

Nr 87

Regeringens proposition om riktlinjer för ändrad skatteadministration och taxering i första instans, m. m.;

beslutad den 13 mars 1975.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga de förslag som har upptagits i bifogade utdrag ur regeringsprotokoll.

OLOF PALME

G. E. STRÄNG

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en ändrad organisation av taxeringen i första instans. Alla deklARATIONER skall enligt förslaget granskas och föredras inför taxeringsnämnderna av tjänstemän vid länsstyrelse eller lokal skattemyndighet. Taxeringsnämndens beslutsrätt behålls vid all årlig taxering och nämndernas beslutsområde utvidgas att avse även skattetillegg, förseningsavgift, ackumulerad inkomst och s. k. dödsb befrielse. Taxeringsperioden förlängs från den 30 juni till den 30 november.

Skatteadministrationen föreslås bli effektiviserad bl. a. genom införande av ett väl utbyggt ADB-stöd som underlag för granskningen och taxeringen. Skattekontrollen ökas särskilt vid rörelsetaxeringen och vid granskningen av andra komplicerade deklARATIONER. 40 000 s. k. partiella revisioner föreslås bli utförda varje år i samband med granskningen av deklARATIONERNA. Länsstyrelsernas skatteavdelningar omorganiseras med en särskild taxeringsenhet för ledning och verkställande av den årliga taxeringen.

Det nya systemet föreslås i huvudsak bli genomfört till 1978 års taxering. Under tiden fram till övergången föreslås att fortsatt utrednings- och utvecklingsarbete skall bedrivas. En successiv utbyggnad föreslås ske av den nya granskningsorganisationen. Utbyggnaden påbörjas i år genom rekrytering av ca 150 tjänstemän som granskningsassistenter med placering hos länsstyrelser och lokala skattemyndigheter.

Förslag om den närmare utformningen av skatteadministrationen och författningsförslag avses senare skola föreläggas riksdagen.

FINANSDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1975-03-13

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden Sträng, Andersson, Johansson, Holmqvist, Aspling, Lundkvist, Geijer, Bengtsson, Norling, Löfberg, Lidbom, Carlsson, Gustafsson, Zachrisson, Leijon, Hjelm-Wallén

Föredragande: statsrådet Sträng

Proposition om riktlinjer för ändrad skatteadministration och taxering i första instans, m. m.

1 Inledning

Riksskatteverket (RSV) och statskontoret fick den 12 januari 1973 i uppdrag av Kungl. Maj:t att gemensamt göra en översyn av skatteadministrationen i första instans m. m. Utredningsarbetet har bedrivits av en arbetsgrupp som bildats inom de båda verken och som antagit namnet RS-utredningen¹. RS-utredningen har upprättat en rapport med förslag till rationalisering av skatteadministrationen (i det följande betecknad utredningsrapporten).

I enlighet med direktiven utgör utredningsarbetet en fördjupad analys av tidigare framlagda förslag om förenklad löntagarbeskattning och ny taxeringsorganisation i första instans. RS-utredningens förslag innebär omfattande administrativa förändringar såväl beträffande uppbörd och debitering som årlig taxering och medför sammantaget en viss utökning av skatteadministrationen. Utökningen kan i sin helhet hänföras till skärpt skattekontroll och förstärkt organisation vid taxeringen i första instans. Detta sker främst genom en utvidgad medverkan i den årliga taxeringen från de lokala skattemyndigheternas och länsstyrelsernas sida med bl. a. granskningsassistans åt taxeringsnämnderna. Förslagen är i vissa delar principiellt utformade och ytterligare utredningsarbete och överväganden fordras före beslut om reformens slutliga utformning.

¹ Generaldirektören Gösta Ekman, överdirektören Eric Hallman, skattedirektören Karl-Johan Nilsson, skattedirektören Carl-Gustaf Pettersson, skattedirektören Christer Jarenius, överdirektören Gösta Bruno och avdelningschefen Gunnar Ekstam har varit ledningsgrupp för RS-utredningen.

Efter remiss har yttranden avgivits över utredningsrapporten av riksåklagaren, kammarrätterna i Stockholm och Sundsvall, riks försäkringsverket (RFV), poststyrelsen, statistiska centralbyrån (SCB), bankinspektionen, riksrevisionsverket (RRV), allmänna ombudet hos mellankommunala skatterätten, statens personalpensionsverk, länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON), riksbanken, länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Gotlands, Blekinge, Kristianstads, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Skaraborgs, Värmlands, Örebro, Västmanlands, Kopparbergs, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län, utredningen om företagens uppgiftsplikt (UFU), företagskatteberedningen, 1972 års skatteutredning, Föreningen auktoriserade revisorer, Föreningen landsstatens förvaltningstjänstemän, Föreningen Sveriges fögderichefer, Föreningen Sveriges kronofogdar, Föreningen Sveriges taxeringsrevisorer, Kooperativa förbundet (KF), Landsorganisationen i Sverige (LO), Landstingsförbundet, Lantbrukarnas riksförbund, Svenska arbetsgivareföreningen, Svenska bankföreningen, Svenska företagens riksförbund, Svenska kommunförbundet, Sveriges redovisningskonsulenters förbund, Svenska revisorsamfundet, Sveriges advokatsamfund, Sveriges akademikers centralorganisation (SACO), Sveriges hantverks- och industriorganisation (SHIO), Sveriges industriförbund, Sveriges köpmannaförbund, Taxeringsnämndsordförandenas riksförbund (TOR) och Tjänstemännens centralorganisation (TCO).

Ett flertal länsstyrelser har bifogat yttranden från lokala skattemyndigheter. Lantbrukarnas riksförbund hänvisar i sitt yttrande till ett inom Lantbrukarnas skattedelegation upprättat utlåtande. Svenska arbetsgivareföreningen, Svenska bankföreningen, Sveriges industriförbund och Sveriges köpmannaförbund åberopar ett inom Näringslivets skattedelegation upprättat utlåtande. Yttrande har vidare inkommit från riksdagens ombudsmän (JO), Föreningen Sveriges kommunala taxeringsrevisorer, Svenska försäkringsbolags riksförbund och Sveriges grossistförbund. Grossistförbundet ansluter sig till det utlåtande som upprättats inom Näringslivets skattedelegation.

Remissinstanserna har i allmänhet en positiv inställning till förslagen i utredningsrapporten. Även statskontoret och RSV biträder de principförslag som lagts fram. Enligt de båda verken bör resurserna för skattekontrollen utökas successivt. Vidare bör en successiv anpassning ske av personalstrukturen hos de lokala skattemyndigheterna och länsstyrelserna. Pågående försök med utvidgad medverkan från lokala skattemyndigheternas sida i den årliga taxeringen bör fortsättas och utvidgas. I skrivelse den 11 februari 1975 till finansdepartementet har RSV lämnat förslag till en första etapp av utbyggnad av organisationen för utökad granskningsassistans åt taxeringsnämnderna. Jag avser att närmare beröra denna skrivelse i det följande.

De föreslagna ändringarna avser skatteadministrationens samtliga huvudfunktioner. Även om man f. n. inte kan ta slutlig ställning till samtliga förslag eller ange den slutliga utformningen av organisationen m. m. bör man nu fatta principbeslut om skatteadministrationen och taxeringen i första instans. Det står enligt min mening klart att man bör öka skattekontrollen vid den årliga taxeringen och taxeringsnämndernas möjlighet att åstadkomma en kvalitetsmässigt förbättrad taxering. Dessa reformer bör genomföras oavsett hur ett kommande ståndpunktstagande blir till övriga förslag som framlagts av RS-utredningen, i fortsättningen betecknad utredningen. För att underlätta utredningsarbetet och den fortsatta planeringen och möjliggöra en successiv uppbyggnad av organisationen bör principförslag nu föreläggas riksdagen angående utformningen av skattekontrollen och lekmanamedverkan i taxeringsarbetet i första instans samt om granskningsassistans åt taxeringsnämnderna. Huvudlinjerna bör även beslutas beträffande sådana områden som är styrande för den närmare utformningen av organisationen. Därmed avses i första hand utökad stöd av automatisk databehandling (ADB) vid taxeringen, förlängning av taxeringsperioden och ett snabbare avräkningsförfarande.

Jag kommer sålunda i det följande att framlägga förslag om principbeslut i dessa frågor och vidare förslag om den första utbyggnadsstappen av granskningsorganisationen. Jag vill här förutskicka att jag inte nu avser att ta upp frågan om utvidgad skyldighet att betala preliminär skatt eller om inskränkning för vissa pensionärer att lämna deklaration.

2 Allmän orientering

2.1 Bakgrund till reformförslagen

Med samhällsutvecklingen har följt en ökande betydelse för den enskilde och det allmänna av taxeringsbesluten och taxeringsutfallet. Detta har fört med sig fortgående förändringar av taxeringsverksamheten och krav på en successiv utveckling av taxeringsorganisationen. År 1971 omorganiserades förvaltningsrättsskipningen hos regeringsrätten och kammarrätt. Antalet kammarrätter har från nämnda tidpunkt ökat från en till tre. Samtidigt genomfördes en omorganisation av skatteförvaltningen i länen och centralt. I länen ersattes prövningsnämnden av läns-skatte-rätten, som fick ställning av förvaltningsdomstol. En skatteavdelning inom länsstyrelsen övertog i huvudsak landskontorets tidigare uppgifter. Den centrala skatteförvaltningen koncentrerades till en myndighet, RSV. Genom förvaltningsprocesslagen (1971: 291) och lagen (1971: 52) om skatterätt och länsrätt tillgodosågs behovet av förbättrade handlägningsformer.

Taxeringsverksamheten och taxeringsorganisationen i första instans har på senare tid inte varit föremål för reformer i sådan omfattning som överinstanserna. Vid tiden för tillkomsten av 1928 års skatte- och taxeringsförfattningar fick stat och kommun tillräckligt skatteunderlag för sina uttaxeringsbehov utan omfattande taxeringskontroll. Granskningsarbetet utfördes regelmässigt helt som fritidssyssla av taxeringsnämndernas ordförande. Prövningsnämnderna var då inte överinstans utan skulle överpröva alla taxeringar. Taxeringsnämnderna fungerade som ett beredningsorgan till prövningsnämnderna.

Som det allmännas ombud i prövningsnämnden fungerade chefen för dåvarande landskontoret, landskamreraren. För granskningsarbetet fanns inte andra tjänstemän anställda. Landskontorets övriga tjänstemän ansågs emellertid på fritid skola mot ersättning medverka i taxeringsarbetet. Taxeringsnämndernas arbete skulle vara avslutat den 15 maj under taxeringsåret och prövningsnämndernas huvudsakliga arbete i början av oktober samma år. Taxeringsarbetet var inriktat på teknisk granskning, taxering efter normer — exempelvis för värdet av förmån av bostad — samt taxering efter skön. Utredningarna i skattemålen var genomgående enkla och bristfälliga. Taxeringen av rörelseidkare präglades av stor osäkerhet. Normer av nyss angivet slag kunde i allmänhet inte tillämpas vid rörelsetaxeringen och åsatta skönstaxeringar blev mycket osäkra.

I mitten av 1930-talet fick varje landskontor tillgång till ett helårsanställt bokföringskunnigt biträde, sedermera taxeringsrevisor. Underlaget för rörelsedeklarationerna blev föremål för mer ingående granskning. Såsom förberedelse inför kommande omorganisation tilldelades länsstyrelserna år 1942 för taxeringsarbete viss ytterligare arbetskraft, på en medelstor länsstyrelse en extra ordinarie länsbokhållare och en extra ordinarie taxeringsrevisor. På grund av det ökande arbetet med utredningar i skattemål omorganiserades skatteförvaltningen inom länsstyrelserna år 1944. Då tillskapades en särskild taxeringsavdelning inom landskontoret. Landskamreraren blev ordförande i prövningsnämnden, medan det allmännas talan fördes av chefen för taxeringsavdelningen, taxeringsintendenten, med hjälp av taxeringsinspektörer, taxeringsrevisorer samt landskanslist- och biträdespersonal.

Redan tidigare hade önskemål framkommit om att även taxeringsnämnderna borde tillhandahållas taxeringskunnig personal som kunde biträda med förgranskning av deklARATIONERNA. Av kostnadsskäl och med hänsyn till de korta taxeringsperioderna ansåg man sig inte kunna heltidsanställa personal för detta ändamål. I stället öppnades möjligheten att förordna taxeringskonsulenter att på fritid granska rörelsedeklarationerna åt taxeringsnämnderna.

År 1956 infördes den nuvarande taxeringslagen (1956: 623), TL. I samband därmed inrättades bl. a. taxeringsassistentorganisationen, fr. o. m. den 1 januari 1975 taxeringsinspektörsorganisationen.

Under åren 1969 och 1970 genomförde statskontoret i samarbete med dåvarande riksskattenämnden och centrala folkbokförings- och uppborädsnämnden en utredning om taxeringsorganisationen i första instans. Statskontoret avlämnade i juni 1970 en rapport med principförslag till omorganisationen av taxeringen i första instans. Enligt rapporten skulle granskningen av självdeklarationerna utföras av de lokala skattemyndigheterna. Taxeringsnämnderna skulle alltjämt vara beslutsorgan. Vidare föreslogs en kraftig förlängning av taxeringsperioden, utökad användning av ADB i granskningsarbetet samt ökad satsning på kontroll av komplicerade deklarationer, främst rörelser och juridiska personer. Rapporten fick ett positivt mottagande vid remissbehandlingen. Åtskilliga remissinstanser ansåg emellertid att den då pågående utredningen om definitiv källskatt borde avvaktas, innan man tog ställning till rapporten.

Utredningen om definitiv källskatt avgav ett betänkande (SOU 1972: 11) Förenklad löntagarbeskattning vintern 1972, vilket remissbehandlades. I prop. 1972: 145 anförde departementschefen att utredningsarbetet borde fortsätta med en fördjupad analys av framlagda principförslag och att frågor inom angränsande delar av beskattningsorganisationen också skulle tas upp. Härefter erhöll statskontoret och RSV det nu aktuella uppdraget att utreda vissa frågor angående taxeringsorganisationen i första instans m. m.

2.2 Sammanfattning av utredningsrapporten m. m.

RSV och statskontoret skulle enligt utredningsuppdraget i första hand behandla ett antal angivna utredningsområden. Man skulle försöka att finna metoder för ökad inbetalning av preliminär skatt på extrainkomster. Möjligheten att slopa deklarationsplikten för flera inkomsttagare än f. n. och att förlänga taxeringsperioden skulle vidare undersökas liksom ansvars- och arbetsfördelning mellan länsstyrelse, lokal skattemyndighet och taxeringsnämnd inom taxerings- och beskattningsområdena. Formerna för debitering av slutlig skatt, avräkning av preliminär skatt och uppörd av kvarstående skatt vid olika utformning av taxeringsförfarandet skulle utredas liksom möjligheterna att använda ADB som hjälpmedel i granskningsarbetet.

I uppdraget framhölls att utredningsarbetet borde samordnas med då pågående undersökningar om det framtida ADB-systemet inom folkbokföring och beskattning, översynen av lokal skattemyndighetsorganisation och försöksverksamheten med utökad medverkan från lokal skattemyndighet vid beredningen av taxeringsnämnds beslutsunderlag.

I utredningsrapporten behandlas hela det skatteadministrativa förloppet, dvs. såväl preliminärskatte- och taxeringssystemen som debiteringssystemet. I det föregående har framhållits att de nu aktuella för-

slagen till riksdagen bör avse främst vissa organisatoriska frågor. Som en bakgrund till dessa förslag anges här i korthet det huvudsakliga innehållet i utredningsrapporten. I de därefter följande avsnitten lämnas en närmare redogörelse för de delar av utredningsrapporten som man enligt min mening bör ta ställning till nu.

Preliminärskattesystemet

Utredningen föreslår en utvidgad preliminär beskattning i form av bl. a. källskatt på extra inkomster (E-skatt) med 40 % oavsett om skattskyldig har A- eller B-skatt.

Preliminär arbetsgivaravgift debiteras enligt utredningen efter en för varje arbetsgivare beräknad procentsats på utbetald bruttolön. Summarisk skatteredovisning införs för samtliga arbetsgivare. Kontrolluppgiften som förtrycks skall registreras och lämnas enligt fastställt formulär. Kontrolluppgiften skall tjäna som underlag för taxering och kreditering av innehållen skatt och för debitering av arbetsgivaravgifter. Arbetsgivaravgift 1 och 2 slopas.

Taxeringssystemet

Deklarationsplikten slopas enligt utredningen vid taxering i annan kommun än hemortskommun (s. k. utbor) och för ytterligare omkring 250 000 pensionstagare. Skattskyldigs samtliga taxeringar bestäms av en enda taxeringsnämnd och på grundval av en enda självdeklaration.

Ökad granskningsassistans åt taxeringsnämnderna lämnas enligt utredningen i fråga om stora företag av länsstyrelsen och för övriga skattskyldiga av lokal skattemyndighet.

ADB-stöd föreslås för deklarationsgranskningen med maskinella kontroller av bl. a. deklarerade uppgifter mot kontrolluppgifter. Resultatet av testerna redovisas maskinellt på taxeringsregistreringsavi (TRA), som utgör underlag för beslutsregistreringen. Pensionsgrundande inkomst (PGI) beräknas samtidigt med taxeringen.

Ambitionsnivån i deklarationsgranskningen inriktas enligt utredningen på att upptäcka fall av väsentligt skatteundandragande och att undvika bagatelländringar. Granskningen av löntagardeklarationer prioriteras så att så gott som alla sådana deklarerationer är färdiggranskade omkring den 20 maj då även 25 % av det övriga materialet skall vara granskat. Rörelsedeklarationerna föreslås bli granskade branschvis. Deklarationsgranskarna företar fördjupade kontroller av näringsidkares deklarerationer med omkring 40 000 s. k. partiella revisioner om året.

Behandlingen av deklarerationerna för fåmansbolag och deras aktieägare föreslås bli samordnad. Vidare införs enligt utredningen uppgiftsskyldighet för fåmansbolag beträffande aktieägarna och de penningtransaktioner som ägt rum mellan dem och bolaget.

Taxeringsperioden föreslås bli förlängd till utgången av november.

Nuvarande deklarationstidpunkter behålls. Möjligheterna till anstånd med att lämna självdeklaration vidgas.

Lekmannamedverkan i taxeringen föreslås bli fördjupad. Taxeringsnämndernas beslutsområde utvidgas att även omfatta bl. a. skattetillägg och förseningsavgift.

Taxeringsnämndens beslutsrätt bör enligt förslaget delgeras till nämndens ordförande då deklaration godtas eller rättas endast tekniskt. Kronoombud skall inte längre ingå i nämnden, där de förtroendevaldas antal ökas till minst fem och högst åtta. Taxeringsnämnderna blir av enhetlig typ.

Den ordinära besvärstiden för de skattskyldiga utsträcks enligt förslaget till den 28 februari året efter taxeringsåret.

Debiteringssystemet

Debiteringen av slutlig skatt tidigareläggs enligt förslaget så att de skattskyldiga får slutskattosedel i mitten av juni under taxeringsåret med omedelbar återbetalning av överskjutande skatt. Kvarskatteuppbörd sker i november samma år med skatteavdrag under september och oktober.

3 Skatteadministration och taxering i första instans

3.1 Nuvarande ordning

Organisation

I varje län skall finnas lokala och särskilda taxeringsdistrikt. Lokalt taxeringsdistrikt utgörs av kommun eller del därav. Två eller flera kommuner kan sammanföras till ett lokalt taxeringsdistrikt, när särskilda skäl föreligger. Taxering i lokalt taxeringsdistrikt verkställs av lokal taxeringsnämnd i den mån detta inte ankommer på annan taxeringsnämnd i enlighet med vad särskilt anges (4 § TL).

I varje fögderi skall finnas minst ett särskilt taxeringsdistrikt, inom vilket särskild taxeringsnämnd verkställer taxering av fysiska personer, dödsbon och familjestiftelser, vilkas inkomstförhållanden med hänsyn till förvärvskällans art eller eljest är av mera invecklad beskaffenhet (s. k. rörelsenämnd) (4 § TL).

I varje län skall vidare finnas ett eller flera särskilda taxeringsdistrikt, där särskild taxeringsnämnd verkställer taxering av andra skattskyldiga än fysiska personer, dödsbon och familjestiftelser. Till sådan nämnd (s. k. bolagsnämnd) skall, där så kan ske, hänföras även fysisk person, dödsbo eller familjestiftelse som ensam eller tillsammans med ett fåtal andra skattskyldiga äger aktierna i aktiebolag eller andelarna i ekonomisk förening (4 § TL).

Ordförande i taxeringsnämnd förordnas av länsstyrelsen (6 § 1 mom.

TL). För särskild taxeringsnämnd förordnas samtidigt en eller flera taxeringsinspektörer att biträda särskild taxeringsnämnd (6 § 2 mom.). I taxeringsnämnd för vilken inspektör inte förordnats utser länsstyrelsen vidare en—tre kronoombud (6 § 1 mom.).

Det totala antalet taxeringsnämnder är f. n. drygt 4 200.

Taxeringsinspektörerna är placerade dels vid länsstyrelsernas revisionsenheter, dels vid vissa större lokala skattemyndigheter, de s. k. taxeringsinspektörsgrupperna. Taxeringsinspektörerna liksom deras biträden är samtliga tjänstemän vid länsstyrelsen.

Lokal skattemyndighet skall enligt 16 § 1 mom. TL bl. a. välja ut de deklarationer som skall behandlas av särskild taxeringsnämnd och, i den mån länsstyrelsen förordnar, vaka över att taxeringsinspektör och hans biträden fullgör sina åligganden. Lokal skattemyndighet verkställer längdföring som inte ombesörjts av länsstyrelsen och biträder i taxeringsarbetet i den utsträckning som regeringen eller länsstyrelsen föreskriver.

Skattefrågor handläggs hos länsstyrelsen på skatteavdelningen som leds av skattechefen. Skatteavdelningen är normalt uppdelad på fem enheter, taxeringsenheten, revisionsenheten, mervärdeskatteenheten, uppborädsenheten och dataenheten. Skattechefen bevakar det allmännas rätt i taxeringsfrågor och verkar för att taxeringarna blir likformiga och rättvisa inom länet (17 § TL). Länsstyrelsen har att vaka över att taxeringsarbetet i första instans inom länet ordnas och bedrivs ändamålsenligt (59 §).

RSV skall genom råd och anvisningar främja en riktig och enhetlig tillämpning av de författningar enligt vilka taxering sker (18 § TL).

Lekmannaledamöter i taxeringsnämnd

Valet av lekmannaledamöter i taxeringsnämnd verkställs i huvudsak av kommunfullmäktige. Antalet ledamöter i lokal nämnd skall vara minst tre och högst åtta. I särskild taxeringsnämnd får högst tolv ledamöter väljas. Minst en ledamot skall väljas för varje kommun. Antalet bestäms i princip av dem på vilka valet ankommer. För varje ledamot skall utses en suppleant (6 § 3 mom. TL).

Enligt 13 § 1 mom. TL skall till ledamöter utses personer som kan antas besitta nödig insikt och erfarenhet. Vidare skall tillses att taxeringsnämndsledamöterna i lokal nämnd väljs så att det inom nämnden kommer att finnas kännedom om olika grupper av skattskyldiga och olika delar av taxeringsdistriktet. Till ledamot i särskild taxeringsnämnd skall vidare utses personer med särskild insikt och erfarenhet i de taxeringsfrågor som ankommer på nämnden.

Handläggning i taxeringsnämnd

I 1 § TL föreskrivs bl. a. att taxeringarna skall vara i överensstämmelse med skatteförfattningarna och i möjligaste utsträckning likformiga och rättvisa.

Taxeringsnämndens ordförande sköter främst det egentliga taxeringsarbetet, dvs. deklarationsgranskningen (7 § TL). I nämnder med taxeringsinspektör ombesörjer denne en väsentlig del av granskningsarbetet och expeditionella göromål samt vissa kontakter med de skattskyldiga (10 §). Ordföranden eller taxeringsinspektör föredrar inför nämnden förslag till taxering. Beslut om inkomst- och förmögenhetstaxering fattas i princip årligen av nämnden (66 §). Taxeringsinspektör deltar inte i nämndens beslut (61 § 2 mom.). Endast ett kronoombud får delta i omröstningen (63 §).

Deklarationstidpunkt är den 15 februari under taxeringsåret. Anstånd med självdeklarations avlämnande till den 31 mars får åtnjutas av staten, landstingskommun, kommun och annan sådan menighet samt bokföringsskyldig, vars räkenskapsår avslutas senare än den 31 oktober året före taxeringsåret och delägare i handelsbolag, kommanditbolag eller rederi (34 § 1 mom. TL). Den som visar hinder på grund av särskilda skäl att lämna deklaration inom föreskriven tid kan vidare få anstånd med avlämnandet till senare tidpunkt (34 § 2 mom.). Senaste dag för taxeringsnämnds taxeringsbeslut är den 30 juni under taxeringsåret.

Taxeringsnämnd får efter samråd med skattechefen tillkalla sakkunnig för utredning av taxeringsfråga som kräver särskild sakkunskap (15 § TL).

När det gäller taxeringsnämndens kontakter med de skattskyldiga anges i 61 § 4 mom. i TL att skattskyldig har rätt att inför nämnden lämna upplysningar till ledning för sin egen taxering och i 65 § att skattskyldig skall beredas tillfälle att yttra sig då det finns anledning att åsätta taxering med avvikelse från självdeklaration.

Normalt brukar taxeringsnämnden sammanträda 4—8 gånger under perioden mars—juni. Under dessa sammanträden skall den lokala nämnden besluta om alla taxeringar inom sitt distrikt med undantag för dem som åvilar särskild nämnd. I genomsnitt rör det sig om 1—2 000 taxeringar per lokal nämnd.

Taxeringsrevision m. m.

Kontrollmedlen vid taxeringen är främst taxeringsrevision enligt 56 § TL, som är förknippad med tvångsmedel, och editionsplikt enligt 31 § 2 mom. i fråga om handlingar för kontroll av deklaration. Editionsplikten enligt 31 § 2 mom. är inte förenad med tvångsmedel.

Taxeringsrevision får äga rum hos envar för att kontrollera att deklarations- eller uppgiftsskyldighet enligt TL fullgjorts riktigt eller för att

eljest bereda beskattningsmyndighet upplysning till ledning vid beslut om taxering eller eftertaxering. Vid taxeringsrevision får granskning avse räkenskaper och anteckningar med därtill hörande verifikationer samt korrespondens, protokoll och andra handlingar rörande verksamheten. I fråga om bokföringspliktig skattskyldig får även göras kassa-inventering och lagerinventering samt granskningar av maskiner och andra för stadigvarande bruk avsedda inventarier.

Taxeringsrevision får också ske för kontroll av det löpande årets räkenskaper och handlingar (56 § 1 mom. TL). Den som verkställer taxeringsrevision har rätt att genast få ta del av handlingar som skall granskas. Den hos vilken revision sker är skyldig att lämna de upplysningar som fordras för revisionens verkställande, att lämna tillträde till de lokaler, som används i verksamheten, samt lämna nödigt biträde för granskning av handlingar, varulager, maskiner och vissa inventarier (56 § 2 mom.).

Taxeringsrevision skall så långt möjligt ske så att den inte hindrar verksamheten för den som undergår revision. Skattechefen får, när det är påkallat, bestämma tid och plats för revisionen. Denna får verkställas hos den vars verksamhet skall granskas. Böcker och andra handlingar som överlämnats för taxeringsrevision får inte vara tillgängliga för annan än den som utför revisionen och biträden till honom samt den som har att övervaka revisionen (56 § 3 mom. TL).

Den som verkställer taxeringsrevision får ta del av handling av betydelse för revisionen även om den omfattas av tystnadsplikt hos den skatt- eller uppgiftsskyldige. Vill denne åberopa särskilda omständigheter som skäl för att inte utlämna handlingen, får länsskatterätten på ansökan besluta att handlingen skall undantas från revisionen. Mot skatterättens beslut får talan inte föras (56 § 4 mom. TL).

Beslut om taxeringsrevision meddelas av skattechefen. Denne får uppdra sådant beslut åt bl. a. chefen för revisionsenheten (57 § TL). Underlåter den hos vilken taxeringsrevision sker att tillhandahålla räkenskaper eller andra handlingar får den som beslutat revisionen förelägga vite (58 och 123 §§).

Enligt 31 § 2 mom. TL gäller vidare att var och en är skyldig att i den omfattning som angetts i anmaning meddela de ytterligare upplysningar, som ansetts nödvändiga för kontroll av egen deklaration eller taxering. Vidare skall deklarationsskyldig efter anmaning förete alla handlingar, som behövs för kontroll av deklarationen, såsom kontrakt, kontoutdrag, räkning och kvitto.

3.2 Utredningsrapporten

3.2.1 Allmänna synpunkter

Utredningen framhåller att förslagen i rapporten fått utformas på grundval av det materiella regelsystem som nu gäller på beskattningsområdet. Det har nämligen inte ankommit på utredningen att föreslå förändringar i materiella regler. Utvecklingen på det materiella området inom beskattningen går snabbt och utredningen har därför försökt åstadkomma flexibla lösningar som är anpassningsbara till utvecklingen på området.

3.2.2 Granskningsassistans åt taxeringsnämnderna

Utredningen anför att förslag att överföra själva granskningsdelen av den årliga taxeringen till skattemyndigheterna har framförts vid flera tillfällen. Utredningen erinrar om skattelagssakkunnigas betänkande (SOU 1954: 24), taxerings-sakkunnigas betänkande (SOU 1955: 52) och statskontorets utredningsrapport 1970. Vid införandet av nuvarande ordning anförde departementschefen bl. a. (prop. 1956: 150 s. 164) att en huvudinvändning mot en generell genomförd tjänstemannataxering hade varit att den, med hänsyn till nödvändigheten att iaktta de begränsningar som betingades av tillgång till personal och även av kostnadshänsyn, i allt för liten grad skulle främja det grundläggande syftet med taxeringsreformen, nämligen att nå en skärpt kontroll av rörelseidkare och andra svårkontrollerade skattskyldiga. Med en organisation, som innefattade tjänstemannataxering över hela linjen, skulle man enligt departementschefen bl. a. ha bättre möjligheter att förverkliga det i och för sig självklara önskemålet att ett kvalificerat taxeringsarbete sker redan i första instans. Departementschefen förordade emellertid en utbyggnad av taxeringsorganisationen endast i den mer begränsade omfattning, som direkt hängde samman med granskningen av de svårkontrollerade deklARATIONERNA. Det var enligt departementschefen knappast görbart att vinna detta väsentliga mål samtidigt med en över hela linjen utbyggd tjänstemannataxering.

Utredningen anför att vissa av de hinder som tidigare förelegat för en mera fullständig övergång till medverkan i granskningsarbetet från lokal skattemyndighets och länsstyrelses sida numera har reducerats eller helt bortfallit främst genom möjligheten att använda ADB.

Utredningen anser att man nu nått det läge där möjligheterna att ytterligare utveckla dagens organisation är starkt begränsade. Förfarandet att sprida ut deklARATIONSGRANSKNINGEN på bortemot 5 000 tillfälligt förordnade funktionärer under en kort period varje år ter sig enligt utredningen alltmer otidsenligt.

Beräkningen av PGI sker nu i en särskild rutin efter det att ordföranden behandlat deklARATIONERNA. Enligt utredningen föreligger goda möjligheter att i betydande omfattning samordna detta arbete med själva granskningsarbetet.

Försöksverksamhet med granskningsbiträde åt vissa lokala taxeringsnämnder har vidare enligt utredningen visat att kravet på likformighet i behandlingen av deklARATIONERNA kan tillgodoses i långt större omfattning i en organisation där nämnderna biträds av tjänstemän. Försöksverksamheten har också visat att servicegraden gentemot allmänheten ökar i en organisation med en utbyggd kontorsorganisation.

Utredningen hävdar vidare att den utformning av kontrollverksamheten som den föreslagna satsningen på över 40 000 partiella revisioner innebär i väsentlig grad förbättrar skattekontrollen av deklARATIONERNA för rörelseidkare och andra svårkontrollerade skattskyldiga. De rationaliseringsvinster som nämnts finansierar delvis detta.

Slutligen framhåller utredningen att den tidigareläggning av den slutliga debiteringen som föreslås kräver en fullt utbyggd medverkan i taxeringsarbetet från skattemyndigheternas sida.

Mot bakgrund av det anförda föreslår utredningen att tjänstemän, av utredningen benämnda granskningsassistenter, hos länsstyrelserna och de lokala skattemyndigheterna skall biträda taxeringsnämnderna med granskning och föredragning av deklARATIONERNA.

3.2.3 Lekmannamedverkan

Lekmännen har, framhåller utredningen, kommit att spela rollen som dels företrädare för den enskilde individen eller allmänheten, dels representanter för olika intressegrupper i samhället. Båda rollerna finns företrädda inom beskattningsväsendet, den förra bl. a. genom lekmannamedverkan i taxeringsarbetet i första instans som är av gammal hävd, den senare genom lekmanrepresentation i länens styrelser och i RSV:s styrelse.

Målet för lekmannamedverkan i taxeringen i första instans kan enligt utredningen sägas vara att allmänheten skall ha insyn i och inflytande på taxeringsarbetet.

Lekmannamedverkan i taxeringsarbetet sker i dag i taxeringsnämnderna, vilka beslutar om taxering. Beredning av underlaget för taxeringsbeslut görs av taxeringsnämndens ordförande eller taxeringsinspektör. F. n. pågår enligt utredningen försök i vilka själva granskningen av självdeklARATIONERNA utförs genom lokal skattemyndighets försorg. De förslag till ändring av taxeringsorganisation som redovisas i utredningsrapporten bygger på att självdeklARATIONERNA i princip kommer att granskas på detta sätt. Utredningen understryker vikten av att taxeringsnämndens funktion som beslutsorgan utvecklas genom att den tillförs bättre beslutsunderlag och ges ett vidare beslutsområde.

Utredningen framhåller att taxeringsnämnden i princip skall fatta beslut om taxering för samtliga skattskyldiga, oavsett om någon ändring vidtagits i den skattskyldiges deklARATION eller ej. Lekmännen får

bl. a. på grund av det stora antalet ärenden ofta begränsade möjligheter att tränga in i frågor där deras synpunkter kan ha betydelse för taxeringsbeslutet.

De ur lekmännens synpunkt viktiga besluten är enligt utredningen de som grundas på bedömningar och lekmännens insatser bör prioriteras mot att avse sådana beslut. Styrning av beslutsfördelningen bör enligt utredningen ske genom anvisningar för när nämnden bör kunna delegera beslutanderätten till ordförande. Beslut som är delegerade till ordförande benämner utredningen i detta sammanhang "enmansmål". Beslut om taxering som är av rent teknisk natur bör enligt utredningen delegeras till ordförande. Andra typer av beslut som bör kunna delegeras gäller sådana frågor där anvisning föreligger t. ex. till ledning för värdering av förmån.

Vid utformningen av anvisningar om delegation är det enligt utredningen lämpligt att ange vilka typer av beslut som inte bör delegeras till enbart ordförande. Detta gäller enligt utredningen bl. a. följande beslut:

- 1) Beslut om taxering då skattskyldig gjort erinran mot föreslagen avvikelse i självdeklaration.
- 2) Beslut om taxering då avvikelse gjorts från självdeklaration och beslutet om avvikelsen är grundat på en bedömning och innebär en viss minsta beloppsmässig höjning av den beskattningsbara inkomsten, t. ex. 500 kr.
- 3) Beslut om skönstaxering.
- 4) Beslut i övrigt då det är fråga om bedömningsfall.
- 5) Beslut om taxering då lekmännen i det enskilda fallet begär att få ta del av beslutsunderlaget.

Det kan enligt utredningen mycket grovt uppskattas att om de här föreslagna typerna av beslut skall fattas av nämnden i plenum så innebär det att antalet deklARATIONER som blir föremål för taxeringsbeslut av lekmän i genomsnitt kommer att utgöra ca 20 % av löntagarnas deklARATIONER och ett något större procenttal för övriga skattskyldigas deklARATIONER.

Utöver de nu nämnda besluten bör enligt utredningen lekmännen kunna hemställa om att utredning skall göras, innan taxering beslutas för enskild skattskyldig.

Taxeringsnämndernas beslutsområde är i dag begränsat till att gälla den årliga taxeringen.

Två ärendetyper har under senare år överförts från taxeringsnämnden till länsstyrelsen och länsskatterätten, nämligen beslut som rör allmän varuskatt (mervärdeskatt) resp. beslut angående dödsbos befrielse från att erlägga kvarskatt. Tidigare har taxeringsnämnd även beslutat om

eftertaxering som nu handläggs av länsskatterätten. Då det gäller frågan om lekmanamedverkan är det enligt utredningen i första hand två ärendetyper som är av intresse nämligen skattetillägg och förseningsavgift som handläggs av lokal skattemyndighet samt eftertaxeringar. Dessamma gäller enligt utredningen i viss mån också ärenden som avser ackumulerad inkomst och dödsbos befrielse från att erlagga kvarskatt.

I fråga om skattetillägg och förseningsavgift anför utredningen att skattestrafflagutredningen, som föreslog införande av skattetillägg (SOU 1969: 42), ansåg att frågan om beslutande organ i första instans borde omprövas om taxeringsnämndsorganisationen blev föremål för översyn. Om tjänstemannagranskning av självdeklarationer nu införs, blir enligt utredningen läget något annorlunda än då reglerna om skattetillägg antogs. Taxeringsnämnden får också vid en förlängning av taxeringsperioden, som utredningen föreslår, mer tid för taxeringsarbetet och likformigheten kan upprätthållas genom att skattetilläggsärenden även i fortsättningen kommer att beredas av skattemyndighet.

Utredningen föreslår att beslut om skattetillägg förs över från lokal skattemyndighet till taxeringsnämnden. Därigenom skulle enligt utredningen nämnden få större betydelse som beslutsorgan och nämndens verksamhet skulle också få större tyngd. Eftersom skattetillägg och förseningsavgift ofta drabbar den skattskyldige samtidigt är det enligt utredningen motiverat att även beslut om förseningsavgift fattas av taxeringsnämnd. Dessa beslut har dessutom inte sällan inslag av bedömningsnatur.

I fråga om eftertaxeringarna anför utredningen att det skulle medföra en samordnad handläggning av årets och tidigare års deklarerationer, om dessa beslut fattas av taxeringsnämnd. Å andra sidan är enligt utredningen reglerna för eftertaxering komplicerade. Med hänsyn bl. a. härtill är utredningen inte beredd att förorda att beslut om eftertaxering skall fattas av taxeringsnämnderna.

Antalet ansökningar om beräkning av skatt enligt reglerna om ackumulerad inkomst är ca 3 000 per år. Dessa handläggs av länsskatterätten. Själva skatteberäkningen är relativt komplicerad. Besluten kan ha karaktär av bedömning och det torde enligt utredningen finnas skäl att, då tjänstemannagranskning införts, föra över besluten från länsskatterätten till taxeringsnämnd.

Då det gäller ärenden om dödsbos befrielse från kvarskatt torde enligt utredningen personkännedom i vissa fall ha avgörande betydelse. Utredningen föreslår därför att beslut om s. k. dödsbobefrielse fattas av taxeringsnämnd.

Utredningen anför angående verksamheten i taxeringsnämnderna bl. a. att ordföranden i ett system med tjänstemannagranskning främst kommer att leda nämndens arbete samt besluta i enmansmål. Detta arbete

kommer även i fortsättningen att kunna utföras som ett fritidsuppdrag. Genom att ordförandens arbete med själva granskningen i stort sett bortfaller, tonas dennes fiskala roll ned samtidigt som rollen av objektiv domare förstärks.

Det är vidare enligt utredningen angeläget att verksamheten i taxeringsnämnderna i vissa avseenden sker i likartade former. Föredragningarna i nämnden bör göras av den tjänsteman som granskat deklARATIONERNA eller berett de ärenden i övrigt som nämnden skall handha. Föredragningarna bör följa ett visst mönster som ger lekmännen möjlighet att aktivt ta del i beslutsprocessen. En viktig uppgift för ordföranden blir därför att se till att nämnden i bl. a. detta avseende fungerar tillfredsställande.

Den granskning som kronoombudet nu utför kommer vid införande av tjänstemannagranskning av självdeklARATIONER att överföras till den tjänsteman som föredrar deklARATIONERNA i nämnden eller biträder densamma.

Antalet förtroendevalda nämndledamöter föreslås vara minst fem och högst åtta. Föredragande skall enligt förslaget inte delta i nämndens beslut men äga rätt att i protokollet anteckna avvikande mening. Ordförande bör ha utslagsröst. Suppleant i taxeringsnämnd bör ha rätt att närvara vid nämndens sammanträde men inte i dess beslut så vida han inte inträtt i ordinarie ledamots ställe.

