mindre väl motiverat.

Det anses som högst angeläget att man på länsstyrelsehåll fortsättningsvis vidtar alla tänkbara åtgärder för att få kontrollorganisationen utbyggd och satt i funktion. Ett minimikrav härvidlag bör vara att de inrättade tjänsterna ledigförklarats. Skulle medel saknas, får en omfördelning av resurserna inom länsstyrelseorganisationen göras.

#### *1.4.2 Utbildningsfrågor*

Oavsett vilken grundutbildning den nyanställda handläggande personalen har fordrar arbetet inom skatteförvaltningen att de nyanställda ges en intern utbildning i skattefrågor. Denna utbildning varvas i dag med praktiskt arbete hos länsstyrelse och LSM och sträcker sig över en tid upp till tre år. Därutöver finns tillgång till vidareutbildningar inom olika specialområden efter några års arbetserfarenhet.

Med hänsyn till de speciella förhållanden som nu råder inom vissa län på källskatte- och avgiftskontrollområdet anses det dessutom finnas anledning att allvarligt överväga en modifiering av utbildningen, så att den så snabbt som möjligt ger nyrekryterad personal tillräcklig kompetens för att delta i kontrollarbetet. Detta kan i princip ske på två sätt. Det ena sättet är att bryta ut de delar av utbildningen som bedöms nödvändiga för arbetet med kontrollen av källskatt och arbetsgivaravgifter och genomföra dessa med förtur.

De återstående delarna av utbildningen får då komma i ett senare skede. Utbildningen får dock i sådant fall inte reduceras, vare sig i omfattning eller i kvalitet. Avsikten får endast vara att få utbildningen anpassad till det aktuella arbetsområdets primära behov.

Det andra sättet är att genomföra den nuvarande utbildningen tidsmässigt så att "omloppstiden" om två till tre år förkortas.

En tidsmässig komprimering av den totala utbildningen anses vara att föredra. En sådan åtgärd får dock inte helt utesluta principen med varvad utbildning och praktik. Praktiken bör emellertid här koncentreras till arbetet med kontroll av källskatt och arbetsgivaravgifter.

Riksskatteverket bör ges i uppdrag att, i samråd med länsstyrelserna, planlägga utbildningen och se till att den kommer till stånd i tillräcklig omfattning. Då antalet deltagare är begränsat, torde utbildningen få samordnas med utbildningen av övriga handläggare.

#### *1.4.3 Användning av anslagna resurser för annat ändamål*

Av enkätsvaren har framgått att några länsstyrelser har använt de nyinrättade kontrolltjänsterna i större eller mindre grad för taxeringsarbete, i vart fall vid 1981 års taxering. Ett sådant förfarande innebär ofrånkomligen att granskningen av arbetsgivares källskatter och avgifter eftersätts. Att döma av enkätsvaren menar flera länsstyrelser att det är fråga om tillfälliga dispositioner som i första hand avsett 1981 års taxering.

I rapporten framhålls att det är svårt att utan en fördjupad utredning ta ställning till det befogade i att prioritera taxeringsarbetet på detta sätt. Med hänsyn till de stora förändringar i olika avseenden som genomförts och fortfarande genomförs inom skatteförvaltningen är det över huvud taget mycket svårt att göra bedömningar av resursanvändning o.d. Har inte särskilda metoder och mått för angivande av ambitionsnivåer m.m. fastställts, bör enligt rapporten de av regering och riksdag direkt anvisade resurserna för taxering resp. för källskatte- och avgiftskontroll användas för sina resp. ändamål. Länsstyrelserna och LSM skall således kunna gå ut ifrån att den resurstilldelning som skett även får ses som ett uttryck för statsmakternas uppfattning om önskvärd ambitionsnivå.