För att nå ett gott taxeringsresultat är det enligt utredningens mening nödvändigt att skattemyndigheten ger lekmännen tillfälle att genomgå en kortare introduktionskurs, där frågor som skattetekniska begrepp, vissa skatteregler och skattemyndigheternas arbetsformer behandlas. Kontinuerligt arbetande nämnder bör vidare enligt utredningen öka förutsättningarna för ledamöterna att vinna erforderlig insikt i de aktuella frågorna.

Utredningen föreslår då det gäller organisationen av taxeringsnämnderna att dessa i princip omfattar ett granskningsdistrikt, del därav eller flera distrikt beroende på antalet deklARATIONER i varje distrikt, distriktets geografiska omfattning och strukturen i deklARATIONSMATERIALET. Antalet nämnder minskas enligt utredningens bedömning från nuvarande 4 200 till 1 500. Granskningen av löntagardeklARATIONERNA kommer såsom framgår av följande avsnitt att i allt väsentligt ske under tidsperioden februari—maj. Granskningen av övriga deklARATIONER förläggas i huvudsak till tiden därefter. Med hänsyn härtill och till en förväntad aktivering av lekmännens medverkan bör enligt utredningen framdeles endast ett slags nämnd handha taxeringen i första instans. Nuvarande indelning i lokala och särskilda distrikt blir sålunda normalt inte erforderlig.

3.2.4 Taxeringsperiod

Med taxeringsperiod avses tiden fr. o. m. dagen efter den dag då självdeklaration skall vara avgiven t. o. m. den sista dag som beslut för ett års taxering kan fattas av taxeringsnämnd. Dessa tidpunkter är f. n. den 15 februari resp. den 30 juni under taxeringsåret.

I utredningsrapporten framhålls som faktorer som styr taxeringsperiodens längd främst hänsyn till skattemyndigheternas arbetsbelastning, de skattskyldigas krav på en snabb handläggning av deklARATIONERNA och statistikintressenternas — kommuner, RRV, SCB m. fl. — tids- och kvalitetsmässiga krav på uttag av statistikprodukter, grundade på deklARATIONSMATERIALET. Bland fördelarna för de skattskyldiga med en längre taxeringsperiod nämner utredningen bl. a. ökade förutsättningar för individuell service från lokal skattemyndighet och länsstyrelse i form av rådgivning m. m. Vidare finns det då bl. a. möjlighet till mer generös anståndsgivning med avlämnande av deklARATION och längre rådruM vid skriftväxling.

Frågan om taxeringsperiodens längd sammanhänger vidare, framhåller utredningen, med formerna för avräkning av slutlig skatt mot preliminär skatt. En tidig avräkning som utredningen föreslår minskar till inte oväsentlig del nackdelarna med en förlängning av taxeringsperioden, trots att en sådan avräkning i viss utsträckning måste bygga på självdeklARATIONER som visserligen är maskintestade men i övrigt inte är färdiggranskade. Slutlig avräkning med besked från skattemyndigheten kan ske successivt. De sista avräkningsbeskeden bör dock inte expedieras senare än vad som f. n. gäller, dvs. den 15 december under taxeringsåret. Därvid måste enligt utredningen taxeringsperioden av tekniska skäl avslutas senast den 30 november.

Utredningen har övervägt en senareläggning och andra förändringar av deklARATIONSTIDPUNKTEN men har funnit att man i ett system med bibehållen deklARATIONSTIDPUNKT och kraftigt utvidgade anståndsmöjligheter kan tillgodose såväl de skattskyldigas som skattemyndigheternas intressen. Rätten att lämna deklARATION den 31 mars föreslås emellertid bli knuten till att den skattskyldige fört räkenskaper och att dessa avslutats med vinst- och förlusträkning i stället för som nu till bokföringsskyldigheten. Vidare föreslås fåmansbolagsägare och skattskyldig, som är sambeskattad med person som äger rätt lämna deklARATION senast den 31 mars, få deklARERAS senast sistnämnda dag. Utredningen föreslår vidare i detta sammanhang bl. a. att anstånd med att lämna självdeklARATION skall kunna ges till den 15 juni och att vissa stora företag skall kunna få anstånd tills vidare, dvs. beslut kan fattas att anståndet skall gälla även för kommande år. Vidare föreslås att skattskyldiga, som för deklARATIONENS UPPRÄTTANDE anlitar revisionsbyrå e. d. skall på ett förenklat sätt kunna erhålla anstånd genom byrån. Denna åtar sig härvid att

lämna klienternas deklARATIONER enligt en av byrån upprättad och av myndigheten godkänd leveransplan.

Deklarationsgranskningen bör enligt utredningen ur rent arbetsmässiga synpunkter fördelas över hela eller i stort sett hela taxeringsåret.

Enligt utredningens uppläggning av deklarationsgranskningen vartill framställningen återkommer i det följande bör handläggningen av de enkla deklARATIONERNA — ca 75 % av deklARATIONSMATERIALET — prioriteras vid granskningsarbetet. Dessa blir då klara vid ungefär samma tidpunkt som f. n. Samtidigt bör 25 % av övriga taxeringar vara färdiga. De återstående taxeringarna beslutas successivt under senare delen av taxeringsperioden.

Med hänsyn till granskningsmyndighetens behov av en jämn arbetsbelastning bör vidare en så stor förlängning av perioden som möjligt eftersträvas. Om den 30 november väljs som slutpunkt, skulle det enligt utredningen för personalens sysselsättning innebära att det egentliga taxeringsarbetet i praktiken kommer att pågå oavbrutet till omkring den 20 november, då arbetet avtrappas. Förutom avslutande arbeten är december enligt utredningen en lämplig tid för kompensationsledighet för övertidsarbete under taxeringen. För en deklARATIONSGRANSKARE skisserar utredningen följande fördelning av arbetstiden under december—den 15 februari (50 arbetsdagar).

Utbildning	10 arbetsdagar
Kompensationsledighet	5 ”
Information till allmänhet	5 ”
Efterbehandling av deklARATIONSMATERIALET	5 ”
Kontrollaktioner av initiativkaraktär, såsom arbetsgivar kontroll, taxerings- och skatterevision samt medverkan i förberedelserna för kommande års revisionsverksamhet på riks- och regionalnivå med t. ex. insamling av kontrollmaterial o. d.	25 ”

För kanslipersonal tillkommer — förutom biträde åt deklARATIONSGRANSKARNA — arbetet med mottagning och sortering av kontrollmaterial och deklARATIONER. Dessutom kan denna personal medverka i arbetet med jämkning av A-skatt och preliminär debitering av B-skatt.

Utredningen föreslår sammanfattningsvis att taxeringsperioden slutar den 30 november. Utredningen anser emellertid att det i praktiken, sedan tillräckliga erfarenheter vunnits, kan finnas skäl att förlänga taxeringsperioden till den 15 eller 31 december. Utredningen bedömer en sådan förlängning som fullt möjlig och ser det som naturligt att frågan om periodens längd noga följs upp under de första åren efter en eventuell reform.

3.2.5 Ambitionsnivå

Utredningen framhåller att det i en administration där tusentals tjänstemän och lekmän har att ta ställning till ett beslutsunderlag, omfattande i runda tal 5,5 milj. deklARATIONER, var och en innehållande flera inkomst- och avdragsposter, är nödvändigt med en klar vägledning i arbetet i fråga om ambitionsnivå och inriktning.

Bestämmelsen i TL om likformig och rättvis taxering torde enligt utredningen innebära att alla fel som påverkar beskattningsbar inkomst bör åtgärdas. En sådan inriktning är enligt utredningen resurskrävande. De materiella reglerna liksom RSV:s anvisningar innefattar emellertid vissa schabloner som bl. a. syftar till att förenkla uppgiften att deklarerera och att granska deklARATIONER. Schablonerna medför att någon helt exakt beloppsmässig rättvisa inte uppnås. Förenklingarna kan enligt utredningen sägas vara ett uttryck för att man godtar vissa individuella ojämnheter till följd av schablonerna.

Utredningen har kommit fram till att det är angeläget att man i den framtida taxeringsorganisationen har resurser för att kunna svara mot målet att rätta alla direkt konstaterbara fel till den skattskyldiges fördel såvitt dessa inte är av rent obetydlig storlek. Det ADB-stöd i granskningen som föreslås gör det överflödigt att manuellt behandla vissa enkla deklARATIONER. Utredningen ser det som naturligt att man i den framtida administrationen inte skall behöva gå igenom dessa deklARATIONER manuellt enbart av det skälet att det i en liten del av dessa kan finnas något fel som — om det rättas — skulle sänka taxeringen med belopp, som regelmässigt understiger 100 kr.

Som en allmän grundregel torde enligt utredningen numera i huvudsak gälla att bagatelländringar i höjande riktning inte vidtas, även om de innebär en höjning med någon skattekrona.

Utredningen förordar en målsättning i dessa avseenden som innebär att klart konstaterbara fel rättas, om det är till fördel för den skattskyldige och beloppet inte är rent bagatellartat. Vidare bör klart konstaterbara fel och klart oberättigade yrkanden rättas normalt först när felet eller yrkandet överstiger visst minimibelopp i de fall ändringen går deklARANTEN emot. Slutligen bör undersökning om eventuella fel inte vidtas med mindre det är sannolikt att resultatet av undersökningen kan beräknas medföra ändrad taxering normalt överstigande ett visst preciserat belopp.

Det är enligt utredningen lämpligt att rekommendationer om aktuella beloppsgränser utvecklas gemensamt av RSV och länens skattechefer. Det är emellertid väsentligt att slå fast att en effektivt arbetande skatteförvaltning kräver en viss frihet, när det gäller behandlingen av de många bagatellfelen till deklARANTENS nackdel.

Utredningen föreslår, att nu angiven ambitionsnivå i taxeringen skall godtas av riksdagen genom ett vägledande principuttalande.

3.2.6 ADB-stöd vid taxeringen

För att underlätta och effektivisera den manuella granskningen av deklARATIONERNA förutsätter utredningen att ett väl utbyggt ADB-stöd skall finnas tillgängligt. ADB-mässig registrering skall därvid ske av deklARATIONER och kontrolluppgifter före granskning. På kontrolluppgift redovisade uppgifter om preliminär skatt, lön, traktamenten, förmåner o. d. avses bli använda vid taxeringen liksom vid flera andra funktioner inom skatteadministrationen. Registrerad uppgift om preliminär skatt avses utgöra underlag för kreditering av preliminär skatt. Registrerade uppgifter om lön, traktamenten o. d. avses komma till användning vid datortester av de från deklARATIONERNA registrerade tjänsteinkomsterna, vid maskinell PGI-beräkning och vid beräkning av underlag för påföring av arbetsgivaravgifter.

Efter registreringen datortestas deklARATIONSMATERIALET, innan granskningsarbetet påbörjas. Datortesterna avses bli relativt omfattande och kräva tillgång till en stor mängd data från olika register bl. a. personregister, fastighetsregister, uppboresregister, arbetsgivarregister, föregående års taxerings- och debiteringsregister, mervärdeskatteregister och register över sociala avgifter. Resultatet av maskinella kontroller och tester m. m. skrivs ut på TRA, vilken sorteras in i deklARATIONEN och används vid den manuella granskningen.

Genom att alla kontrolluppgifter avseende löntagare registreras undviks enligt utredningen huvuddelen av nuvarande manuella arbete med kontrolluppgifterna och avstämning av dessa mot deklARATIONEN. En avstämning mellan registrerade uppgifter från kontrolluppgifterna resp. registrerade inkomster enligt deklARATIONEN skall nämligen enligt förslaget göras maskinellt. Vid misstämning och då kontrolluppgift innehåller uppgift om bl. a. icke kontanta förmåner skall enligt utredningen innehållet i registrerade kontrolluppgifter skrivas ut på TRA för manuell kontroll. Vid överensstämmelse sker ingen utskrift av innehållet i kontrolluppgifterna.

Med ledning av nämnda information framställs på TRA maskinellt ett förslag till taxering, extra avdrag i förekommande fall och debitering liksom uträkning av PGI. Felaktigheter eller orimligheter som framkommer vid de maskinella kontrollerna redovisas på TRA som underlag för manuell granskning. Därvid koncentreras i huvudsak granskningen på att manuellt kontrollera utskrivna fel och till prövning av bedömningsfall.

I systemet har vidare för att underlätta taxeringsnämndernas arbete byggts in möjlighet att beställa maskinella utskrifter av underrättelse om PGI, förseningsavgift, skattetillägg och taxering. Avsikten är därvid enligt utredningen att man vid tekniska rättelser regelmässigt skall skriva ut underrättelse om avvikelse i form av datapost eller liknande förfarande. Beskedet distribueras direkt till skattskyldig utan vidare hand-

läggning av granskaren. Även när det gäller bedömningsfall och liknande torde enligt utredningen en stor del av underrättelserna om avvikelse från deklaration kunna framställas ADB-mässigt på motsvarande sätt med ledning av ett system av mallar. Då särskild motivering krävs i underrättelsen skall man enligt utredningen i stället skriva ut stomme till underrättelse, som kompletteras av granskaren före distributionen.

Fördelarna med ADB-stödet kommer enligt utredningen inte bara granskningen av löntagardeklarationerna utan också i allt väsentligt rörelsegranskningen till del. Utvecklingen av ett ADB-stöd vid rörelsegranskningen bör emellertid enligt utredningen med fördel organiseras så att detta sker steg för steg under beaktande framför allt av de erfarenheter som nås hos de lokala skattemyndigheterna och länsstyrelserna. Utredningen pekar i detta sammanhang på det organisationsregister som föreslagits i ett principförslag avseende ADB inom folkbokföring och beskattning som utarbetats av RSV i samråd med statskontoret, den s. k. ADB-utredningen, och som avgivits samtidigt med utredningsrapporten. Registret avses komma att innehålla samtliga juridiska personer, vilka driver rörelse eller annan verksamhet, och samtliga fysiska personer som har någon anställd eller driver rörelse. Ett sådant register ger enligt utredningen förutsättningar för ett enkelt informationsutbyte mellan skatteförvaltningens olika enheter, vilka handlägger skilda ärenden beträffande ett företag.

Utredningen understryker ett par fördelar med organisationsregistret som i detta sammanhang enligt utredningen är av särskild betydelse. Detta gäller bl. a. i samband med den avstämningsrutin mellan mervärdeskatt och inkomsttaxering som utredningen föreslår.

Organisationsregistret utgör vidare enligt utredningen en utmärkt grund för en prioritering bland skatteobjekten, så att kontrollresurserna sätts in där de bäst behövs. Vidare ger registret förutsättning för den överblick över rörelseidkarnas inkomstförhållanden som behövs för att länsstyrelsen löpande skall kunna svara för den planering och styrning av kontrollverksamheten som erfordras för en rationell användning av tillgängliga resurser. Registret kommer vidare att innehålla ett värdefullt planeringsunderlag vid beslut om regionala kontrollaktioner i första instans. En väsentlig fråga är vilka uppgifter ur rörelsernas redovisning som bör registreras i ADB-registren. Mycket talar enligt utredningen för att omsättningen registreras. Såvitt utredningen kan bedöma bör utvecklingen av denna del av organisationsregistret ske bl. a. genom försöksverksamhet i vilken successivt utvärderas vilka fördelar som ur kontrollsynpunkt nås genom det nybildade registret.

Utredningen föreslår vidare att vid granskningen gjorda ändringar av deklarationsdata skall ske genom särskild ändringsregistrering. Denna avses enbart omfatta de belopp, koder o. d. som ändrats vid taxeringsarbetet.

Ändringarna kan i ett direktminnesorienterat ADB-system ske enkelt genom att även enstaka poster kan bearbetas. I nuvarande magnetbandsorienterade ADB-system måste däremot ändringsaktualiseringen ske med vissa tidsintervaller till följd av att ett helt register måste genomlöpas vid varje bearbetningstillfälle. Ett relativt stort antal poster måste därför datorbearbetas samtidigt. Rättsystemet blir därför i ett sådant system svåradministrerat och långsamt.

I ett direktminnesorienterat ADB-system blir enligt utredningen bearbetningstiden i stort sett beroende enbart av antalet poster som skall bearbetas. Bearbetning kan således utföras dagligen också för enstaka poster. ADB-systemet kan härigenom på ett smidigt sätt anpassas till det manuella granskningsarbetet.

Utredningen anser vidare att förslaget om registrering av kontrolluppgifter kräver tillgång till ett direktminnesorienterat ADB-system. I ett magnetbandssystem bör förslaget inte genomföras. Detta innebär bl. a. att kontrolluppgifterna måste sorteras in i deklARATIONERNA, att datorkontrollen av deklarerade tjänsteinkomster försämrats, att möjligheten att maskinellt utföra en korrekt PGI-beräkning minskar och att möjligheten att använda kontrolluppgifterna som underlag för beräkning av arbetsgivaravgifter bortfaller.

Det direktminnesorienterade ADB-systemet som således är en förutsättning för utredningens förslag ger också möjlighet att öka servicen gentemot allmänheten, arbetsgivare m. fl. Ett genomförande i ett magnetbandsorienterat ADB-system synes vidare enligt utredningen i förhållande till ett direktminnesorienterat system överslagsvis innebära en årlig merkostnad på 20—25 milj. kr. Det fortsatta utvecklingsarbetet, vid vilket sekretessfrågor får ägnas särskild uppmärksamhet, kommer enligt utredningen att bedrivas i samarbete med bl. a. datainspektionen.

3.2.7 Granskning av löntagardeklarationer

3.2.7.1 Strukturering av löntagargranskningen

Utredningen anför att flertalet löntagare har enkla inkomst- och förmögenhetsförhållanden, varför granskningen av deras deklARATIONER VÄRLAR VÄSENTLIGT MINDRE BESVÄR ÄN DE MER KOMPLICERADE RÖRELSE- OCH JORDBRUKSDEKLARATIONERNA. Enligt gjorda undersökningar i två distrikt som ingick i 1973 års försöksverksamhet med tjänstemannagranskning av löntagardeklarationer är ca 75 % av totala antalet löntagardeklarationer helt okomplicerade, varmed förstås att ingen som helst utredning erfordras vid handläggningen. 25 % är något mindre okomplicerade. Vad som framkommit vid de angivna undersökningarna stämmer enligt utredningen erfarenhetsmässigt med vad som torde gälla rent allmänt. De enkla deklARATIONERNA kräver endast en teknisk granskning, medan övriga löntagardeklarationer innehåller uppgifter som fordrar bedömning-

ar och ofta utredningar. Sistnämnda deklARATIONER är dessutom inte begränsade till inkomstslaget tjänst utan omfattar även andra slag av inkomster, såsom inkomst av hyresfastighet, mera betydande kapitalinkomster och inkomst av tillfällig förvärvsverksamhet. Till de rena löntagardeklARATIONERNA bör enligt utredningen hänföras förutom dem som avser endast inkomst av tjänst även deklARATIONER som avser inkomst av tjänst och/eller inkomst av schablonbeskattad annan fastighet och/eller inkomst av kapital av ej betydande omfattning. Undantag bör dock enligt utredningen i nämnda fall göras för deklARATIONER som avser delägarskap i fåmansbolag, inkomstberäkning som fordrar speciell utredning, skattepliktig förmögenhet, dubbelbeskattningsavtal och ackumulerad inkomst.

Med hänsyn till att rena löntagardeklARATIONER generellt sett är lättkontrollerade och till att så många deklARATIONER som möjligt enligt utredningen bör hinna granskas, innan avräkning sker den 15 juni, föreslår utredningen att granskningen av löntagardeklARATIONERNA prioriteras, så att alla rena löntagardeklARATIONER är färdiggranskade den 31 maj. Härigenom kommer endast ca 10 % av totala antalet löntagardeklARATIONER att kvarstå ogranskade efter nämnda tidpunkt.

Utredningen föreslår vidare att varje deklARATIONSGRANSKARE betjänar en eller flera nämnder beroende på antalet löntagardeklARATIONER som ankommer på varje nämnd.

LöntagardeklARATIONERNA föreslås bli granskade i stort sett i den turordning som de kommer i distriktet. Enkla deklARATIONER varvas således med något mer komplicerade under hela granskningsperioden. En sådan arbetsordning torde enligt utredningen bli mer omväxlande än om materialet struktureras så att alla enkla deklARATIONER granskas med förtur, medan bedömnings- och utredningsfallen sparas till slutet av perioden eller tvärtom.

Utredningen bedömer att fördelar ligger i att samme granskare har samma distrikt flera år.

3.2.7.2 Dimensioneringsfrågor

Ambitionen bör enligt utredningen som nämnts vara att ha löntagardeklARATIONERNA granskade och taxerade i allt väsentligt redan den 31 maj. Granskningsperioden för dessa deklARATIONER har därför beräknats till ca 50 effektiva arbetsdagar. Någon längre semesterledighet infaller normalt inte före den 31 maj. Utredningen räknar med att varje deklARATIONSGRANSKARE med kompetens motsvarande nuvarande taxeringsinspektörs skall hinna med ca 4 500 löntagardeklARATIONER under perioden, vilket skulle innebära en genomsnittlig granskningstakt av ca 90 deklARATIONER per arbetsdag under tiden den 25 februari—den 20 maj.

Som skäl för det angivna produktionstalet anför utredningen bl. a. att handlägningsrutinen underlättas, eftersom fjolårets deklARATION normalt

inte behöver tas fram för jämförelser då det gäller enkla deklARATIONER. Enligt utredningen skall nämligen erforderliga uppgifter finnas registrerade på TRA, som skall bifogas varje deklARATION.

Genomströmningshastigheten bör öka för de okomplicerade deklARATIONERNA, eftersom utredningen föreslår att tekniska ändringar och andra ändringar av enkelt slag av deklARATIONER skall kunna meddelas skattskyldig genom ett förenklat ADB-mässigt förfarande. Granskaren behöver därför inte avbryta granskningsrutinen för manuell utskrift av underrättelser om avvikelser i dessa fall.

De arbetsmoment i granskningen som bör överföras på datasystemet får enligt utredningen bedömas vara relativt tunga. De är också delvis av rätt ensidig och enkel natur. Detta ökar förutsättningarna för att en snabb behandling av löntagardeklARATIONERNA skall bli en stimulerande arbetsuppgift. Arbetet kommer enligt utredningen att koncentreras till de bedömningsfall som deklARATIONERNA innehåller.

Vidare bör enligt utredningen kanslipersonalen bli en god förstärkning vid granskningen av löntagardeklARATIONERNA. Med utgångspunkt i de erfarenheter 1973 års försöksverksamhet med tjänstemannagranskning av löntagardeklARATIONER givit samt med kännedom om biträdenas arbetsuppgifter i nuvarande taxeringsinspektörsorganisation bedömer utredningen, att varje deklARATIONSGRANSKARE av denna kategori i huvudsak självständigt kan hinna med ett dagspensum av ca 65 löntagardeklARATIONER. Ett dagspensum i fråga om något mer komplicerade löntagardeklARATIONER av ca 40 deklARATIONER för granskare av denna typ torde enligt utredningen vara realistiskt att räkna med.

3.2.8 Granskning av små och medelstora rörelser o. d.

3.2.8.1 Branschvis granskning

En branschvis ordnad granskning av rörelsedeklARATIONERNA förekommer redan i dagens system på vissa håll. En sådana granskning har enligt utredningens uppfattning vissa fördelar. Granskaren blir snabbare insatt i de speciella räkenskaper och deklARATIONUNDERLAG som förekommer i branschen och kan därför lättare ställa relevanta frågor angående i deklARATIONEN redovisade uppgifter. Ökat kunnande inom några branscher och erfarenhet härifrån ger också ett säkrare uppträdande och agerande vilket kan till en del kompensera den rutin som den yngre personalen saknar.

Vid fördelningen av deklARATIONSMATERIALET mellan granskarna är det enligt utredningen naturligt att även beakta personalens önskemål — den enskilda tjänstemannens intresseinriktning — för att uppnå tillfredsställelse och trivsel i arbetet. I detta sammanhang bör det pekas på att vissa taxeringsfrågor är av så speciell art, t. ex. skogsvärdeminskningsskatt och stora reparationsavdrag på byggnader, att de kräver spe-

cialistkompetens. Det synes därför enligt utredningen vara rationellt att sådana frågor specialbevakas kontinuerligt av en granskare till vilka övriga granskare kan vända sig för råd och upplysningar.

De arbetsformer som nu beskrivits underlättas enligt utredningen väsentligt om det nuvarande förfarandet att förordna viss tjänsteman att biträda nämnden slopas. Skattemyndigheten bör i stället biträda nämnden och därvid fördela granskningsarbetet inom myndigheten på bästa sätt med beaktande av materialets struktur och personalens förutsättningar.

3.2.8.2 Traditionella överslagsberäkningar

En sedan gammalt tillämpad metod att bedöma en rörelsedeklarations tillförlitlighet är att beräkna den redovisade bruttovinsten och det procentuella förhållandet mellan den och deklarerad omsättning. Sådan beräkning görs i regel för rörelser, som tillhör bransch för vilken bruttovinststatistik finns tillgänglig. Bruttovinstberäkningen är emellertid enligt utredningen ett ganska trubbigt medel för bedömning av deklarationens tillförlitlighet. I synnerhet gäller detta när omsättningen i företaget överstiger 500 000 kr.

Kontantberäkning är ett annat hjälpmedel vid bedömandet av en deklarations tillförlitlighet. En sådan beräkning anses vara obligatorisk vid granskning av deklARATIONER för jordbrukare, rörelseidkare och andra fysiska personer med komplicerade deklARATIONER. Kontantberäkningen är en sammanställning av en skattskyldigs deklarerade kontanta inkomster och utgifter och hans förmögenhetsförändringar under ett år.

Enligt utredningens mening kommer de traditionella överslagsberäkningarna, bruttovinstanalys och kontantberäkning, att alltmer mista sin betydelse för deklarationskontrollen allt eftersom de komplicerade deklARATIONERNA blir bättre i formellt hänseende. Bokförings- och revisionsbyråer gör numera som regel dessa kontroller själva, innan deklARATIONERNA lämnas in, och allt fler rörelseidkare och jordbrukare anlitar sådana deklarationsmedhjälpare.

3.2.8.3 Partiella revisioner

Nuvarande förfarande präglas enligt utredningen av att underlaget för nämndens beslut är bättre ju enklare inkomst- och avdragsförhållanden som föreligger. Utredningens förslag syftar till att fördjupa beslutsunderlaget för komplicerade deklARATIONER och därigenom komplettera det numera mindre verkningsfulla kontrollmedlet bruttovinstanalys och i viss mån även kontantberäkning.

Taxeringsrevision är, anför utredningen, en kontrollåtgärd som vidtas i syfte att kontrollera riktigheten av uppgifter i självdeklARATION eller andra uppgifter till ledning för taxering eller för att i övrigt skaffa underlag för att besluta om riktiga taxeringar. Taxeringsrevision företas

f. n., om särskild anledning till närmare undersökning föreligger, men måste även i sådana fall ofta underlätas på grund av bristande resurser.

Beslut om taxeringsrevision meddelas av skattechefen. Denna befogenhet har dock som regel delegerats till revisionsdirektören. Finner taxeringsnämnd taxeringsrevision vara erforderlig, skall nämnden göra framställning om detta till skattechefen. Nämnden kan således inte själv föranstalta om taxeringsrevision. Vid taxeringsrevision får räkenskaper och anteckningar med därtill hörande verifikationer m. m. granskas. Taxeringsrevision får omfatta kontroll även av det löpande beskattningens räkenskaper. Omkring 10 000 revisioner utförs f. n. per år. Antalet revisionsobjekt, dvs. skattskyldiga med sådana inkomstförhållanden att materiell kontroll av deklARATIONERNA kräver granskning av räkenskaperna, beräknas till omkring 350 000.

Taxeringsrevision utförs f. n. mycket sällan som underlag för taxeringsnämndens beslut. Flertalet revisioner sker först sedan skattskyldig anfört besvär i andra instans över åsatt taxering eller när skattemyndighet i efterhand kontrollerar tidigare taxeringar.

Vid 1973 års taxering har försöksverksamhet bedrivits i Västerbottens län med taxeringsrevisioner till ledning för taxeringsnämnds beslut. Revisionerna har utförts av revisionspersonal från länsstyrelsens revisionsenhet. Liknande försök har år 1974 genomförts i Södermanlands län.

Allmänt kan sägas, anför utredningen, att försöksverksamheten visat att taxeringsrevisioner under pågående taxeringsperiod till ledning för taxeringsnämnds beslut är ett effektivt instrument för taxeringskontrollen. Det måste därför anses vara en angelägenhet av vikt att denna typ av kontroll används i ökad omfattning. Utredningen tillmäter det sådana betydelse att detta i väsentlig grad bör vara styrande såväl administrativt-organisatoriskt som resursmässigt.

Taxeringsmyndighetens möjlighet f. n. att genom infordrande av handlingar ta del av underlaget för deklARATIONER — utan att taxeringsrevision sker — innebär, framhåller utredningen, endast att kontroll kan ske av huruvida de i deklARATIONEN och i dess bilagor upptagna posterna stämmer överens med underlaget. Däremot kan inte själva underlagets riktighet kontrolleras härigenom. Om så anses erforderligt, måste detta ske genom taxeringsrevision. Bestämmelserna ger således inte taxeringsmyndigheten befogenhet att kontrollera, om noteringarna i rörelseidkarens räkenskaper och annat grundmaterial om influtna rörelseintäkter stämmer överens med inkomna kontrolluppgifter. En sådan kontroll måste därför ske genom taxeringsrevision.

Enligt utredningens mening får det anses uppenbart att om en effektiv och samtidigt i förhållande till den skattskyldige smidigt arbetande skattekontroll skall kunna komma till stånd, skattemyndigheterna bör ges möjlighet att få ta del av räkenskaper och övrigt deklARATIONERNA

underlag vid besök hos den skattskyldige. Syftet med dessa partiella revisioner är enligt utredningen att vidga och fördjupa kontrollen av rörelse- och jordbruksdeklarationer från enbart en granskning av dem vid skrivbordet till en kontroll också av deklara-tionsunderlaget i så många fall som möjligt.

Utredningen föreslår, vilket redovisas i det följande, en dimensionering av taxeringsorganisationen så att utrymme ges för över 40 000 partiella revisioner årligen. Utredningen stryker särskilt under det stora värde som ligger i de partiella revisionerna genom att ett besök på platsen innebär reella förutsättningar för att sondera de förhållanden under vilka verksamheten bedrivs.

Utredningen framhåller kontrolluppgifternas betydelse vid skattekontrollen. Inhämtade kontrolluppgifter bör distribueras mellan länen enligt av RSV utarbetade anvisningar och rutiner. Utredningen anser att en satsning på kontrolluppgifter med efterföljande partiella revisioner utgör en viktig väg för en effektivare skattekontroll i första instans.

Utredningen bedömer att ett ökat kontrollmaterial fordras, om de partiella revisionerna skall få full effekt. Detta förutsätter att RSV leder viss insamling av kontrolluppgifter under inkomståret för vissa branscher, som avses bli specialgranskade i första instans. Systematisk insamling av kontrolluppgifter på regional nivå (regionala aktioner avseende ett eller ett par län) bedöms också vara nödvändig, inte minst därför att erfarenheten därifrån utgör en viktig grund för beslut om framtida riksaktioner.

Det dimensioneringsförslag utredningen lägger fram innebär att de partiella revisionerna blir avsevärt fler än i dagsläget. De kommer att utgöra ett naturligt led i granskningsarbetet. Att vid sådant förhållande bryta loss revisionsdelen från deklara-tionskontrollen innebär att granskaren kan komma att vara benägen att skjuta ifrån sig de deklara-tioner som kan kräva en mera omfattande undersökning. Utredningen förordar därför att partiella revisioner beslutas av den myndighet som ansvarar för deklara-tionsgranskningen, dvs. i det helt övervägande antalet fall av lokal skattemyndighet. De partiella revisionerna kommer sålunda att utföras i huvudsak av tjänstemän vid de lokala skattemyndigheterna. Då det gäller revisioner av de verkligt stora objekten, som enligt utredningens förslag granskas av länsstyrelsetjänstemän, utför dessa de partiella revisionerna och besluten därom fattas i princip av skattechefen.

Med hänsyn till de krav som ställs på en person som skall utföra en partiell revision är det enligt utredningen ytterligt väsentligt att förutsättningar att rekrytera kompetent granskningspersonal kommer att föreligga. Utredningen anser att rekryteringsproblemen skall bedömas utifrån de förutsättningar som kan beräknas föreligga på arbetsmarknaden under de närmaste åren. Såvitt nu kan bedömas finns det enligt

utredningen anledning räkna med att de tjänster som nu berörs kommer att vara attraktiva för gymnasieekonomer och akademiker, dvs. samma rekryteringsbas som för nuvarande revisorskår.

Skönstaxeringar, trots att deklaration avgivits, bör enligt utredningen som regel inte åsättas utan föregående partiell revision för att undvika obefogade sådana taxeringar. Gjorda undersökningar av 1963, 1964, 1965 och 1969 års taxeringar inom vissa särskilda taxeringsdistrikt i Västernorrlands län visar att ca 30 % av totala antalet skönstaxeringar överklagats i andra instans. Av dessa besvär har 65 % medfört sänkt taxering i prövningsnämnden. I ca 60 % av antalet besvär har taxeringsrevision verkställts.

Granskningspromemoria skall enligt utredningen normalt inte upprättas över vad som iakttagits vid partiell revision. Granskaren gör dock minnesanteckningar därom till stöd för föredragningen i nämnden. När taxering åsätts skattskyldig med avvikelse från deklaration på grund av vad som iakttagits vid en partiell revision, torde enligt utredningen erforderlig redogörelse härför kunna lämnas i preliminärt beslut om taxering. Den partiella revisionen måste mynna ut i förslag till ställningstagande till taxeringen, så långt den partiella revisionen ger underlag.

Revisionsdirektören skall enligt utredningen underrättas om alla planerade partiella revisioner. Vidare skall revisionsdirektören fortlöpande hållas informerad om resultatet av dessa revisioner. Övergripande planering, ledning och uppföljning av de partiella revisionerna skall enligt utredningen handhas av chefen för revisionsenheten i samråd med den som närmast under skattechefen skall leda det årliga taxeringsarbetet.

Bedömer granskaren vid en partiell taxeringsrevision deklarationsunderlaget vara så bristfälligt och otillförlitligt att en fullständig revision bör komma till stånd, dvs. komplett genomgång av inkomst- och utgiftsredovisningen, uppkommer frågan om när och av vem denna skall utföras. Utredningen gör den bedömningen att behovet av fullständiga revisioner är relativt sett avsevärt större beträffande deklarerade avseende medelstora och stora företag. De partiella revisioner som utförs av lokal skattemyndighet avser mindre och medelstora rörelser. Den partiella revisionen måste drivas så långt att underlag för ett preliminärt beslut av nämnden föreligger. I enstaka fall bör det vara möjligt för den lokala skattemyndigheten att med egna resurser fullfölja även en fullständig revision efter samråd med revisionsdirektören. Det normala blir emellertid att länsstyrelsens revisionspersonal måste kopplas in. Mot denna bakgrund ter det sig naturligt att chefen för revisionsverksamheten i länet gör ifrågasvarande prioriteringar och beslutar om samtliga fullständiga revisioner. Skall en sådan revision göras av den lokala skattemyndighetens personal bör beslutet tas i samråd med länsstyrelsen. Till ledning för sin prioritering och planering bör chefen

för revisionsenheten erhålla en kort beskrivning över skälen till att en partiell revision bör fullföljas. Den partiella revisionen har härvid delvis karaktär av förstudie. Med den överblick revisionsdirektören härigenom får, skapas goda förutsättningar för denne att åstadkomma en adekvat inriktning av resursanvändningen. Den omständigheten att gränsen mellan en partiell och fullständig revision är flytande understryker behovet av en kontinuerlig tillsyn regionalt av verksamhetens utveckling och inriktning.

Som ett alternativ till förslaget om partiella taxeringsrevisioner för att åstadkomma en intensifierad granskning i första instans av rörelse- och jordbruksdeklarationer har utredningen övervägt en annan kontrollform, betecknad skattekontrollbesök. Sådant besök skulle enligt utredningen få ske hos den skattskyldige först sedan denne lämnat sitt medgivande till besöket. Vid skattekontrollbesök skulle granskaren få ta del av alla räkenskaper, anteckningar och handlingar som erfordras för kontroll av deklarationen. Granskaren skulle däremot inte äga rätt att föra med sig den skattskyldiges räkenskaper, såsom fallet är vid revision, för fortsatt kontroll annorstädes än hos den skattskyldige. Vid sitt slutliga ställningstagande har utredningen inte ansett sig böra förorda sistnämnda förslag, eftersom det bedömts att momentet av frivillighet på sikt skulle göra denna kontrollform verkningslös.

Utredningen motiverar sammanfattningsvis de partiella revisionerna för mindre och medelstora företag av följande fyra skäl:

1. Avstämning av kontrolluppgifter.
2. Kontroll av bokslut.
3. Bedömning av räkenskapernas allmänna kvalitet.
4. Bedömning av rörelsens driftsmässiga förutsättningar.

För kontrollen av de verkligt stora företagen framträder enligt utredningen också andra behov. Inkomstredovisningen minskar i intresse allt eftersom den interna kontrollen är utbyggd. Resultatregleringsposter, avdragsposter och förmåner till anställda träder mera i förgrunden. Det är emellertid enligt utredningen helt klart att behovet av partiella revisioner är minst lika omfattande beträffande de större företagen i all synnerhet som i denna grupp flertalet företag har sådan ägarstruktur att inkomstredovisningen är ett ytterst väsentligt kontrollområde. Räkenskapernas omfattning gör emellertid att man får räkna med, genomsnittligt sett, längre tid för dessa revisioner än beträffande de mindre rörelserna.

För de största företagen i landet (av utredningen beräknade till omkring 5 000) föreslår utredningen att det nuvarande granskningsförfarandet ersätts med en rutin som innebär en tekniskt inriktad kontroll varje år kombinerad med en partiell revision hos företagen efter ett bestämt mönster t. ex. vart tredje år. Vid sådan partiell revision bör det

åligga företagsledningen att presentera bokslutet, de värderingar som ligger till grund härför, vissa bokslutsposter samt övrigt underlag för deklarationen. Härutöver bör vid revisionen vissa ur fiskal synpunkt angelägna konton gås igenom.

3.2.8.4 Fåmansbolag — ägare

Över 80 % av aktiebolagen eller ca 100 000 utgör enmans- eller fåmansbolag. Ur kontrollsynpunkt och för att kunna åstadkomma en riktig taxering är det enligt utredningen av väsentlig betydelse att fåmansbolagens och deras ägares taxeringar handläggs i ett sammanhang.

Enligt nu gällande bestämmelse i 4 § TL har en fullständig samordning av deklarationerna från fåmansbolag och deras ägare inte föreskrivits utan endast "där så kan ske". F. n. föreligger formella hinder för samordning i de fall då bolaget och ägarna finns i olika län.

Nuvarande regler, som trädde i kraft i slutet av år 1972, innebär möjlighet för den taxeringsnämnd (bolagsnämnd) som handlägger fåmansbolags allmänna självdeklaration att också handlägga självdeklarationer från de av bolagens aktieägare som är bosatta inom det län där bolaget har sitt säte. Ett bolagsdistrikt kan därför exempelvis omfatta samtliga fåmansbolag inom en av länets kommuner jämte alla aktieägare i dessa fåmansbolag, hemmahörande i länet.

Utredningen påpekar att den beskrivna samordningen av taxeringarna för fåmansbolag och ägare ännu vid 1974 års taxering inte genomförts i samtliga län såvitt är bekant för utredningen. Orsaken torde bl. a. vara bristande personella resurser.

En generell samordning av taxeringarna för fåmansbolag och deras ägare, oavsett hemort i riket, är enligt utredningens mening önskvärt ur effektivitetssynpunkt. Bristen på lokalkännedom vid taxeringen uppvägs mer än väl av de fördelar samordningen medför. När lokalkännedom kan tänkas vara erforderlig, t. ex. i fråga om beräkningen av hyresvärdet enligt ortens pris, bör möjlighet finnas att påkalla biträde av taxeringsnämnd på aktieägarens hemort.

För att åstadkomma en effektiv kontroll och en riktig taxering av fåmansbolag och deras ägare föreslår utredningen obligatorisk skyldighet för fåmansbolag att i bilaga till sin inkomstdeklaration lämna uppgift om

a) aktieägarnas personnummer och deklaraionsnummer, aktieägarnas fullständiga namn och mantalsskrivningsadress för kalenderåret före taxeringsåret samt det antal aktier var och en äger och

b) samtliga ekonomiska transaktioner avseende utbetalningar, förmåner och andra transaktioner som ägt rum mellan bolaget och aktieägarna eller anhöriga till dessa under räkenskapsåret eller om räkenskapsåret omfattar annan tid än kalenderår även under kalenderåret närmast före taxeringsåret, i den mån uppgifterna inte medtagits på kontrolluppgift till ledning för aktieägares taxering.