I rapporten framhålls vidare att det i en tid med knappa resurser och hög arbetsbelastning då prioriteringar måste göras mellan olika arbetsuppgifter är nödvändigt att myndigheterna ges någon form av konkret vägledning i sitt prioriteringsarbete. Regeringen har i regleringsbrevet för budgetåret 1981/82 betonat angelägenheten av att arbetet med uppbörsärenden och arbetsgivarkontroll intensifieras. Mot bakgrund av vad som framkommit i enkätsvaren synes det inte ha varit tillräckligt med enbart sådana uttalanden. En konkret bedömning av åtgärderna i form av uppföljning av resursanvändningen måste därför tillgripas. Lämpligast anses vara att ge riksskatteverket i uppdrag att göra sådana efterkontroller. Vidare förordas att man från centralt håll (vederbörande departement) utfärdar konkreta riktlinjer för hur personalresurserna bör användas från rationell synpunkt, t.ex. genom uppställande av vissa minimikrav på utförda revisioner angående redovisningen av källskatt och arbetsgivaravgifter. Mot dessa krav kan sedan riksskatteverket göra sina kontroller.

#### *1.4.4 Rekryteringstjänster*

Av enkätsammanställningen har framgått att flera länsstyrelser påtalat bristen på rekryteringstjänster inom skatteförvaltningen. Denna brist uppges vara anledningen till att man på många håll saknat kompetent personal för de nu aktuella tjänsterna. Bilden är dock inte helt entydig. Sålunda har vissa länsstyrelser haft en sådan framförhållning i rekryteringen att man haft färdigutbildad eller delvis utbildad personal att tillgå inom länet när tjänsterna utlysts. Det har då rört sig om s.k. landskanslisterna i reglerad befordringsgång eller i ett fåtal fall om internrekryterad personal från kontorskarriären.



Tidigare har man inom länsstyrelserna och LSM haft ett antal tjänster som landskanslist i reglerad befordringsgång. Dessa tjänster har fungerat som rekryteringstjänster, dvs. nyanställda handläggare har placerats som landskanslist under sin utbildning och i avvaktan på att tjänster skulle bli lediga. Utöver de landskanslisttjänster som funnits i personalplanerna har myndigheterna dessutom ofta inom ramen för tillgängliga medel inrättat extra landskanslisttjänster för att tillgodose det rekryteringsbehov som kunnat förutses. I de nya personalplaner som hösten 1980 fastställdes för LSM har landskanslisttjänsterna fallit bort. De landskanslisttjänster som ursprungligen fanns placerade inom länsstyrelsernas skatteavdelningar försvann tidigare i samband med genomförd omorganisation.

Detta innebär att länens skatteförvaltningar nu helt saknar rekryteringstjänster och är hänvisade till att söka lösa rekryteringsfrågorna inom ramen för anvisade anslag. I rapporten ifrågasätts om det inte finns skäl att överväga återinrättande av särskilda rekryteringstjänster inom skatteförvaltningen. Då behovet av tjänster antalsmässigt kan tänkas variera mellan länen bör dock en kartläggning först göras av personalomsättning m.m. inom olika myndigheter. Som skäl för inrättandet av tjänsterna anförs bl.a. följande.

Från anställningstillfället tills den tidpunkt nås när en nyanställd handläggare kan sägas vara utbildad för sitt arbete går det ett par år. Detta förhållande innebär naturligtvis problem för myndigheterna, inte minst när man som i förevarande fall skall inrätta tjänster på ett område där man genom snabba insatser önskar komma till rätta med missförhållanden. Motsvarande problem uppkommer självfallet när vakanser uppstår genom att befattningshavare går över till annat arbete, högre tjänst eller till annan arbetsgivare, exempelvis inom den privata sektorn. Personalomsättningen är enligt vad som erfarits högst i storstadsregionerna, där den kvalificerade utbildning som skatteförvaltningens handläggare erhåller värderas högt av exempelvis revisionsbyråer och privata företags ekonomiavdelningar.

För LSM:s del tillkommer dessutom den avtappning av personal till länsstyrelsen som delvis är en följd av den bättre lönesättning som gäller där.

Vidare noteras att möjligheterna att rekrytera kvalificerad personal till de aktuella tjänsterna också är beroende av tjänsternas attraktivitet lönemässigt.

#### 1.4.5 Förslag

Sammanfattningsvis föreslås att

- kvarstående vakanser i bemanningsplanen så fort som möjligt fylls ut,
- utbildningen av nyanställda handläggare intensifieras,
- de för kontrollen av källskatt och arbetsgivaravgifter erhållna tjänsterna används för avsedda uppgifter,

- minimikrav på utförda revisioner angående redovisningen av källskatt och arbetsgivaravgifter uppställs,
- frågan om inrättande av särskilda rekryteringstjänster övervägs och
- åtgärder i syfte att öka tjänsternas attraktivitet övervägs.

## 2 Remissyttrandena

Över den i anledning av granskningen upprättade rapporten har yttrandena avgetts av riksskatteverket, arbetsgivarverket, länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON), länsstyrelserna i Stockholms, Jönköpings, Kronobergs, Malmöhus, Värmlands, Kopparbergs och Norrbottens län, Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Landsorganisationen i Sverige (LO), Centralorganisationen SACO/SR och Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) genom TCO:s Statstjänstemannasektion (TCO-S).

Remissinstanserna har genomgående vitsordat den allmänna bild av förhållandena rörande personalresurserna för kontrollen av arbetsgivaravgifter som lämnats i rapporten. Förslagen till åtgärder för att åstadkomma förbättringar har också i allt väsentligt biträttats vid remissbehandlingen. Till förslaget om en komprimerad utbildning av nya befattningshavare för kontrollen har dock flera remissinstanser ställt sig tveksamma eller rent negativa.

### 2.1 Allmänna synpunkter

Flera av remissmyndigheterna har berört statsmakternas samlade krav på skattemyndigheternas insatser och de svårigheter som sammanhänger med ökade krav och begränsade personalresurser.

*Riksskatteverket* framhåller i sitt yttrande att statsmakterna under de senaste åren genom bl.a. uttalanden i budgetpropositioner har ställt krav på ökade insatser inom område efter område såsom taxering, arbetsgivar kontroll, mervärdeskattkontroll etc. Under budgetåret 1982/83 avser satsningen bl.a. kvalificerad revision. Varje sådan satsning kräver i regel ökade personalresurser. Detta kan ske antingen genom internrekrytering av redan utbildad och för arbetsuppgiften kvalificerad personal eller också genom externrekrytering, varvid en kompletterande utbildning måste ges de nyanställda. Denna utbildning är såväl resurs- som tidskrävande. Dessa satsningar har dessutom medfört att snart sagt varje område inom skatteförvaltningen har förklarats vara ett område som är prioriterat. Det vore därför enligt verket från skatteförvaltningens synpunkt önskvärt om statsmakterna – i samband med att nya satsningar tillkännages – ville informera om på vilka områdets bekostnad satsningen skall ske.

Verket anför vidare att det är ett berättigat krav från statsmakternas sida att de resurser som tilldelas skatteförvaltningen används för avsett ända-

mål och så att full effekt nås så snabbt som möjligt inom resp. område. Då resultatet av myndigheternas ansträngningar härvidlag skall bedömas är det emellertid viktigt att man inte enbart betraktar ett isolerat område utan ser till den samlade kravbildens på myndigheterna och till de förutsättningar myndigheterna har att leva upp till dessa krav.

Av länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON) framförs likartade synpunkter. LON finner det sålunda vanskligt att ta ställning till förslag som avser endast en del av en verksamhet som består av flera av varandra beroende led och där konsekvenserna för övriga led inte går att överblicka utan kompletterande utredningar. LON anser sig dock i princip kunna ta ställning till de i rapporten framförda förslagen och biträder alla utom förslaget om inrättande av rekryteringstjänster.