Vidare föreslår utredningen att — när det är fråga om fåmansbolag — aktieägarnas deklarationer i möjligaste mån skall sammanföras med bolagets deklaration i det fögderi där bolaget har sitt säte för gemensam granskning och taxering. Finns flera huvudaktieägare, spridda över flera lokala skattemyndigheter inom ett län, kan detta utgöra skäl för att länsstyrelsen ombesörjer granskningen.

I alldeles övervägande antalet fall är aktieägarna bosatta på den ort där bolaget har sitt säte eller i varje fall inom samma län. Fall kan, anför utredningen, givetvis förekomma där aktieägarna äger aktier i flera fåmansbolag inom och/eller utom länet. När aktieägarskapet är begränsat till ett län men fördelat på flera fögderier torde samordningsfrågan kunna lösas utan större svårigheter. När aktieägarna däremot äger del i fåmansbolag med säte i skilda län får det enligt utredningens mening ankomma på skattechefen att efter samråd med annan berörd skattechef avgöra hur samordningen skall ske. Den föreslagna ökade uppgiftsskyldigheten för fåmansbolag kommer enligt utredningens uppfattning att väsentligt underlätta samordningen av bolagens och ägarnas taxeringar. Om det uppstår praktiska svårigheter att genomföra en gemensam deklarationsgranskning för fåmansbolag och aktieägare, kan nämligen den taxeringsnämnd, som har tillgång till bolagets deklaration med bifogade uppgifter om tidigare angivna transaktioner m. m., underätta andra berörda taxeringsnämnder härom.

3.2.8.5 Granskningsintensitet

Vid en bedömning av deklarationsgranskningen är det enligt utredningen särskilt viktigt att hålla i minnet att en näringsidkares deklaration bygger på hans egna noteringar under året om inkomster och utgifter. Till grund för en löntagardeklaration ligger däremot, framhåller utredningen, vanligen kontrolluppgifter från arbets- och uppdragsgivare. Någon skyldighet att lämna motsvarande uppgifter föreligger f. n. inte utan anmaning för näringsidkares kunder — bortsett från vissa köpare av jordbruksprodukter, husdjur, virke m. m. Bästa form för en någorlunda tillfredsställande kontroll av näringsidkares deklarationer är f. n. enligt utredningen därför revision av räkenskaperna och övrigt deklarationsunderlag, kombinerat med ett omfattande kontrolluppgiftsmaterial som inhämtas från kunder och leverantörer. Graden av grundlighet i granskningen kan också styras på så sätt att olika delar av deklarationsmaterialet prioriteras olika år. Generellt sett når granskningen nu ett visst djup varje år. De skattskyldiga vet därför på förhand ungefär hur långt deklarationskontrollen kommer att sträcka sig. Utredningen bedömer, att en variation i granskningsintensiteten mellan olika år skulle få en större preventiv verkan än vad nuvarande granskningsordning har.

3.2.8.6 Dimensioneringsfrågor

Utredningen anför att nuvarande taxeringsinspektörsorganisation enligt tillgängliga uppgifter omfattar 521 tjänster som taxeringsinspektör per den 1 juli 1974.

I organisationen kommer dessutom att ingå ca 450 biträdestjänster. Genomsnittligt antal granskade deklarationer per inspektör och taxeringsperiod har varit 1 400 år 1969, 1 320 år 1971 och 1 322 år 1972. I vissa fall har inspektörerna enligt uppgift fått tillgripa övertid — bortsett från den tid som åtgått för sammanträden med taxeringsnämnderna — för att hinna med sina arbetsuppgifter. Några taxeringsrevisioner har inspektörerna inte utfört under granskningsperioden. Utredningen beräknar antalet granskningsdagar till ca 55—60. Normalt arbetspensum per dag har därvid utgjort ca 20—25 deklarationer.

Biträdena sorterar deklarationer och annat material, utför kontrollräkning, utskrifter av förfrågningar, meddelanden och underrättelser samt leverans av färdigbehandlat material till lokal skattemyndighet. Vidare utför biträdena viss materiell granskning av deklarationerna, såsom avstämning av kontrolluppgifter, avbockning av balansposter och i de enklare fallen en så gott som fullständig granskning av förvärvskällorna tjänst, schablonbeskattad fastighet och kapital samt allmänna avdrag.

Genom en förlängning av taxeringsperioden till den 30 november kommer antalet effektiva arbetsdagar att öka till ca 140. Eftersom tidsåtgången för löntagardeklarationerna uppskattats till ca 50 arbetsdagar, återstår ca 90 arbetsdagar för rörelse- och jordbruksdeklarationerna samt vissa andra deklarationer som fordrar speciell undersökning.

Utredningen föreslår att granskningen vid skrivbordet av nu ifrågasvarande deklarationer i möjligaste mån kombineras med partiella revisioner av deklarationsunderlaget. Det är således tänkt att den framtida granskningsassistenten skall utföra dessa revisioner jämsides med skrivbordsgranskningen. Utredningen anser det väsentligt att den nya organisationen dimensioneras så att utrymme för partiella revisioner i första instans skapas. Utredningen anför att det dimensioneringsförslag utredningen för fram innebär en så kraftig ökning av revisionsverksamheten att fråga i själva verket är om en genomgripande omläggning av skattekontrollen i första instans.

Vid den försöksverksamhet som under utredningens gång bedrivits i Västerbottens län vid 1973 års taxering med taxeringsrevisioner under pågående taxeringsperiod till ledning för taxeringsnämndernas beslut har tidsåtgången per revision varit i genomsnitt 3,5 dagar. Detta har då gällt vad som normalt brukar beskrivas som fullständiga såväl taxerings- som skatterevisioner. Vid partiella revisioner skall endast några områden i deklarationen stämmas av mot räkenskaperna eller annat underlag. Med hänsyn härtill och enligt vad utredningen erfarit vid kon-

takter på fältet kan en partiell taxeringsrevision genomsnittligt tänkas ta två hela arbetsdagar i anspråk, om den är väl förberedd.

Den kraftigt ökade satsningen på partiella revisioner innebär att de mest komplicerade och i nuläget mest tidskrävande ärendena tas om hand genom revision. Det övriga materialet tunnas sålunda ut något vilket bör beaktas vid en diskussion om genomsnittligt produktionstal av granskade rörelsedeklarationer per dag.

Vidare bör nämnas de fördelar som ADB-stödet ger liksom den förbättrade information för granskaren som det planerade organisationsregistret utgör.

En i det följande föreslagen avstämningsrutin mellan mervärdeskatte-deklarationen och rörelsebilagan kommer å andra sidan att kräva ökad tid.

Sammantaget bedömer utredningen att man bör kunna räkna med 20 rörelsedeklarationer per dag som en rimlig genomsnittssiffra.

Beträffande biträdesstödet åt granskarna bedömer utredningen att detta kan minskas genom de rationaliseringar som ADB-stödet och det förenklade underrättelseförfarandet innebär. Vidare är det i dagsläget ett visst dubbelarbete mellan assistent och biträde. Utredningen ser behovet av biträdesstöd för granskarna närmast som en ren kanslifunktion utan något mera påtagligt inslag av granskning.

Mot denna bakgrund räknar utredningen med att ett biträde skall kunna ge erforderlig service åt två granskningsassistenter.

Utredningen bedömer det sannolikt att ca 20 % av rörelse- och jordbruksdeklarationerna föreligger färdiggranskade i tid till den första avräkningstidpunkten som utredningen föreslår eller den 15 juni.

3.2.9 Granskning av stora rörelser o. d.

Till gruppen stora företag hänför utredningen skattskyldiga med mångmiljonomsättning, speciella företag och sådana som driver handel med värdepapper och fastigheter. Deklarationer för sådana företag bör enligt länsstyrelsen behandlas av granskare vid länsstyrelsen. Som skäl anger utredningen bl. a. att granskningen av deklarerationer för stora rörelser har delvis annan karaktär än granskningen av deklarerationer för mindre och medelstora rörelser, jordbrukare samt löntagare. Närheten till de skattskyldiga samt person- och lokalkännedom är av väsentlig betydelse för en effektiv kontroll av sistnämnda grupper, medan nämnda faktorer spelar mindre roll vid granskningen av de stora företagen.

Granskningen av deklarerationerna för de stora företagen ställer vidare enligt utredningen framför allt krav på goda kunskaper i redovisnings- och revisionsteknik och speciella beskattningsregler för vissa juridiska personer, t. ex. beträffande fondavsättningar o. d. Granskningen av deklarerationerna för de stora rörelserna m. fl. kan påbörjas redan omkring den 25 februari och pågå till omkring den 20 november eller under ca 140 effektiva arbetsdagar.

Det bör enligt utredningen ankomma på RSV att meddela närmare anvisningar om hur fördelningen av rörelsedeklarationerna bör ske mellan länsstyrelse och lokal skattemyndighet. Skattechefen i länet bör enligt utredningen göra den närmare bedömningen av vilka skattskyldiga som inom länet bör behandlas av granskare vid länsstyrelsen. Totalt uppskattar utredningen att omkring 50 000 deklARATIONER bör granskas regionalt.

När intensivgranskning skall ske av viss bransch enligt beslut på rikspanet eller regionalt kan det i vissa fall vara rationellt att koncentrera granskningen av samtliga deklARATIONER inom branschen till länsstyrelsen. Detta gäller i synnerhet när fråga är om en liten bransch med speciella problem. I fråga om revisionsbehovet för de stora företagen anför utredningen bl. a. att revision, trots ökade uppgifter i deklARATION, är den form av taxeringskontroll, varigenom näringsidkares deklARATION bäst kontrolleras. Detta gäller i särskilt hög grad deklARATIONER för stora företag, vilka av naturliga skäl inte kan lämna lika detaljerade uppgifter vare sig i deklARATION eller efter anmaning som de mindre eller medelstora företagen. Vidare blir det enligt utredningens mening lämpligt att granskningen av vissa typer av deklARATIONER t. ex. stora aktieföretag, stora ekonomiska föreningar, försäkringsanstalter och sparbanker samt byggnads- och entreprenadbranschen handläggs av någon eller några få specialister hos länsstyrelsen. Det synes enligt utredningen finnas ännu bättre förutsättningar på en regional nivå för en ganska långt driven branschspecialiserad deklARATIONSGRANSKNING än på lokal nivå.

Utredningen anser vidare att det från kontrollsynpunkt krävs mer detaljerade uppgifter i deklARATIONEN än vad som lämnas i dag. 1971 års utredning om bokföringslagstiftningen har lagt fram förslag till ny bokföringslag (SOU 1973: 57). Enligt 15 § lagförslaget skall i fortsättningen som resultaträkning användas ett schema "eller annan uppställningsform som ger en tillfredsställande överblick över rörelsens intäkter, kostnader och resultat". Utredningen anser att nämnda schema inte är tillräckligt specificerat vad gäller "rörelsens kostnader". Enligt lagförslaget skulle dessa få anges i en huvudpost. Utredningen föreslår en obligatorisk uppdelning av posten "rörelsens kostnader" i åtminstone fyra delposter: arbetslöner, varuinköp (alt. materialkostnader och övriga tillverkningskostnader), försäljningskostnader och administrationskostnader.

Åtminstone en tredjedel av deklARATIONSMATERIALET hos länsstyrelserna beräknas av utredningen vara färdiggranskat i tid till den första avräknings tidpunkten den 15 juni. Av hela deklARATIONSMATERIALET, således både det som handläggs hos lokal skattemyndighet och det som ankommer på länsstyrelsen, beräknas ca 75 % vara färdiggranskat vid nämnda tidpunkt.

Utredningen bedömer att deklARATIONSGRANSKNINGEN hos länsstyrelsen

skall hinna utföra ca 45 partiella revisioner per man och taxeringsperiod. Eftersom varje sådan revision beräknas avklarad på i genomsnitt två arbetsdagar, återstår 50 arbetsdagar för skrivbordsgranskning av deklamationer. Granskningstakten härvidlag uppskattas av utredningen till ca fem deklamationer per dag. Den angivna produktionen är beräknad mot bakgrund av att fråga är om stora, svåröverblickbara deklamationer. Totalt arbetspensum per taxeringsperiod och granskare hos länsstyrelsen skulle därför bli ca 300 deklamationer ($45 + 50 \times 5$) avseende de största skatteobjekten inom länet.

Göromålen för kanslipersonalen kommer huvudsakligen att bestå i sortering av materialet, utskrifter av olika slag samt kontakter med lokal skattemyndighet och länsstyrelsens dataenhet. Det synes därför enligt utredningen inte vara realistiskt att räkna med att varje biträde dagligen hinner förbereda 40—50 deklamationer åt granskarna.

3.2.10 Befogenheter i granskningsarbetet

Utredningen föreslår att den tjänsteman som biträder taxeringsnämnd med granskning av deklamationer och som tar fram beslutsunderlag åt taxeringsnämnd skall få rätt att utfärda anmaningar. Taxeringsnämnden skall dock vara oförhindrad att själv komplettera sitt beslutsunderlag. Utredningen föreslår sålunda att de befogenheter som en taxeringsnämndsordförande har f. n. också ges den tjänsteman som biträder nämnden. Beslut om revision bör fattas av skattechefen, den som skattechefen delegerat denna beslutsrätt till och chef för lokal skattemyndighet.

Utredningen anför att gränsen mellan partiell och fullständig revision är flytande. Anledning saknas dock enligt utredningen att i lagen införa definitioner av de båda begreppen. De förordnanden som utfärdas gäller utförande av revision. I administrativ ordning tillses att lokal skattemyndighet begränsar sig till partiella revisioner. RSV och länsstyrelsen bör utarbeta anvisningar för hur en partiell revision i första instans skall utföras i normalfallet.

3.2.11 Avstämningsrutin mervärdeskatt — inkomsttaxering

Det administrativa förfarandet beträffande mervärdeskatt skiljer sig markant i förhållande till vad som gällde för dess föregångare, den allmänna varuskatten. I varuskattesystemet ingick ett förfarande med en årlig taxering som utfördes av taxeringsnämnderna. I fråga om mervärdeskatten sker ingen årlig taxering och därför bör en normal granskningsåtgärd enligt utredningen vara att avstämna omsättningen enligt mervärdeskattedeklarationerna mot den omsättning som anges i den allmänna självdeklarationen.

Utredningen har initierat viss försöksverksamhet för avstämning mel-

lan mervärdeskatt och inkomsttaxering. Syftet med försöksverksamheten har varit att kartlägga behovet av informationsutbyte mellan taxeringsnämnd och mervärdeskatteenheterna och att undersöka möjligheterna att inordna någon form av avstämning mellan mervärdeskatt och inkomsttaxering i en taxeringsorganisation med en längre taxeringsperiod.

Försöksverksamheten har omfattat en jämförelse av omkring 6 000 slumpmässigt uttagna mervärdeskatteregistrerade. En avstämning har därvid genomförts mellan den direkta och indirekta beskattningen.

Beloppsmässigt har den bedrivna försöksverksamheten givit ett gott resultat. Ytterligare mervärdeskatt med ca 1 milj. kr. har fastställts att betala i tillhoppa ca 785 fall berörande omkring 520 skattskyldiga och taxeringen till statlig inkomstskatt har föreslagits höjd med ca 490 000 kr. i ca 130 fall. Ca 25 % av mervärdeskattehöjningen har framkommit genom de skatterevisioner som initierats av försöken.

Nedlagd tid för granskningen utgör ca 320 mandagar effektiv tid med en kompetens i huvudsak motsvarande en rutinerad taxeringsinspektörs eller motsvarande.

Mot bakgrund bl. a. av erfarenheterna från försöksverksamheten föreslår utredningen att en avstämningsrutin skapas för jämförelse mellan mervärdeskatteredovisning och inkomstdeklaration.

Utredningen har under hand informerat mervärdeskatteutredningen (Fi 1971: 05) om de erfarenheter som försöksverksamheten givit samt utredningens förslag till administrativ lösning av avstämningsrutinen. Denna har utformats så att preliminära beslut om mervärdeskatt kommer att beröra ett helt räkenskapsår. Det är av många skäl olyckligt om härvid meddelade beslut om ändring måste fördelas på mervärdeskatte-deklarationerna för ifrågakommande inkomstår. Utredningen har framfört dessa synpunkter till mervärdeskatteutredningen och anfört att det måste anses vara en angelägenhet av vikt att mervärdeskatteförfarandet ändras på denna punkt.

3.2.12 Samarbete skattemyndighet—deklarationsmedhjälpare

Informationen till de skattskyldiga om gällande skatteregler och deklARATIONSTEKNIK är enligt utredningen av avgörande betydelse för deklARATIONERNAS KVALITET. Ökad information ger bättre deklARATIONER och därmed riktigare taxeringar. Utredningen föreslår att en ökad och bättre information om gällande beskattningsrätt och förekommande ändringar i skattelagstiftningen riktas till deklARATIONSBYRÅER och andra yrkesmässiga deklARATIONSMEDHJÄLPARE för att åstadkomma riktigare rörelse- och jordbruksdeklARATIONER. Det bör enligt utredningen vara angeläget för länsstyrelsen att årligen anordna en eller flera konferenser för länets deklARATIONSBYRÅER inför taxeringsperioden, varvid bl. a. nyheterna i skat-

telagstiftningen gås igenom. Överenskommelse kan t. ex. då träffas med deklara-tionsmedhjälparna att dessa bifogar kontantberäkningar och brut-tovinstberäkningar till deklara-tionerna.

3.2.13 Organisation och dimensionering

3.2.13.1 Bakgrund

Utredningen anför att utredningsarbetet enligt direktiven skulle avse en fördjupad analys av framlagda principförslag i SOU 1972: 11 om förenklad löntagarbekattning (FLB) och i statskontorets förslag år 1970 om taxeringen i första instans. Dessutom borde frågor inom an-gränsande delar av beskattningsorganisationen behandlas.

I organisatoriskt hänseende gick principförslaget om FLB ut på att beskattningen av sådana löntagare, som omfattades av FLB-systemet, i sin helhet skulle handhas av lokal skattemyndighet. Taxering i taxeringsnämnd av dessa skattskyldiga skulle inte ske. Andra inkomsttagare, dvs. sådana som hade inkomst av annat än tjänst, skulle taxeras i vanlig ordning i taxeringsnämnd med ledning av avlämnad självdeklara-tion. I statskontorets förslag anfördes att en betydande effektivisering skulle åstadkommas om samtliga taxeringsnämnder vid granskningen biträdades av lokal skattemyndighet.

I utredningsrapporten hänvisas i detta sammanhang till den pågående ADB-utredningen, som avser en översyn av ADB-systemet för folkbok-föring och beskattning. ADB-utredningen genomförs av RSV i samar-bete med statskontoret. Ett principförslag om framtida utformning av ADB-systemet inom folkbokföring och beskattning har presenterats sam-tidigt med utredningsrapporten.

I samarbete med statskontoret utför RSV vidare på statsmakternas uppdrag organisationsundersökningar hos lokal skattemyndighet med syfte att utarbeta förslag om dels generella organisationsmodeller, dels normer som kan läggas till grund för beräkning av personalorganisation för lokal skattemyndighet och dels detaljerad arbets- och personalorga-nisation för lokal skattemyndighet i Stockholms fögderi. Förslagen, som redovisades beträffande lokal skattemyndighet i Stockholm i oktober 1973 och i övrigt tillförts RS-utredningen underhand år 1974, utgör en-ligt utredningen ett väsentligt underlag för utredningens överväganden om organisation av taxeringsarbetet. En rapport, benämnd Organisa-tionsutveckling vid de lokala skattemyndigheterna och daterad den 15 maj 1974, har redovisats.

Utredningen anför att försöksverksamhet med ökad medverkan i taxer-ingsarbetet från lokal skattemyndighets sida har bedrivits under år 1973. Denna försöksverksamhet har även pågått under år 1974.

Utredningen pekar i detta sammanhang slutligen på den år 1970 till-satta Länsberedningen som behandlar vissa frågor rörande den regionala

samhällsförvaltningens uppgifter och organisation. Resultaten av detta utredningsarbete och ställningstagandet därtill kan enligt RS-utredningen leda till att den framtida organisatoriska utformningen av den regionala och lokala skatteförvaltningen ändras. Om RS-utredningens förslag genomförs, anser utredningen emellertid detta inte negativt påverka förutsättningarna för eventuella framtida organisatoriska förändringar.

3.2.13.2 Vissa organisationsgrundande faktorer

Geografisk närhet och lokalkännedom

Utredningen anför att det vid RSV:s försöksverksamhet framgått att allmänheten har ett visst behov av att komma i kontakt med deklara-tionsgranskaren dels innan deklARATIONERNA skall lämnas, dels under taxeringsperioden. Sådant kontaktbehov föreligger även vid andra tillfällen, exempelvis i frågor som rör skattereklamationer, jämkningar, anstånd m. m. Kontakterna för att inhämta råd och upplysningar i deklara-tionsfrågor tycks huvudsakligen ske per telefon, medan en hel del kompletterande uppgifter i anledning av granskarens förfrågningar och ifrågasatta avvikelser lämnas vid personligt besök hos denne. Besöken avser ofta att verifiera deklarerade uppgifter med kvitton e. d. eller att egenhändigt underteckna en tidigare inte underskriven deklARATION.

Utredningen anför att en organisation med lokal anknytning ger avsevärt lägre traktaments- och resekostnader. Ännu väsentligare är dock enligt utredningen att förluster av effektiv arbetstid i och för resor reduceras. Granskaren drar även påtaglig nytta av kännedom om den skattskyldiges lokala förhållanden. Normalt torde bedömningen av en deklARATIONERNA tillförlitlighet underlättas, om den skattskyldiges verksamhet är känd för granskaren. Vidare bör enligt utredningen det preventiva värde, som en lokalt baserad kontrollorganisation har, också framhållas. Avlägsna organ har klart sämre förutsättningar att vara synliga och aktiva på de orter där folk bor. Det kan nämnas att detta förhållande tillmäts stor vikt i såväl Finland, Norge som Danmark, vilka samtliga har ett mera vittförgrenat lokalt skatteväsende än vad Sverige har.

Allmänt torde enligt utredningen kunna sägas att värdet av gransk-ningspersonalens lokalkännedom är större i fråga om deklARATIONER som avser löntagare, mindre och medelstora företagare än beträffande de verkligt stora företagen.

Granskningspersonalens möjligheter att skaffa sig lokalkännedom är enligt utredningen begränsade i storstadsområden men är rätt goda på mindre eller medelstora orter. Detta förhållande bör i den framtida or-ganisationen beaktas på så sätt att utrymme för flera partiella revisioner — relativt sett — ges i storstadsområdena.

Sammantaget konstaterar utredningen att geografisk närhet är värde-

full för såväl de skattskyldiga som granskningspersonalen. Vid uppbyggnaden av en granskningsorganisation bör därför enligt utredningen denna aspekt tillmätas betydelse.

Funktionssamband mellan granskning och övriga arbetsuppgifter inom skatteförvaltningen

Utredningen har genomfört en analys av de samband mellan de viktigaste funktionerna som karakteriserar nuläget eller som kommer att gälla framdeles. De typer av samband som utredningen arbetat med i analysen är beslutssamband, registersamband, informationssamband, tidsamband — kapacitetsutjämning och vice versa — samt personalsamband.

Sammanfattningsvis konstaterar utredningen att följande funktioner har så nära samband att arbetsuppgifterna bör hållas ihop organisatoriskt, nämligen

deklarationsgranskning,
PGI-beräkning,
skattetillägg,
partiella revisioner,
längdföring och
debitering av slutlig och tillkommande skatt.

I fråga om den föreslagna nya funktionen partiella revisioner i första instans anför utredningen i detta sammanhang bl. a. att det väsentligaste underlaget för beslut om en partiell revision utgör innehållet i deklARATIONEN, uppgifter från det framtida organisationsregistret och resultatet av kontakter med den skattskyldige. Utredningen har sålunda funnit att register- och informationssambanden är betydelsefulla samt att ett väsentligt personalsamband föreligger.

Specialiseringskrav

Taget som en helhet ställer deklarationsmaterialet enligt utredningen varierande krav på kompetens vid handläggningen inför nämndens beslut.

Ett av de väsentligaste målen för utredningen är, anför det, att förbättra förutsättningarna för en effektiv kontroll av de komplicerade deklARATIONERNA. Vissa komplicerade deklARATIONER handläggs redan f. n. av ett relativt fåtal befattningshavare vid länsstyrelsen, om än på fritid. Det anses vara en styrka i dagens organisation att sådana deklARATIONER granskas av väl utbildad personal.

Utredningen har, efter kontakter med olika länsstyrelser, kommit till den uppfattningen att en effektiv granskning av de mera komplicerade deklARATIONERNA underlättas, om denna typ av kontroll koncentreras till ett relativt begränsat antal kvalificerade befattningshavare. De skäl som härvid har framhållits är bl. a. följande:

- Behovet av specialutbildning för att möta upp mot de mera avancerade formerna av skatteundandragande och skattebrott.
- Vikten av att den kvalificerade granskningspersonalen kontinuerligt deltar i arbetet med fullständiga revisioner.
- Förutsättningar för att styra och prioritera verksamheten förbättras beträffande de komplicerade deklARATIONERNA.

Beträffande mindre och medelstora rörelser, komplicerade löntagardeklARATIONER och vanliga löntagardeklARATIONER är inte kravet på specialisering lika uttalat. För rörelse- och jordbruksdeklARATIONER bedömer utredningen att den tidigare nämnda branschvisa fördelningen av materialet tillgodoser de krav på specialisering som finns. För löntagardeklARATIONERNA föreligger inte några särskilda krav på specialisering.

Sammanfattningsvis gör utredningen den bedömningen att komplicerade rörelser ställer sådana krav på specialisering att detta utgör skäl för en regional organisation av arbetet. Utredningen anser att man som ett riktmärke kan räkna med att omkring 50 000 deklARATIONER är av så komplicerad natur att en regional handläggning är nödvändig.

3.2.13.3 Styrnings- och ledningskrav

Utredningen finner det lämpligt att särskilja två typer av styrning och ledning, nämligen materiell styrning och administrativ styrning.

Den materiella styrningen omfattar bl. a. utveckling av anvisningar till ledning för granskningsarbetet, ledning av och tillsyn över ambitionsnivån i granskningsarbetet och det partiella revisionsarbetet i första instans samt utbildning av granskningspersonal och övriga taxeringsfunktionärer i materiellt hänseende.

Utredningen anser det nödvändigt att denna form av ledning koncentreras. Det är naturligt att denna funktion i den framtida organisationen skall vila på skattechefen i länet. Omfattningen och betydelsen av detta arbete beräknas öka inte minst med hänsyn till kravet att nå högre effektivitet vid granskningen av komplicerade deklARATIONER. Ur ren ledningssynpunkt torde det vara fördelaktigast att all rörelsegranskning organiseras regionalt.

Den administrativa styrningen gäller bl. a. följande områden:

1. Utarbetande av planer för registrering, granskning m. m.
2. Löpande uppföljning av granskningsverksamhetens omfattning.
3. Indelning i taxeringsdistrikt.
4. Tillsyn över taxeringsnämnderna.
5. Fördelning av deklARATIONER mellan olika typer av distrikt.
6. Utbildning av personal i administrativt hänseende.

Den administrativa styrningen sker dels på ett övergripande plan, dels löpande i direkt kontakt med arbetet. Till skattechefens övergripande planering hör bl. a. frågor om distriktsindelning. Den löpande styrningen av verksamheten bör ankomma på de olika enhetscheferna och måste också delegeras ytterligare inom berörda enheter.

Den övergripande styrning som avses ske regionalt både materiellt och administrativt ställer enligt utredningen i och för sig krav på att skattechefen skall ha *direktivrätt* över lokal skattemyndighet t. ex. för att kunna omfördela personalresurser. Med nuvarande organisatoriska lösning med självständiga lokala skattemyndigheter är detta krav svårt att tillgodose fullt ut. Redan nuvarande regler i TL ger emellertid enligt utredningen utrymme för länsstyrelsen att styra lokal skattemyndighets insatser på taxeringsområdet. Utredningen konstaterar i detta sammanhang att planering och styrning av verksamheten i första instans i dagsläget fungerar bra på många håll genom ett nära samarbete mellan skattechef och fögderichefer. Mot bakgrund härav anför utredningen att en utbyggnad av taxeringen i första instans ställer ökade krav på *samarbete* mellan de regionala och lokala myndigheterna på beskattningsområdet samt att skattechefens ansvar och ställning måste göras klarare.

Sammanfattningsvis konstaterar utredningen att såväl den materiella som den administrativa styrningen av verksamheten ställer stora krav på skattechefen och på nivåer under denne. Verksamhetsplanering och information från det framtida datasystemet kommer att utgöra väsentliga hjälpmedel i detta arbete. I organisatoriskt hänseende finns det enligt utredningen anledning att närmare överväga om de redovisade kraven bör medföra att arbetsuppgiften att leda arbetet i första instans så långt möjligt bör hållas samman inom en enhet under skattechefen på sådant sätt att det organisatoriskt inte konkurrerar med andra viktiga funktioner inom skatteavdelningen.

3.2.13.4 Befattningsstruktur

Personalen för arbetet med att biträda taxeringsnämnderna kommer enligt vad utredningen överslagsvis beräknat att uppgå till omkring 1 700 personer varav ca 400 biträden. Bl. a. krav på lämpliga befordringsvägar kan enligt utredningen vara av sådan betydelse att de är organisationsgrundande.

Genom den tidsmässiga prioriteringen av granskningen av löntagardeklarationer ges enligt utredningen möjlighet i huvudsak att dimensionera organisationen så att man i botten får ett antal rekryteringstjänster för löntagargranskning. Relativt snart bör vidareutbildning i rörelsegranskning och partiell revisionsverksamhet ske för denna personal.

Utredningen anför vidare att det med denna lösning ges möjlighet att få en befattningsstruktur i vilken personalen rekryteras med sikte på att utbildas till tjänst som rörelsegranskare med revisionsuppgift och att det under denna utveckling sker en successiv befordran. Om endast de verkligt komplicerade deklarationerna behandlas regionalt, kommer goda förutsättningar att föreligga för att skapa en karriär för granskningsassistenterna inom lokal skattemyndighet.

För personal som når de högsta posterna inom granskningskarriären

kommer enligt utredningen två vägar att stå öppna. Den ena utgörs av de högre tjänster som finns inom lokal skattemyndighet och vars sluttjänst naturligen utgörs av fögderichefsposten och den andra utgörs av högre tjänster vid länsstyrelsen, framför allt för revisionsverksamhet men även för tjänstgöring i andra instans.

Kommer nuvarande rekryteringssituation att gälla när den föreslagna organisationen byggs upp, finns enligt utredningen anledning räkna med att akademiker kommer att satsa på en karriär från botten med början som granskare av enkla rörelser och löntagardeklarationer. Vid sådant förhållande finns anledning anta att rekryteringen för tjänsterna som granskare av komplicerade deklarationer med befordringsmöjligheter till rent revisionsarbete kommer att i relativt stor utsträckning ske från den kår granskare som handhar granskningen av de mindre och medelstora rörelserna. Detta medför att granskare med ett antal års tjänst vid lokal skattemyndighet kan komma att söka högre tjänst vid länsstyrelsen.

3.2.13.5 Utbildnings- och utvecklingskrav

Utredningen anför att, oaktat vilken skolunderbyggnad den nyrekryterade personalen kommer att ha, måste med hänsyn till de materiella reglernas invecklade beskaffenhet och de kunskaper och egenskaper som krävs för att utföra bl. a. partiella revisioner, en successiv utbildning av denna personal ske framför allt under de första årens tjänstgöring. Utredningen finner emellertid inte de krav som utbildningsinsatserna medför vara sådana att de bör beaktas organisatoriskt.

Utredningen anför vidare att ett relativt ofta framfört skäl för en koncentration av framför allt revisionsverksamhet är att de dagliga kontakterna med kolleger och överordnade som i stort sett helt ägnar sig åt kvalificerad skattekontroll är starkt utvecklande i synnerhet för den mindre rutinerade personalen. Härvid pekas ofta på att verksamheten vid de inspektörsgrupper som är placerade utanför residensstaden inte präglas av samma intensitet, som den verksamhet som bedrivs vid länsstyrelsen. Utredningen anser att det i och för sig finns viss bärkraft i argumentet men enligt utredningens uppfattning har ibland stödet från länsstyrelsen i dessa fall varit begränsat och inte heller har någon hjälp från lokal skattemyndighets sida erhållits. I de län där man satsat och verkligen försökt utveckla grupperna kan konstateras att resultatet är gott.

Utredningen har tidigare framhållit att den övergripande planeringen och styrningen av revisionsverksamheten inom länet måste vila på skattechefen. Härav följer att länsstyrelsen i betydande utsträckning måste hålla kontakt med den lokalt placerade personalen och i samråd med fögderichefen verka för en utveckling av personalens kunnande och i anslutning härtill ge råd och anvisningar för det partiella revisionsarbetet. Hänsyn härtill bör tas när konsekvenserna för skatteavdelningen av den föreslagna omorganisationen undersöks.

3.2.13.6 Organisationsstruktur

Arbetsfördelning lokal skattemyndighet—länsstyrelse

Bland de organisationsgrundande faktorer som redovisats har utredningen fäst störst vikt vid kravet på närhet till skattemyndigheterna för skattebetalarna, kravet att lokalisera granskningsarbetet nära skatteobjektet och kravet att tillgodose behovet av kvalificerad personal vid handläggning av komplicerade deklARATIONER.

Tre principiellt olika organisationslösningar står enligt utredningen till buds.

- 1) All granskning placeras lokalt.
- 2) All granskning placeras regionalt.
- 3) Blandformer.

Utredningen anser att alternativ 2 är otänkbart sett ur synpunkten att allmänheten måste ha nära till den myndighet som handlägger självdeklarationen. Alternativ 1 motsvarar statskontorets förslag år 1970, dock att denna utredning förutsatte möjlighet att remittera verkligt svåra deklARATIONER till länsstyrelsen. Oaktat att flertalet remissorgan inte haft något att invända mot den då föreslagna lösningen, finns enligt utredningen starka skäl som talar för att en blandform bör väljas. Vad som enligt utredningen främst talar för detta är kravet på kompetens beträffande de verkligt komplicerade deklARATIONERNA samt att behovet av närhet inte är så starkt uttalat för skattskyldiga med dessa deklARATIONER.

I fråga om fördelningen av deklARATIONSMATERIALET mellan det regionala och lokala planet anser utredningen att samtliga löntagardeklARATIONER i princip bör hanteras lokalt. Undantag från denna regel sägs rent undantagsvis kunna vara motiverat. Även jordbruksdeklARATIONERNA bör enligt utredningen med fördel granskas på lokalplanet. Kännedom om lokala förhållanden är här värdefull. DeklARATIONERNA är normalt inte heller särskilt komplicerade.

DeklARATIONER för rörelser behandlas i nuvarande organisation olika beroende på vilken företagsform det är fråga om. Utredningen anser att det väsentliga är att de verkligt komplicerade deklARATIONERNA kan granskas av specialutbildad personal.

Utredningen anser att utgångspunkt för hur rörelsedeklARATIONER och motsvarande skall behandlas bör vara vilken grad av kompetens granskningen kräver. Härutöver bör beaktas att det föreligger vissa fördelar både ur företagets och skattemyndigheternas synpunkt om de mindre och medelstora rörelserna kan behandlas på lokalplanet. Dessa företagare har ofta ett visst behov av service hos skattemyndigheterna. Skattemyndigheterna å sin sida har fördelar av att ha sin granskningspersonal för dessa skattskyldiga så lokalt placerade som möjligt. En sådan organisatorisk lösning har också en viss preventiv effekt. Vidare föreslås att skattekontrollen i ökad omfattning skall ske på fältet. Härvid ligger det

också en fördel i att granskningsmannen har nära till den skattskyldige eller dennes ombud.

Utredningen har mot bakgrund av det anförda kommit fram till att övervägande skäl talar för att mindre och medelstora företag m. fl. behandlas lokalt, medan de verkligt stora företagen tas om hand regionalt.

De juridiska personernas deklARATIONER har inte någon enhetlig struktur vad gäller graden av komplexitet. Vissa förenings deklARATIONER är sålunda av skäligen enkel natur. Inte heller kan hävdas att de mindre fåmansaktiebolagens deklARATIONER är särskilt invecklade.

Utredningen anser att de mest komplicerade deklARATIONERNA — oavsett företagsform — bör hänskjutas till länsstyrelsen för granskning. Utredningen anser det inte vara nödvändigt att mera i detalj precisera vilka typer av deklARATIONER som bör behandlas regionalt. Allmänt kan sägas att utdelande aktiebolags och mellankommunala företags deklARATIONER ofta är av sådan komplexitet. Andra typer kan vara deklARATIONER som innefattar handel med värdepapper, taxering till utskiftningsskatt o. d. Även vissa förenings och stiftelsers deklARATIONER bör sannolikt handläggas regionalt.

Enligt de förutsättningar som angivits för den regionala granskningen konstaterar utredningen att denna — per län räknat — blir av relativt begränsad omfattning. Detta medför i sin tur att de med deklARATIONSGRANSKNINGEN nära knutna uppgifterna — PGI-beräkning, längdföring samt debitering av slutlig och tillkommande skatt — inte utan olägenhet kan utföras regionalt. Utredningen föreslår därför att dessa uppgifter i sin helhet utförs av lokal skattemyndighet. Däremot är det enligt utredningen naturligt att handläggningen av skattetillägg, förseningsavgift och partiella revisioner för skattskyldiga, vars deklARATIONER behandlas av länsstyrelsen, också sker hos länsstyrelsen.

I fråga om taxeringen av de skattskyldiga vars deklARATIONER granskats regionalt kan enligt utredningen två alternativ tänkas. Antingen skapas ett mindre antal regionala nämnder som biträds av länsstyrelsen eller också fungerar länsstyrelsen som ett stöd för lokal skattemyndighet i granskningen av de angivna deklARATIONERNA. I det sistnämnda fallet granskas deklARATIONERNA hos länsstyrelsen men deklARATIONEN bryts inte ur sin ordinarie nämnd på lokalplanet. Föredragning i nämnden görs av länsstyrelsetjänstemannen. Med tanke på att fråga är om ett relativt begränsat antal deklARATIONER som behöver granskas av specialist på regionalplanet är den senare lösningen enligt utredningen att föredra.

3.2.13.7 Granskningsarbetets organisation inom lokal skattemyndighet och länsstyrelse

Lokal skattemyndighet

Vid den organisationsöversyn av lokal skattemyndighet som RSV genomför i samarbete med statskontoret har utgångspunkten varit nuvarande arbetsuppgifter inom myndigheten. Emellertid har också viss hän-

syn tagits till de krav som en ökad medverkan i taxeringsarbetet i första instans ställer på myndighetens organisation. Utredningen gör den bedömningen att de tillkommande arbetsuppgifter som föranleds härav lämpligen bör inordnas i den skatte- och ATP-enhet som föreslås vid denna översyn.

Det finns enligt utredningen anledning räkna med att behov av viss förstärkning av ledningsresurserna på de medelstora och större fögderierna kan visa sig erforderlig främst då i fråga om den materiella styrningen.

Länsstyrelsen

I de nuvarande fem enheterna inom skatteavdelningen är arbetet med taxeringen i första instans delat mellan revisions- och taxeringsenheterna under ledning av skattechefen. Härvid har revisionsenheterna den direkta ledningen över taxeringsinspektörerna i de särskilda taxeringsdistrikten. Inspektörsgруппerna är sålunda organisatoriskt inordnade i denna enhet. Normalt svarar revisionsdirektören också för de anvisningar och den ledning som berör de särskilda taxeringsdistrikten.

Taxeringsenheten svarar normalt för de anvisningar, som utfärdas för arbetet i lokal nämnd. Enheten utför eftergranskning som aktualiseras i dessa distrikt. Personal inom denna enhet sysslar också med frågor som gäller distriktsindelning och förordnande av taxeringsfunktionärer.

Utredningen anser att det finns välgående skäl för att hela arbetet med taxeringen i första instans inordnas i en ny enhet inom skatteavdelningen. Inom enheten skulle den direkta ledningen av arbetet i första instans utföras såväl vad avser den styrning som skall ske beträffande de lokala skattemyndigheternas del i granskningen som beträffande den del som enligt förslaget skall ankomma på länsstyrelsen. Den personal som inom skatteavdelningen blir engagerad i arbetet i första instans inordnas i enheten.

Lokal skattemyndighet får då en kontaktyta inom skatteavdelningen för hela sitt bestyr med den årliga taxeringen. Vidare blir det en viss organisatorisk åtskillnad mellan arbetet i första instans och funktionen som det allmännas ombud i skatteprocessen. Organisatoriskt är det också en fördel att det direkta ansvaret för den årliga taxeringen samlas i en enhet. Detta ger goda möjligheter till en adekvat avvägning av hur resurserna för kontroll vid den årliga taxeringen utnyttjas. Slutligen blir också skattechefens behov av en kanslifunktion för administrationen och ledningen av hela arbetet i första instans tillgodosett. En nackdel är däremot att personalen och revisionsresurserna fördelas på flera enheter, vilket kan försvåra en i och för sig ändamålsenlig disposition av resurserna.

Utredningen diskuterar ytterligare två lösningar i fråga om organisationen hos länsstyrelsen. Enligt den ena skulle ansvaret för och arbetet

i första instans fördelas mellan de nuvarande taxerings- och revisionsenheterna. Enligt det andra skulle hela arbetet med första instans inordnas i revisionsenheten.

Utredningen anser att det är en mindre god lösning att dela ledningen och arbetet med den årliga taxeringen på flera enheter. Alternativet att inordna hela arbetet med första instans i revisionsenheten har däremot flera fördelar, bl. a. underlättas prioriteringen av resursanvändningen mellan första instans och ren revisionsverksamhet. Vidare kan de problem som kan uppstå, när en partiell revision i första instans bör utvidgas, lösas inom en och samma enhet. Alternativet har emellertid enligt utredningen vissa klara nackdelar. Revisionsenheten blir tungrodd genom den påtagliga arbetsökningen. Den ordinarie revisionsverksamheten, som i sig kräver en omfattande planering och ledning, blandas med deklara-tionsgranskning med risk för att den löpande verksamheten kan komma att kräva resurser från revisionsverksamheten och att ledningen av den ordinarie revisionsverksamheten blir eftersatt. Vidare är ledningen och uppföljningen av de lokala nämndernas arbete relativt arts-kild från revisionsverksamheten.

Under hänvisning till dessa överväganden förordar utredningen att den årliga taxeringen vid länsstyrelsen organisatoriskt inordnas direkt under skattechefen i en ny separat enhet, betecknad taxeringsenheten. De övriga enheter som i första hand skulle beröras av det nu aktuella förslaget är revisionsenheten och en ny besvärsheten. Övriga enheter skulle i normalfallet liksom nu vara mervärdeskatteenheten, uppborgsenheten och dataenheten.

I fråga om den nya taxeringsenheten anför utredningen att den får två huvudsakliga uppgifter. Den ena är ledning, planering och uppföljning av arbetet med den årliga taxeringen inom länet. Den andra är medverkan i det årliga taxeringsarbetet beträffande de verkligt komplicerade deklara-tionerna. Arbetet inom enheten blir i väsentlig grad av administrativ art. Utredningen gör den bedömningen att ett effektivt arbete i första instans kräver resurser för ledning och uppföljning av denna verksamhet inte minst genom att åtskillig del av medverkan i det årliga taxeringsarbetet sker genom de lokala skattemyndigheternas försorg. Till detta kommer ledningen av arbetet i första instans i materiellt hänseende. Tidigare har pekats på ambitionsnivåfrågorna. Den direkta ledningen av de partiella revisionerna i första instans bör också handhas inom enheten. Enheten skall också svara för utbildningsplanering för taxeringen i första instans liksom genomförande härav, i den mån detta inte ombesörjs av RSV.

Besvärsheten skulle i den föreslagna organisationen till en del motsvara den nuvarande taxeringsenheten. Flera betydelsefulla skillnader skulle emellertid uppkomma. Bl. a. skulle besvärsheten till skillnad mot nuvarande taxeringsenhet inte ha någon beröring med ledningen av arbetet i första instans. Därigenom nås den fördelen att allmänna om-

budsfunktionen, som ju är en ren partsfunktion, hålls organisatoriskt skild från den årliga taxeringen. Till den nybildade enheten bör föras övriga allmänna ombudsfunktioner bl. a. för uppbörd och mervärdeskatt.

Verksamheten inom revisionsenheten skulle enligt organisationsförslaget renodlas i viss utsträckning genom att arbetet med ledning och anvisningar för den årliga taxeringen förs över till den nya taxeringsenheten. Därigenom skulle ökat utrymme skapas för ledning av själva revisionsverksamheten.

Utredningen framhåller att syftet med de partiella revisionerna är att förbättra beslutsunderlaget för taxeringsnämnderna. Det finns enligt utredningen anledning räkna med att dessa partiella revisioner i många fall kommer att avslöja sådana brister att en fullständig revision omfattande flera taxeringsår och mervärdeskatt bör utföras. Vid sådant förhållande mynnar den partiella revisionen ut i taxeringsförslag baserat på vad som framkommit under denna undersökning. Samtidigt upprättas en kort redogörelse över de omständigheter, som talar för att en fullständig revision bör utföras. Detta medför att den partiella revisionen får karaktär av förstudie. Ställningstagande till eventuellt fortsatta åtgärder tas av revisionsdirektören.

3.2.13.8 Indelning i taxeringsdistrikt

Faktorer som styr indelningen i taxeringsdistrikt

En avgörande faktor vid indelning i taxeringsdistrikt är enligt utredningen att åstadkomma ett lagom stort arbetspensum för taxeringsnämnden. En taxeringsnämnd torde f. n. normalt sammanträda 4—8 gånger under perioden mars—juni. Under dessa sammanträden skall nämnden i princip besluta om alla taxeringar inom sitt distrikt med undantag för dem som åvilar annan nämnd. I genomsnitt rör det sig om ett à två tusen taxeringar per nämnd. Normalt omfattar ett lokalt taxeringsdistrikt f. n. ett valdistrikt.

Enligt utredningens förslag bör antalet taxeringsnämnder minska relativt kraftigt. Därigenom ser utredningen en möjlighet att renodla nämnderna så att de nuvarande tre typerna av nämnder i princip upphör. Antalet nämnder blir inte mer omfattande än att det normalt bör vara möjligt för en nämnd att behandla alla förekommande deklARATIONER inom sitt distrikt. Den uppläggning av själva granskningsarbetet som föreslagits och som innebär att företrädesvis löntagardeklARATIONER behandlas på våren medan verksamheten efter den 1 juni koncentreras på rörelser och motsvarande, talar enligt utredningen också härför.

Genom att nämnderna i stort sett kommer att vara verksamma året runt ökar, anför utredningen vidare, förutsättningarna för ledamöterna att vinna insikt i taxerings- och granskningsfrågor. Utredningen bedömer därför att behov av en tudelning i lokala och särskilda nämnder normalt inte längre kommer att föreligga.

Den tjänsteman som granskat en deklaration bör enligt utredningens mening också föredra deklarationen inför taxeringsnämnden, som fattar beslut. Denna ordning tillämpas f. n. som regel i de särskilda taxeringsnämnder som biträds av taxeringsinspektör.

Utredningen har föreslagit en branschspecialiserad granskning av näringsidkarnas deklarationer. Om taxeringsdistrikten samtidigt delas in efter geografisk grund, kommer detta som regel att innebära att en taxeringsnämnd kommer att biträdas av flera deklarationsgranskare och därmed flera föredragande.

För att åstadkomma största möjliga förutsättningar för lokal skattemyndighet att fördela granskningsarbetet inom myndigheten på granskningspersonal med olika kunskap och erfarenhet är det enligt utredningen mindre lämpligt att behålla nuvarande ordning med särskilt förordnade inspektörer för varje nämnd. Skattemyndigheten bör biträda nämnden och det får ankomma på myndighetens chef att fördela granskningsarbetet på bästa sätt. Med dessa arbetsformer ökar enligt utredningen förutsättningarna att organisera arbetet inom myndigheten på grupper sammansatta av personal med olika utbildning och erfarenhet. Den närmare utformningen av dessa grupper, deras arbetsförhållanden och ansvar utgör enligt utredningen ett väsentligt område i det fortsatta utredningsarbetet.

Utredningen anser sålunda att nuvarande splittrade distriktsorganisation kan slopas. Endast mera undantagsvis bedöms det bli motiverat att ordna specialdistrikt för särskilda typer av deklarationer. Företagsform eller om skattskyldig är fysisk eller juridisk person bör enligt utredningen inte utgöra grunder för distriktsindelning.

Förslag till distrikt

Utredningen har gjort en översiktlig bedömning av antalet framtida taxeringsnämnder. Denna grundas på att nämnderna normalt kommer att sammanträda varannan vecka med en sammanträdestid om högst tre timmar per tillfälle. Utredningen bedömer att högst 20 % av löntagardeklarationerna blir behandlade av nämnden in plenum. Beträffande rörelser och liknande bedöms större delen bli föredragen i nämnden.

Med dessa förutsättningar har utredningen kommit fram till att omkring 1 500 nämnder i stället för nuvarande ca 4 200 erfordras i den framtida organisationen. Varje nämnd skulle därvid — som ett genomsnitt — omfatta ca 3 000 löntagardeklarationer och 800 rörelser, jordbruk, bolag och liknande.

3.2.13.9 Resurskrav

Deklarationsmaterialets omfattning

På basis främst av antalet registrerade taxeringsuppgifter vid 1973 års taxering har utredningen beräknat deklarationsmaterialets omfattning enligt följande.

Antalet rena löntagardeklarationer som endast omfattar inkomst av tjänst, inkomst av schablonbeskattad annan fastighet och/eller inkomst av kapital av obetydlig omfattning har beräknats till ca 4 000 000.

Antalet löntagardeklarationer som är mer komplicerade därför att de t. ex. kräver mer omfattande komplettering i form av utredning eller omfattar realisationsvinst, inkomst av större hyresfastighet eller betydande kapitalinkomst och förmögenhet har uppskattats till ca 600 000.

Antalet deklarationer som omfattar inkomst av rörelse, inkomst av jordbruksfastighet, inkomst av s. k. fria yrken eller där inkomstberäkningen fordrar speciell utredning samt juridiska personers deklarationer har bedömts utgöra ca 1 100 000.

Utredningen framhåller att det är naturligt att utredningens kalkyler angående resursbehovet måste betraktas som i viss mån osäkra. På detta stadium har utredningen ansett det vara riktigast att göra en försiktig kalkyl som snarast innefattar en överskattning av personalbehovet.

Personalbehov för deklarationsgranskning

Utredningen redovisar först de produktionstal per dag och granskningsassistent som utredningen lagt till grund för sina kostnadsberäkningar. Utredningen anför att försök pågår med granskning av löntagardeklarationer genom taxeringsinspektörers försorg. Hittills ligger dagsproduktionen kring 70 deklarationer. De kontakter utredningen haft med inspektörerna ger stöd för antagandet att fortsatt verksamhet med tjänstemannamedverkan ger en snabbare handläggning. Vidare kommer ADB-stödet i det framtida systemet och det förenklade underrättelseförfarandet att medföra påtagliga fördelar i det manuella arbetet.

Utredningen gör den bedömningen att en dagsproduktion om 90 rena löntagardeklarationer innebär ett försiktigt antagande utifrån de omständigheter som nämnts i det föregående.

För kategorin komplicerade löntagardeklarationer finns inget direkt jämförelsematerial i försöksverksamheten. Någon större skillnad mellan de rena löntagardeklarationerna och denna grupp torde enligt utredningen inte föreligga. Utredningen beräknar resursbehovet efter en produktion om 50 deklarationer per dag.

I nuvarande inspektörsorganisation räknar man enligt utredningen med en dagsproduktion om i genomsnitt 20—25 rörelsedeklarationer per taxeringsinspektör. Häri ingår då såväl enkla som mer komplicerade rörelser. Detta talar enligt utredningen för att man torde kunna räkna med åtminstone samma produktionstal i fortsättningen. Ett annat skäl för detta är att de svårbemästrade utredningsfallen ligger utanför dessa beräkningar, genom att de kommer att granskas i samband med partiella revisioner. Den tid det tar att utföra dessa beräknas för sig och ligger sålunda utanför de produktionstal som anges för själva granskningsarbetet. Sammantaget anser utredningen att dagsproduktionen kan beräknas till 20 deklarationer per dag.

I fråga om de större rörelserna, aktiebolagen o. d. anför utredningen att det vid länsstyrelsen i Stockholms län finns viss erfarenhet av tjänstemannamedverkan vid den årliga taxeringen av aktiebolag. Antalet deklARATIONER per dag i snitt för dessa granskare utgör enligt utredningen 20—25. Härvid bör enligt utredningen beaktas att ett inte obetydligt antal vilande bolag ingår i siffrorna. Utredningen beräknar 5 deklARATIONER per dag med hänsyn till att materialet enligt utredningens förslag utgörs av de 50 000 mest komplicerade deklARATIONERNA i landet.

För granskare med lägre utbildning bedömer utredningen att 65 rena löntagardeklARATIONER per dag bör kunna läggas till grund för dimensioneringen.

I fråga om komplicerade löntagardeklARATIONER har utredningen för dessa granskare räknat med ett genomsnitt om 30 deklARATIONER per dag, vilket är 20 deklARATIONER färre per dag än vad som beräknats för övriga granskare.

Utredningen bedömer att det totala antalet biträden som hjälper granskningsassistenterna kan beräknas bli inte oväsentligt lägre än f. n. Utredningen har ansett att relationen mellan biträde och assistent som i mitten av år 1974 var 4,3: 5 bör kunna ändras till 1: 2. De komplicerade rörelserna beräknas sammanlagt erfordra 10 000 arbetsdagar för skrivbordsgranskning. Utredningen har beräknat 4 900 biträdesdagar som stöd för denna verksamhet.

Utredningen sammanfattar de gjorda övervägandena i följande tabell 1.

Tabell 1. Deklarationsgranskning

Personalkategori	Antal	Antal granskningsdagar	Produktion per dag	Typ av deklARATION	Totalt för perioden
		<i>LSM¹ 02-25—05-20</i>			
Assistent	727	50	90	ren löntagardekl	3 271 500
Biträde	225	50	65	"	731 250
					ca 4 000 000
Assistent	323	44	20	rörelse	285 000
Biträde	155	50	40		
Assistent	50	50	50	kompl löntagardekl	120 000
		<i>LSM 05-21—11-20</i>			
Assistent	1 100	35	20	rörelse	765 000
Biträde	200	90	42	"	
Biträde	180	90	30	kompl löntagardekl	480 000
Summa	1 100 Assistent 380 Biträden			Summa	5 650 000
		<i>LST² 02-25—11-20</i>			
Assistent	200	50	5	större rörelser, AB m fl	50 000
Biträde	35	140	10	"	
Summa	200 Assistent 35 Biträden			Summa	50 000

¹ Lokala skattemyndigheterna

² Länsstyrelserna

Resurser för partiella revisioner

Med den dimensionering av organisationen som utredningen redovisat skapas enligt utredningen resurser för partiella revisioner till ledning för taxeringsbeslut i första instans i enlighet med uppställningen i tabell 2.

Tabell 2. Resurser för partiella revisioner

Personalantal	Antal revisionsdagar	Antal revisioner per dag	Totalt antal partiella revisioner under perioden
<i>LSM 02-25-05-20</i>			
Assistent 323	6	0,5	1 000
<i>LSM 05-21-11-20</i>			
Assistent 1 100	55	0,5	30 200
<i>LST 02-25-11-20</i>			
Assistent 200	90	0,5	9 000
		Cirka	40 200

Antalet partiella revisioner förhåller sig enligt utredningen till beräknat antal revisionsobjekt enligt vad som anges i tabell 3.

Tabell 3. Partiella revisioner i förhållande till antalet revisionsobjekt

Beräknat antal revisionsobjekt	Beräknat antal partiella revisioner	Partiella revisioner i förhållande till antalet revisionsobjekt
<i>LSM 02-25-05-20</i> 60 000	1 000	2 %
<i>LSM 05-21-11-20</i> 250 000	30 200	12 %
<i>LST 02-25-11-20</i> 40 000	9 000	22 %
350 000		

Det största utrymmet för partiella revisioner har utredningen föreslagit för de mest komplicerade fallen, som handläggs på regional nivå. Det största antalet partiella revisioner har beräknats för de "verkliga" rörelse- och jordbruksdeklarationerna, som huvudsakligen kommer att granskas under perioden den 21 maj—den 20 november.

Antalet revisionsobjekt har beräknats med utgångspunkt i det av SCB förda centrala företagsregistret där det vid slutet av år 1972 fanns 419 000 företag registrerade. Antalet reella objekt har beräknats vara något lägre.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis fordrar enligt utredningen den årliga taxeringen överslagsvis de resurser som anges i tabell 4.

Tabell 4. Totalt resursbehov

	LST	LSM	Totalt
Assistent	200	1 100	1 300
Biträde	35	380	415
Summa	235	1 480	1 715

3.2.14 Övriga frågor

3.2.14.1 Debitering och omräkning av slutlig skatt

Enligt direktiven skall utredningen, inom ramen för en fördjupad analys av statskontorets utredning år 1970 och FLB-betänkandet bl. a. utreda formerna för debitering av slutlig skatt, avräkning av preliminär skatt och uppbörd av kvarstående skatt vid olika utformning av taxeringsförfarandet. De förslag till lösningar av avräkningsfrågorna som skisserades av de angivna utredningarna skilde sig sinsemellan i väsentlig grad. Statskontoret byggde på ett bibehållande i stort av nuvarande ordning med omkring nio månader från det deklaration lämnas till slutavräkning sker. FLB-systemet byggde på en preliminär slutavräkning och en slutlig. Den preliminära, som skulle framställas genom skattemyndigheternas försorg, skulle tillställas de skattskyldiga omkring mitten av mars. Efter kontroll och underskrift av den skattskyldige skulle avräkningsbeskedet sändas tillbaka till skattemyndigheten. På grundval av den preliminära avräkningen och med beaktande av den skattskyldiges noteringar på avräkningsbeskedet skulle slutlig debitering ske i maj månad.

Formerna för avräkning har enligt RS-utredningen ett nära samband med preliminärskattesystemets utformning. Generellt sett kan man enligt utredningen uttrycka det så att kravet på snabb avräkning ökar ju sämre precision som vidlåder preliminärskattesystemet. I Sverige sker jämkning av den preliminära skatten före eller under inkomståret för omkring var tionde skattskyldig mot var femte i Norge och Danmark. Utredningens förslag om en utvidgad källbeskattning har utarbetats utan sikte på annat än att i huvudsak träffa rätt med källbeskattningen.

Man kan enligt utredningen anta att skattskyldiga i viss utsträckning inte är obenägna att avstå från jämkning under inkomståret, om återbetalning sker redan under juni månad året efter inkomståret. Är staten dessutom beredd att ge viss räntegottgörelse vid en återbetalning redan i juni, skulle sannolikt antalet jämkningar under inkomståret reduceras ytterligare.

Ett snabbt avräkningsförfarande minskar vidare enligt utredningen såväl skattemyndigheternas som de skattskyldigas och arbetsgivarnas arbete med preliminärskatten under inkomståret samtidigt som det eliminerar behovet av en särskild rutin under våren påföljande år för återbetalning av överskjutande preliminär skatt efter ansökan.

Det torde enligt utredningen vara allmänt bekant att många uppfattar själva skatteuträkningen som en invecklad procedur. Mycket talar alltså för att en snabbare debitering uppfattas som en värdefull förbättring. För den enskilde är det en fördel av mera allmän natur att snabbare erhålla besked om eventuella skatteskulder och -fordringar för det gångna inkomståret. Han får därigenom ett bättre underlag för sin ekonomiska planering och konsumtion än vad han f. n. har. Det är enligt utredningen uppenbart att en förändring av formerna för debitering av slutlig skatt liksom en utvidgad källbeskattning inverkar på inkomstskattens systemets effekter sedda ur stabiliseringspolitiska synpunkter.

Utredningen har övervägt olika lösningar av avräkningsfrågorna. Enligt den metod som utredningen förordar sker debitering av slutlig skatt för i princip alla skattskyldiga i mitten av juni månad. Denna debitering är baserad på taxeringar för samtliga rena löntagardeklARATIONER liksom för omkring 20—25 % av övriga deklARATIONER. För återstående dvs. närmare 80 % av rörelseidkarna och de juridiska personerna grundas debiteringen av slutlig skatt i princip på deklarerade belopp efter beaktande av resultaten av deklARATIONERNAS behandling vid föregående års taxering. Återbetalningar som överstiger 2 000 kr. skall emellertid grundas på beslut av taxeringsnämnd och kontroll hos kronofogdemyndighet.

För cirka 2 % av samtliga skattskyldiga beräknas inte debitering av den slutliga skatten kunna ske i juni av det skälet att underlag härför saknas eller är så bristfälligt att det inte kan godtas. Dessa erhåller i juni besked om att debitering ej kunnat göras samt att s. k. försenad debitering av slutlig skatt sker senare för dem.

Skattskyldiga vars deklARATIONER genom beslut i nämnden kommer att ändras efter den 1 juni erhåller omräkningsbesked. Framställning av detta kommer att ske ADB-mässigt.

Uppbörd av kvarska skatt sker för så gott som alla skattskyldiga i september—oktober med inbetalning i november.

Vid valet mellan metoderna har utredningen fäst avgörande vikt vid att den förordade metoden ger bl. a. samtidig återbetalning av överskjutande skatt och snabbare kvarska skatteuppbörd.

3.2.14.2 Statistik och längdföring

Taxeringarna registreras dels i maskinläsbar form (magnetbandsregister), dels i visuellt läsbar form (taxeringslängder). Eftersom taxeringsregistren, som förvaras länsvis, efter taxeringsperiodens slut den 30 juni

utvisar den mest aktuella och fullständiga inkomst bilden i riket, används de bl. a. som underlag för inkomst- och förmögenhetsstatistik, taxeringsstatistik och för budgetarbete hos stat, landsting, kommuner m. fl. samt för behandling av vissa inkomstgrundade bidragsärenden (t. ex. studiebidrag och bostadstillägg).

Huvuddelen av statistikprodukterna från taxeringsregistren framtas f. n. i juli och augusti under taxeringsåret. En förlängning av taxeringsperioden medför att underlaget för produkterna i viss mån innehåller deklarerade inkomst- och förmögenhetsuppgifter, som ej beslutats av taxeringsnämnd. Detta kommer att resultera i en viss kvalitetsförsäring av statistikprodukterna mot dagsläget, eftersom uttagen av produkterna måste ske i huvudsak vid samma tidpunkter som nu för att tillfredsställa statistikanvändarnas tidskrav.

I dagens system görs ett första uttag av statistikprodukter omkring den 10 juli under taxeringsåret. Detta gäller bl. a. andelstabeller åt RRV, magnetband med inkomst- och förmögenhetsuppgifter åt SCB samt uppgifter om antalet skattekronor och skatteören till landsting, kommuner, församlingar, SCB och stiftsnämnder. Produkterna är vanligen preliminära och kompletteras sedan taxeringsregistret justerats per den 10 augusti taxeringsåret. Då lämnas slutliga uppgifter om skattekronor och skatteören och den 15 augusti erhåller SCB uppgift därom för beräkning av medelskattekraften i riket. Denna används bl. a. för uträkning av skatteutjämningsbidrag.

Vecka 42 uttas debiteringsstatistik som länsvis utvisar antal och summor av påförda skatter och avgifter m. m. Uppgiften lämnas till finansdepartementet via RRV för statsverkets budgetarbete.

För att utröna kraven på statistikprodukter i det nya systemet och finna godtagbara lösningar har utredningen haft kontakter med berörda myndigheter och organisationer, nämligen SCB, RRV, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund, finansdepartementet, centrala studiehjälpsnämnden, bostadsstyrelsen och kammarkollegiet. I några fall har kontakterna endast avsett att fortlöpande informera om utredningens förslag.

Kontakterna har i huvudsak visat att ett gemensamt problem föreligger för samtliga statistikintressenter, nämligen den kvalitetsförsäring som uppstår genom uttag av produkter ur ett delvis ogranskat deklarationsmaterial. I avsikt att utreda möjligheterna att statistiskt ta fram korrektionsfaktorer att applicera på statistikprodukterna har en undersökning genomförts och förslag utarbetats till justering av statistikprodukter. Undersökningen visar att den totala statligt taxerade inkomsten enligt taxeringsnämndernas beslut var 1,5 % högre än motsvarande deklarerade inkomster. Utredningens förslag innebär att man för att erhålla en korrektionsfaktor för justering av preliminära statistikprodukter årligen genomför ett stickprov enligt i utredningsrapporten lämnad

beskrivning. Utöver nämnda stickprov kommer resultaten av fortsatta undersökningar fram till tidpunkten för ett genomförande samt erfarenhetsvärden av systemet i drift att bli vägledande.

Utredningen föreslår i samråd med statistikintressenterna att i princip samma produkter tas ut i ett nytt system som i dagens system dock med tidigareläggande av uttagen med ca en månad. Dessutom föreslås möjlighet att framställa produkter vid flera tidpunkter, om detta gagnar statistikintressenterna, liksom att slutliga produkter av kontrollskäl tas ut efter taxeringsperiodens slut. Utredningens förslag innebär vidare en utökad registrering av uppgifterna i deklARATIONERNA främst avseende förvärvskällan tjänst. Vidare innebär det registrering av kontrolluppgifternas innehåll. Utökningen av antalet registrerade uppgifter kan få användning för olika statistiska ändamål.

Utredningen föreslår att flera olika typer av undersökningar i fråga om statistikproduktionen, t. ex. angående taxeringsnämndernas höjningar/sänkningar i några mindre regioner, genomförs fr. o. m. taxeringsåret 1974 och framåt.

Inkomstlängder framställs i juli varefter de tillförs vissa ändringar och justeras per den 10 augusti. Justerade längder förvaras i två exemplar hos skattemyndighet och ett exemplar tillställs resp. kommun.

För behandling av ansökningar om bidrag, lån m. m., bestyrkande av uppgifter o. d. behöver de kommunala myndigheterna fortlöpande ha tillgång till aktuella inkomstlängder. I det följande anges vissa återkommande ärenden, för vars behandling uppgifter hämtas ur inkomstlängden:

Familjebidrag åt värnpliktiga,
fri rättegång,
statliga och kommunala bostadstillägg,
förbättringslån,
bostadslån,
bosättningslån,
kostnadsfritt biträde vid lantmåteriförrättning enligt ensittarlagen,
statlig studiehjälp,
kommunala stipendier för utbildning,
underhållsbidrag till barn,
bidragsförskott,
fastställande av dagavgifter för socialvård och service samt
husmoderssemester.

Utredningen föreslår att inkomstlängd skall framställas omkring den 25 juni och innehålla alla skattskyldiga varvid anges om taxering beslutats av taxeringsnämnd eller inte. Inkomstlängd framställs i två exemplar — ett för skattemyndighet och ett för kommunen.

Kommunerna behöver främst kännedom om de taxerade inkomsterna för behandling av bl. a. inkomstgrundade bidrag. Därför torde enligt

utredningen inkomstlängden utan olägenheter kunna reduceras att omfattas förutom persondata endast uppgift om taxerade och beskattningsbara inkomster. Enligt utredningens bedömning bör kommunen kunna lägga de uppgifter som redovisas i inkomstlängd till grund för inkomstprövade bidrag.

I detta sammanhang påpekar utredningen att alla kommuner i landet genom bostadsstyrelsens försorg fr. o. m. taxeringsåret 1973 har tillgång till uppgifter som motsvarar de nyssnämnda, antingen i form av längder, s. k. inkomstförteckningar eller på s. k. mikrofisch. Uppgifterna framställs som servicebearbetning från länsstyrelsernas taxeringsregister i slutet av september taxeringsåret, men intresse föreligger att tidigare lägga framställningen. Dessa uppgifter används idag vid kommunernas behandling av ansökningar om bostadstillägg. Vid ett tidigare läggande av förenämnda uppgifter till augusti är en kombination med inkomstlängd möjlig, så att endast en av produkterna framställs.

En fullständig längd föreslås bli framställd efter taxeringsperiodens utgång. Sådan längd föreslås innehålla både uppgift om taxeringar och debiteringar och benämnas skattelängd.

I samband med att i inkomstlängd redovisas ett antal skattskyldiga med deklarerad taxerad inkomst vilka i skattelängd redovisas med av taxeringsnämnd beslutad taxerad inkomst, uppkommer, framhåller utredningen, en integritetsfråga. Då båda längderna är offentliga kan utläsas den ändring som gjorts av taxeringsnämnd vid beslut efter det att inkomstlängd tryckts. Av längderna framgår dock endast summan av ändringen och inte någon fördelning på förvärvskällor e. d., varför utredningen inte bedömer förfarandet som särskilt allvarligt ur integritets synpunkt.

3.2.14.3 Genomförande

Utredningen framhåller att ett fortsatt utvecklingsarbete erfordras så snart statsmakterna tagit ställning till de principiella lösningar som redovisats i utredningsrapporten. Utvecklingsarbetet syftar till att detaljutforma organisationen inom lokal skattemyndighet och länsstyrelses skatteavdelning, blanketter, rutiner, register, bearbetningar, anvisningar för berörda intressenter m. m. Ett ställningstagande till utredningens lösningar erfordras vidare som underlag för utvecklingen av det tekniska systemet. Ett genomförande av utredningens förslag är tidsmässigt helt kopplat till utvecklingen av det framtida ADB-systemet.

I ADB-utredningen har redovisats en preliminär tidsplan. Av denna framgår att de delar av det framtida systemet som skall betjäna den årliga taxeringen och debiteringen av slutlig skatt beräknas tidigast kunna tas i drift taxeringsåret 1978. Fortsatta försök med medverkan av tjänstemän vid den årliga taxeringen kommer att successivt att förbättra underlaget för dimensioneringen av resurserna för den årliga

taxeringen. Detaljutformningen av det administrativa systemet tillsammans med det förbättrade underlag som verksamhetsplaneringssystemet ger, skapar enligt utredningen förutsättningar för att precisera inbesparingar i nuvarande organisation.

I ADB-utredningen har föreslagits ett stegvis genomförande av det nya tekniska systemet med början år 1978 för taxerings- och debiteringsavsnitten. Ett successivt genomförande är fördelaktigt ur den synpunkten att det ger bättre förutsättningar att förbereda och genomföra förändringarna hos berörda myndigheter.

De starka samband som enligt förslaget föreligger mellan granskningen av självdeklarationerna och debiteringen av slutlig skatt kräver enligt utredningen att skattemyndigheterna vid en övergång till ett nytt förfarande år 1978 i väsentlig utsträckning kan ta över granskningsarbetet avseende löntagardeklarationerna så att debitering kan ske i juni månad. Det nu anförda ställer enligt utredningen krav på att den ökning av resurserna för skattekontroll, som erfordras, sker successivt åren 1975—1978. Flera skäl utöver vad nu nämnts talar för detta. Hit hör behovet av bredare försöksverksamhet under de närmaste åren. En sådan försöksverksamhet bör enligt utredningen ligga i botten för de slutliga ställningstagandena till dimensioneringen av myndigheterna för den nya arbetsuppgiften.

För skattemyndigheternas del är det angeläget att nyrekryteringen av personal sker över flera år. Den minskning av biträdeskåren vid lokal skattemyndighet som aktualiseras beräknas delvis kunna mötas redan genom den naturliga avgång som sker under åren 1975—1978.

Utredningen finner att den nyrekrytering som erfordras i den nya organisationen utgör ett värdefullt komplement till nuvarande resurser under åren 1975—1977. Genom att personalökningen i sin helhet avser en kategori som skall utbildas för granskning av komplicerade deklara-tioner och revision av räkenskaper kan personaltillskottet under övergångsåren dels vara engagerat i de breddade försöken under taxeringsperioden och i övrigt delta i lokal skattemyndighets arbete, dels utföra revisioner och arbetsgivaravgiftskontroll under övrig del av året, dels medverka i arbetet med gemensam kontroll av inkomstskatt och mer-värdeskatt.

Utredningen bedömer att detaljutredningsarbete och planering av fortsatta, breddade försök måste startas hösten 1974 för att det skall vara möjligt att utveckla system och organisation, utbilda personal m. m. inför en omläggning år 1978 av taxering och debitering.

Det fortsatta utvecklingsarbetet inom det aktuella området avses så-lunda bli bedrivet i tre projekt, nämligen ADB-utredningen, RS-utredningen och översynen av lokal skattemyndighets organisation. Det fort-

satta utredningsarbetet bör enligt förslaget liksom hittills göras gemensamt av RSV och statskontoret under medverkan av personal från länsstyrelserna och de lokala skattemyndigheterna.

3.2.14.4 Intäkter och kostnader

Utredningen har funnit det angeläget att försöka ge en bild av de samlade effekterna av de framlagda förslagen. Effekterna är av skilda slag såsom mätbara rationaliseringar inom förvaltningen, förbättringar i servicen gentemot allmänheten och förbättrade möjligheter att använda inkomstbeskattningen som ett medel i stabiliseringspolitiken. Vidare pekas bl. a. på den preventiva effekten av en ökad skattekontroll.

Utredningens förslag har utarbetats utifrån den förutsättningen att möjlighet till direktåtkomst av data skall föreligga i en utsträckning som gör det praktiskt och ekonomiskt möjligt att genomföra förslagen. ADB-kraven svarar mot alternativen i ADB-utredningen.

Utredningen har gjort en sammanställning av de konsekvenser av förslagen som utredningen ansett vara möjliga att uttrycka beloppsmässigt. 1974 års pris- och lönenivå används i sammanställningen. Utredningen understryker att osäkerheten i bedömningarna varierar väsentligt för de olika posterna. Sammanställningen hänför sig till effekterna av olika reformförslag och innehåller i sammandrag följande. Beloppen anges per år i miljoner kronor.

<i>Besparingar och ökade intäkter</i>	Milj. kr.
1. Ny kontrollmetod för avstämning inkomstskatt — mer- värdeskatt	70
2. Partiella revisioner	60
3. 25 överskjutande arbetsdagar per granskningsassistent för revisionsarbete	30
4. Bortfall av beredningen av deklarationsmaterialet inför dataregistreringen	9
5. Rationalisering av PGI-beräkning	9
6. Minskat eftergranskningsarbete	10
7. Minskat antal taxeringsnämnder och taxeringsfunktionärer. (Genomsnittligt arvode till nämndordförande beräknat till 8 000 kr.) Kronoombuden slopas	21
8. Förenklat skatteredovisningsförfarande	2
9. Minskat antal förtida återbetalningar	5
10. Minskade portokostnader o. d.	6
	<hr/> 222

Kostnader

1. Ökat antal granskningsassistenter	55
2. Tjänster vid länsstyrelserna och de större fögderierna för ledning, planering och utbildning	10
3. Kostnad för personal under utbildning	3
4. Rese- och traktamentskostnader vid partiella revisioner	4
5. Periodiserad kostnad för nya arbetsplatser och inventarier	2
6. Ökat antal jämkningar vid utvidgad källskatt	3
7. Ökade kostnader för omräkning av slutlig skatt vid nytt debiteringsförfarande	1
8. Ökad fältkontroll för bl. a. utökat antal arbetsgivare	2
	<hr/>
	80

Sammanfattning av kalkylen:

Besparingar och intäkter	222
Kostnadsökningar	80
	<hr/>
Överskott	142

Utredningen anför att reformen kräver vissa utvecklingskostnader. Vidare medför genomförandet vissa störningar i den befintliga organisationen. Dessa två kostnader bör enligt utredningen periodiseras över en längre tidsrymd. Utredningen har beaktat detta genom att runda av det kalkylerade överskottet till 140 milj. kr.

Utredningen har med hänsyn till den varierande kvaliteten på kalkylunderlaget presenterat en alternativ kalkyl i vilken de större kostnadsbesparingarna reducerats med 20 % och där personalkostnaderna för deklarationsgranskningen lagts 15 % över de belopp som angivits i kalkylen. Därvid har de intäkter och besparingar som angetts vid punkterna 1—3 ovan räknats bort.

	Milj. kr.
Underskott i utgångsläget	20
Minskade kostnadsbesparingar	10
Ökade personalkostnader genom att själva deklarationsgranskningen kräver 15 % längre tid än beräknat (endast personalkostnad för tiden mars—juni har medtagits)	5
	<hr/>
	35

Beloppet 35 milj. kr. motsvarar kostnaden för de utökade revisionsresurserna, som utredningen inräknat i kalkylen.

3.3 Remissyttrandena*3.3.1 Allmänna synpunkter*

Utredningen utgår i sina förslag från nu gällande materiella beskattningsregler. Möjligheten att anpassa de föreslagna reformerna till eventuella förändringar av det materiella regelsystemet har även diskuterats. *Företagsskatteberedningen* anser att den organisation som föreslås

för skatteförvaltningen torde ha en sådan elasticitet att den relativt väl går att anpassa till ändrade materiella regler, vare sig dessa kan komma att innebära mer betydande förenklingar eller en förskjutning av tyngdpunkten från direkt beskattning till förmån för andra skatteformer. RRV understryker vikten av att pågående utredningar inom skatte- och avgiftsområdet i görligaste mån beaktar utredningens önskemål om förenkling och samordning av de materiella reglerna på skatte- och avgiftsområdet. Därigenom skulle ytterligare rationaliseringar av skatteadministrationen möjliggöras. Skatte- och avgiftskontrollen kunde därvid förstärkas med tyngdpunkten förlagd till de områden där effekterna kan förväntas bli de största. 1972 års skatteutredning finner att förslaget på ett tillfredställande sätt beaktar önskemålet att förenkla skatteadministrationen och att det samtidigt också lämnar möjligheterna öppna till en förenkling av de materiella reglerna.

3.3.2 Granskningsassistans åt taxeringsnämnderna

Förslaget om tjänstemannagranskning av deklARATIONERNA har vunnit allmän anslutning bland remissinstanserna. Positiva till förslaget är bl. a. *kammarrätterna i Stockholm* och *Sundsvall*, *RRV*, *företagsskatteberedningen*, *länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Kalmar, Göteborgs och Bohus, Örebro, Västmanlands och Västernorrlands län*, *de lokala skattemyndigheterna i Enköping, Luleå och Malmö*, *Föreningen Sveriges fögderichefer*, *Landstingsförbundet*, *Lantbrukarnas skattedelegation*, *LO*, *Näringslivets skattedelegation*, *Svenska kommunförbundet*, *TCO* och *TOR*. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* framhåller att rekryteringen av lämpade personer, som är villiga att åta sig uppdrag som fritidsgranskare av deklARATIONER, är svår och att omsättningen av funktionärer har varit av sådan omfattning, att fara uppkommit för kontinuitet och konsekvens i granskningsarbetet.

Förslaget om en större samordning av olika funktioner inom skatteförvaltningen och närliggande områden, t. ex. inkomsttaxering samt PGI- och avgiftsberäkning tillstyrks allmänt av remissinstanserna, bl. a. *RRV*, *länsstyrelserna i Göteborgs och Bohus, Värmlands samt Kopparbergs län*, *Föreningen Sveriges fögderichefer* och *SHIO*. Man framhåller att tjänstemannagranskning ger förutsättningar för en bättre sådan samordning.

3.3.3 Lekmannamedverkan i taxeringsarbetet

Förslaget om fördjupad lekmannamedverkan i taxeringsnämnderna med bibehållen beslutsfunktion för nämnderna vid all inkomst- och förmögenhetstaxering har genomgående mottagits positivt vid remissbehandlingen. Detta gäller bl. a. *länsstyrelserna i Uppsala och Örebro län* samt *Föreningen Sveriges fögderichefer*. *TOR* finner de föreslagna ändringar-

na i taxeringsnämndens arbetssätt och beslutsområde vara ett uttryck för en strävan att förstärka lekmannainflytandet i taxeringsarbetet. *Kammarrätten i Sundsvall* anför att taxeringsledamöternas uppgift vid sidan av att förmedla insyn och medbestämmande fortfarande bör vara att tillhandagå med person- och ortskänedom. Den senare uppgiften var visserligen mera framträdande förr men har likväl långt ifrån spelat ut sin roll. Den särskilda kunskap nämndledamöterna har om de skattskyldiga och om förhållandena inom distriktet torde i inte ringa grad påverka taxeringsarbetet. *Företagsskatteberedningen* framhåller värdet av att lekmän deltar i arbetet i taxeringsnämnderna. Både principiella och praktiska synpunkter talar enligt beredningen för en sådan lekmanamedverkan vid de årliga taxeringarna. Taxeringsnämndens beslutsfattande får inte reduceras till en formalitet. Garantier måste skapas för att taxeringsnämnden och inte dess tjänstemän i verkligheten kommer att avgöra taxeringarna. Liknande synpunkter framförs av *kammarrätten i Stockholm*, som vidare anför bl. a. att den föreslagna omläggningen och effektiviseringen av taxeringskontrollen och över huvud av arbetet i första instans är så långtgående och till sin innebörd så omstrukturerande, att kammarrätten ställer frågan om taxeringsnämndens nuvarande status som en formellt fristående och beslutande taxeringsinstans kan bibehållas.

Sveriges advokatsamfund finner den föreslagna ytterligare fördjupningen av lekmannainflytandet ägnad att inge betänkligheter. Samfundet anför att lekmannainslaget i taxeringsnämnderna kan ha sitt värde genom den insyn i taxeringsarbetet som därigenom bereds allmänheten. Detta förutsätter dock att lekmännen orienteras på skatte- och taxeringsområdet i betydligt större omfattning än vad utredningen förutsatt.