TCO-S understryker också de problem som sammanhänger med de totala resurser som finns avsatta för arbetsgivar kontrollen och arbetsituationen i samband med taxeringsarbetet inom skatteförvaltningen.

Förbundet anför i sitt yttrande följande.

Det är ingen tvekan om att man försätter myndigheterna i en praktiskt taget omöjlig prioriteringssituation om man begär både att taxeringsarbetet ska fungera enligt RS-reformens målsättningar och att det ska kunna finnas en nämnvärd kontroll inom källskatte- och arbetsgivaravgiftsområdet. Det är således inte rimligt att – med oförändrade resurser och med oförändrad mängd arbetsuppgifter – endast genom uttalanden om prioriteringar vänta sig att myndigheterna ska kunna utföra arbetsuppgifterna inom dessa områden. Denna problematik förstärks i och med att regeringen gett riksskatteverket i uppdrag att upprätta länsvisa avvecklingsplaner för fritidstaxeringen.

Det finns enligt TCO-S anledning att överväga de totala resurser som finns avsatta för källskatte- och arbetsgivaravgiftskontroll. Det är säkerligen så framhåller förbundet att en förstärkning inom området skulle vara direkt lönsam från statsfinansiella utgångspunkter.

Förbundet framhåller vidare att både bedömningen av de totala resurserna för kontrollverksamheten och avvägningen mellan olika arbetsuppgifter inom skatteförvaltningen kräver ett samlat och mer komplett beslutsunderlag och därefter en samlad politisk bedömning av mål och medel för skattekontrollen. En sådan bedömning bör omfatta kontrollen inom såväl samtliga lokala skattemyndigheter som länsstyrelsernas skatteavdelningar och riksskatteverket. Riksdagen bör därför uppdraga åt regeringen att göra en översyn, främst vad avser källskatte- och arbetsgivar kontrollen.

Likartade synpunkter har också förts fram i yttrandena från nästan samtliga länsstyrelser.

## 2.2 Den nuvarande arbetsgivarkontrollen

Remissinstanserna är genomgående ense om att den nuvarande arbetsgivarkontrollen inte fyller måttet och att det måste vara ett krav på att anvisade resurser används för avsett ändamål.

RSV understryker sålunda i sitt yttrande att kontrollen från skattemyndigheternas sida av arbetsgivarnas redovisning av källskatt och arbetsgivaravgifter f.n. sker i otillräcklig omfattning. Detta utgör enligt verket ett allvarligt problem mot bakgrunden av att det till synes är allt fler arbetsgivare som systematiskt underlåter att betala in egna och arbetstagares skatter och avgifter. Det rör sig härvid också ofta om mycket stora belopp som undanhålls statskassan.

Enligt RSV:s uppfattning är det därför synnerligen angeläget att få till stånd en breddad och fördjupad arbetsgivarkontroll. Målsättningen bör därvid vara att i så stor utsträckning som möjligt sätta in kontrollen mot löpande inkomstår/beskattningsår för att därigenom tidsmässigt ligga 'nära pengarna'. Härvid skapas goda förutsättningar för att statsverket tillförs undanhållna skatte- och avgiftsbelopp.

Med anledning härav är det, framhåller RSV vidare, mycket angeläget att den förstärkning av de lokala skattemyndigheternas personalresurser för kontroll av källskatt och arbetsgivaravgifter som riksdagen beslutade om i mars månad 1979 också kommer till stånd och att resurserna används för avsett ändamål.

RSV fortsätter. Som påtalats i olika sammanhang är det den offensiva kontrollverksamheten som ofta får stå tillbaka för verksamhet som styrs av fataliteter. Under den tid som nu är aktuell har de lokala skattemyndigheterna emellertid varit synnerligen hårt ansträngda med bestyret att handlägga den allmänna fastighetstaxeringen. Eftersom man inte erhållit full resurstäckning för denna torde detta förhållande ha påverkat den offensiva verksamheten.