Förslaget om "en man s m å l" tillstyrks eller lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser som yttrat sig i frågan, bl. a. *länsstyrelserna i Kalmar, Gotlands, Blekinge, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs och Kopparbergs län, en del lokala skattemyndigheter, Landstingsförbundet* och *TOR*. Länsstyrelsen i Blekinge län anför bl. a. att tvistiga och mera invecklade deklarationer alltjämt kommer att avgöras av nämnden i plenum. Genom att arbetet i nämnderna koncentreras till det mera invecklade deklaramaterialet kommer lekmännens inflytande att öka avsevärt. Lekmännens insatser kommer framför allt att inriktas på beslut grundade på bedömningar vilket måste leda till en fördjupad lekmanamedverkan. *TOR* anför att förslaget i stort sett innebär en legitimering av nuvarande förfarande i många taxeringsnämnder.

Länsstyrelsen i Västmanlands län anser att förslaget bör justeras så att delegationen av beslutanderätten blir villkorlig.

Några remissinstanser är negativa till förslaget om delegation av beslutanderätten. Bland dessa är *länsstyrelsen i Hallands län, skiljaktiga*

ledamöterna i länsstyrelsen i Kopparbergs län Sven Bergström och Rolf Rämgård samt Lantbrukarnas skattedelegation. Länsstyrelsen i Hallands län anför bl. a. att den utökade tjänstemannaberedningen av deklARATIONERNA inte får förändra karaktären av det demokratiska inflytande på taxeringsarbetet, som de nuvarande taxeringsnämnderna ger utrymme för. De nuvarande formerna för lekmannabehandlingen av deklARATIONERNA bör därför bibehållas.

Förslaget om en utvidgning av taxeringsnämndernas beslutsmått har mottagits positivt av flertalet remissinstanser. Länsstyrelsen i Östergötlands län anför att den utökade kompetensen medför att lekmannainflytandet över taxeringen får större betydelse. Länsstyrelsen bedömer detta som mycket tillfredsställande. TCO anser att förslaget innebär en smidigare handläggning av frågor om skattetillägg m. m. och att det stärker nämndens status.

Negativa till förslaget är bl. a. länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län samt den lokala skattemyndigheten i Göteborg. Länsstyrelsen anför bl. a. att nämndens huvuduppgift att åsätta likformiga och rättvisa taxeringar redan är tillräckligt krävande och omfattande. En fullt genomförd tjänstemannagranskning i förening med den förlängda taxeringsperioden kommer att tillföra taxeringsnämnden en betydande ökning av antalet undersökningsfall med ett omfattande utredningsmaterial. Nämndens arbetsprogram kan därför även inom huvuduppgiftens ram väntas bli pressat och bör därför inte i onödan belastas ytterligare.

Åtskilliga remissinstanser har uttalat sig särskilt om förslagen om skattetillägg och förseningsavgift. Av dessa tillstyrker flertalet förslaget att överföra ifrågasvarande ärenden till taxeringsnämnden. Positiva till förslaget är bl. a. företagsskatteberedningen, länsstyrelserna i Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Blekinge, Älvsborgs, Skaraborgs, Västmanlands, Kopparbergs, Västernorrlands och Gävleborgs län, de lokala skattemyndigheterna i Enköping, Falköping, Malmö och Tierp, Landstingsförbundet, Svenska kommunförbundet, Sveriges advokatsamfund, TCO och TOR. Länsstyrelsen i Västmanlands län framhåller att om å ena sidan starka skäl talar för att avgiftsärendena i rättssäkerhetens intresse läggs i händerna på taxeringsnämnderna synes det å den andra sidan i likformighetens intresse nödvändigt att ärendena förbereds och föredras av endast ett fåtal särskilt väl kvalificerade assistenter. Dessa bör då samtidigt föredra taxeringsfrågorna. Det kan inte hjälpas att dessa assistenter måste delta i sammanträden hos relativt många taxeringsnämnder. Vissa processuella komplikationer, som i dagens system hänger samman med att lokal skattemyndighet ingår i instanskedjan, försvinner om taxeringsnämnd får ta över rollen som första instans. Länsstyrelsen i Gävleborgs län anser att den föreslagna utvidgningen av tjänstemannamedverkan bör skapa förutsättningar för en likformig och rättvis till-

lämpning av sanktionsbestämmelserna. Länsstyrelsen i Östergötlands län anför bl. a. att reglerna i avgiftshänseende inom det administrativa sanktionssystemet inrymmer mycken problematik och föranleder en mångfald mycket svårbedömda avgöranden. Ett genomförande av utredningens förslag är tillfredsställande från flera utgångspunkter, inte minst därigenom att i så fall frågorna kommer att prövas också i första instans under medverkan av lekmän.

JO anser skälen för den föreslagna reformen väga något över de skäl som talar emot densamma. I sin nuvarande organisation är taxeringsnämnderna enligt JO:s mening inte lämpade att fatta beslut om skattetillägg och förseningsavgift. Även om nämnderna skulle reformeras, kvarstår en del betänkligheter. Till grund för prövningen ligger eftertaxeringsrekvisiten. Därvid måste en väl utvecklad men svårbedömd praxis rörande eftertaxering beaktas. De lokala skattemyndigheterna har många gånger bedömt dessa frågor felaktigt. Det är här fråga om bedömningar som fordrar kvalificerad personal och det är tveksamt om nämnderna i en reformerad organisation skall få de personalresurser som fordras för uppgiften. I allt fall skulle systemet med kontaktmän hos länsstyrelserna i frågor om skattetillägg behöva utformas betydligt fastare än för närvarande. Som skäl för reformen anför JO att prövningen av befrielsegrunderna lämpar sig väl för beslutsorgan i vilka lekmän medverkar.

Några remissinstanser bl. a. *Föreningen Sveriges fögderichefer* är tveksamma till förslaget och anser att frågan bör tas upp till förnyad prövning då den nya organisationen vunnit mera stadga. *Länsstyrelserna i Hallands och Örebro län* anser att de materiella reglerna om skattetillägg och förseningsavgift bör ses över innan ärendena förs över till taxeringsnämndernas kompetensområde. Liknande synpunkter anför av *RRV, Sveriges redovisningskonsulters förbund, KF, Föreningen auktoriserade revisorer* och *SHIO*.

Några remissinstanser — bl. a. *kammarrätten i Stockholm* och *Lantbrukarnas skattedelegation* — anser att påföring av skattetillägg i första hand bör behandlas av länskatterätt. Enligt kammarrätten är ärenden om skattetillägg av den natur och svårighetsgrad att de bör avgöras av skattedomstol. Skattedelegationen anser att den nuvarande ordningen att lokala skattemyndigheten påför skattetillägg och förseningsavgift visat sig olämplig. Delegationen anser principiellt att förfarandet bör läggas på länsstyrelsen. Praktiskt sett torde det emellertid nu vara svårt att flytta handläggningen till denna nivå. I valet mellan lokala skattemyndigheten och taxeringsnämnden föredrar delegationen taxeringsnämnden, främst av det skälet att det i denna finns ett lekmanainflytande.

Några remissinstanser anser att besluten om skattetillägg och förseningsavgift även i fortsättningen bör fattas av lokal skattemyndighet.

Bland dessa är länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län samt de lokala skattemyndigheterna i Göteborg, Kungälv, Piteå, Solna, Vetlanda och Västerås.

Förslaget att överföra ärendena om s.k. dödsbobefrielse från länskattevärdet till taxeringsnämnderna tillstyrks eller lämnas utan erinran av bl. a. *kammarrätten i Stockholm, företagsskatteberedningen, länsstyrelserna i Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Blekinge, Malmöhus och Kopparbergs län, de lokala skattemyndigheterna i Enköping, Köping och Piteå, KF, Landstingsförbundet, Lantbrukarnas skattedelegation, Svenska kommunförbundet, Sveriges advokatsamfund, TCO och TOR*. Den lokala skattemyndigheten i Köping anför att dödsbobefrielse avser ärenden där lekmannasynpunkter kan vara värdefulla vid beslutsfattandet. Länsstyrelsen i Kalmar län framhåller att RSV bör utfärda anvisningar, så att ärenden av denna typ får en likformig behandling i det nya systemet.

Åtskilliga remissinstanser anser att ärendena om s.k. dödsbobefrielse även i fortsättningen bör avgöras av länskattevärdet. Bland dessa är *RRV, länsstyrelserna i Gotlands, Hallands, Göteborgs och Bohus, Skaraborgs, Västmanlands, Jämtlands och Västerbottens län*. Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anför bl. a. att befrielse från kvarstående eller tillkommande skatt för dödsbo i realiteten innebär en form av avskrivning av skatt. Ärenden av detta slag har föga gemensamt med taxeringsfrågor. De lämpar sig väl för specialisering och bör därför inte spridas ut på taxeringsnämnderna.

Förslaget att överföra ärendena om ackumulerad inkomst från länskattevärdet till taxeringsnämnden har föranlett delade meningar hos remissinstanserna. Bland de remissinstanser som tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran är *kammarrätten i Stockholm, företagsskatteberedningen, länsstyrelserna i Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Blekinge, Malmöhus och Kopparbergs län, några lokala skattemyndigheter, KF, Landstingsförbundet, Svenska kommunförbundet, TCO och TOR*. Länsstyrelsen i Östergötlands län anför att som bestämmelserna och ansökningsförfarandet fungerar i dag är det knappast någon skattskyldig som hinner få länskattevärdets beslut inom sådan tid att den särskilda skatteberäkningen kan iakttas vid debiteringen av slutlig skatt i november/december taxeringsåret. Förslaget torde medföra att lokala skattemyndigheten på taxeringsnämndens förfrågan tar fram aktuella uppgifter om tidigare års taxeringar, medan nämnden fattar beslut i ärendet.

Åtskilliga remissinstanser är negativa till förslaget att överföra ärendena om ackumulerad inkomst till taxeringsnämnden. Bland dessa är *RRV, länsstyrelserna i Kalmar, Gotlands, Hallands, Göteborgs och Bohus, Örebro, Västmanlands och Västerbottens län, de lokala skattemyndigheterna i Eslöv, Göteborg och Köping samt Sveriges advokat-*

samfund. Advokatsamfundet anför att det endast är fråga om ca 3 000 ärenden per år. Dessa är ibland av komplicerad art och mer lämpade att handläggas av länsskatterätten, som även — till skillnad från taxeringsnämnden — kan handlägga dessa ärenden året om. De övriga nyssnämnda remissinstanserna framför liknande synpunkter.

Utredningens uppfattning att eftertaxeringarna även i fortsättningen bör avgöras av länsskatterätten och inte överföras till taxeringsnämnderna delas av bl. a. *kammarrätten i Stockholm, länsstyrelsen i Skaraborgs län och den lokala skattemyndigheten i Köping.* Länsstyrelsen anför bl. a. att beslut om eftertaxering innebär att en lagakraftvunnen taxering rivs upp och innefattar en bedömning av huruvida taxeringsnämnden vid taxeringen för det år för vilket eftertaxering ifrågasätts blivit vilseledd av de uppgifter den skattskyldige lämnat eller underlåtit att lämna. Det ligger i öppen dag att taxeringsnämnden själv inte är den lämpliga instansen att träffa sådana avgöranden.

Taxeringsnämndernas handläggningsformer och organisation har tagits upp i några remissyttranden.

Valet av ordförande i taxeringsnämnd bör enligt bl. a. *kammarrätten i Stockholm* och *Lantbrukarnas skattedelegation* ägnas särskild uppmärksamhet. Man anser att kravet på opartiskhet medför att tjänstemän inom taxeringsorganisationen eller med nära anknytning till denna inte bör ifrågakomma för uppdrag som taxeringsnämndsordförande.

Några remissinstanser, bl. a. *länsstyrelserna i Uppsala och Västerbottens län,* anser att förhållandena i samband med en önskad rekrytering av kunniga personer i den nya organisationen med nära nog åretruntarbete gör att frågorna om utbildning av och ersättning åt ordförandena måste ägnas stor uppmärksamhet före organisationens genomförande. *Föreningen Sveriges fjögderichefer* och *TOR* anser att det bl. a. med hänsyn till den föreslagna taxeringsperiodens längd finns behov av en ersättare för ordföranden. Därigenom skapas, anser man, en rekryteringsbas för ordförandekåren.

Det helt övervägande antalet remissinstanser anser liksom utredningen att den tjänsteman som granskat en deklaration också skall vara föredragande inför nämnden. *Företagsskatteberedningen* anser emellertid att det för att ytterligare öka nämndens inflytande är till fördel om ordföranden själv i viss utsträckning svarar för föredragningen.

Förslaget att kronombud inte skall ingå i den nya organisationen lämnas utan erinran av remissinstanserna.

Förslaget att utöka antalet förtroendevalda ledamöter i taxeringsnämnden från minst tre till minst fem tillstyrks av bl. a. *Landstingsförbundet* och *Svenska kommunförbundet.* Därigenom torde enligt Landstingsförbundet större garanti skapas för att det

inom nämnderna kommer att finnas kännedom om olika grupper skattskyldiga och olika delar av taxeringsdistrikten.

Den lokala skattemyndigheten i Göteborg anser att det inte föreligger skäl att höja minimiantalet ledamöter i taxeringsnämnden från tre till fem.

För ett högre antal nämndledamöter än åtta uttalar sig *länsstyrelserna i Blekinge och Älvsborgs län*. Länsstyrelsen i Blekinge län anser att antalet ledamöter i nämnderna bör ökas till förslagsvis högst tolv. Nämndledamöterna bör enligt länsstyrelsen även geografiskt företräda hela distrikten. De bör inkallas gruppvis till tjänstgöring efter samma modell som nämndledamöterna i t. ex. länsskatterätten.

Förslaget att gransknings tjänstemannen skall äga rätt att i protokollet anteckna *a v v i k a n d e m e n i n g* godtas i stort sett över lag. *Kammarrätten i Stockholm* ifrågasätter emellertid förslaget då granskarens ställning närmast synes böra likställas med motpart till den skattskyldige. *Den lokala skattemyndigheten i Göteborg* anser att även annan tjänsteman hos taxeringsmyndighet än föredraganden bör få närvara vid nämndens sammanträden.

Den helt övervägande delen av remissinstanserna lämnar utan erinran förslaget att *s u p p l e a n t* i taxeringsnämnd skall ha rätt att närvara vid nämndens alla sammanträden. *TOR* anser att nämndens fortsatta arbete därigenom torde komma att underlättas i vissa avseenden.

Åtskilliga remissinstanser föreslår att ledamöterna i taxeringsnämnd får en längre *m a n d a t p e r i o d* än den nuvarande. *Länsstyrelserna i Uppsala, Södermanlands, Kalmar, Blekinge, Örebro, Gävleborgs och Västernorrlands län* anser att tre år är en lämplig mandattid för ledamöterna i taxeringsnämnderna. Länsstyrelsen i Södermanlands län anför bl. a. att en längre period bör gälla för att ledamöterna skall ha möjlighet att dra nytta av sina förvärvade kunskaper och sin erfarenhet. Länsstyrelsen föreslår vidare att valet samordnas med den tidpunkt då ledamöter i övriga kommunala nämnder utses. Genom treårsval uppnår man bättre kontinuitet och stadga i taxeringsnämnderna.

Förslaget om *u t b i l d n i n g* av ledamöterna i taxeringsnämnderna har mottagits positivt av remissinstanserna. *Länsstyrelsen i Kalmar län* anför bl. a. att det bör ankomma på länsstyrelsen att i större omfattning än tidigare kontinuerligt informera nämnderna om ny lagstiftning, ny praxis inom nämndens verksamhetsområde samt avgörande i högre instans av mål som tidigare avgjorts av taxeringsnämnden. Sammanfattningsvis innebär detta att uppdraget som ledamot i taxeringsnämnd i framtiden kommer att bli intressantare och mera meningsfullt än tidigare.

Den inverkan som den föreslagna *m i n s k n i n g e n* av antalet *t a x e r i n g s n ä m n d e r* kan ha på lekmannainflytandet vid taxeringen behandlas i en del remissyttranden. Några remissinstanser, bl. a.

länsstyrelsen i Stockholms län anför att 7 000 valda ledamöter och suppleanter årligen medverkat i taxeringsarbetet i första instans i länet. Enligt förslaget skulle de valda ledamöterna uppgå till ca 4 000, således en betydande minskning av de förtroendevalda lekmännens antal och därmed en reducering av lekmannainflytandet. Länsstyrelsen anser inte att allmänhetens reella inflytande i taxeringsarbetet bör reduceras på ett så påtagligt sätt. Även *länsstyrelserna i Kalmar och Kopparbergs län, Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet* är tveksamma till den kraftiga reduceringen av taxeringsnämnderna med omkring två tredjedelar. Landstingsförbundet framhåller att ett vidgat och fördjupat förtroendemannainflytande i vissa delar av taxeringsarbetet inte får motverkas av att antalet förtroendemän som engageras i detta arbete beskärs i alltför hög grad totalt sett. Kommunförbundet anför att en ganska betydande reducering av antalet taxeringsnämnder bör vara naturlig i och med att gransknings-, kontroll- och undersökningsarbetet överförs på heltidsanställda tjänstemän. Förbundet kan dock inte acceptera den mycket kraftiga reduceringen av taxeringsnämnderna från 4 200 till endast 1 500.

3.3.4 Taxeringsperiod

Den föreslagna förlängningen av taxeringsperioden tillstyrks eller lämnas utan erinran av den helt övervägande delen av remissinstanserna, bl.a. *RRV, företagsskatteberedningen, UFU, länsstyrelserna i Östergötlands, Kalmar, Gotlands, Hallands, Älvsborgs, Värmlands, Örebro och Västernorrlands län, de lokala skattemyndigheterna i Luleå, Malmö, Norrköping och Solna, KF, Landstingsförbundet, Lantbrukarnas skattedelegation, Föreningen Sveriges fögderichefer, Svenska företagens riksförbund, Svenska kommunförbundet, Sveriges redovisningskonsulters förbund och TOR*. RRV anför att månaderna kring årsskiftet bör såsom föreslagits disponeras för utbildning av granskningspersonalen samt förberedelser för den kommande taxeringsperioden och för centrala och regionala kontrollaktioner av offensiv karaktär. Företagsskatteberedningen anser att förlängningen bör leda till att den tidspress under vilken i synnerhet de särskilda nämnderna f. n. arbetar väsentligt reduceras. Från materiell synpunkt angelägna utredningar mot i första hand företag i olika former kan då inledas och fullföljas. Landstingsförbundet anför att förlängningen av taxeringsperioden får betydelse för landstingens budgetarbete samt för avräkning av landstingsskatt samt fastställande av skattebortfalls- och skatteutjämningsbidrag. Landstingen skall senast under oktober och kommunerna under november fastställa utdebiteringen för nästkommande år. Det är enligt förbundet önskvärt med en och samma tidpunkt för såväl landsting som kommuner vilket kräver ändring av

landstingslagen (1954: 319) och kommunallagen (1953: 753). Ett förslag med detta syfte behandlas f. n. av kommunallagsutredningen (C 1970: 30). Kommunförbundet anser att den föreslagna förlängningen bör ge tillräckligt tidsutrymme för att i rätt tid upprätta redovisningsräkning för kommunalskatt med hänsynstagande till det slutliga taxeringsutfallet.

Några remissinstanser anser att taxeringsperioden borde avslutas senare än den 31 november. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* anser att perioden borde utsträckas till förslagsvis den 31 januari påföljande år. *Föreningen Sveriges taxeringsrevisorer* anser att man bör utreda om inte en ytterligare förlängning till förslagsvis 15 december eller 15 januari kan ske.

Helt övervägande delen av remissinstanserna tillstyrker eller lämnar utan erinran förslaget att behålla nuvarande deklARATIONSTIDPUNKT, den 15 februari, och regeln om anstånd till den 31 mars för vissa bokföringsskyldiga m. fl. Bland dessa är *RRV, länsstyrelserna i Kalmar, Älvsborgs, Värmlands, Örebro och Västernorrlands län, ett tiotal lokala skattemyndigheter* och *KF*.

Föreningen auktoriserade revisorer anser dock att det är ytterst olyckligt att behålla den 15 februari som deklARATIONSTIDPUNKT med hänsyn till bl. a. den uppgiftsskyldighet som åligger företagen i januari månad då många andra arbetsuppgifter får bli liggande på grund av bristande personella resurser.

Förslaget att knyta rätten till anstånd till den 31 mars för skattskyldig vars räkenskapsår går ut senare än den 31 oktober året före taxeringsåret till om den skattskyldige avslutat räkenskaperna med vinst- och förlusträkning i stället för som nu till om han är bokföringsskyldig har godtagits av flertalet remissinstanser som yttrat sig i frågan. Bland dessa är *länsstyrelsen i Örebro län, vissa lokala skattemyndigheter* och *Föreningen Sveriges fögderichefer*. Man framhåller bl. a. att såväl de skattskyldiga som taxeringsmyndigheterna då får en klarare gränsdragning vilket är betydelsefullt i flera hänseenden, bl. a. vid påförandet av förseningsavgift.

Några remissinstanser framför egna förslag om vilka förutsättningar som bör föreligga för rätt till anstånd till den 31 mars. *Länsstyrelsen i Hallands län* anför att utredningens förslag innebär en skärpning för många näringsidkare, som inte har räkenskapsavslutning med vinst- och förlustkonto. Detta gäller exempelvis beträffande tandläkare m. fl., som enligt särskild förordning är skyldiga att föra räkenskaper. Länsstyrelsen förordar därför i stället att anstånd till den 31 mars skall medges alla skattskyldiga med förvärvskälla, vars inkomst skall beräknas enligt bokföringsmässiga grunder. Denna uppfattning delas av *länsstyrelsen i Älvsborgs län* som anför bl. a. att det knappast ligger i den fiskala sidans intresse att allt fler skattskyldiga går över till redovisning enligt bokföringsmässiga grunder med avslutning mot särskild

resultaträkning. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* föreslår att samtliga skattskyldiga som är rörelseidkare eller jordbrukare och som avslutar räkenskaperna efter 31 oktober under beskattningsåret, oavsett om räkenskaperna avslutas med vinst- och förlustkonto eller ej, skall åtnjuta generellt anstånd till 31 mars. *Lantbrukarnas skattedelegation* och *SHIO* anser att automatiskt anstånd bör medges vid bokslut efter utgången av augusti. Delegationen anser att villkoret om avslut med vinst- och förlusträkning därvid bör utgå.

Förslaget att anstånd till den 31 mars skall medges delägare i fåmansbolag och den som är sambeskattad med skattskyldig som har rätt till anstånd till nämnda dag lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser. En negativ inställning till förslaget redovisas bl. a. av *länsstyrelserna i Kalmar* och *Örebro län*. Länsstyrelsen i Kalmar län pekar på de svårigheter som därvid kan uppkomma med att bereda granskarna en kontinuerlig sysselsättning. Länsstyrelsen i Örebro län framhåller att delägarna i fåmansbolag såsom löntagare redovisar inkomst av tjänst enligt kontantprincipen och att någon justering vid bokslutet numera inte får göras beträffande under inkomståret gjorda kontantuttag. En förskjutning till den 31 mars kan befaras animera till otillätta efterhandsjusteringar.

Förslaget att anstånd skall kunna medges till den 15 juni tillstyrks eller lämnas utan erinran av den övervägande delen av remissinstanserna, bl. a. *UFU, länsstyrelserna i Östergötlands* och *Skaraborgs län, flera lokala skattemyndigheter, Föreningen Sveriges fögderichefer, KF, Lantbrukarnas skattedelegation* och *Sveriges redovisningskonsulters förbund*. Man anser att förslaget är en naturlig konsekvens av att taxeringsperioden förlängs och att det bör underlätta arbetet för bl. a. de större deklara-tionsbyråerna.

Några remissinstanser är tveksamma till eller avstyrker förslaget. *Länsstyrelsen i Blekinge län* och *den lokala skattemyndigheten i Visby* pekar på de svårigheter vid en generösare anståndsgivning som kan uppkomma med hänsyn till bestämmelserna om skattetillägg och förseningsavgift. *Den lokala skattemyndigheten i Enköping* anser att anstånd till den 15 juni bör komma i fråga endast när särskilda skäl föreligger. *RRV* förordar viss restriktivitet med hänsyn till bl. a. den försening av arbetet med deklara-tioner av invecklad beskaffenhet som eljest blir följden. *TCO* framför liknande synpunkter och anser att nuvarande anståndssystem i stort sett bör bibehållas.

Förslaget om anstånd tills vidare har mötts med tveksamhet av flertalet remissinstanser. *Den lokala skattemyndigheten i Enköping* anser dock att den föreslagna möjligheten är smidig ur administrativ synpunkt och bör prövas. Anståndstidpunkten kan då enligt myndigheten lämpligen aviseras ADB och maskinellt anges på kommande års TRA. Några lokala skattemyndigheter är tveksamma till

förslaget med hänsyn till bestämmelserna om skattetillägg och förseningsavgift.

Den föreslagna möjligheten för revisionsbyråer att lämna in deklara- tioner enligt *l e v e r a n s p l a n* tillstyrks eller lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser bl. a. *kammarrätten i Sundsvall, företags- skatteberedningen, länsstyrelserna i Kronobergs, Hallands och Värmlands län, vissa lokala skattemyndigheter, Lantbrukarnas skattedelega- tion, SHIO och Sveriges advokatsamfund*. Kammarrätten påpekar att tidsmässiga problem också kan uppkomma för skattskyldiga utanför de större tätorterna (framför allt mindre företagare och jordbrukare) som biträds av personer som inte varaktigt under hela året ägnar sig åt sådan verksamhet. Denna kategori av medhjälpare — som ofta har ett anseeligt antal kunder som återkommer varje år — utgörs exempelvis av banktjänstemän och olika förtroendemän med stor vana vid skriv- och räknegöromål. Även denna typ av deklarationsmedhjälpare bör kunna inrymmas i ett förenklat anståndssystem.

Företagsskatteberedningen anför att de generösa anståndsregler som föreslås aktualiserar frågan om en begränsning av rätten att använda s. k. brutet räkenskapsår. Önskemålen från revisionsbyråer och liknande konsultföretags sida om att kunna sprida arbetet med bokslut och de- klarationer tillgodoses i förslaget genom ett enkelt och smidigt anstånds- förfarande. En återgång till kalenderåret som räkenskapsperiod torde vara möjlig för flertalet företag.

Åtskilliga remissinstanser är tveksamma till förslaget med hänsyn till de svårigheter som kan uppkomma vid tillämpning av bestämmelserna om skattetillägg och förseningsavgift. Sådana synpunkter framförs bl. a. av *länsstyrelserna i Blekinge, Malmöhus och Skaraborgs län*. Länsstyrel- sen i Malmöhus län anför att de skattskyldiga intill den 31 mars då byrån senast skall lämna in leveransplanen saknar klarhet i anstånds- frågan. En skattskyldig bör emellertid ha rätt att på ett tidigare stadium kunna bedöma huruvida just han fått anstånd — för att i förekomman- de fall själv tillse att deklARATION lämnas i tid — och inte vara helt hänvisad till att lita på byrån. Det kan ifrågasättas om inte de skatt- skyldiga dessutom borde underrättas om beslutet med hänsyn till att de själva står för ansvaret i fråga om förseningsavgift. Länsstyrelsen i Skaraborgs län anför att förslaget är diskutabelt med hänsyn till frågan om ansvaret när tidsplanen inte hålls. Frågan har inte behandlats av utredningen men måste enligt länsstyrelsens mening övervägas i det fortsatta arbetet. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* anser att förslaget kan medföra stor osäkerhet hos granskningsmannen beträffande vilka han skall anmana att deklarerera. Utan namngivna skattskyldiga kan den lokala skattemyndigheten inte avgöra var de flesta av dessa skall taxe- ras. *Länsstyrelsen i Älvsborgs län* anser att ansökan om anstånd bör tids-

bestämmas för varje skattskyldig och meddelas denne eller behörig företrädare.

Länsstyrelsen i Jämtlands län anser att skattechefen och inte lokal skattemyndighet, som föreslagits, skall fastställa leveransplan.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län anser att leveransplan endast skall kunna uppta företag vars räkenskapsår gått till ända efter den 31 oktober året före taxeringsåret. Därigenom kan de högst kvalificerade assistenterna tillförsäkras tillräckligt arbetsunderlag redan från taxeringsarbetets start.

3.3.5 Ambitionsnivå

Den föreslagna ambitionsnivån vid taxeringen tillstyrks eller lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser. Bland dessa är RRV, 1972 års skatteutredning, länsstyrelserna i Kalmar, Gotlands, Hallands, Göteborgs och Bohus, Örebro, Gävleborgs, Jämtlands och Västerbottens län, KF, Lantbrukarnas skattedelegation och SHIO. RRV anför att den föreslagna ambitionsnivån ger skattemyndigheterna möjlighet att koncentrera gransknings- och kontrollresurserna på skattskyldiga som erfarenhetsmässigt konstaterats ha möjlighet till betydande skattefusk och skatteundandragande. Även länsstyrelsen i Gotlands län framhåller att mindre resurser än f. n. utan olägenhet torde kunna ägnas åt att rätta den stora mängden småfel bl. a. därför att resursinsatsen merendels blir oproportionerligt stor i förhållande till uppnådda resultat. Länsstyrelsen anser att förslagen om sänkning av ambitionsnivån endast innebär en anpassning till vad som nu i allmänhet tillämpas i taxeringsnämnderna. Lantbrukarnas skattedelegation anför bl. a. att en del av den irritation som nu förekommer bland de skattskyldiga säkerligen kan tillskrivas det förhållandet att utredning nedläggs och avvikelser görs även då det gäller obetydliga belopp. Tendensen till sådana avvikelser har snarare tilltagit än avtagit sedan ett visst inslag av tjänstemannamedverkan tillkommit. Det är därför angeläget att den praktiska ambitionsnivån som utredningen förordar vid ett genomförande också upprätthålls.

En del remissinstanser är tveksamma om man bör ange minimibelopp som inte bör ändras, bl. a. kammarrätten i Sundsvall, länsstyrelserna i Göteborgs och Bohus samt Älvsborgs län. Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anser att en officiell precisering av beloppsgräns bör undvikas, eftersom detta skulle kunna uppfattas bland allmänheten som en tillåten ram för mer eller mindre avsiktliga felaktigheter. Även om en viss växlande praxis i detta hänseende skulle kunna bli följd, bör det i vart fall tills vidare få ankomma på taxeringsnämndernas goda omdöme att undvika bagatellrättelser. Den föreslagna tjänstemannagranskningen får antas komma att bidra till att olikheterna inte blir av alar-

merande storlek. *Länsstyrelserna i Hallands, Älvsborgs och Gävleborgs län* förordar att hithörande frågor löses genom införande av högre schablonavdrag. *Kammarrätten i Sundsvall* anser att frågorna om ambitionsnivå är av stor principiell betydelse och att det är tveksamt om det material utredningen förebringat utgör tillräckligt underlag för ett mera definitivt ställningstagande. *Kammarrätten* förordar därför att dessa frågor blir föremål för en mer ingående analys än som skett.

Några remissinstanser är negativa till förslaget om ambitionsnivå vid taxeringen. *Länsstyrelsen i Blekinge län* anser att förslaget inte är förenligt med regeln om i möjligaste mån likformiga och rättvisa taxeringar.

En del remissinstanser framför synpunkter på hur den föreslagna ambitionsnivån bör regleras. *Kammarrätten i Stockholm* anser att principer av här aktuellt slag bör regleras i författning och inte såsom föreslagits genom allmänt hållna principuttalanden av riksdagen. Även *länsstyrelserna i Kalmar och Örebro län* förordar att föreskrifter lämnas om ambitionsnivån. Lagstiftning i frågan avstyrks däremot av *länsstyrelserna i Kopparbergs och Gävleborgs län* samt av *den lokala skattemyndigheten i Sollentuna*. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* avstyrker att vägledande officiella uttalanden överhuvudtaget görs. Även *länsstyrelsen i Uppsala län* uttalar sig mot vägledande principuttalande av riksdagen. Ett sådant uttalande kan föranleda missbruk från skattskyldigas sida och därigenom föranleda en inte avsedd skattesänkning med åtskilliga miljoner kronor. Centrala skriftliga direktiv att underlåta avvikelser från en deklaration trots att uppenbara fel e. d. gjorts i densamma kan också leda till att allmänhetens förtroende för beskattningsmyndigheternas arbete rubbas. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* är däremot positiv till ett principuttalande av riksdagen men finner det mindre lämpligt att såsom föreslagits beloppsgränser fixeras av RSV och länens skattechefer. Det kan nämligen befaras att en sådan fastslagen beloppsgräns avsiktligt utnyttjas av de skattskyldiga. Liknande synpunkter i fråga om rekommendationer av RSV och skattecheferna framförs av *länsstyrelserna i Kalmar, Örebro och Norrbottens län*. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* anför bl. a. att uttalanden vid muntliga överläggningar med skattecheferna inte torde anses offentliga, och underhandsrekommendationer vid dessa torde vara att föredra. Det kan också finnas behov av skilda gränser inom olika områden. *Länsstyrelsen i Kopparbergs län* anför att det bör ankomma på skattechefen att med RSV:s stöd för taxeringsnämnderna framhålla angelägenheten av att inte onödigtvis vidta obetydliga rättelser eller infordra utredningar som gäller ringa belopp.

TOR framhåller att reglerna om ambitionsnivå måste få sådan utformning att fråga inte i detta sammanhang kan uppkomma om skadeståndsskyldighet för taxeringsfunktionär.

3.3.6 ADB-stöd vid taxeringen

Principförslaget om ett väl utbyggt ADB-stöd för deklarationsgranskningen har mottagits väl vid remissbehandlingen. Samtliga remissinstanser tillstyrker eller lämnar förslaget utan erinran. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* framhåller bl. a. att åtskilliga rutinmässiga arbetsuppgifter kan utföras på maskinell väg vid ökat datorstöd och att detta torde medföra såväl effektivitetshöjning som personalbesparing.

Även den föreslagna tekniska uppläggnings av den ADB-mässiga registreringen har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av den helt övervägande delen av remissinstanserna. Detta gäller bl. a. den föreslagna förregistreringen utan beredning av uppgifterna i deklARATIONERNA. Åtskilliga lokala skattemyndigheter uttalar sig positivt om förslaget bl. a. *de lokala skattemyndigheterna i Enköping, Göteborg, Kalix, Malnö, Solna och Tierp*. Den lokala skattemyndigheten i Göteborg anför bl. a. att det med hänsyn till det värdefulla stöd TRA ger granskaren och svårigheterna att behöva jämföra granskad deklaration med senare erhållen TRA, vore önskvärt att alla deklARATIONER registrerades före granskningen. Redan i början av februari har en del deklARATIONER inlämnats. Viss del av detta material kan redan då — utan sortering — lämnas för registrering samtidigt som sortering av övrigt material pågår. *Föreningen Sveriges fögderichefer* gör samma ställningstagande och anför vidare bl. a. att registreringsarbetet måste påbörjas omedelbart när deklARATIONERNA kommit in och sedan bedrivs med största möjliga snabbhet. För att genomföra detta måste enligt föreningen registreringsarbetet breddas genom att förläggas även till lokal skattemyndighet. Om detta skall ske via terminalsystemet eller på annat sätt bör utredas vidare.

Förslagen om registrering av och avstämning mot kontrolluppgifterna samt om datortester med samkörning med bl. a. fastighetsregister och om framtagandet av TRA tillstyrks eller lämnas utan erinran av den helt övervägande delen av remissinstanserna. En del kritiska påpekanden i fråga om registreringen av kontrolluppgifter görs av *länsstyrelsen i Stockholms län* som anför bl. a. att om förregistreringen skall rätt tjäna sitt syfte måste samtliga kontrolluppgifter komma in i rätt tid. Så kan erfarenhetsmässigt långt ifrån alltid antas bli fallet. En enda saknad kontrolluppgift till en deklaration synes medföra att granskningen i det fallet måste ske helt manuellt och utan något ADB-stöd. Den föreslagna anordningen och rutinen — i och för sig teoretiskt riktig och rationell — kan sålunda befaras i verkligheten inte komma att fungera i ett avsevärt antal fall. Detta måste beaktas vid den närmare utformningen av system och granskningsrutiner, vid bestämmandet av handläggnings-tider m. m. och vid personaldimensioneringen. I fråga om de uppgifter

som föreslagits bli inhämtade genom samkörning med andra register anför *länsstyrelsen i Kopparbergs län* att förslaget om förtryckning av uppgifter om civilstånd liksom uppgift om antal hemmavarande barn accepteras helt. De rubriker och registreringar som föreslagits vid inkomst av tjänst godtas också utan ändringar. Förslaget om att skattepliktig förmögenhet skall registreras är ett led i en förbättrad service mot behöriga intressenter. Länsstyrelsen förutsätter dock att förmögenhetsuppgifterna även i fortsättningen blir sekretessbelagda.

Den föreslagna metoden för *ändringsregistrering* lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser. Några — bl. a. *de lokala skattemyndigheterna i Enköping, Malmö och Tierp* samt *Föreningen Sveriges fögderichefer* anser emellertid att det föreslagna förfarandet med anteckning på TRA är orationellt. Föreningen anför att det föreslagna förfarandet innebär ett dubbelarbete, då i deklARATIONEN vidtagna ändringar måste överföras manuellt. Här föreligger också risk för felöverföringar. Den föreslagna metoden är visserligen bättre än den nuvarande, i vilken hela deklarationsmaterialet måste översändas från granskarna till datakontoren, men den är enligt föreningen ändå klart otillfredsställande. I ett effektivt och rationellt system bör lokal skattemyndighet själv handha ändringsregistreringen och denna bör ske i nära anslutning till granskningen.

Några remissinstanser, bl. a. *länsstyrelsen i Skaraborgs län*, anser att utredningens beräkningar om tidsåtgången för registrering och kodning varit väl optimistiska. Länsstyrelsen anför att registreringarna enligt utredningen skall utföras på knappt två och en halv månad. I dagens system står åtminstone tre och en halv månad till buds och ändå är personalen hårt ansträngd under denna tid.

Förslaget om ett *direktminnesorienterat ADB-system* tillstyrks eller lämnas utan erinran av samtliga remissinstanser. *Den lokala skattemyndigheten i Göteborg* berör i detta sammanhang vikten av att frågor om säkerheten i systemet och om integritet och sekretess blir omsorgsfullt studerade före genomförandet. *Sveriges redovisningskonsulters förbund* anser att en särskild utredning bör tillsättas beträffande tillgång till och sekretessen kring de register som uppläggs, i synnerhet som registren föreslås få riksåtkomst.

3.3.7 Granskning av löntagardeklarationer

Flertalet remissinstanser godtar utredningens uppläggning av löntagargranskningen. Åtskilliga remissinstanser gör emellertid invändningar mot de produktionsstal per granskare som utredningen beräknat. Bland övriga frågor som i detta sammanhang berörts vid remissbehandlingen är ADB-stödet vid löntagargranskningen och urvalet av granskare för löntagardeklarationerna.

I fråga om ADB-stödet anför *länsstyrelsen i Värmlands län* att detta säkerligen kommer att medföra betydande rationaliseringsvinster. Tekniska rättelser och andra ändringar av enkelt slag kan meddelas de skattskyldiga genom ett starkt förenklat ADB-mässigt förfarande. ADB-mässigt framställda meddelanden måste emellertid normalt utformas efter ett mönster som tar föga hänsyn till den skattskyldiges personliga förhållanden. En övergång i stor skala till ett underrättelseförfarande genom dator får sannolikt också den effekten att granskningspersonalen måste ägna mycken tid åt att lämna allmänheten upplysningar om vad dessa tekniska rättelser innebär. *Kammarrätten i Stockholm* anför bl. a. att det kan ifrågasättas om inte huvudparten av kontrollen av löntagardeklarationerna skulle kunna ske helt med hjälp av ADB och inom ramen för lokal skattemyndighets debiteringsverksamhet. Granskningsassistentens uppgift borde därvid vara att endast granska de deklamationer där särskild kontroll ansågs erforderlig. Bl. a. *länsstyrelserna i Kalmar* och *Göteborgs och Bohus län* samt *den lokala skattemyndigheten i Göteborg* anser att en större del av löntagargranskningen bör läggas på biträdespersonal än som föreslagits. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* anser att löntagargranskningen kan skötas av arbetsgrupper bestående av deklarationsgranskare med lägre kompetens och av granskningsbiträden. En betydande del av löntagardeklarationerna är av så enkel natur, att taxeringsarbetet med det planerade datastödet och lämpliga granskningsresurser i övrigt kan beräknas genomfört till omkring 90 % vid månadsskiftet maj/juni. Denna målsättning bör kunna bibehållas även i ett system där löntagardeklarationer och övriga deklamationer granskas parallellt. Granskningsarbetet med återstående del av deklarationsmaterialet bör fullföljas under resten av taxeringsperioden. Organisationen bör göras så flexibel, att granskningspersonal lätt kan flyttas över till andra angelägna uppgifter efter det egentliga taxeringsarbetets slut. Så skulle löntagargranskare under senare delen av taxeringsperioden kunna erhålla nyttig praktik genom att under lämplig ledning biträda vid t. ex. granskning av rörelsedeklarationer.

Behovet av skärpt skattekontroll i fråga om löntagardeklarationer berörs bl. a. av *länsstyrelsen i Kopparbergs län*, *Lantbrukarnas skatte-delegation* och *Sveriges advokatsamfund*. Delegationen anser att underdeklaration kan vara lika frekvent hos löntagarna som hos andra grupper skattskyldiga och att skattekontrollen skall utformas från denna utgångspunkt. Advokatsamfundet anför att man bortsett väl mycket från att ett avsevärt skattesvinn finns även hos löntagarna.

3.3.8 Granskning av små och medelstora rörelser o. d.

3.3.8.1 Branschvis granskning

Förslaget om en branschvis granskning av små och medelstora rörelser m. m. tillstyrks av åtskilliga remissinstanser bl. a. *länsstyrelserna i Hallands, Göteborgs och Bohus* samt *Västmanlands län*, *den lokala*

skattemyndigheten i Malmö och Föreningen landsstatens förvaltnings-tjänstemän. Länsstyrelsen i Hallands län framhåller att antalet verksamhetsområden som tillförs varje "branschgrupp", inte bör vara alltför snävt. Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anser att granskningen av rörelsedeklarationer bör organiseras efter likformiga grunder och inte bli föremål för annan uppdelning än som betingas av en önskvärd specialisering med hänsyn till branschtillhörighet, företagsform, krav på specialistkompetens osv. Föreningen anför att en branschvis granskning är en sedan länge eftersträvad ordning som hittills inte kunnat genomföras på grund av administrativa hinder.

Några remissinstanser, bl. a. *länsstyrelserna i Södermanlands, Kristianstads och Värmlands län samt den lokala skattemyndigheten i Arvidsjaur*, framhåller att möjligheten att genomföra branschvis granskning hänger samman med granskningsdistriktets storlek. Länsstyrelsen i Värmlands län anför att i länet är Karlstads fögderi så stort att det skulle kunna finnas möjligheter till en branschspecialiserad granskning av rörelsedeklarationerna. Länets övriga sex fögderier är avsevärt mindre. Minst är Filipstads fögderi som vid 1974 års taxering hade 1 248 taxerade inbor i de särskilda taxeringsdistrikten. En branschvis ordnad granskning ter sig inte meningsfull med ett så litet underlag. Med nuvarande fögderiindelning vore det föga rationellt att splittra resurserna för granskning och kontroll av rörelsedeklarationerna på det sätt utredningen föreslagit. Länsstyrelsen i Södermanlands län anför att om största möjliga effekt av branschgranskningen skall kunna uppnås krävs att varje granskningsassistent får ägna sig åt en enda eller ett fåtal branscher. Detta är genomförbart i de större fögderierna men inte i de mindre. I de små fögderierna är antalet skattskyldiga inom de olika branscherna alltför litet för att branschgranskning i egentlig mening skall kunna genomföras. I sådana fall måste det enligt länsstyrelsens mening finnas möjlighet för länsstyrelsen att indela länet i taxeringsdistrikt som är praktiska och ändamålsenliga ur gransknings synpunkt även om man därvid skulle överskrida fögderigränserna. Branschgranskning i de av utredningen föreslagna lokala taxeringsdistrikten blir mycket svåradministrerad.

3.3.8.2 Traditionella överslagsberäkningar

Förslaget att bruttovinstanalys och kontantberäkningar bör användas med försiktighet lämnas i stort sett utan invändningar vid remissbehandlingen. Bl. a. *Sveriges redovisningskonsulters förbund* delar utredningens uppfattning. *Lantbrukarnas skattedelegation* anser att utredningen ändå fäster för stort avseende vid de traditionella överslagsberäkningarna. Vissa företag driver genomgående lågprislinje, andra arbetar med prisnedsättningar på vissa varor, andra åter saluför ett mera differentierat varusortiment. Bruttovinstjämförelser är i dessa fall meningslösa. Kon-

tantberäkningar kan vara till ledning om underlaget för beräkningen är riktigt och nämnden besitter en ingående lokalkännedom. Utvecklingen mot större taxeringsdistrikt minskar emellertid lokalkännedomen. Kontantberäkningar torde därför i framtiden spela mindre roll. Länsstyrelsen i Kristianstads län anser däremot att man inte skall underskatta den betydelse som de traditionella överslagsberäkningar har vid kontrollen av deklARATIONERS tillförlitlighet. Bruttovinstanalys och kontantberäkning är enligt länsstyrelsen utmärkta hjälpmedel vid deklARATIONSKONTROLLEN.

3.3.8.3 Partiella revisioner

Förslaget om flera partiella revisioner vid taxeringen i första instans har i huvudsak mottagits positivt av den övervägande delen av remissinstanserna. Bland dem som uttalar sig för förslaget är *kammarrätten i Sundsvall, RRV, bankinspektionen, företagsskatteberedningen, UFU, länsstyrelserna i Uppsala, Kalmar, Malmöhus, Skaraborgs, Örebro, Kopparbergs, Jämtlands och Västernorrlands län, flera lokala skattemyndigheter, Föreningen landsstatens förvaltningstjänstemän, Föreningen Sveriges fögderichefer, KF, Lantbrukarnas skattedelegation, SHIO, TCO, och TOR*. RRV anför bl. a. att partiella revisioner som ett komplement till skrivbordsgranskningen bör höja granskningsverksamhetens effektivitet. Försöksverksamheten visar att de utvalda revisionsobjektens deklARATIONER varit behäftade med felaktigheter som inte kunnat uppdagas vid normal skrivbordsgranskning. Det i förhållande till resursinsatsen goda resultatet av revisionerna i form av höjningar av inkomsttaxering och mervärdeskatt är enligt RRV:s mening ett tungt vägande skäl för en ökad satsning på denna form av kontrollverksamhet. Bättre beslutsunderlag och konstaterat lågt antal skattskyldigbesvär över beslut som fattats av taxeringsnämnden på grundval av vid försöksverksamheten utförda revisioner är ytterligare omständigheter som talar för en sådan ordning. En kontroll genom besök hos den skattskyldige bör dessutom ge goda möjligheter till information och rådgivning i taxerings- och redovisningsfrågor. Företagsskatteberedningen anför bl. a. att tanken på partiella revisioner av det slag som utredningen avser är god och bör realiseras. Dessa revisioner är enligt utredningen väl ägnade att vidga och fördjupa kontrollen av företagsdeklARATIONERNA och därmed förbättra taxeringsnämndens beslutsunderlag. Länsstyrelsen i Kalmar län anför bl. a. att genom utvidgad skattek kontroll tillgodoses bättre det krav på ökad rättssäkerhet som ställs på taxeringsarbetet i första instans från de skattskyldigas sida. Partiella revisioner torde vidare kunna användas för kontroll av skattskyldiga som tidigare endast i mycket begränsad omfattning blivit föremål för taxeringsrevision. Som exempel härpå nämner länsstyrelsen besiktning av fastigheter med stora reparationsavdrag eller kontroll av avskriv-

ningsunderlag, utredning av realisationsvinstberäkningar, kontroll av underlag för utbetalda traktamentsersättningar samt avskrivningsunderlag för lantbrukare som övergår från kontant till bokföringsmässig redovisning. Föreningen Sveriges fögderichefer anser att förslaget innebär ett välkommet nytänkande, som betydligt skulle öka taxeringsorganisationens effektivitet. För att dra full nytta av en sådan verksamhet bör även redovisningen av mervärdeskatt, arbetsgivaravgifter och verkställda skatteavdrag kunna granskas i detta sammanhang. Lantbrukarnas skatte-delegation anför att revisioner utförda under den löpande taxeringsperioden säkerligen är ett lämpligt kontrollinstrument. Bankinspektionen understryker starkt vikten av att utredningens intentioner på denna punkt genomförs. Nuvarande ordning, som tillåter att ett betydande antal skattskyldiga lämnas utan någon som helst reell kontroll, är uppenbart otillfredsställande.

Länsstyrelsen i Göteborg och Bohus län anser att praktiska erfarenheter har givit vid handen att deklara-tionsgranskning inte bör kombineras med taxeringsrevision. Däremot rekommenderar länsstyrelsen att möjlighet till kontrollbesök utan tidsödande räkenskapsgranskning införas. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* anför att resultatet av försöksverksamheten måste ses mot bakgrunden av att urvalet och planläggningen av revisionerna gjorts inom revisionsenheten. Resultaten kan inte direkt överföras på den annorlunda organisation med bl. a. inbördes likartade taxeringsdistrikt som förslaget innebär.

Det föreslagna antalet partiella revisioner, omkring 40 000 per år, tas upp av en del instanser. *RRV* delar utredningens uppfattning att revisioner bör utföras i sådan omfattning att en revisionskontroll ses som en absolut påtaglighet. Den preventiva effekten av ett stort antal revisioner bör enligt *RRV:s* mening tillmätas stort värde. Av väsentlig betydelse från preventiv synpunkt är emellertid även innehållet och kvaliteten i den revisionella insatsen. I det fortsatta utredningsarbetet bör därför innehållet i revisionen klarläggas och de krav preciseras som måste ställas på de personer som skall utföra revisionerna i första instans. En revision av översiktlig karaktär har enligt *RRV:s* mening begränsat om ens något värde från effektivitets- och preventiv synpunkt. Liknande synpunkter framförs av bl. a. *länsstyrelserna i Uppsala och Jämtlands län*.

Kammarrätten i Stockholm ifrågasätter det lämpliga i den mängd partiella revisioner som utredningen anser böra ifrågakomma. *Kammarrätten* anser att taxeringsrevision normalt inte bör ifrågakomma annat än när särskilda skäl för en sådan kan anses föreligga. Revisionen bör knappast ingå såsom ett rutinmässigt led i kontrollförfarandet på sätt utredningen föreslagit.

För en tätare granskning uttalar sig bl. a. *bankinspektionen*. Inspek-

tionen anför att granskningsintensiteten också efter förslagets genomförande blir låg och att det bör övervägas att skapa resurser för en tätare granskning.

Förslaget att beslut om partiell revision i det helt övervägande antalet fall skall fattas av lokal skattemyndighet har väckt diskussion vid remissbehandlingen. Flertalet av de remissinstanser som yttrat sig i frågan bl. a. *bankinspektionen*, *länsstyrelsen i Kopparbergs län* och *vissa lokala skattemyndigheter* tillstyrker förslaget. Bankinspektionen anför emellertid att förslaget aktualiserar vissa rättssäkerhetsproblem. Inspektionen framhåller sålunda att taxeringsrevisionerna är kringgärdade med vissa rättsskyddsgarantier bl. a. att skattechefen ansvarar för urvalet både av revisionsobjekten och av dem som i varje särskilt fall skall verkställa revision.

Sveriges advokatsamfund anser att partiell revision bör få beslutas endast av skattechefen. *Länsstyrelsen i Västmanlands län* anser att det i den organisation som föreslås blir naturligt att chefen för den nya taxeringsenheten beslutar om partiella revisioner. Samråd kan då ske med revisionsdirektören. Några remissinstanser, bl. a. *länsstyrelsen i Stockholms län*, förordar att revisionsdirektören ansvarar för besluten om partiell revision.

Några remissinstanser föreslår att granskningsassistenten skall tilläggas befogenhet att besluta om partiell revision. Bland dessa är *länsstyrelserna i Malmöhus, Älvsborgs och Örebro län*. Länsstyrelsen i Älvsborgs län anför bl. a. att i den mån granskningen inskränks till ett besök hos den skattskyldige för kontroll av vissa uppgifter, analys av omkostnadskonto eller genomgång av ett enklare bokslut, kan granskningen inte betecknas som taxeringsrevision i vedertagen bemärkelse. I stället för formella beslut om taxeringsrevision i varje enskilt fall bör granskarna ges generella förordnande att ta del av skattskyldigs räkenskaper och annat underlag för kontroll av de uppgifter som lämnats i deklARATION. Därigenom elimineras riskerna för sammanblandning med den mera ingående revisionsverksamhet, som bedrivs vid länsstyrelsens revisionsenhet. Länsstyrelsen erinrar om att ett system med kontrollanter utrustade med liknande befogenheter fanns på omsättningsskattens tid och sedan funnits för kontroll av punktskatter. *Länsstyrelsen i Örebro län* framför liknande synpunkter.

Bankinspektionen förordar att befogenheterna för dem som verkställer partiell revision efter förordnande av chef för lokal skattemyndighet begränsas till vad som erfordras för att tillgodose ändamålet med revisionen. Inspektionen anför att dessa revisioner normalt inte bör aktualisera rättsskyddsproblem. Undersökarna får emellertid, om inte särskilda bestämmelser ges alla de befogenheter som tillkommer dem som gör fullständiga revisioner, t. ex. att granska korrespondens,

verkställa kassainventering och granska varulager. Med ett så brett fördelat ansvar som till samtliga chefer för de lokala skattemyndigheterna och med de massvis verkställda revisioner det här gäller finns det enligt inspektionen risk för att befogenheterna inte alltid utövas med önskvärd urskillning. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* anser att frågan om vem som skall besluta om partiell revision är viktig bl. a. ur rättssäkerhetssynpunkt. Länsstyrelsen anser att frågan kräver fortsatt övervägande.

Förslaget att de lokala skattemyndigheterna skall verkställa den huvudsakliga delen av de partiella revisionerna tillstyrks av åtskilliga remissinstanser bl. a. *UFU* och *TCO*. *UFU* anför att därigenom erhålls förutsättningar för goda närkontakter mellan företagare och revisionstjänstemän. En lämplig form för samordning av de revisioner som skall utföras av å ena sidan länsstyrelsen och å andra sidan lokal skattemyndighet bör emellertid skapas.

En del remissinstanser anser att mindre djupgående kontrollbesök bör utföras av personal från lokal skattemyndighet men att revisioner i övrigt bör utföras av tjänstemän från länsstyrelsen. Bland dessa är *länsstyrelserna i Malmöhus, Göteborgs och Bohus samt Gävleborgs län*.

Några remissinstanser — bl. a. *företagsskatteberedningen, länsstyrelsen i Östergötlands län* och *Föreningen Sveriges taxeringsrevisorer* — förordar att såväl mindre djupgående kontrollbesök som revision alltid utförs av revisionstjänstemän från länsstyrelsen. *Företagsskatteberedningen* är tveksam till om det är möjligt att uppdra revisionerna åt samma tjänsteman som skall svara för deklarationsgranskningen och dessutom ombesörja allmänna kanslifunktioner och löpande göromål i nämnden. Det förefaller knappast onaturligt, anför beredningen, om granskningsmannen upplever kombinationen av dessa arbetsuppgifter som en splittringsfaktor och inte anser sig få tid över för revisioner i tillnärmelsevis den utsträckning som förutsatts.

Flera remissinstanser, bl. a. *länsstyrelserna i Skaraborgs, Västmanlands och Kopparbergs län* samt *Lantbrukarnas skattedelegation*, understryker betydelsen av att de tjänstemän som skall verkställa partiella revisioner är lämpliga för uppdraget och har en god praktisk och teoretisk utbildning. Länsstyrelsen i *Kopparbergs län* anför att rekryteringen såsom föreslagits bör ske företrädesvis bland civil- och gymnasieekonomerna.

Förslaget att skönstaxering om möjligt bör föregås av partiell revision tas upp av några instanser. *Länsstyrelsen i Kalmar län* är positiv till utredningens förslag. *Kammarrätten i Stockholm* anför att ett önskemål är att skönstaxering av inkomst av rörelse över huvud inte bör ifrågakomma utan att en fullständig revision företagits. Utsträckt taxeringsperiod och utökade personalresurser borde ge möjligheter att iaktta önskemålet.

Länsstyrelsen i Kopparbergs län anser att det bör vara möjligt att i vissa fall tillämpa skönstaxering, även om revision inte medhinns. Man bör dock gå försiktigare fram än hittills. F. n. åsätts i många fall orealistiska skönstaxeringar. Vid skönstaxering utan deklaration bör upplysningar inhämtas från kronofogdemyndigheten, som ofta kan lämna värdefulla upplysningar angående den skattskyldiges ekonomi och levnadsförhållanden.

Företagsskatteberedningen avvisar förslaget. Taxeringsnämnderna skulle därvid vara förhindrade att använda skönstaxeringsinstitutet, då deklaration avlämnats, beträffande mer än 90 % av antalet näringsidkare och företag. Enligt beredningen måste taxeringsnämnden också fortsättningsvis kunna besluta om att frångå deklarationen och fastställa inkomsten skönsmässigt, då anledning därtill förekommer.

Frågan om utförande och dokumentation av partiella revisioner diskuteras i ett flertal remissyttranden. *Länsstyrelsen i Skaraborgs län* understryker vikten av noggrannhet och omsorg vid urvalet av revisionsobjekt liksom planeringen av varje enskild revision samt granskningspersonalens utbildning, erfarenhet och ambition. Meningen synes vara att granskningsassistenterna själva skall göra urvalet av revisionsobjekten. *Länsstyrelsen* är emellertid inte övertygad om att granskningsassistenternas urval och planläggning av revisionerna kan göras med tillräcklig omsorg. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anför bl. a. att målsättningen för partiella revisioner bör vara att ta fram ett säkert beslutsunderlag för nämnden. För att en partiell revision skall vara meningsfull får den inte vara alltför översiktlig, emedan den då endast kan bli till men för taxeringsverksamheten.

Länsstyrelsen i Uppsala län anser att det är nödvändigt att den personal, som utför fältkontroller även utför mera fullständiga revisioner. Annars får personalen inte den erfarenhet av revisioner i allmänhet som måste anses nödvändig för att relativt snabbt och säkert kunna göra en allmän bedömning av räkenskapernas kvalitet. Fältkontrollverksamheten måste annars för att ge avsett resultat förses med alltför stora ledningsresurser. *Länsstyrelsen* kan tänka sig att partiella revisioner utfördes för nämnderna av en grupp granskningsassistenter, som föredrog samma ärenden inför nämnderna och dessemellan sysselsattes med annan revisionsverksamhet. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anför att om förslaget genomförs skulle framdeles etableras två parallellt arbetande revisionsenheter under administrativt olika ledning. Även om tillfredsställande samordning dem emellan kan komma till stånd, är en sådan organisationsform till skada för ett effektivt utnyttjande av tillgängliga resurser. Ett för de skattskyldiga så genomgripande kontrollförfarande som även partiell taxeringsrevision utgör måste vidare också handhas med största grannlagenhet.

Svenska företagens riksförbund framhåller vikten av att revisionerna utförs så att de inte inkräktar på företagarens eller företags verksamhet. De måste sålunda företas med varsamhet och väl anpassas i företagens egna rutiner.

Förslaget att granskningspromemoria normalt inte skall upprättas över företagen partiell revision avstyrks av den övervägande delen av de remissinstanser som yttrat sig i frågan, bl.a. *kammarrätten i Stockholm, länsstyrelserna i Uppsala, Blekinge, Kristianstads, Malmöhus, Västmanlands, Kopparbergs och Gävleborgs län, åtskilliga lokala skattemyndigheter, Föreningen auktoriserade revisorer, KF, Lantbrukarnas skattedelegation, SHIO, Svenska företagens riksförbund, Sveriges advokatsamfund* och *Sveriges redovisningskonsulters förbund*. Kammarrätten anser att promemoria bör upprättas och delges den skattskyldige, innan beslut fattas om hans taxering och oavsett om revisionen gett anledning till anmärkning mot räkenskaperna eller ej. Länsstyrelsen i Kristianstads län anser att den skattskyldige skall beredas tillfälle att inkomma med erinringar över promemorian, innan nämnden beslutar att avvika från deklarationen på grund av vad som iakttagits vid en sådan revision. Flera remissinstanser, bl.a. länsstyrelserna i Uppsala och Blekinge län framhåller betydelsen av skriftlig dokumentation av revisionen som ett säkrare underlag för en eventuell framtida skatteprocess. Länsstyrelsen i Västmanlands län anser att promemorian kan bli värdefull när man senare, eventuellt om något år, skall besluta huruvida taxeringsrevision skall företas hos samma rörelseidkare. Advokatsamfundet riktar allvarliga erinringar mot förslaget. Detta innebär visserligen, anför samfundet, att granskaren muntligen kan gå igenom med deklaranten vad han konstaterat vid den partiella revisionen men att deklaranten dock inte vet vad granskaren kommer att säga eller har sagt inför nämnden. De erinringar som deklaranten kan ha framfört till granskaren kan han inte själv framföra till nämnden, och det är inte säkert att granskaren framför dessa erinringar. Han får även svårare att föra besvärstalan, då han inte med säkerhet får veta vad nämnden grundat sitt beslut på. Liknande synpunkter framförs av Föreningen auktoriserade revisorer, Lantbrukarnas skattedelegation och Sveriges redovisningskonsulters förbund.

Förslaget att fullständig revision som följer en partiell revision i vissa fall bör utföras av granskaren behandlas av några remissinstanser. *Länsstyrelsen i Kalmar län* anför bl.a. att det inte bör vara något hinder att granskningsassistenten själv utför revisionen eller därvid biträds av annan kvalificerad granskare hos lokal skattemyndighet som får till huvudsaklig arbetsuppgift att utföra sådana taxeringsrevisioner. Följden kan annars bli att dessa revisioner lyfts över till revisionsenheten, där personalresurserna skulle kunna bindas upp på ett inte önskvärt sätt

med åtföljande svårigheter att planera arbetet med offensiva revisioner. *Länsstyrelsen i Kopparbergs län* anser det realistiskt att räkna med att de partiella revisionerna kommer att initiera ett stort antal fullständiga revisioner omfattande inte enbart det aktuella året utan även tidigare år. Dessa revisioner måste utföras på revisionsenheten.

Det alternativa förslaget om skattekontrollbesök, grundat på frivillig medverkan av den skattskyldige, har endast behandlats av enstaka remissinstanser. Bland dessa är *bankinspektionen* som avstyrker förslaget och anser att tvångsmedel bör få användas. Revisionen bör dock enligt inspektionen begränsas till själva bokföringen och sådana handlingar som kan begäras uppvisade enligt 31 § 2 mom. andra stycket TL.

Kammarrätten i Stockholm anser att särskilda regler bör lämnas om vad slags beslut taxeringsnämnderna har att fatta då partiell revision inte hunnit avslutas innan taxeringsperiodens utgång. Det kan ifrågasättas om inte ärendet i sådant fall bör underställas länskatte-rätten, eventuellt med deklarationen eller ett delbeslut av taxeringsnämnden som preliminärt debiteringsunderlag.

Åtskilliga remissinstanser anser att beteckningen partiell revision borde bytas ut mot någon annan benämning. De förslag som främst framförs är kontrollbesök, skattekontrollbesök, fältkontroller, skattebesök och skattekontroll.

3.3.8.4 Fåmansbolag—ägare

Förslagen för att effektivisera taxeringen av fåmansbolagen och deras ägare har allmänt mottagits med tillfredsställelse av de remissinstanser som yttrat sig i frågan, bl. a. 1972 års *skatteutredning*, *UFU* och *länsstyrelsen i Älvsborgs län*.

Förslaget om en utökad uppgiftsskyldighet i fråga om ägarna i fåmansbolagen tillstyrks i princip men remissinstanserna förordar överlag en precisering av uppgiftsskyldighetens omfattning. Detta gäller bl. a. *länsstyrelsen i Älvsborgs län* som anser att innebörden i begreppet ekonomiska transaktioner som utredningen använder närmare bör anges. Länsstyrelsen anser att uppgiftsskyldigheten bör omfatta t. ex. inköp av varor i bolagets namn för privat bruk, försäljning till bolaget av privata tillgångar, utköp av anläggningstillgångar. *Föreningen auktoriserade revisorer* anför att det i fåmansbolag inom detalj- och dagligvaruhandeln t. ex. kan uppkomma fråga om huruvida ägarens eller honom närståendes inköp av dagligvaror skall redovisas och i så fall i vilken omfattning.

Den föreslagna utökade samordningen av taxeringen av fåmansbolagen och deras ägare tillstyrks eller lämnas utan erinran

av remissinstanserna bl. a. *kammarrätten i Stockholm, företagsskatteberedningen, UFU, länsstyrelserna i Hallands, Göteborgs och Bohus samt Kopparbergs län, Föreningen Sveriges taxeringsrevisorer och SHIO*. Länsstyrelsen i Hallands län anser att den samordnade granskningen skall ske på länsstyrelsen. Några remissinstanser anför att en samordnad granskning redan sker i viss omfattning och att den visat sig värdefull. Företagsskatteberedningen anför bl. a. att den s. k. kombinerade taxeringen av delägarna och bolaget i samma nämnd innebär ett viktigt steg mot en förbättrad taxering av dessa kategorier. Förfarandet är emellertid under nuvarande organisatoriska förhållanden tungarbetat, resurskrävande samt åtminstone i storstadslänen relativt besvärligt att administrera. Ännu vid innevarande års taxering har flertalet länsstyrelser endast i mindre omfattning gått över till denna metod, främst på grund av bristande personalresurser. I sitt fortsatta arbete bör utredningen enligt beredningens mening komma med preciserade förslag om hur vissa kvarstående formella hinder för den kombinerade taxeringen bör undanröjas. Beredningen har föreslagit att den kombinerade taxeringsmetoden skall gälla även delägare i handelsbolag. Beredningen utreder med förtur frågan om ändrade regler för beskattning av fåmansbolag och delägare i dessa bolag. Även Föreningen Sveriges taxeringsrevisorer anser att i förlängningen av det nu aktuella förslaget ligger en samgranskning av delägare i handelsbolag. Kammarrätten anser att en liknande samordning i många fall skulle vara lämplig då ett och samma jordbruk eller rörelseföretag bedrivs eller ägs av flera delägare.

Sveriges advokatsamfund anser att samordningen mellan taxeringen av fåmansbolag och deras ägare bör begränsas till sådana fall där fråga är om huvudaktieägare, som dessutom har sin huvudsakliga verksamhet knuten till fåmansbolaget i fråga.

3.3.8.5 Granskningsintensitet

Förslaget om en variation av granskningsintensiteten mellan olika år lämnas utan erinran av remissinstanserna. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* understryker bedömningen att en årlig variation i granskningsintensiteten skulle få en avsevärd preventiv effekt.

3.3.8.6 Dimensioneringsfrågor

Utredningens tidsmässiga uppläggning av granskningen av rörelse-deklarationerna behandlas av flera remissinstanser. *KF* anför att det visserligen kan ligga en fara i att skjuta på granskningen av de svårare deklarationerna och att tidsnöd för behandlingen av dem uppstår. Med hänsyn till den förlängda taxeringsperioden och till vikten av att få så många deklarationer som möjligt färdigbehandlade till debiterings-tidpunkten i juni, anser förbundet fördelarna med förslaget överväga och

tillstyrker detta. Åtskilliga remissinstanser, bl. a. *företagsskatteberedningen*, understryker starkare än utredningen att hela den förlängda taxeringsperioden bör utnyttjas även för granskningen av rörelsedeklarationerna som alltså bör påbörjas tidigt under taxeringsperioden. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* anser att det är orealistiskt att kräva in deklARATIONER för näringsidkare den 31 mars för att sedan låta dessa ligga ogranskade till frampå sommaren. Med hänsyn till semestrar kan granskningen för dessa kategorier inte beräknas bli påbörjad förrän mot slutet av augusti, dvs. fem-sex månader efter inlämningen. För detta material skulle då den effektiva granskningstiden 15 augusti—15 november inte bli längre än motsvarande period 15 mars—15 juni enligt nuvarande ordning. Länsstyrelsen anser att deklARATIONSgranskningen för å ena sidan löntagare och å andra sidan näringsidkare i stället bör separeras och bedrivs parallellt med olika personal under hela taxeringsperioden.

Åtskilliga remissinstanser gör invändningar mot de beräknade produktionsstalen per granskare och löntagardeklaration och liknande frågor. Till detta återkommer framställningen i avsnitt 3.3.12.8.

3.3.9 Befogenheter i granskningsarbetet

Vad utredningen föreslagit om anmaningsrätt för granskningsassistent m. m. har lämnats utan erinran av remissinstanserna.

3.3.10 Avstämningsrutin mervärdeskatt—inkomsttaxering

Förslaget om en rutin för avstämning mellan mervärdeskatt och inkomsttaxering har i allmänhet mottagits positivt vid remissbehandlingen. Vad utredningen anfört i frågan tillstyrks eller lämnas utan erinran av bl. a. åtskilliga länsstyrelser, t. ex. *länsstyrelserna i Östergötlands, Blekinge, Hallands, Kopparbergs, Gävleborgs och Västerbottens län*. Länsstyrelsen i Gävleborgs län understryker att avstämningen bör göras av granskningsassistenten. Länsstyrelsen i Hallands län anför att avstämningsmetodikerna kan synas svår under inlärningskedet men att även tjänstemän med kortare praktisk erfarenhet av mervärdebeskattning efter kort tid som regel behärskar denna teknik på ett godtagbart sätt. Länsstyrelsen i Blekinge län har funnit att jämförande granskning mellan mervärdeskatt och inkomsttaxering är mycket lönsam. Denna bör ske med ledning av bl. a. mervärdeskatteprocenttalet.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län anser att de föreslagna avstämningarna är så komplicerade att de inte kan göras rutinmässigt för ett större antal skattskyldiga. Upprättade sammanställningar måste också diskuteras vid besök hos den skattskyldige i stället för att sändas till honom.

Lantbrukarnas skattedelegation framhåller att de skattskyldiga har svårt att förstå avstämningsmetodiken. Delegationen ifrågasätter lämplig-

heten av att sådan kontroll sker i samband med partiell revision och anser att oförklarad differens vid avstämningen aldrig bör föranleda skönsuppskattning.

3.3.11 *Samarbete skattemyndighet—deklarationsmedhjälpare*

De flesta remissinstanserna tillstyrker eller lämnar utan erinran förslaget om ökad information m. m. från taxeringsmyndigheterna till deklarationsbyråer och andra yrkesmässiga deklarationsmedhjälpare. Detta gäller bl. a. *kammarrätten i Stockholm, länsstyrelserna i Blekinge samt Göteborgs och Bohus län, Lantbrukarnas skattedelegation, SHIO och TOR*. Kammarrätten anser att väsentliga rationaliseringsvinster kan uppnås om ett öppnare samarbete etablerades. Åtskilliga rutinavstämningar kunde överlåtas på deklarationsmedhjälparen så att taxeringskontrollen från myndighetens sida kunde inriktas på andra områden. Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anför bl. a. att redan i dagens läge förekommer ett inte obetydligt samarbete i form av information, rådgivning och konferenser. En viktig insats har på detta område redan gjorts av centrala myndigheter, främst RSV. Hos de lokala myndigheterna kan däremot i regel inte avvaras någon särskild personal för service gentemot allmänheten och samarbetet måste därför ofta bedrivas under tidspress i konkurrens med andra arbetsuppgifter. Det är därför angeläget, att bättre servicemöjligheter skapas vid utformningen av den nya organisationen. Även länsstyrelsen i Blekinge län understryker vikten av att skatteavdelningarna får möjlighet att årligen anordna konferenser för länets deklarationsbyråer m. fl. Lantbrukarnas skattedelegation anser att det vore positivt om överläggningar kunde komma till stånd redan i anslutning till genomförande av ny lagstiftning. SHIO som driver en samverkande kedja av f. n. ca 40 redovisnings- och revisionsbyråer, instämmer i det betydelsefulla i ett samarbete mellan skattemyndigheter och deklarationsmedhjälpare. Organisationen föreslår att samarbetet utvidgas därhän att i utbildningen för deklarationsgranskare inläggs besök på redovisnings- och revisionsbyråer för studium av arbetsmetodik, ADB-hjälp, m. m.

Länsstyrelsen i Stockholms län anför att länsstyrelsen under de senaste åren inbjudit bokföringsbyråer, revisionsbyråer och deklarationsbyråer till sammanträden om olika frågor beträffande taxeringsarbetet. Gensvaret från de inbjudnas sida har visat sig relativt svagt och sammankomsterna har hittills inte motsvarat förhoppningarna på dem.

3.3.12 *Organisation och dimensionering*

3.3.12.1 *Vissa organisationsgrundande faktorer*

Utredningens uppfattning att geografisk närhet mellan granskaren och de skattskyldiga samt lokalkännedom hos granskaren i vissa avseenden bör vara organisationsgrundande delas av

åtskilliga remissinstanser, bl. a. *RRV* samt *länsstyrelserna i Skaraborgs och Kopparbergs län*. Länsstyrelsen i Skaraborgs län anser att dessa faktorer väger tungt när det gäller taxeringen av löntagare, jordbrukare och mindre rörelseidkare. På större orter är dock enligt länsstyrelsen person- och lokalkännedom av naturliga skäl begränsad och när det gäller större företag är sådan kännedom och den geografiska närheten regelmässigt av ringa eller ingen betydelse. Länsstyrelsen i Kopparbergs län anför att den geografiska närheten medverkar till en förbättrad service och information gentemot allmänheten. Lokalkännedom är också värdefull för granskningspersonalen i dess strävan att åstadkomma en likformig och rättvis beskattning. Därtill kommer att en lokal placering av granskningspersonalen ger stora organisatoriska fördelar, inbesparad tid och kostnader till följd av kortare resor vid partiella revisioner.

Några remissinstanser anser att den geografiska närheten och lokalkännedom bör tillmätas mindre betydelse än vad utredningen gjort. Bland dessa är *länsstyrelserna i Stockholms, Göteborgs och Bohus* samt *Jämtlands län*. Länsstyrelsen i Stockholms län anför att taxeringsinspektörerna i Stockholms län har varit placerade dels inom länsstyrelsens lokaler i Stockholm, dels i lokala skattemyndigheternas lokaler. Oberoende av inspektörernas placering har frekvensen av besök varit låg. I praktiken torde det vara mera sällan som mera ingående lokalkännedom kan förutsättas föreligga hos granskningspersonal. I fråga om såväl lokal- som personkännedom lär taxeringsnämnden enligt länsstyrelsens mening även fortsättningsvis komma att få lita till de valda ledamöterna. Länsstyrelsen i Jämtlands län anför bl. a. att inom länet har sedan ett antal år under tiden januari—mars årligen anordnats mottagning för allmänheten på några större orter utanför residensstaden. Skattemyndigheterna har därvid företrätt av resp. häradsskrivare och taxeringsinspektör. De skattskyldiga har endast i ytterst ringa omfattning utnyttjat denna möjlighet till rådgivning och service i olika ärenden inom beskattningsområdet, möjligen beroende på att annonser om mottagningarna inte blivit tillräckligt observerade.

Utredningens uppfattning att **funktions sambandet** mellan granskningen, taxeringen och övriga arbetsuppgifter inom skatteförvaltningen så långt möjligt bör vara organisationsgrundande lämnas oemotsagd av remissinstanserna. *Den lokala skattemyndigheten i Göteborg* anser att utredningens katalog över organisationsgrundande funktionssamband mellan granskningen och övrigt arbete hos de lokala skattemyndigheterna bör fullständigas med ytterligare betydelsefulla samband. Bland de funktioner som myndigheten nämner är beräkning av underlag för arbetsgivaravgifter, rättelser av felavier, taxeringsrättelser, anstånd, debitering av preliminäravgift, arbetsgivarkontroll, skattereklamationer och J-avregistrering.

Vad utredningen anför om **specialiseringskravets be-**

tydelse för organisationens uppbyggnad lämnas utan erinran av remissinstanserna. *Länsstyrelsen i Skaraborgs län* anser att det är viktigare att deklARATIONERNA för de stora och besvärliga rörelserna blir granskade av verkligt kvalificerad personal än att person- och lokalkännedomen tillgodoses vid denna granskning. Länsstyrelsen framhåller i detta sammanhang vikten av att granskningspersonalen inte alltför hårt låses till en bestämd lokal skattemyndighet. Detta skulle också försvåra den planering och styrning av granskningsverksamheten som avses skola ske från skatteavdelningen.

3.3.12.2 Styrnings- och ledningskrav

Förslaget att den materiella och administrativa styrningen av taxeringen och granskningsassistenternas arbete skall utövas av skattechefen tillstyrks eller lämnas utan erinran av remissinstanserna. *Länsstyrelsen i Stockholms län* framhåller att någon tudelning av ansvaret mellan skattechefen och den lokala skattemyndigheten inte synes möjlig och inte bör komma i fråga. Det bör sålunda anses som en självklarhet att skattechefen skall äga ge allmänna direktiv för taxeringsarbetets uppläggning och inriktning samt ha hela det operativa ansvaret för taxeringsarbetet i länet. Liknande synpunkter framförs bl.a. av de flesta andra länsstyrelserna.

Åtskilliga remissinstanser framhåller att bestämmelserna om skattechefens ledningsfunktion bör göras klarare. Denna uppfattning framförs av bl. a. *RRV* och *LON* samt *länsstyrelserna i Uppsala, Östergötlands, Kronobergs, Kalmar, Gotlands, Malmöhus, Hallands* samt *Göteborgs och Bohus län* som anser att bestämmelserna bör innefatta befogenheter att för den årliga taxeringen omfördela personalresurser hos lokala skattemyndigheter. Liknande synpunkter framförs bl. a. av länsstyrelsen i Kalmar län som ifrågasätter om inte i TL uttryckligen måste slås fast att skattechefen har dispositionsrätt över den granskningspersonal som är anställd hos lokal skattemyndighet. Dispositionsrätten förutsätts tas i anräk endast då särskilda förhållanden så påkallar, t. ex. för temporär omflyttning av personal i händelse av snedbelastning mellan två fögderier.

Frågan om de lokala skattemyndigheternas ställning i en framtida skatteorganisation tas i detta sammanhang upp av en del remissinstanser. *Länsstyrelsen i Kalmar län* anför att de lokala skattemyndigheternas inlemmande i länsstyrelsens skatteavdelning ter sig som en naturlig utveckling. Därvid skulle å ena sidan skattechefens ledning av taxeringsarbetet i länet förenklas och å andra sidan de lokala skattemyndigheterna få en ökad kontakt med länsstyrelsens olika enheter och vidgad möjlighet att vid behov ställa anspråk på länsstyrelsemedverkan. Även åtskilliga andra remissinstanser pekar på organisatoriska fördelar i en utveckling där de lokala skattemyndigheterna helt eller delvis ändrar ka-

raktär från fristående myndigheter till lokala enheter inom den regionala skattemyndigheten. Uttalanden i denna riktning har gjorts av bl. a. *företagsskatteberedningen, länsstyrelserna i Kronobergs, Blekinge och Kristianstads län samt Föreningen Sveriges taxeringsrevisorer.*

Flera remissinstanser är kritiska mot den föreslagna utformningen av lednings- och styrningsfunktionen. Bland dessa är *företagsskatteberedningen, länsstyrelsen i Östergötlands län och Föreningen Sveriges taxeringsrevisorer.* Länsstyrelsen anför bl. a. att befogenheter och ansvar inom skatteadministrationen enligt förslaget skall delas mellan olika självständiga myndigheter, länsstyrelserna och ett stort antal lokala skattemyndigheter. Systemet torde komma att medföra konflikter särskilt med avseende på arbetsledning, befogenheter, ansvar och resursfördelning. Ansvaret men även befogenheterna bör enligt länsstyrelsen i princip tilläggas en och samma myndighet. Föreningen Sveriges taxeringsrevisorer anser att skattechefens ledningsuppgift enligt förslaget kommer att bli ganska omöjlig.

Utredningens uppfattning att skattechefens ledningsfunktion kan fullgöras genom samarbete med de lokala skattemyndigheterna delas av de lokala skattemyndigheter som yttrat sig i frågan. Flera av dem understryker dock de lokala skattemyndigheternas ställning som självständiga myndigheter. *Föreningen Sveriges fögderichefer* anför bl. a. att de lokala skattemyndigheternas chef bör ha fulla ansvaret för resursdimensioneringen inom sitt fögderi och någon tvekan får inte uppkomma vid gränsdragningen mellan myndigheternas kompetensområden. Genom samarbetet mellan de olika myndigheterna kommer också frågor av denna art att lösas på ett naturligt och praktiskt sätt utan att någon oklarhet i ansvarsfrågan uppkommer. Kommer frågan om en stadigvarande omfördelning av vissa personalresurser upp, bör denna lösas liksom hittills via petita och regleringsbrev. *Den lokala skattemyndigheten i Visby* anför bl. a. att kravet på att skattechefen skall kunna omfördela resurserna hos lokal skattemyndighet innebär en radikal ändrad syn på lokal skattemyndighet som självständig myndighet. Om skattechefen skulle ha direktiv rätt i fråga om personalanvändningen, skulle detta försvåra varje självständig planering av verksamheten inom myndigheten vad gäller de arbetsuppgifter som inte har ett direkt samband med taxeringen i första instans.

Länsstyrelsen i Jämtlands län anser att det lokala ledningskravet kan tillgodoses om man mera stadigvarande placerar en erfaren revisor som handledare och rådgivare hos varje lokal skattemyndighet.