*Svenska arbetsgivareföreningen (SAF)* delar den i rapporten framförda uppfattningen att redovisade förhållanden inte är tillfredsställande. Det är väl känt att skatte- och avgiftsfusket inom vissa branscher är omfattande. För de seriöst arbetande företagen medför detta fusk stora problem på grund av den konkurrenssnedvridning det leder till. SAF understryker att föreningen vid flera tillfällen framhållit behovet av kraftfulla kontrollinsatser inriktade på det grova skatte- och avgiftsundandragandet.

## 2.3 Utfyllande av kvarstående vakanser

Samtliga remissinstanser understryker det i rapporten framförda kravet på att kvarstående vakanser så fort som möjligt fylls ut. De i rapporten omnämnda bristerna på kompetent personal verifieras av uttalanden i remissvaren.

*Länsstyrelsen i Värmlands län* som alltjämt har så gott som samtliga tjänster vakanta, bl.a. på grund av att det inte funnits några reserver av utbildad personal inom skatteavdelningen och LSM, anför i denna fråga följande.

Länsstyrelsen anser att innehavaren av en viss tjänst normalt skall handlägga de arbetsuppgifter, som tjänsten är avsedd för. Vidare bör inte tjänsten tillsättas förrän den tilltänkte innehavaren erhållit den för arbetsuppgifterna lämpliga utbildningen. För de flesta handläggartjänsterna inom skatteförvaltningen krävs enligt länsstyrelsens mening goda kunskaper på taxeringsområdet. Dessa bör förvärfvas dels genom teoretisk utbildning, dels genom praktiskt deltagande i det årliga taxeringsarbetet.

*Länsstyrelsen i Malmöhus län*, som anser sig ha sin arbetsgivarkontroll uppbyggd om denna mäts med utgångspunkt i tillsättning av och vakanser bland handläggartjänsterna, framhåller att i den mån vakansläget skulle vara ett tecken på att länsstyrelserna inte lägger den vikt vid arbetsgivarkontrollen som denna bör ha, så är det länsstyrelsens bestämda uppfattning att de hinder i uppbyggnaden som redovisats verkligen varit hinder och att de vakanser som funnits inte kräver någon annan förklaring. Utvecklingen i länet bekräftar detta.

Länsstyrelsen fortsätter

Det är naturligtvis så att varken den absoluta eller relativa omfattningen av arbetsgivarkontrollen kan mätas enbart i antal tillsatta handläggartjänster. Utredningsmannen konstaterar också att en väsentlig fråga är hur resursen används, inom eller utom den direkta arbetsgivarkontrollen. Han konstaterar att resurser inom kontrollen används för andra arbetsuppgifter. Han avstår från att närmare behandla det omvända förhållandet, att resurser som på papperet inte är omedelbart avsedda för arbetsgivarkontroll används därför. Länsstyrelsen erinrar om den källskatte- och avgiftskontroll som sker inom ramen för de integrerade revisioner, som utförs främst av länsstyrelsepersonal. Mera konkret kan hänvisas till den kontroll inom entreprenadbranschen som inom länet pågått sedan 1974 (sedermera inom ramen för aktionen Entreprenad 76) och i stor utsträckning avsett arbetsgivaravgifter och källskatter.

#### **2.4 Användande av personalresurserna för avsedda uppgifter**

I rapporten framförda synpunkter på användningen av tilldelade personalresurser tillstyrks genomgående av remissinstanserna.

*Länsstyrelsen i Norrbottens län* anför i denna fråga följande.