3.3.12.3 Befattningsstruktur

Den föreslagna fördelningen av tjänsterna på granskningsassistenter och biträden har behandlats av flera remissinstanser. Flertalet remissinstanser lämnar förslaget utan erinran. *Länsstyrelsen*

i Västernorrlands län förklarar sig inte ha några större betänkligheter mot förslaget. Länsstyrelsen anför bl. a. att det från taxeringsinspektörshåll har yppats betänkligheter mot att använda kvalificerade befattningshavare till granskningen av löntagardeklarationer. Även länsstyrelsen känner viss tvekan inför förslaget i denna del. Emellertid kommer granskningen enligt länsstyrelsens mening att få en annan karaktär än f. n. genom den datahjälp som är skisserad i rapporten. Vidare kommer assistentkåren att ur utbildnings- och erfarenhetssynpunkt ligga på olika nivåer, varvid de mest erfarna kommer att anlitas allenast för granskning av rörelseidkares och andra svårbedömda deklarationer.

Åtskilliga remissinstanser är kritiska mot den föreslagna fördelningen av tjänsterna, bl. a. LON samt länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Kronobergs, Kalmar, Göteborgs och Bohus, Skaraborgs och Norrbottens län. LON ifrågasätter om utredningens förslag att relativt minska biträdesstödet till granskningspersonalen är principiellt riktigt. Detta innebär att en rationell användning av personalresurserna försvåras. Vidare minskar möjligheterna att nå eftersträvad flexibilitet. Flera andra remissinstanser, bl. a. länsstyrelserna i Södermanlands samt Göteborgs och Bohus län, och åtskilliga lokala skattemyndigheter anser att en större del av deklarationerna bör kunna behandlas av biträden än vad utredningen beräknat. Länsstyrelsen i Stockholms län anför bl. a. att det måste anses vara att misshushålla med samhällets utbildningsresurser att sätta in akademiker för utförande av föga kvalificerade uppgifter. Arbetsuppgifter, som inte motsvarar kvalifikationerna hos den som har att utföra dem, är inte attraktiva. Den lägre granskningsassistentkarriären, där ju i stor utsträckning avses ingå granskning av löntagardeklarationer, kommer därför sannolikt att ha föga dragningskraft för akademiker. Motviljan mot arbetsuppgifter som uppfattas som för lågt kvalificerade har framkommit vid en nyligen genomförd rekryteringsdrive vid länsstyrelsen. Härvid hade år 1973 42 akademiskt utbildade ungdomar i Stockholms län fått arbetsuppgifter i stort motsvarande taxeringsinspektörerna. Efter ett år finns endast 29 av dessa kvar på länsstyrelsen. Avgången har i stor utsträckning berott på missnöje med arbetsuppgifterna och att möjligheter erbjudits hos andra arbetsgivare att bättre utnyttja genomgången utbildning. Länsstyrelsen i Uppsala län anför bl. a. att även om ett ökat datastöd innebär att vissa rutinuppgifter kan rationaliseras bort, så kvarstår likväl ett väsentligt antal kontroll- och utredningsuppgifter, vilka utan olägenhet kan utföras av befattningshavare på biträdesplanet. Länsstyrelsen har goda erfarenheter av att utnyttja kvalificerad biträdespersonal såväl för taxeringsnämndsordförandeuppdrag i lokal nämnd som för utredningar och kontroller i revisions- och intendentsverksamheten. Assistenterna bör kunna få ökad tid för kvalificerade göromål om löntagardeklarationerna skjuts över till kvalificerade biträden utöver vad utredningen beräknat.

Karriärmöjligheterna och lönesättningen för granskarna tas upp av några remissinstanser. *Den lokala skattemyndigheten i Uppsala* anser att behovet av befordringsmöjligheter inom lokala skattemyndigheten för granskningsassistenterna har beaktats av utredningen. *Länsstyrelsen i Uppsala län* anser att man vid inrättandet av de nya tjänsterna bör pröva systemet med inplacering i högstlönegrad. Nuvarande olägenheter med en alltför stor personalomsättning inom taxeringsinspektörsorganisationen måste reduceras liksom hittillsvarande olägenheter av att tjänster måste hållas vakanta på grund av att kvalificerade sökande inte funnits i tillräcklig utsträckning. *Den lokala skattemyndigheten i Umeå* framhåller att tjänster hos lokal skattemyndighet måste göras attraktiva. Nuvarande lönesättning av fögderiassistenttjänster hos lokal skattemyndighet stimulerar inte till förflyttningar. Även *Föreningen landsstatens förvaltningstjänstemän* betonar vikten av att biträdespersonalens befordringsmöjligheter främjas. Biträden, som visat fallenhet för granskningsarbete, bör ges tillfälle till internutbildning för att kunna anförtros mera kvalificerade arbetsuppgifter. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* anför att den slutliga lösningen av personalorganisationen väl ännu får anses rätt diffus, men utredningen synes likväl vara för optimistisk beträffande successiv befordran inom karriären. Det kommer att bli en stor kader av tjänstemän, som i huvudsak får en kort befordringsgång i lönegrader på mellannivå. Mycket få i denna kader får enligt länsstyrelsen praktisk möjlighet att avancera vidare utöver granskningsmannanivån.

Behovet av cirkulation mellan tjänster i den regionala och den lokala skatteadministrationen framhålls av några remissinstanser bl. a. *länsstyrelserna i Jönköpings, Kalmar, Örebro och Jämtlands län*. *Länsstyrelsen i Örebro län* anför att personal som arbetar inom det vittomfattande skatteområdet bör beredas möjlighet att avancera i karriären inom hela området, oavsett var de ursprungligen anstälts. Förutsättning för att så skall kunna ske är dock dels att de får sådan utbildning att de behärskar hela området, dels att de bereds möjlighet att praktiskt verka hos såväl lokal skattemyndighet som på de olika enheterna på länsstyrelsens skatteavdelning och även på länskattevärdens kansli. Tvärt emot vad utredningen uttalat härom anser länsstyrelsen att sådan cirkulationstjänstgöring bör komma till stånd. Hittills vunna erfarenheter av sådan tjänstgöring, vilken huvudsakligen förekommit inom den tidigare s. k. landskanslistkarriären, är mycket goda.

Förslaget att rekrytera akademiker till den föreslagna granskarkarriären har tagits upp av några remissinstanser. Flera remissinstanser redovisar en positiv inställning till förslaget. Detta gäller bl. a. *den lokala skattemyndigheten i Uppsala*. Samma uppfattning framförs av t. ex. *länsstyrelsen i Örebro län* som anför att det med det nuvarande arbetsläget bör bli möjligt att anskaffa kvalificerade granskningsas-

sistenter och granskningsbiträden. Denna granskningspersonal bör i viss utsträckning kunna rekryteras inte bara från den nuvarande taxeringsinspektörsorganisationen utan också från de nuvarande lokala skattemyndigheterna. Åtskilliga personer inom den s. k. biträdeskarriären hos lokal skattemyndighet torde vara lämpliga för befattning som granskningsassistent då det gäller beredning och föredragning av lön- tagardeklarationer.

Länsstyrelsen i Stockholms län anför bl. a. att tillgången på akademiker f. n. är god. Tillströmningen till de högre utbildningsanstalterna har emellertid minskat och får f. n. anses låg. Liksom tidigare synes länsstyrelsen främst komma att få hämta personal till assistentkarriären från den kategori som har utbildning motsvarande gymnasieekonom. Inriktning på rekrytering av akademiker bör därför främst gälla tjänster med rena revisionsuppgifter av kvalificerat slag, tjänster som granskare av deklarationer i de särskilda taxeringsnämnderna samt, i vissa speciella fall, i befattning som gruppleddare och rådgivare för mindre kvalificerade deklarationsgranskare. Sådana tjänster bör kunna framstå som attraktiva och kräva kvalificerad utbildning.

LON anför att det av förslaget inte framgår helt entydigt hur rekryteringen i princip skall ske. *LON* föreslår att till grund i detta hänseende läggs principen att länsstyrelserna och de lokala skattemyndigheterna själva skall rekrytera sin personal. Befattningsbeskrivningar och personaltypsspecifikationer bör preciseras i det fortsatta utredningsarbetet så att de kan läggas till grund för rekryteringen.

3.3.12.4 Utbildnings- och utvecklingskrav

Förslaget om specialutbildning av personalen i den nya organisationen lämnas utan erinran vid remissbehandlingen. Flera remissinstanser, bl. a. *LON*, *länsstyrelserna i Stockholms och Uppsala län* samt *de lokala skattemyndigheterna i Kalix och Sollentuna*, understryker behovet av sådan utbildning. *LON* anför att den nuvarande utbildningen av skatteadministrationens personal sker inom ett utbildningssystem som består av två delar där *LON* svarar för en allmän gemensam del, den s. k. AG-kursen, och RSV för specialutbildning och vidareutbildning. Det är därför angeläget att utbildningskrav och -behov snarast preciseras bl. a. för beräkningen av antalet elevplatser. Den lokala skattemyndigheten i Sollentuna anför att den föreslagna utbildningen för granskningsassistenter bör utökas genom specialkurser för att göra granskningsassistenterna bättre skickade att utföra det grannliga arbete som granskningen av alla typer av deklarationer innebär. Även taxeringsbiträdena bör ges högre utbildningsnivå än de biträden som f. n. ger service åt taxeringsinspektörerna.

3.3.12.5 Organisationsstruktur

Frågan om arbetsfördelningen mellan de lokala skattemyndigheterna och länsstyrelsen samt om granskningspersonalens placering har föranlett delade meningar vid remissbehandlingen. Förslaget att alla deklarationer utom ett relativt fåtal av de mest komplicerade rörelsedeklarationerna skall granskas av granskningsassistenter vid de lokala skattemyndigheterna tillstyrks i princip eller lämnas utan erinran av åtskilliga remissinstanser. Bland dessa är *länsstyrelserna i Kronobergs, Blekinge, Älvsborgs och Örebro län, många lokala skattemyndigheter, Föreningen landsstatens förvaltningstjänstemän och TCO*. Länsstyrelsen i Örebro län anför att genom att den nya organisationen till väsentligaste delen får en lokal anknytning vinnes bl.a. bättre kontaktmöjlighet mellan granskningspersonal och skattskyldiga, större lokalkännedom hos granskningspersonalen och bättre utnyttjande av befintliga personalresurser hos lokal skattemyndighet. I fråga om mer kvalificerade deklarationer, vissa aktiebolag m. fl., bör dock — såsom utredningen också framhållit — granskningspersonalen placeras regionalt, i regel på länsstyrelsen. Föreningen landsstatens förvaltningstjänstemän anser att det är lämpligt att såsom föreslagits inte bestämt ange vilka deklarationer som skall granskas på lokal skattemyndighet och länsstyrelse utan att hålla företagsform och andra tänkbara grunder för fördelning öppna liksom att ge skattechefen rätt att från år till år närmare fatta beslut om fördelningen.

Den föreslagna grunden för fördelningen av rörelsedeklarationerna på länsstyrelse och lokal skattemyndighet, dvs. å ena sidan stora, å andra sidan små och medelstora rörelser behandlas av några remissinstanser. *Länsstyrelsen i Göteborg och Bohus län* ifrågasätter de rationella grunderna för en sådan uppdelning ur såväl principiell som praktisk synpunkt. Den faktiska omfattning, i vilken en verksamhet vid ett visst tillfälle bedrivs, är inte i och för sig avgörande för de slag av problem, som företag och myndigheter har att lösa. De bestämmelser, som reglerar redovisning och beskattning, är till största delen gemensamma för små och stora företag. Det kan med fog befaras, att en sådan indelning av rörelser med olika handläggning alltefter storleken skulle medföra bristande likformighet. *Företagsskatteberedningen* anför att den föreslagna uppdelningen förefaller administrativt tungrodd och inte torde bidra till den eftersträlvade effektiviseringen av arbetet. En hel del gränsdragningsproblem kan väntas uppkomma. I praktiken låter sig rörelsedeklarationerna inte på förhand delas in i svåra resp. okomplicerade deklarationer. En deklaration för ett större företag — med

exempelvis en bruttoomsättning på flera 10-tal milj. kr. som storleksmått — är i de flesta fall tekniskt välgjord och granskningen kan ofta ske utan komplikationer. Däremot kan mindre och medelstora rörelser vara svårbedrägade, i synnerhet då verksamheten bedrivs i fåmansbolag och taxeringen sker samordnat med bolagsägarna, dvs. enligt den kombinerade metoden. Förslaget kan därför få vissa negativa effekter på rörelsetaxeringen, vilket inte kan accepteras.

Lokal granskning av alla deklARATIONER föreslås av några remissinstanser, bl. a. *länsstyrelsen i Kalmar län, de lokala skattemyndigheterna i Göteborg, Malmö och Uddevalla* samt *Föreningen Sveriges fögderichefer*. Länsstyrelsen anser att stora organisatoriska fördelar kan vinnas om praktiskt taget all förgranskning av deklarationsmaterialet utförs av samma myndighet.

Regional granskning av en större del av deklARATIONERNA än som föreslagits förordas av åtskilliga remissinstanser. En sådan inställning redovisar bl. a. *länsstyrelsen i Östergötlands län* och *Föreningen Sveriges taxeringsrevisorer*. Även *länsstyrelsen i Skaraborgs län* anser att utredningens beräkning av antalet besvärliga deklARATIONER, 50 000, som kräver granskning på länsstyrelse är snävt tilltagen. Länsstyrelsen anser att person- och lokalkännedom på större orter av naturliga skäl är begränsad och när det gäller större företag är sådan kännedom och den geografiska närheten regelmässigt av ringa eller ingen betydelse. Viktigare är att deklARATIONERNA för de stora och besvärliga rörelserna blir granskade av verkligt kvalificerad personal.

RRV och *länsstyrelsen i Hallands län* anser att skattskyldiga som omfattas av B- och C-längden samt större rörelser och större jordbruk bör granskas regionalt. *RRV* anser att man därigenom uppnår bäst likformighet i granskningen av dessa deklARATIONER. Något behov av lokalkännedom för denna granskning torde enligt *RRV* inte föreligga. *Länsstyrelsen i Gotlands län* anser att granskare vid länsstyrelsen bör handlägga deklARATIONER för B- och C-längdens skattskyldiga, aktieägare i fåmansbolag och liknande ekonomiska föreningar, skattskyldiga med komplicerade deklARATIONER eller tillhörande vissa branscher. *Länsstyrelsen i Kopparbergs län* anser att granskningen av deklARATIONER bör i största utsträckning förläggas lokalt. Juridiska personer, aktieägare i fåmansbolag och andra mycket svårhanterliga deklARATIONER bör dock granskas regionalt. Praktiska skäl talar för att deklARATIONER för alla juridiska personer skall granskas på länsstyrelsen där bl. a. aktievärdering sker. Även bolagsdirektörernas deklARATIONER bör granskas på länsstyrelsen. Den omständigheten att beräkning av PGI skall ske på lokal skattemyndighet bör inte utgöra något hinder. Urvalet av granskningsobjekt bör ankomma på skattechefen utan särskilda anvisningar från *RSV*. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* anser att deklARATIONER för aktiebolag, delägare i fåmansbolag, ekonomiska föreningar, skattskyl-

diga som omfattas av C-längden samt större rörelser bör granskas av specialister vid länsstyrelsen. *Länsstyrelserna i Jämtlands och Västerbottens län* anser att främst deklarationer för aktiebolag, delägare i fåmansbolag, skattskyldiga som omfattas av B2- och C-längderna samt större rörelser och jordbruk bör handläggas hos länsstyrelsen. Länsstyrelsen i Västerbottens län anför bl. a. att även om en större del av deklarationsmaterialet granskas regionalt bör ändå en full sysselsättningsnivå kunna uppnås för den till lokal skattemyndighet knutna granskningspersonalen som även bör kunna utföra fullständiga revisioner under taxeringsperioden.

Länsstyrelsen i Södermanlands län anser att löntagardeklarationer och deklarationer för mindre jordbruk och enklare rörelser bör granskas hos lokal skattemyndighet och övriga hos länsstyrelsen. Granskar- na hos länsstyrelsen bör vara regionalt lokaliserade.

Länsstyrelserna i Stockholms och Värmlands län anser att de taxeringar som enligt deras uppfattning bör beslutas av särskild taxeringsnämnd bör förberedas av granskare vid länsstyrelsen. Länsstyrelsen i Stockholms län anför bl. a. att det kommer att ställas stora krav på utbildning och handledning av granskningsassistenterna. Även om grundutbildningen förutsätts ske centralt genom RSV:s försorg, kommer kvalificerad personal på revisionsenheterna att i betydande omfattning bindas för utbildning, rådgivning och handledning. Denna handledning måste finnas lätt gripbar för granskningsassistenterna. Det får inte bli så att särskild tid måste avsättas för att uppsöka handledaren utan denna liksom granskningsassistenten bör finnas inom samma lokal, dvs. inom länsstyrelsen. Annan placering skulle lägga hinder i vägen för rationellt bedrivande av detta betydelsefulla arbete. I fråga om placeringen av nämnda granskare anför länsstyrelsen vidare att om geografiska eller andra speciella förhållanden motiverar att dessa bör vara stationerade utanför residensstaden, bör de likväl vara länsstyrelsens tjänstemän men givetvis, om möjligt, vara placerade i eller i anslutning till den lokala skattemyndighetens lokal och samverka med dess personal.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anser att alla deklarationer utom löntagardeklarationer bör granskas av tjänstemän vid länsstyrelsen. Länsstyrelsen anser att dessa granskare bör erhålla en regional placering vid länsstyrelsen, antingen i residensstaden eller i ett begränsat antal granskningscentra ute i länen.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län anser det vanskligt att redan i detta stadium binda upp fördelningen av assistent- och biträdeskåren mellan länsstyrelsen och lokal skattemyndighet. En viss flexibilitet i fördelningen bör åstadkommas. *Länsstyrelsen i Västmanlands län* anför att bl. a. genom erfarenheterna från uppbyggnaden av nuvarande inspektörsorganisation vet man att betydande rekryteringssvårigheter kan uppkomma på många håll, om personalen placeras ute på fögderierna.

3.3.12.6 Granskningsarbetets organisation inom lokal skattemyndighet och länsstyrelse

Frågan om lokal skattemyndighets organisation vid ett genomförande av utredningens förslag har berörts av några remissinstanser. Bl. a. *länsstyrelserna i Södermanlands, Blekinge, Hallands och Örebro län* samt *de lokala skattemyndigheterna i Enköping och Tierp* har därvid understrukit behovet av ökade ledningsresurser och handledartjänster hos de lokala skattemyndigheterna.

Den föreslagna organisationen av skatteavdelningarna med sex enheter tillstyrks eller lämnas utan erinran av övervägande antalet remissinstanser. Bland dessa är *kammarrätten i Sundsvall* samt *länsstyrelserna i Stockholms, Gotlands, Kalmar, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Örebro, Kopparbergs, Jämtlands och Västernorrlands län*. Dessa remissinstanser godtar i stort den föreslagna fördelningen av arbetsområden mellan de olika enheterna. Länsstyrelsen i Älvsborgs län anser dock att det inte är lämpligt att revisioner verkställs vid den nya taxeringsenheten utan att sådana bör utföras av revisionsenhetens specialister. Liknande synpunkter framförs av länsstyrelsen i Jämtlands län. Länsstyrelsen i Västernorrlands län anser att den övergripande kontrollen över revisionsverksamheten i länet bör ligga på revisionsdirektören.

Negativa mot förslaget att utöka antalet enheter vid skatteavdelningarna är *länsstyrelserna i Östergötlands, Värmlands och Västerbottens län*. Dessa länsstyrelser liksom *länsstyrelsen i Kronobergs län* föreslår inrättandet av ett kansli till skattechefens förfogande. Länsstyrelsen i Östergötlands län anför att ett sådant kansli får anses nödvändigt för att underlätta och effektivisera bl. a. arbetsledning, samordning, extern och intern information och ett fleral andra arbetsuppgifter. Länsstyrelsen i Kronobergs län anför att kansliet skulle biträda skattechefen med distriktsindelning, utarbetande av anvisningar, anordnande av kurser, kontinuerlig anslags- och personaluppföljning, remissyttranden m. m. Kansliet skulle endast ha stabsfunktioner och inte utöva beslutsrätt över någon enhetschef eller dennes personal.

Revisionsenheten föreslås av bl. a. *RRV* samt *länsstyrelserna i Södermanlands och Norrbottens län* verkställa all länsstyrelsens granskning av årets deklarationer och revisioner som hänger samman därmed. Nämnda remissinstanser godtar den föreslagna indelningen av skatteavdelningarna på sex enheter. *RRV* anför att inordnande av länsstyrelsens gransknings- och revisionsverksamhet under revisionsenheten är lämpligt mot bakgrund av att chefen för revisionsenheten föreslås svara för den övergripande planeringen, ledningen och uppföljningen av de partiella revisionerna samt för samordningen av dessa med revisionsenhetens revisionella verksamhet. En sådan ordning torde underlätta en önskvärd samordning av kontrollerna av inkomsttaxeringen, mervärde-

skatten, arbetsgivaravgifterna och källskatten. Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelserna i Malmöhus och Västerbottens län*. Länsstyrelsen i Malmöhus län anför bl. a. att ett alternativ till den föreslagna taxeringsenheten såsom ledningsorgan skulle kunna tänkas vara en särskild byrå närmast under skattechefen men utan karaktär av enhet. De inom länsstyrelsen placerade granskningsassistenterna kunde i så fall placeras inom revisionsenheten.

Förslaget om en besvärshenhet tillstyrks allmänt av de remissinstanser som yttrat sig i frågan. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* finner det vara mycket värdefullt med den renodling av arbetet som ett inrättande av en särskild besvärshenhet kommer att medföra. Genom att samtliga allmänna ombud placeras inom denna enhet kan mångsidighet ernås samtidigt som möjligheterna till önskvärd specialisering kan tas till vara.

Länsstyrelsen i Västmanlands län anser att ett överförande av eftergranskningsarbetet till taxeringsenheten medför klara organisatoriska fördelar.

3.3.12.7 Indelning i taxeringsdistrikt

Förslaget att endast en typ av taxeringsnämnder normalt skall förekomma och att indelning i speciella taxeringsdistrikt skall ske endast undantagsvis har föranlett delade meningar vid remissbehandlingen. Bland de remissinstanser som är positiva till förslaget är *länsstyrelserna i Blekinge, Örebro och Gävleborgs län, den lokala skattemyndigheten i Enköping, Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet*.

Bankinspektionen delar i huvudsak utredningens uppfattning om distriktsindelningen men anser liksom *länsstyrelserna i Jönköpings och Kristianstads län* att det bör finnas en möjlighet att bibehålla viss distriktsindelning efter funktionella grunder. Bl.a. framhålls svårigheterna att annars få tillräckligt kunniga taxeringsnämndsordförande och nämndledamöter.

Några remissinstanser är tveksamma till förslaget. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* anser att granskningen av vissa deklARATIONER även fortsättningsvis aktualiserar specifika frågeställningar, vars handläggning kräver särskild sakkunskap. *Länsstyrelsen i Uppsala län* anser att ytterligare erfarenheter av den fortsatta utrednings- och försöksverksamheten bör avvaktas innan ställning definitivt tas till frågan om specialnämnder kan undvaras. Även *länsstyrelsen i Malmöhus län* anser det angeläget att en närmare undersökning sker av behovet av och förutsättningarna för att inrätta ett större eller mindre antal särskilda taxeringsdistrikt med lämplig sammansättning för vissa grupper av skattskyldiga med mera invecklade inkomstförhållanden.

Åtskilliga remissinstanser avstyrker förslaget och förordar en indel-

ning i distrikt för lokala och särskilda taxeringsnämnder. Bland dessa är RRV, länsstyrelserna i Stockholms, Södermanlands, Östergötlands, Kalmar, Gotlands, Hallands, Göteborgs och Bohus, Skaraborgs, Värmlands, Västmanlands, Kopparbergs, Jämtlands, Västernorrlands och Västerbottens län, åtskilliga lokala skattemyndigheter, Föreningen auktoriserade revisorer, Föreningen Sveriges taxeringsrevisorer och TOR. RRV anför bl. a. att taxeringen med hänsyn till ändrade samhällsförhållanden m. m. inte i någon större utsträckning sker på grundval av enskilda taxeringsnämndsledamöters kännedom om de skattskyldigas inkomst- och förmögenhetsförhållanden. Detta gäller speciellt B- och C-längdens skattskyldiga inkl. aktieägare i fåmansbolag samt större rörelser och jordbruk. En sådan geografisk indelning av samtliga taxeringsdistrikt innebär att flertalet taxeringsnämnder kommer att behandla endast ett fåtal deklARATIONER från skattskyldiga av nämnda slag. Möjligheterna för ledamöterna att vinna insikt i de speciella taxerings- och granskningsfrågor som gäller dessa deklARATIONER blir därmed alltför begränsade. Övriga remissinstanser som avstyrker förslaget framför liknande synpunkter.

Förslag om grunderna för indelning i särskilda distrikt lämnas av åtskilliga remissinstanser. Länsstyrelserna i Göteborgs och Bohus samt Västernorrlands län anser att nuvarande typer av nämnder i princip bör behållas. Länsstyrelsen i Västernorrlands län anser dock att det inte finns någon anledning att begränsa taxeringen av juridiska personer till länsnämnder.

RRV anser att den ringa betydelse som lokalkännen domen har vid taxeringen av B- och C-längdens skattskyldiga inkl. aktieägare i fåmansbolag samt större rörelser och jordbruk talar för att dessa deklARATIONER behandlas av särskild taxeringsnämnd. En sådan ordning ger bättre möjligheter att åstadkomma en likformig taxering av dessa skattskyldiga jämfört med om deklARATIONERNA fördelas på ett stort antal lokala nämnder.

Länsstyrelsen i Södermanlands län anser att det ur arbetsynpunkt är helt nödvändigt att den deklARATIONSGRANSKNING, som länsstyrelsens personal kommer att utföra, sker i särskilda taxeringsdistrikt. Länsstyrelsen måste vidare ha möjlighet att bestämma distriktsindelningen med beaktande av länets speciella karaktär och fögderiernas olika storlek. Länsstyrelsen i Skaraborgs län anser att det inte är en metod att vidga lekmannainflytandet om man till samma nämnd för ihop deklARATIONER av de mest skiftande slag och svårighetsgrad. Tvärtom måste det nuvarande systemet med särskilda taxeringsnämnder för svårare deklARATIONER och med ledamöter som äger särskild insikt och erfarenhet i de taxeringsfrågor som ankommer på sådana nämnder från denna synpunkt vara överlägset.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser att taxeringen av fysiska per-

soner med okomplicerade inkomst- och förmögenhetsförhållanden skall ombesörjas av lokala taxeringsnämnder. De särskilda taxeringsnämnderna bör sköta taxeringen inom distrikt där taxeringen inte ombesörjs av lokal taxeringsnämnd. Länsstyrelsen anför vidare att det f. n. inom Stockholms län till bätnad för en rättvis och likformig taxering organiserats ett antal specialnämnder för taxering av enbart skattskyldiga som tillhör vissa yrkeskategorier (läkare, tandläkare, handelsresande, advokater, artister m. fl.). Före år 1936 tillämpades inom Stockholms stad systemet att samma taxeringsnämnd taxerade alla skattskyldiga inom ett slags distrikt. Systemet ansågs ineffektivt och man övergick till ordningen med taxeringsnämnder med differentierade uppgifter. Förslaget skulle innebära en återgång till en tidigare prövad och förkastad metod.

Åtskilliga remissinstanser anser att det beräknade antalet taxeringsnämnder är för lågt bl. a. med hänsyn till betydelsen av att lekmannainflytandet vid taxeringen inte skall minska.

3.3.12.8 Resurskrav

Vikten av att tillräckliga resurser tillskapas så att inte idén om effektivare och rättvisare beskattning förfelas understryks av åtskilliga remissinstanser bl. a. *länsstyrelsen i Västmanlands län, den lokala skattemyndigheten i Trelleborg, Sveriges köpmannaförbund och TCO.*

Några remissinstanser bl. a. *de lokala skattemyndigheterna i Piteå och Uppsala samt Föreningen landsstatens förvaltningstjänstemän* anser att ytterligare undersökningar behövs innan en riktig bedömning av personalbehovet kan göras.

Många remissinstanser anser att den beräknade resursåtgången är alltför snäv. Bland dessa är *länsstyrelserna i Kristianstads, Hallands, Göteborgs och Bohus samt Västmanlands län, de lokala skattemyndigheterna i Sollentuna och Stockholm samt Föreningen Sveriges taxeringsrevisorer.* Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anför bl. a. att utredningen i dimensioneringsfrågan har försökt att med utgångspunkt från en antagen arbetskapacitet per granskare och dag beräkna behovet av personalresurser för den kombinerade verksamheten med deklara-tionsgranskning och partiella revisioner i första instans. Erfarenhetsmässigt är det synnerligen vanskligt att med sådana metoder åstadkomma resursberäkningar, som också är hållbara på längre sikt i det praktiska arbetet. Detta gäller i all synnerhet i här föreliggande fall med hänsyn till den svårbedömbara arbetsåtgången vid deklara-tionsgranskning enligt det nya programmet med å ena sidan datorstöd och förenklat underrättelseförfarande och å andra sidan partiella revisioner. Den bedrivna försöksverksamheten med tjänstemannagranskning av löntagardeklara-tioner har skett under begränsad tid med pressade arbetsförhållanden. Endast särskilt utvald biträdespersonal har deltagit. Det

är därför orealistiskt att räkna med att den redovisade granskningstakten skulle kunna upprätthållas kontinuerligt. Tidsåtgången för partiella revisioner har vidare genomgående uppskattats till två dagar. Detta utgör dock erfarenhetsmässigt ett minimum, som i ett stort antal fall torde komma att överskridas. Mot bakgrunden härav framstår utredningens kalkyler av resursbehovet som utslag av en överdriven optimism. Betydligt större personalresurser än som förutsatts torde med all sannolikhet komma att krävas. Länsstyrelsen anser att man överlagsvis kan kalkylera med ytterligare minst 300 årsarbetskrafter. Liksom länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anser de nyssnämnda remissinstanserna att utredningen lagt ett för högt produktionsstal per granskare till grund för sina resursberäkningar. Denna uppfattning delas vidare av bl. a. *företagsskatteberedningen, länsstyrelserna i Södermanlands, Skaraborgs, Älvsborgs, Örebro och Norrbottens län, de lokala skattemyndigheterna i Göteborg, Kalix, Kungälv, Landskrona, Malmö, Sollentuna, Solna, Trelleborg, Uddevalla och Ystad samt Föreningen Sveriges fögderichefer*. Föreningen anför att man är mycket tveksam till beräkningarna avseende granskningstakten för olika slag av deklARATIONER, då dessa genomgående synes vara alltför optimistiska. En fortsatt försöksverksamhet under realistiska former är nödvändig för att erhålla godtagbara bedömningsgrunder. Under försöksverksamheten bör även utredas om de föreslagna proportionerna mellan kansli-personal och personal med taxeringsinspektörskompetens är riktig. LON finner de metoder som använts för resursberäkningen av personal inte helt tillfredsställande. Det material och de resonemang, som ligger till grund för beräkningarna, har inte närmare redovisats. Även om beräkningarna grundar sig på viss försöksverksamhet, anser LON att för ett slutligt ställningstagande resursberäkningarna måste vara mer motiverade och fördjupade än vad som nu är fallet. Riskerna för felbedömningar är annars uppenbara.

En del remissinstanser framhåller att till grund för resursberäkningen också måste läggas granskarnas utökade arbetsfält i fråga om bl. a. PGI-beräkning, skattetillegg och förseningsavgift samt lokal skattemyndighets ökade kontakt med allmänheten som förutses i en ny skatteadministration. Bland dessa remissinstanser är *de lokala skattemyndigheterna i Motala, Norrköping, Solna och Ystad*.

Vissa remissinstanser pekar på bl. a. att ökad användning av ADB bör beaktas vid resursberäkningen. *Länsstyrelsen i Örebro län* anser att det är föga meningsfullt att redan nu gå in på frågan om de personella resurserna då den helt blir beroende av de rationaliseringsvinster som kan uppnås och det ADB-stöd som skall komma taxeringsnämnderna till del. *Länsstyrelsen i Skaraborgs län* anför bl. a. att en samlad bild av ADB-stödet saknas och att det är därför svårt att bedöma om utredningens beräkningar är realistiska. Enligt länsstyrelsens mening har

utredningen överskattat ADB-stödet. Ett ytterligare skäl för uppfattningen att utredningens beräkningar av personalbehovet är väl optimistiska är enligt länsstyrelsen att en ovanligt stor personalavgång under senare tid har konstaterats vid skatteavdelningen, särskilt inom inspektörsgrupperna. Befattningshavare har övergått till nya tjänster inte endast inom länsstyrelsen utan också inom den privata sektorn. En fortsatt utveckling i samma riktning kan komma att betänkligt tunna ut den föreslagna organisationen. Även *Föreningen landsstatens förvaltningstjänstemän* anför att det, eftersom granskningen skall underlättas på flera sätt, kan vara svårt att rätt bedöma resursåtgången innan ytterligare försök gjorts. Rent allmänt bör det vara lönande för det allmänna att inte beräkna antalet deklarationer per granskare för högt, varigenom tillräcklig granskning inte kan medhinnas.

3.3.13 Övriga frågor

3.3.13.1 Debitering och omräkning av slutlig skatt

Förslaget om ett tidigareläggande av den slutliga skatteavräkningen tillstyrks eller lämnas utan erinran av den övervägande delen av remissinstanserna. Bland dem som i princip uttalar sig för ett tidigareläggande är *kammarrätten i Sundsvall, JO, RRV, riksbanken, UFU, länsstyrelserna i Uppsala, Östergötlands, Kalmar, Blekinge, Älvsborgs, Värmlands, Örebro, Kopparbergs, Gävleborgs, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län, åtskilliga lokala skattemyndigheter, Föreningen auktoriserade revisorer, Föreningen Sveriges taxeringsrevisorer, KF, Lantbrukarnas skattedelegation, Näringslivets skattedelegation, SACO, Svenska företagares riksförbund, Sveriges advokatsamfund, TCO och TOR. RRV anför bl. a. att ett tidigareläggande av slutavräkningen innebär en värdefull förbättring för såväl skatteadministrationen som skattskyldiga och arbetsgivare. Advokatsamfundet anför bl. a. att en tidigare återbetalning av överskjutande skatt länge varit ett önskemål från de skattskyldigas sida. TCO understryker att tidigareläggnings av debiteringen av slutlig skatt innebär ett berättigat krav på återbetalning av eventuell överskjutande skatt så nära inkomståret som möjligt.*

En positiv inställning till de stabiliseringspolitiska effekterna av en tidigarelagd slutavräkning redovisas bl. a. av *riksbanken*. Riksbanken framhåller också den positiva effekt som tidigarelagda avräkningstidpunkter kan ha på likviditeten i banksystemet. Även *RRV* anser att en tidigarelagd avräkning bidrar till att göra skattesystemet bättre ägnat att tjäna som instrument för stabiliseringspolitiken. En tidigareläggning av slutavräkningen bidrar sålunda till en utjämning av de nuvarande säsongvariationerna i konsumtionen.

Den föreslagna avräkningsmetoden 3 förordas av flertalet av de remissinstanser som är positiva till en tidigarelagd avräkning. Några av dem som tillstyrker tillämpning av avräkningsmetod 3 förör-

dar att den första avräkningen läggs någon eller några månader senare än som föreslagits. Bland dessa är *länsstyrelserna i Östergötlands, Älvsborgs och Jämtlands län* samt *den lokala skattemyndigheten i Göteborg*. Länsstyrelsen i Östergötlands län anser att den första avräkningen bör flyttas fram till september. Det kan ifrågasättas om taxeringsarbetet kan ha framskridit så långt vid den föreslagna avräkningstidpunkten som utredningen förutsatt. För att genomföra taxeringsarbetet så snabbt som utredningen beräknat torde en sådan resursinsats krävas och en sådan snedbelastning inom skatteadministrationen uppkomma att det måste ifrågasättas om eftersträvade fördelar står i rimlig proportion till kostnaderna. Vidare kommer alltför många skattskyldiga att få sin taxering ändrad efter taxeringsnämndsbehandlingen.

En del remissinstanser som i och för sig är positiva till avräkningsförslaget anser att man bör vänta med att införa avräkningsmetod 3 någon tid. *Länsstyrelsen i Kristianstads län* anför att införandet av metod 3 kan avvaktas tills vidare intill dess den föreslagna omläggningen av taxeringen i första instans prövats något år. *Föreningen Sveriges fögderichefer* anser att följderna av systemet är svåröverskådliga, och att alla dess konsekvenser bör utredas, bl. a. genom en ingående försöksverksamhet. Innan så skett anser föreningen att metod 1, dvs. i stort sett nuvarande system, bör tillämpas såsom en övergångsform. Liknande synpunkter framförs av bl. a. *SACO* och *TOR*. *SACO* anser dock att man för att undanröja olägenheterna för allmänheten med nuvarande system snarast bör överväga att införa ett förenklat och snabbare förfarande vid återbetalningen av överskjutande skatt.

Poststyrelsen anser det angeläget att huvuddelen av skattsedlarna kan distribueras före den 1 juni med hänsyn till personalens semesterperioder och den stora arbetsbelastningen vid halvårsskiftet.

Åtskilliga remissinstanser förordar att avräkningen sker efter den alternativt angivna *avräkningsmetoden 2* eller en modifierad sådan metod. Bland dessa är *kammarrätten i Sundsvall* och *länsstyrelsen i Västerbottens län*. *Kammarrätten* anför bl. a. att frekvensen av omräkningar och påförande av tilläggsskatt kan antas komma att bli hög för de kategorier för vilka debitering skett utan annat underlag än avgivna deklARATIONER. Länsstyrelsen i Västerbottens län ställer sig tveksam till ett system med en "preliminär" debitering av slutlig skatt och efterföljande återbetalning av överskjutande skatt. Det är riktigare att använda en metod, där den slutliga debiteringen grundas på åsatt taxering. *1972 års skatteutredning* anför att det från många synpunkter är angeläget att söka tidigarelägga debiteringen av slutlig skatt. Förslaget tillstyrks därför såvitt avser skattskyldiga som har sådana inkomstförhållanden att den tidigarelagda debiteringen kan grundas på taxering. Däremot ifrågasätter utredningen om det är lämpligt att för övriga skattskyldiga välja den föreslagna ordningen med en "prelimi-

när” debitering som måste ändras då avvikelse från deklarationen sker vid den efterföljande taxeringen.

Några remissinstanser är kritiska mot en tidigareläggning av den slutliga skatteavräkningen, bl. a. *länsstyrelsen i Stockholms län, den lokala skattemyndigheten i Stockholm och Föreningen Sveriges kommunala taxeringsrevisorer*. Länsstyrelsen anför bl. a. att återkrävande av utbetald överskjutande skatt sannolikt inte i allmänhetens ögon ger intryck av stadga utan snarare av osäkerhet eller rent av lättsinne. Till denna oönskade effekt torde även den starkt begränsade tiden för krediteringen av preliminärskatten komma att bidra. En påtaglig ökning kan befaras av sådana fall, där preliminärskatt gottskrivits med felaktigt belopp utan att rättelse hinner ske före debiteringen av den slutliga skatten. ”Klagomuren” i samband med utsändandet av slutskattedelarna skulle vidare komma att infalla dels under semesterperioden, dels vid den tidpunkt senare under året, då besked utsänds om den slutliga skattens storlek på grund av verkställd deklarationsgranskning. Det kan enligt länsstyrelsen ifrågasättas om en tidigareläggning av återbetalningar fyller någon väsentlig funktion eller motsvarar något allmänt uttalat önskemål.

Till förslaget att **k v a r s k a t t e u p p b ö r d** vid tillämpning av metod 3 i huvudsak skall ske i september—oktober med inbetalning i november intar åtskilliga remissinstanser en kritisk eller tveksam hållning. En del av dessa — bl. a. *kammarrätten i Sundsvall, länsstyrelserna i Kalmar och Örebro län, Lantbrukarnas skattedelegation och Näringslivets skattedelegation* — anser att kvarskatteuppbörden bör ske enligt nuvarande system med fördelning på fyra månader och med två uppbördsterminer. Länsstyrelsen i Örebro län anför bl. a. att det inte synes osannolikt att åtskilliga löntagare kan komma att påföras kvarskatter med betydande belopp. Dessa skattskyldiga kan få svårt att betala skatten på så kort tid som två månader. Lantbrukarnas skattedelegation framför liknande synpunkter. Kvarstående skatt bör enligt delegationen få betalas in vid två uppbördstillfällen.