Länets lokala skattemyndigheter utgörs i flertalet fall av förhållandevis små myndigheter, där känsligheten för bemanningsförändringar blir stor. Sjukdom eller annan inte förutsedd frånvaro redan för en eller två anställda kan medföra att uppgjorda arbetsplaner förrycks. Enhets- eller fögderichef, som har det övergripande ansvaret för enhets/myndighetens verk-

samhet kan därför vara nödgad att under viss tid disponera om personalresurserna så att alla arbetsuppgifter blir avklarade inom föreskrivna tider. "Vattentäta skott" kan inte förekomma mellan olika arbetsgrupper hos en liten myndighet och nyanställd arbetskraft måste också alltid oavsett gruppstillhörighet kunna få erforderlig handledning och metodstöd av äldre och mer erfaren personal.

*SACO/SR* anser för sin del att det med kännedom om arbetssituationen hos skattemyndigheterna inte bör inge förvåning att det av enkätsvaren framgår att den förstärkning som varit avsedd för källskatte- och avgiftskontrollen på många håll behandlats som en tillgänglig reserv för utförande av andra arbetsuppgifter, t.ex. deklarationsgranskning. Deklarationerna måste granskas och skattsedlarna skall skickas ut i rätt tid, och för att klara av detta tillgrips alla tillgängliga resurser. Det är i och för sig ingen nyhet inom administrationen, att i vart fall den offensiva kontrollen får vika för arbetsuppgifter som bedöms vara viktigare.

## 2.5 Minimikrav på utförda revisioner

Endast tre remissmyndigheter har yttrat sig i frågan och båda avstyrker förslaget.

*RSV* framhåller för sin del.

I rapporten anser man det inte tillräckligt med enbart allmänna uttalanden om behovet av insatser utan föreslår att ytterligare riktlinjer lämnas från centralt håll, såsom t.ex. uppställande av minimikrav på utförda revisioner. *RSV* finner det knappast realistiskt att ställa så detaljerade krav. Enligt *RSV*'s mening borde en mera framkomlig väg vara att söka precisera målen för verksamheten, utveckla effektivare metoder och rutiner för arbetet samt att tilldela myndigheterna resurser i paritet med önskade insatser inom uppgiften i fråga.

## 2.6 Utbildningen av nyanställda handläggare

Den i rapporten förordade mer komprimerade utbildningen av nya befattningshavare har mött delat intresse. Flera remissinstanser har berört förslaget utan att ta direkt ställning till det. De som är tveksamma till förslaget eller ställer sig helt avvisande till det har i större utsträckning utvecklat sin talan.

*Riksskatteverket* framhåller att länen redan nu har möjlighet att anpassa utbildningen till de speciella förhållanden som råder inom varje län och att det således redan nu finns möjlighet att förlägga viss del av det praktiska arbetet till kontrollen av källskatt och arbetsgivaravgifter.

*Länsstyrelsen i Norrbottens län* understryker starkt att alla handläggare skall ges samma allsidiga och gedigna utbildning i en följd. Länsstyrelsen anför.

Den som ska utföra skisserad typ av förebyggande kontroll måste ha sådana kunskaper att han kan överblicka hela kedjan från källskatteavdrag till inkomsttaxering. Han måste dessutom kunna förstå olika bokförings-system och vara en bra revisor.

Tidigare bedriven skatteutbildning av handläggare har varit fördelad på tre utbildningsblock omfattande nästan 2,5 år eller 5 terminer. (Teoretiska delar ca 7 månader, praktiska avsnitt inkl. semester ca 20 månader). Denna utbildningsform anses ha gett ett gott resultat.

Under de två senaste utbildningsomgångarna har länsstyrelsen av ekonomiska skäl komprimerat utbildningen i tiden så att större delar av den teoretiska utbildningen skett i en följd varefter praktisk tillämpning vidtagit. Länsstyrelsen är nu tveksam till om detta innebär en ändamålsenlig utveckling av personalen. Den varvade utbildningen ger en stabilare kunskapsgrund.

## 2.7 Inrättande av särskilda rekryteringstjänster

Detta förslag tillstyrks genomgående av remissmyndigheterna.

## 2.8 Åtgärder för att öka tjänsternas attraktivitet

Förslaget tillstyrks av samtliga remissinstanser som yttrat sig.

*Arbetsgivarverket* framhåller att eventuella löneförbättringar för här avsedd personal bör ske genom lokala L-ATF-förhandlingar. Verket anför.

Lönen för de här avsedda tjänsterna har efter förhandlingsuppdrag från regeringen ursprungligen bestämts i centralt avtal 1980-06-24 om lönegradsplacering av bl.a. ifrågavarande tjänster. Lönesättningen av tjänsterna anpassades därvid på gängse sätt till lönegradsplacering för andra tjänster inom statsförvaltningen, varvid från SAV:s sida särskilt beaktades då gällande lönenivåer för likartade tjänster inom de lokala skattemyndigheterna.

Fråga om ändring av de i centralt avtal bestämda avlöningsförmånerna för tjänster av här ifrågavarande slag regleras fr.o.m. 1978-07-01 av avtalet om lokala förhandlingar m.m. inom ATF-området (L-ATF). Vid sådana förhandlingar har den lokala arbetsgivaren möjligheter att särskilt prioritera områden inom myndigheten, där han anser behov föreligga av löneförbättringar. Dessa lokala förhandlingar förs i fråga om de lokala skattemyndigheterna av länsstyrelserna.

SAV har studerat de från länsstyrelserna hittills inkomna 13 L-ATF-avtal som avser tiden 1981-07-01 - 1982-06-30. Inom dessa länsstyrelserns områden faller 70 av de 117 lokala skattemyndigheterna. Av de 114 vid dessa lokala skattemyndigheter inrättade tjänsterna för här ifrågavarande uppgifter har i de lokala förhandlingarna endast 13 uppflyttats i lönegrad. 5 av dessa har lyfts från F11 till F12.

Av vad som sagts i föregående stycke framgår att det från berörda länsstyrelserns sida inte synes ha förelegat något mera allmänt intresse av att genom lönehöjningar öka tjänsternas attraktivitet.

## 2.9 Övriga frågor

RSV tar vidare upp bemanning och arbetssituation inom granskningsorganisationen.

Verket anför.

Organisationen av taxeringsarbetet i första instans har genom beslut av statsmakterna successivt förändrats från hösten 1975. För den nya organisationen har statsmakterna beslutat om bemanningsresurser, som beräknats utifrån de under år 1975 gällande förhållandena. Det är sålunda det regelverk och de deklarationsvolymen, som fanns vid denna tidpunkt, som avgjort den nuvarande personalramen.

Det framräknade behovet av tjänster löneinplacerades efter centrala AB-förhandlingar. Tjänsterna skulle successivt tillföras organisationen genom statsmakternas årliga beslut i budgetprocessen. Så har också skett t.o.m. år 1980. Emellertid saknas av den beslutade bemanningen ännu 160 tjänster, som avsetts för granskningsorganisationen vid de lokala skattemyndigheterna. Det är enligt RSV:s mening synnerligen angeläget att de ursprungliga bemanningsbesluten verkställs för att i någon mån lindra nuvarande prekära arbetsläge inom taxeringsorganisationen.

Antalet deklARATIONER totalt för hela riket är nu ca 12% högre eller ca 800 000 fler. Volymökningen är mycket skiftande länen emellan, i vissa fall uppgår den till ca 35%. En stor del av denna ökning hänför sig till det mera svårgranskade deklarationsmaterialet. Till följd härav föreligger en klar underbemanning av de resurser, som är avsedda att bereda deklarationsmaterialet åt taxeringsnämnderna.

RSV berör också regelsystemet för socialavgifter. Enligt verkets mening skulle en förändring av regelsystemet för socialavgifterna i riktning mot en samordning av skatte- och avgiftsreglerna väsentligt underlätta möjligheterna att nå större effektivitet i arbetsgivarkontrollen och dessutom förenkla administrationen avsevärt.