3.3.13.2 Statistik och längdföring

Den föreslagna statistikproduktionen i ett nytt skatteadministrativt system har behandlats av bl. a. *SCB, RRV, länsstyrelserna i Blekinge och Kopparbergs län, Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet*. SCB anför bl. a. att förslaget ger möjligheter till nya och förbättrade statistikprodukter samt i vissa fall minskad uppgiftslämnarbörd. Det kan emellertid också medföra risk för försämringar bl. a. genom att viss information inte längre kommer att finnas tillgänglig, dubbla bearbetningsomgångar, förseningar m. m. RSV:s data har och kommer i framtiden att ha stor betydelse som underlag för SCB:s register, databaser och statistikproduktion för samhällsplaneringen. För

att säkerställa underlagsdata för statistikproduktionen är det av central betydelse att SCB bereds tillfälle att påverka innehåll, kvalitet och teknik i de ADB-registreringar och uttag som planeras ske i det nya skatteadministrativa systemet. Ett fortsatt nära samarbete mellan SCB och RS-utredningen under genomförandefasen är nödvändigt för att närmare penetrera detaljerna i utredningsförslagen. Ovissheten, åtminstone i inledningsskedet, beträffande säkerheten i justeringarna för ogranskat material vid bearbetning på kommunnivå, gör att SCB inte nu kan bedöma om denna redovisning kan grundas på uttag per den 15 juni. SCB konstaterar med tillfredsställelse den ökade uppgiftsregistrering som föreslagits och som skulle underlätta skatteinäktsberäkningar och förbättra prognoser som bl. a. utarbetats av Svenska kommunförbundet. RRV anför bl. a. att verket vid överläggningar med RS-utredningen framhållit att de statistikprodukter som bildar underlag för verkets beräkningar i ett nytt system skall kunna tas ut i samma omfattning och vid samma tidpunkt som nu. Tillgodoseendet av dessa krav är en förutsättning för att RRV skall kunna fullgöra sina uppgifter på inkomstberäkningens område. Landstingsförbundet anför bl. a. att det kommer att bli en kvalitetsförsämring av de statistikprodukter som kommer att tas fram under juli—augusti. För de stora regioner, som landstingen utgör, blir felmarginalerna vid tillämpning av statistisk metod dock relativt små. Svenska kommunförbundet godtar förslaget om uttag av statistik. Förbundet anför att det är värdefullt för kommunerna att som komplettering eller justering av den först framtagna uppgiften avseende ett beräknat taxeringsutfall få uppgifter om det verkliga utfallet i sådan tid att detta kan beaktas vid fastställande av utdebiteringssatsen. Vidare är det nödvändigt att möjlighet till justering av skatteutjämningsbidrag och skattebortfallsbidrag finns, då avvikelse av viss storlek föreligger mellan det preliminära och det slutliga taxeringsutfallet.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län tar upp en fråga om integritets skydd i samband med framställning av taxeringslängderna. Länsstyrelsen anför att både den preliminära och den slutliga inkomstlängden är offentliga handlingar. Taxeringsnämndens ändringar av deklARATIONERNA efter den preliminära längdföringen kan därför lätt tas fram av den som är intresserad. En tänkbar lösning är enligt länsstyrelsen att den preliminära inkomstlängden genom undantagsbestämmelse inte blir offentlig.

3.3.13.3 Genomförande

Förslaget om ett successivt genomförande av den föreslagna organisationen och övriga reformförslag har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av remissinstanserna. Bland dem som tillstyrker förslaget är RRV, länsstyrelserna i Göteborgs och Bohus, Västernorrlands,

Västerbottens och Norrbottens län, åtskilliga lokala skattemyndigheter, Föreningen Sveriges fögderichefer och TOR. RRV anför att en successiv ökning av resurserna för tjänstemannagranskning och skattekontroll möjliggör en smidig övergång till det nya systemet. Ett successivt genomförande ger dessutom underlag för en erfarenhetsmässigt grundad precisering av det kvalitativa och kvantitativa resursbehovet såväl för det årliga taxeringsarbetet med hithörande kontroll- och granskningsrutiner som för länsstyrelsernas och de lokala skattemyndigheternas planering, styrning och uppföljning av granskningsarbetet i första instans. Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anser att det successiva genomförandet inte bör präglas av onödig brådska utan i stället karaktäriseras av en serie partiella reformer baserade på praktiska erfarenheter.

Behovet av en successiv utbyggnad av personal- och lokalresurserna och genomförande av planerad försöksverksamhet under en övergångstid understryks av många remissinstanser bl.a. *länsstyrelserna i Väster- norrlands, Västerbottens och Norrbottens län, åtskilliga lokala skattemyndigheter samt SACO.* Den lokala skattemyndigheten i Stockholm betonar behovet av en brett upplagd försöksverksamhet och av utbildning av personal. Vidare måste lokal skattemyndighets lokalbehov bli tillgodosett. Större uppmärksamhet bör också ägnas personalens arbetsförhållanden än vad som tidigare gjorts vid införandet av nya eller utökade datasystem i statsförvaltningen. SACO liksom *länsstyrelsen i Malmöhus län* understryker vidare behovet av information om det nya systemet i god tid till arbetsgivare och skattskyldiga.

Åtskilliga remissinstanser ifrågasätter om det nya systemet kan genomföras år 1978. Detta gäller bl. a. *kammarrätten i Sundsvall* samt *länsstyrelserna i Stockholms* samt *Göteborgs och Bohus län.* Kammar- rätten anser att genomförandet bl. a. påverkas av överväganden inom 1972 års skatteutredning. Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län framhåller datasystemets dominerande roll för en funktionsduglig utformning av skatteadministrationen. Länsstyrelsen pekar på sambandet med den s. k. ADB-utredningen och anför bl. a. att det till varje pris måste undvikas att strävandena efter en snabb omorganisation av skatteadmini- strationen framdriver en panikartad lösning av datasystemet och vice versa. Den skisserade tidsplanen för genomförande av den föreslagna nya organisationen redan år 1978 framstår som helt orealistisk.

En förskjutning i tiden av genomförandet med något eller några år förordas av bl. a. *länsstyrelserna i Kristianstads, Skaraborgs och Kopparbergs län* samt *Föreningen Sveriges fögderichefer.* Föreningen anför bl. a. att det med hänsyn till fortsatt utvecklingsarbete, nödvändig försöksverksamhet, personal- och lokalfrågor m. m. är mycket tveksamt, om omläggningen kan ske redan år 1978. Datastödet torde inte bli fullt utbyggt förrän i början av 1980-talet. Tiden dessförinnan bör användas till intrimning av personal och anpassning till det nya systemet.

3.3.13.4 Intäkter och kostnader

Åtskilliga remissinstanser understryker, liksom utredningen, att kostnads kalkylen för reformerna i vart fall i vissa delar är osäker. *RRV* anför att en närmare analys av beräkningarna inte är möjlig utifrån utredningens summariska sammanställning. Beräkningarna torde behöva omprövas allt eftersom resultaten av den fortsatta försöksverksamheten och den föreslagna successiva övergången till ett nytt system kan utvärderas.

Det beräknade ekonomiska resultatet av reformerna bedöms vara realistiskt av bl. a. *bankinspektionen* och *Föreningen landsstatens förvaltningstjänstemän*. Bankinspektionen anför bl. a. att utredarna lagt ned mycken möda på att åstadkomma tillfredsställande kalkyler. Enligt dessa ger den föreslagna reformen ett påtagligt netto för det allmänna i form av förhöjda skatteintäkter. Att kalkylerna i den delen är realistiska står utom allt tvivel. Däremot kan frågetecken sättas för enstaka poster. Om statsmakterna t. ex. får vara beredda att på vissa punkter öka den föreslagna personalorganisationen, påverkar detta inte de uppgjorda kalkylerna i princip. Reformen blir utan tvivel även rent ekonomiskt en lönande investering för det allmänna.

En del remissinstanser bl. a. *länsstyrelsen i Hallands län* och *TOR* anser att den beräknade nettointäkten av reformen är för stor.

Några remissinstanser anser vissa poster i kalkylen vara felberäknade. *Länsstyrelsen i Älvsborgs län* anför bl. a. att de ökade intäkterna enligt kalkylen främst skulle ligga på avstämning mellan inkomsttaxering och mervärdesskatt med 70 milj. kr., partiella revisioner med 60 milj. kr. och effektivare granskning med 30 milj. kr. Samtliga belopp avser beräknade skatteintäktsökningar. De två första posterna är enligt länsstyrelsen svåra att närmare dokumentera. I fråga om värdet av en effektivare granskning har länsstyrelsen endast resultatet av 1973 års försöksverksamhet i de lokala nämnderna att jämföra med. Enligt upprättad projektrapport kunde några nettohöjningar utöver vad som framkom med nuvarande taxeringsorganisation inte konstateras. *Den lokala skattemyndigheten i Falköping* anser att den beräknade minskningen av bestyret med beräkning av PGI är betydligt överdriven. *Föreningen landsstatens förvaltningstjänstemän* anför däremot att de uppskattade inkomsterna av den förbättrade kontrollen förefaller att ha beräknats alltför lågt. Särskilt de preventiva effekter som följer av en förbättrad administration måste enligt föreningen tillmätas avsevärd betydelse.

4 Föredraganden

4.1 Allmänna synpunkter

Lekmän har av tradition medverkat i taxeringsarbetet här i landet. Taxeringarna i första instans har sedan lång tid tillbaka beslutats av taxeringsnämnder och liknande lekmannaorgan. Arbetet med att förbereda taxeringarna liksom föredragningarna inför nämnden har i regel skötts av nämndordföranden som också varit lekman. Taxeringsdistriktet var ursprungligen enbart lokalt bestämda och endast en typ av nämnder förekom. I dessa behandlades all årlig taxering.

Den beskrivna ordningen ansågs länge vara tillfredsställande. Med tiden kom emellertid främst rörelsetaxeringarna att kompliceras mer. År 1943 inrättades därför särskilda taxeringsnämnder för taxeringen av bl. a. de juridiska personerna. Även dessa nämnder bestod av lekmän. Vid införandet av nu gällande taxeringslag (1956: 623), TL, hade man uppmärksamheten riktad särskilt på granskningen av de svårare deklARATIONERNA. Särskilda taxeringsnämnder inrättades då för de juridiska personerna (s. k. bolagsnämnder) och för fysiska personer med invecklade inkomstförhållanden (s. k. rörelsenämnder). Samtidigt tillfördes rörelsenämnderna assistans i utrednings- och beredningsarbetet av taxeringsinspektörer, som är tjänstemän hos länsstyrelserna. Beslutanderätten tillkommer dock helt nämndernas ledamöter och tjänstemännens uppgift är endast att biträda nämnderna. De lokala taxeringsnämnderna som utgör det helt övervägande antalet arbetar utan sådant biträde.

Det nuvarande systemet har ansetts fungera i huvudsak väl. För att öka taxeringsarbetets effektivitet har emellertid vid flera tillfällen lagts fram förslag om ökad medverkan av tjänstemän vid det årliga granskningsarbetet. Administrativa och tekniska svårigheter liksom kravet på personella resurser har emellertid tidigare ansetts hindra en sådan reform.

Utvecklingen — bl. a. det växande antalet deklARATIONER, den alltmer utvecklade skattelagstiftningen och ett ökat skattetänkande — har medfört att den nuvarande taxeringsorganisationen och taxeringsperioden vållat vissa problem vid taxeringen i första instans. En tendens till ökat skatteundandragande hos många grupper skattskyldiga har bidragit till att komplicera taxeringsarbetet. Särskilt granskningen av rörelser av olika slag är tidsödande och kräver betydande granskningsresurser. Det är utomordentligt viktigt att man i en framtida organisation tillgodoser behovet av kvalificerad kontroll av rörelser och andra svårgranskade deklARATIONER.

Den integrerade granskningen i bolagsnämnderna av deklARATIONER för fåmansbolagen och deras delägare har varit ett viktigt steg mot

effektivare och mera likformig taxering. Det ekonomiska resultatet av denna granskning har också varit mycket gott. Denna ordning för granskningen bör snarast byggas ut helt.

Det är en allmän uppfattning att tiden nu är mogen för en översyn av skatteadministrationen och taxeringsorganisationen i första instans. En arbetsgrupp inom riksskatteverket (RSV) och statskontoret, den s. k. RS-utredningen, har haft i uppdrag att göra en sådan översyn och har redovisat resultatet av sitt arbete i utredningsrapporten Rationalisering av skatteadministrationen. I utredningsrapporten föreslås i huvudsak följande.

— Källskatt på extrainkomster (E-skatt) tas ut med 40 %.

— Deklarationsplikt slopas för ytterligare omkring 250 000 pensions-tagare.

— Samtliga taxeringsnämnder biträds i förberedelse- och utredningsarbetet och vid föredragning av tjänstemän från taxeringsmyndighet. Ett väl utbyggt stöd genom automatisk databehandling (ADB) skall finnas vid granskningen. Ambitionsnivån fastläggs så att bagatelländringar undviks. Granskningsarbetet inriktas mer mot de svårkontrollerade deklARATIONERNA och väsentliga skatteundandragandena.

— Skattekontrollen skärps bl. a. genom att omkring 40 000 s. k. partiella revisioner utförs varje år. Uppgiftsskyldigheten ökas för fåmansbolagen som i stort sett genomgående taxeras av samma nämnd som taxerar bolagets ägare.

— Taxeringsperioden förlängs till den 30 november. Möjligheten till anstånd med att lämna deklaration vidgas.

— Taxeringsnämnderna får befogenhet att besluta om bl. a. skatte-tillägg och förseningsavgift. Otvistiga taxeringsärenden o. d. avgörs som enmansmål av ordföranden.

— Nämnderna blir av enhetlig typ. De förtroendevalda ledamöternas antal ökas till högst åtta.

— Avräkning av den slutliga skatten sker i mitten av juni under taxeringsåret för samtliga skattskyldiga.

Utredningsrapporten har varit föremål för en mycket omfattande remissbehandling. I rapporten och vid remissbehandlingen understryks sambanden mellan förslagen i rapporten och det principförslag angående ADB inom folkbokföring och beskattning som RSV i samråd med statskontoret lagt fram samtidigt med utredningsrapporten (den s. k. ADB-utredningen).

Remissinstanserna har i stort sett anslutit sig till RS-utredningens allmänna målsättning om effektivare skattekontroll och rationalisering av skatteadministrationen. Detsamma gäller huvuddragen av den föreslagna granskningsorganisationen. Utformningen av organisationen har emellertid mött invändningar på flera punkter.

Även jag anser det påkallat med en omläggning av taxeringen i första

instans och av skatteadministrationen. Ett system som i huvudsak bygger på utredningens förslag bör medföra ökad rättvisa och likformighet vid taxeringen. Den bör också ge ökad effektivitet genom en skärpt kontroll av de komplicerade deklARATIONERNA och generell granskningsassistans åt nämnderna av tjänstemän. Den föreslagna organisationen är vidare flexibel och kan anpassas till förändringar av de materiella skatte-reglerna.

Speciella komplikationer och avgränsningsproblem skulle emellertid enligt min mening uppkomma vid införande av den föreslagna E-skatten och ett slopande av deklARATIONSPLIKTEN för ytterligare grupper pensionärer. I fråga om E-skatten skulle i åtskilliga fall uppstå stora svårigheter att bedöma frågan om skatteavdragen. En slopad deklARATIONSPLIKTT för ytterligare pensionstagare av den omfattning som har föreslagits förutsätter ställningstaganden som är förhållandevis svåra att göra och som i många fall kan leda till osäkerhet bland de skattskyldiga och i taxeringsarbetet. Jag är därför inte beredd att nu lägga fram förslag i de nämnda hänseendena.

De förslag som läggs fram i det följande innefattar riktlinjer för den nya organisationen samt dess uppbyggnad och verksamhet. I övrigt behandlas de delar i utredningsrapporten som bör ligga till grund för RS-utredningens fortsatta utredningsarbete. Frågorna har samband med det förslag rörande nytt ADB-system för folkbokföring och beskattning som jag kommer att anmäla senare denna dag. Förslag rörande taxeringsorganisationens och skatteadministrationens närmare utformning samt beträffande områden i utredningsrapporten som inte behandlas här liksom författningsförslag avses skola föreläggas riksdagen successivt efter ytterligare överväganden och undersökningar. Detta gäller — förutom frågan om kostnaderna för den utökade skatteadministrationen — bl. a. utredningens förslag om beslut och besvär i vissa debiterings- och uppbördsfrågor samt beträffande behandlingen av arbetsgivares uppgifter.

Ett genomförande av förslagen kräver utökade personalresurser. Den samlade effekten av den nya organisationen och reformerna i övrigt beräknas av utredningen emellertid ge ett nettoöverskott för det allmänna av omkring 140 milj. kr. per år.

I det följande avser jag att ta upp de olika delfrågorna i utredningsförslaget var för sig.

4.2 Granskningsassistans åt taxeringsnämnderna

F. n. får som jag har nämnt endast de särskilda taxeringsnämnderna assistans av myndigheterna i granskningsarbetet. För att få ökad effektivitet föreslår utredningen att nuvarande förfarande där deklARATIONERNA granskas av ca 5 000 tillfälligt förordnade funktionärer ersätts med

granskningsassistans åt alla taxeringsnämnder från de lokala skattemyndigheterna och länsstyrelserna. Enligt förslaget skall tjänstemän — granskningsassistenter — vid dessa myndigheter granska samtliga deklARATIONER och föredra alla taxeringsärenden inför nämnderna.

Vid remissbehandlingen har förslaget om generell granskningsassistans mottagits med stor tillfredsställelse. Som särskilt positivt har man noterat att förslaget om tjänstemannagranskning är förenat med ett behålllet lekmannainflytande och att sådan granskning ger förutsättningar för en bättre samordning mellan olika funktioner inom skatteförvaltningen och närliggande områden.

För egen del vill jag säga följande. Under senare år har överinstanserna i taxeringsärendena varit föremål för omfattande översyn och reformverksamhet. Regionalt har länskatteätter och fastighetstaxeringsrätter tillskapats. Kammarrättsorganisationen har förstärkts bl. a. genom tillkomsten av två nya kammarrätter och förvaltningsrättsskipningen över huvud taget har vidare reformerats och moderniserats. Taxeringsnämnderna har däremot i stort sett varit oförändrade.

Vid övergång till en ordning för generell tjänstemannaassistans åt nämnderna krävs för att personalen skall utnyttjas rationellt att det finns möjlighet att arbeta en längre period med taxeringarna än f. n. Vid 1956 års reform ansågs det emellertid inte möjligt att förlänga taxeringsperioden längre än till slutet av juni. Vid denna tidpunkt måste nämligen vissa förvaltningen nödvändiga längder och statistikuttag från taxeringsregistren föreligga. Det önskade materialet kunde då inte tas fram förrän taxeringarna var slutligt åsatta och taxeringsarbetet avslutat. Detta tekniska hinder kan numera undanröjas genom utnyttjande av ADB-teknik.

En längre arbetsperiod är vidare nödvändig för att granskningspersonalen med hänsyn bl. a. till det ökande antalet komplicerade deklARATIONER skall hinna med en tillfredsställande kontroll. Denna personal får vidare som utredningen också föreslagit tas i anspråk för närliggande uppgifter såsom beräkning av pensionsgrundande inkomst (PGI) och granskning av underlaget för arbetsgivaravgifter. Kostnadsskäl som vid tidigare tillfällen anförts mot en övergång till att ge taxeringsnämnderna granskningsassistans av tjänstemän torde numera knappast kunna åberopas. Det föreslagna systemet för rationalisering av skatteadministrationen bygger som helhet på generell tjänstemannamedverkan. Spännvidden av de arbetsuppgifter som föreslås för granskningstjänstemännen och det avsevärda netto för det allmänna som den föreslagna reformen beräknas medföra ger förslaget om generell granskningsassistans ekonomisk bärkraft. Skäl mot att låta granskningsarbetet även i fortsättningen utföras som fritidssyssla är vidare de komplicerade skattereglerna och tidspressen i arbetet.

Svårigheter att rekrytera ett tillräckligt antal fritidsgranskare är vidare ett vägande skäl för att ge nämnderna tjänstemannahjälp vid granskningen. I detta sammanhang vill jag emellertid understryka det synnerligen förtjänstfulla arbetet som under årens lopp utförts av fritidsgranskarna. I vart fall under en övergångsperiod om åtskilliga år som fordras för att alla nämnder skall kunna ges tjänstemannahjälp kommer det alltså att finnas ett omfattande behov av fritidsgranskare.

Jag förordar sålunda att taxeringsnämnderna vid deklarationsgranskningen skall biträdas av tjänstemän hos skattemyndigheterna. Frågan om genomförande av förslaget behandlas närmare i avsnitt 4.9.

4.3 Lekmannamedverkan i taxeringsarbetet

Lekmannamedverkan är som jag inledningsvis nämnt en tradition i det svenska skattesystemet. I modern tid har taxeringsbesluten i första instans fattats av lekmananämnderna. I både de lokala och de särskilda taxeringsnämnderna utses ordföranden — som är lekman — av länsstyrelsen. I de lokala taxeringsnämnderna ingår vidare minst tre och högst åtta förtroendevalda ledamöter. I särskild taxeringsnämnd får de förtroendevalda ledamöterna vara högst tolv. Särskilda taxeringsnämnder har i regel biträde av taxeringsinspektör när det gäller granskning och beredning. I övriga nämnder utses ett till tre kronombud av länsstyrelsen. Ledamöterna i nämnderna skall besitta nödig insikt och erfarenhet. I lokal nämnd skall ledamöterna väljas så att det kommer att finnas kännedom om olika grupper av skattskyldiga och olika delar av taxeringsdistriktet. Ledamöterna i särskild nämnd skall ha särskild insikt och erfarenhet i de taxeringsfrågor som ankommer på nämnden.

Enligt utredningsförslaget bör lekmännen genom delegation avlastas beslut av formell natur och otvistiga frågor. Dessa ärenden bör avgöras av ordföranden som enmansmål. Förslaget syftar bl. a. till att ge lekmännen möjlighet att medverka mer ingående i beslut som grundar sig på avgöranden i bedömningsfrågor.

Utredningen föreslår vidare att taxeringsnämndernas beslutsområde utvidgas att omfatta även ärenden om skattetillägg, förseningsavgift, ackumulerad inkomst och dödsbos befrielse från kvarskatt. I sådana ärenden är bedömningsfrågor ofta avgörande.

Den föreslagna utformningen av fördelningen av beslutskompetensen i första instans har fått ett positivt mottagande vid remissbehandlingen. Man anser allmänt att det är riktigt att lekmännens arbete koncentreras till bedömningsfrågor där deras insatser är särskilt värdefulla. En remissinstans förordar emellertid att delegationen av beslutanderätten blir villkorlig. Några remissinstanser vill behålla nuvarande ordning.

I allmänhet har även förslaget om en utvidgning av taxeringsnäm-

dernas beslutsområde godtagits av remissinstanserna. Man anser att lekmannainflytandet därigenom skulle ökas och att nämndens ställning skulle stärkas. Några remissinstanser är negativa till en utökning av nämndens kompetens bl. a. med hänsyn till att nämndernas arbetsprogram även inom huvuduppgiftens ram kan väntas bli pressat.

Det största intresset vid remissbehandlingen av frågan om ett utvidgat beslutsområde för nämnderna har knutits till förslaget om skatte-tillägg och förseningsavgifterna. Även i denna del tillstyrks förslaget av flertalet remissinstanser. Man framhåller att det är till fördel att lekmän deltar i behandlingen av dessa ärenden som också kan innehålla bedömningsfrågor. En del remissinstanser anser att dessa ärenden bör avgöras av domstol med hänsyn till de regler som gäller för dem och som man finner komplicerade. Några anser att ärendena bör ligga kvar hos lokal skattemyndighet.

Då det gäller de s. k. dödsbobefrielserna tillstyrker flertalet remissinstanser en överflyttning till taxeringsnämnden. En del är dock negativa till förslaget. Man anför att det här i realiteten rör sig om en form av avskrivning av skatt och att sådana ärenden liksom övriga ärenden angående avskrivning av skatt bör handläggas av länsstyrelsen.

Förslaget att överföra ärenden om ackumulerad inkomst till taxeringsnämnd har föranlett delade meningar bland remissinstanserna. Flertalet godtar förslaget bl. a. med hänsyn till den snabbare behandling ärendena då allmänt får. Åtskilliga remissinstanser anser att dessa ärenden bör vara kvar hos länsskatterätten, då det rör sig om ett begränsat antal ärenden — totalt 3 000 per år — av ibland komplicerad art.

Min uppfattning i dessa hänsenden är följande. Lekmännens erfarenheter och kunskaper bör nyttiggöras i taxeringsarbetet på bästa sätt. Det sker om nämnderna koncentrerar sitt arbete på de viktiga bedömningsfrågorna i taxeringen. Liksom flertalet remissinstanser anser jag det därför rationellt att beslut beträffande otvistiga deklARATIONER och ärenden om småbelopp liksom frågor av rent teknisk och formell natur avgörs som enmansmål av ordföranden efter förberedelse av granskningsassistent. Förfarandet med enmansmål gäller för övrigt även för länsskatterätterna och fastighetstaxeringsätterna. Tyngden i nämndernas arbete läggs med en sådan ordning vid de avgörande bedömningsfrågorna. Lekmännens inflytande ökar härigenom. Även ett utvidgat beslutsområde för taxeringsnämnderna bör bidra till att stärka nämndens ställning. I de ärenden som avses bli tillförda nämnderna spelar ofta bedömningsfrågor en betydelsefull roll. Detta gäller skattetillägg och förseningsavgifter som aktualiseras i samband med att inkomst- och förmögenhetstaxeringen skall bestämmas. Jag har i denna fråga samma uppfattning som de flesta remissinstanserna, nämligen att man bör föra över dessa ärenden från lokal skattemyndighet till nämnderna. Möjligheten till en omläggning av detta slag förutskickades redan i

samband med tillkomsten av det administrativa sanktionssystemet (prop. 1971: 10 s. 215). Taxeringsnämnderna i den nya organisationen blir enligt min mening väl skickade att bedöma dessa ärenden. Några remissinstanser har varit tveksamma till förslaget eller avstyrkt det. Man har då ansett att reglerna för skattetilläggen är komplicerade och förordad en översyn av dem. Härtill vill jag säga att en översyn av dessa regler kommer att ske inom den utredning om det skatteadministrativa sanktionssystemet som tillsätts i dagarna.

Även ärendena om dödsbodefrielse rymmer många gånger bedömningsfrågor som lämpligen bör prövas av taxeringsnämnderna. Ärenden om ackumulerad inkomst är mera sällan tekniskt komplicerade. Även de bör enligt min mening avgöras av taxeringsnämnden. Båda dessa grupper ärenden bör sålunda också föras över till taxeringsnämnderna.

I fråga om nämndens organisation m. m. föreslås vidare att kronombud inte längre skall utses, att antalet förtroendevalda ledamöter skall vara minst fem och högst åtta och att föredraganden bör vara den tjänsteman som granskat deklarationen. Denne föreslås inte få delta i nämndens beslut men få anteckna avvikande mening. Ordföranden föreslås få utslagsröst. Suppleant bör enligt förslaget få närvara vid nämndens samtliga sammanträden. Vidare föreslås att lekmännen ges tillfälle till viss utbildning i skattefrågor.

De nyssnämnda förslagen om taxeringsnämndernas handläggningsformer och organisation lämnas i huvudsak utan erinran vid remissbehandlingen. Vissa synpunkter framförs dock i fråga om detaljer. Bl. a. föreslår åtskilliga länsstyrelser att nämndemännens mandattid skall förlängas till tre år.

Jag delar de flesta remissinstansernas uppfattning att utredningsförslagen om taxeringsnämndernas organisation m. m. är ändamålsenliga och bör genomföras. Jag anser också att en förlängning av mandatperioden för de kommunvalda nämndledamöterna till tre år är lämplig och bör genomföras. Härvid når man överensstämmelse med den mandatperiod som i regel gäller för val till kommunala nämnder. I övrigt är jag inte beredd att nu ta ställning till de detaljförslag om organisationen som framförts vid remissbehandlingen. Dessa förslag får prövas av utredningen i dess fortsatta arbete.

4.4 Taxeringsperiod

Nu gällande taxeringsperiod sträcker sig från deklarationstidpunkten, den 15 februari, till den 30 juni under taxeringsåret. Under denna tid skall granskningen av deklarationerna ske och årets taxeringar beslutas. Anstånd med att lämna deklaration medges till den 31 mars i fråga om staten, kommun, annan menighet samt skattskyldig som är bokföringskyldig och som avslutat sitt räkenskapsår efter den 31 oktober året före taxeringsåret.

Utredningsförslaget innebär följande. Deklarationstidpunkten den 15 februari behålls. Taxeringsperioden förlängs däremot. Sista dag för taxeringsbeslut blir den 30 november under taxeringsåret. Statistikuttag och längder görs redan i juni liksom slutavräkning av skatten. Anstånd med deklaration kan medges till den 15 juni. Vissa stora företag kan få anstånd tills vidare även för kommande år. För skattskyldig som anlitar revisionsbyrå för att upprätta deklaration kan anstånd medges enligt en leveransplan för byrån som skattemyndigheten godkänt. Rätten till anstånd för vissa bokföringsskyldiga knyts till om den skattskyldige avslutat sina räkenskaper med vinst- och förlustkonto och inte till skyldigheten att föra räkenskaper. Fåmansbolagsägare och skattskyldiga som är sambeskattade med person som äger rätt att lämna deklaration den 31 mars föreslås få samma rätt.

De flesta remissinstanserna delar utredningens uppfattning att den 15 februari bör behållas som deklarationstidpunkt. På något håll anser man dock att deklarationstidpunkten bör förskjutas.

Förslaget om förlängning av taxeringsperioden lämnas utan erinran av den helt övervägande delen av remissinstanserna. Några anser dock att taxeringsperioden borde förlängas ytterligare. Utredningens förslag att rätten till anstånd för skattskyldig som avslutat räkenskaperna senare än den 31 oktober under beskattningsåret skall knytas till om han faktiskt avslutat räkenskaperna med vinst- och förlusträkning i stället för om han är bokföringsskyldig har i allmänhet lämnats utan erinran. Detsamma gäller den föreslagna rätten till anstånd till den 31 mars för delägare i fåmansbolag och den som är sambeskattad med skattskyldig som fått anstånd till nämnda dag. Några länsstyrelser är negativa till förslaget. Man framhåller att det kan befaras animera till otillåtna efterhandsjusteringar. Förslaget att anstånd skall kunna medges till den 15 juni tillstyrks i allmänhet vid remissbehandlingen. Några remissinstanser pekar emellertid på de svårigheter som kan uppstå vid en generösare anståndsgivning med hänsyn till bestämmelserna om skattetillägg och förseningsavgift. Andra förordar viss restriktivitet med hänsyn till den försening av granskningsarbetet som annars följer. Förslaget om anstånd till vidare i vissa fall anses kunna skapa administrativa svårigheter och avstyrks i allmänhet vid remissbehandlingen. Flertalet remissinstanser anser däremot att det föreslagna förfarandet med leveransplaner för revisionsbyråer är till fördel för en smidig administration. Även andra deklarationsmedhjälpare föreslås kunna inrymmas i det förenklade anståndssystemet.

För egen del vill jag säga följande i fråga om deklarationstidpunkter och anståndsbestämmelser. Den 15 februari har hävd som deklarationstidpunkt. Det föreslagna systemet för granskningen och taxeringen har också anpassats till att huvudparten av deklarationerna skall vara av-

lämnade denna dag. Jag anser att denna deklarationstidpunkt bör behållas.

Vidare anser jag liksom utredningen och remissinstanserna att taxeringsperioden bör förlängas. Som jag har anfört i avsnitt 4.2 undanröjs tidigare tekniska hinder för en sådan förlängning vid användning av lämpligt ADB-system. Granskningen och taxeringsnämndernas arbete kan planläggas och utföras rationellare och noggrannare med en längre arbetsperiod, som också i stort sett befrämjar kontinuitet och enhetlighet i arbetet. Utredningen har som slutdag för taxeringsperioden valt den 30 november. Ett skäl för detta har varit att slutavräkning av skatten inte skall ske senare än f. n., om avräkning får ske endast på färdigtaxerat material. Som jag kommer att redovisa i avsnitt 4.8 anser jag att avräkningen skall grundas på färdigbehandlade deklarationer. Såvitt nu kan bedömas bör därför den 30 november vara lämplig såsom sista dag för taxeringen. Taxeringsnämnderna bör dock även mellan taxeringsperioderna ha behörighet att avgöra ärenden angående ackumulerad inkomst, dödsbodefrielse, skattetillägg m. m. Härigenom undviks förseningar i handläggningen av dessa ärenden.

I fråga om de ökade möjligheterna till anstånd med deklaration anser jag att de bör utnyttjas med viss restriktivitet. Anstånd bör enligt min mening kunna medges till den 15 juni, om synnerliga skäl föreligger. Normalt bör dock anstånd inte medges längre än till den 15 maj så att granskningen av deklarationerna kan påbörjas i god tid före semesterperioden. Liksom utredningen anser jag att rätten till anstånd för bl. a. rörelseidkare bör knytas till om den skattskyldige avslutat sina räkenskaper med vinst- och förlustkonto.

Jag anser inte att rätt till anstånd till den 31 mars automatiskt bör medges delägare i fåmansbolag eller den som är sambeskattad med skattskyldig som äger anstånd till nämnda dag. Dessa skattskyldiga deklarerar i allmänhet enligt kontantprincipen och bör i regel inte ha några problem med att prestera en redovisning av sina inkomster under beskattningsåret till den 15 februari. Eftersom ett uppskov i dessa fall under vissa förutsättningar kan utnyttjas otillbörligt, bör anstånd medges restriktivt.

Inte heller anser jag att anstånd bör medges vissa företag tills vidare. Ansökan om anstånd bör göras varje år. Däremot torde en hel del fördelar finnas i förslaget om anstånd i enlighet med leveransplan för deklarationsbyråer. Ytterligare överväganden bör emellertid ske i fråga om hur denna anstånds rätt närmare bör vara utformad. Anledning härtill är bl. a. de komplikationer som i detta sammanhang kan tänkas uppkomma vid tillämpningen av reglerna om förseningsavgift. Detta liksom i övrigt konsekvenserna av ett ändrat anståndssystem bör även beaktas av utredningen om det skatteadministrativa sanktionssystemet.

4.5 Granskningsarbetet m. m.

Ambitionsnivå

I TL föreskrivs att taxeringarna skall åsättas i överensstämmelse med skatteförfattningarna och att de skall bli i möjligaste utsträckning likformiga och rättvisa. Detta innebär enligt utredningen i princip att alla fel som påverkar beskattningsbar inkomst skall ändras.

Utredningen förordar — till viss del med hänvisning till de schablonregler som redan nu finns vid beskattningen — att man inskränker sig till att rätta klara fel, om det är till fördel för den skattskyldige och beloppet inte är rent bagatellartat. Klara fel och klart oberättigade yrkanden föreslås vidare, i de fall ändringen går deklareranten emot, bli rättade normalt först när felet eller yrkandet innefattar visst minimibelopp. Den angivna ambitionsnivån föreslås bli godtagen av riksdagen genom ett vägledande principuttalande. Enligt utredningen bör lämpligen rekommendationer om aktuella beloppsgränser senare utvecklas gemensamt av RSV och skattecheferna.

Den föreslagna ambitionsnivån lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser. Riksrevisionsverket (RRV) framhåller att förslaget ger möjlighet att koncentrera gransknings- och kontrollresurserna på skattskyldiga som erfarenhetsmässigt konstaterats ha stora möjligheter till skattefusk och skatteundandraganden. Man anser också att förslaget kommer att minska friktionen mellan skattemyndigheterna och de skattskyldiga. På sina håll är man tveksam till om minimibelopp bör anges för felaktigheter som skall ändras. Olika uppfattningar framförs också om huruvida ambitionsnivån bör regleras genom principuttalande av riksdagen, författning eller anvisningar.

Enligt min mening är frågan om ambitionsnivån vid taxeringen så väsentlig att den bör underställas riksdagen. Förslaget har i princip ansetts ändamålsenligt för en effektiv taxering. Även jag anser det riktigt att man undviker ändringar som är utan fiskalt intresse och som inte inkräktar på en rimligt tolkad rättvise- och likformighetsprincip vid taxeringen. Utredningens förslag torde i stora drag motsvara dessa anspråk. Det ger vidare som bl. a. RRV framhållit en möjlighet att koncentrera gransknings- och kontrollresurserna mot de väsentliga skatteundandragandena. En sådan inriktning bör enligt min mening vara en huvudsak för den taxeringsreform som jag nu föreslår. En ambitionsnivå som ligger i linje med utredningens förslag bör läggas till grund för programmen för det ADB-stöd för taxeringen som jag kommer att föreslå i det följande. Om en ambitionsnivå bestäms enligt vad jag nu förordar anser jag det emellertid mindre lämpligt att det sker i form av att man fixerar en beloppsmässig toleransgräns som alltid skall iakttas av taxeringsmyndigheterna. En sådan bestämmelse kan i praktiken komma att utnyttjas för t. ex. medvetna felräkningar upp till toleransgrän-

sen. Taxeringsnämnderna bör ha möjlighet att rätta även mindre felaktigheter, om det kan anses påkallat. Frågan om närmare föreskrifter om ambitionsnivån får tas upp i samband med författningsregleringen av utredningens övriga förslag.

ADB-stöd vid granskningen

F. n. sker i huvudsak inte någon datamässig registrering eller bearbetning före beslutsregistreringen vid inkomst- och förmögenhetstaxeringen. Visst ADB-mässigt stöd lämnas för deklarationssorteringen.

Utredningen föreslår att ADB-mässig registrering skall göras av uppgifterna i deklARATIONER och kontrolluppgifter. Dessa skall liksom åtskilliga andra uppgifter — t. ex. fastighetsuppgifter, personuppgifter, debiteringsuppgifter och uppgifter om föregående års taxering — redovisas på en taxeringsregistreringsavi (TRA) för varje deklARATION. Uppgifterna i deklARATIONEN och kontrolluppgifterna stäms av maskinellt och resultatet redovisas på TRA. På denna utskrivs maskinellt förutom uppgifter för taxeringen även uppgifter för beräkning av PGI och för påföring av arbetsgivaravgifter.

Maskinellt framställs vidare förslag till taxering med eventuellt extra avdrag liksom till debitering och uträkning av PGI. Även underrättelserna till de skattskyldiga föreslås till största delen framställas ADB-mässigt. Till särskild fördel för rörelsetaxeringen kommer enligt utredningen i detta sammanhang att vara ett organisationsregister som föreslagits av RSV och som avses komma att innehålla samtliga juridiska personer, som driver rörelse eller annan verksamhet, och samtliga fysiska personer som har någon anställd eller driver rörelse.

En förutsättning för förslaget om ADB-stöd vid granskningen är enligt utredningen tillgång till ett direktminnesorienterat ADB-system vilket föreslås av ADB-utredningen.

Förslaget om ADB-stöd tillstyrks eller lämnas i princip utan erinran av samtliga remissinstanser. Även den tekniska uppläggningsen av förregistrering, avstämning mot kontrolluppgifter, datortester och ändringsregistrering har mottagits positivt. Från vissa håll anser man ändringsregistreringen skulle bli rationellare om lokal skattemyndighet hade hand om den. Vikten av att skatteområdet tillförs ett direktminnesorienterat ADB-system understryks av remissinstanserna.

För egen del vill jag framhålla följande. ADB-stödet vid taxeringen är en av förutsättningarna för den rationalisering av skatteadministrationen som utredningen föreslår. Liksom remissinstanserna anser jag att förslaget om ADB-stöd bör genomföras. Jag avser att senare denna dag föreslå regeringen att förelägga riksdagen förslag om riktlinjer för ett fortsatt utvecklingsarbete med ett nytt direktminnesorienterat ADB-system för skatteväsendet och folkbokföringen. Jag återkommer till detta i avsnitt 4.9 om genomförandet av reformen.

ADB-stödet kommer att underlätta granskningen av deklARATIONERNA. För ett stort antal löntagardeklARATIONER kommer därutöver att behövas en begränsad granskningsinsats. ADB-stödet kommer att underlätta arbetet även inom andra områden av taxeringen, t. ex. underrättelseförfarandet till vilket jag ämnar återkomma i ett senare sammanhang, och vidare inom taxeringen närliggande områden, t. ex. PGI-beräkningen.

Granskning av löntagardeklARATIONER

Antalet rena löntagardeklARATIONER uppskattas av utredningen till ca 4 000 000. Till dessa har förts deklARATIONER som endast omfattar inkomst av tjänst, inkomst av schablonbeskattad villa och/eller inkomst av kapital av obetydlig omfattning. De mer komplicerade löntagardeklARATIONERNA har utredningen uppskattat till ca 600 000.

Utredningen föreslår att granskningen av löntagardeklARATIONERNA prioriteras tidsmässigt, så att alla rena löntagardeklARATIONER är färdiggranskade den 31 maj. Av övriga löntagardeklARATIONER föreslås ca 125 000 vara färdiggranskade vid nämnda tidpunkt. Skäl till förslaget om prioritering av löntagardeklARATIONERNA är bl. a. att dessa generellt sett är lättkontrollerade och den tidigarelagda avräkning av skatten som utredningen föreslår (se avsnitt 4.8). Granskningen av enkla och mer komplicerade löntagardeklARATIONER föreslås varvas. Arbetsperioden till den 31 maj omfattar ca 50 arbetsdagar. Varje granskningsassistent bör enligt utredningen under denna tid med hänsyn bl. a. till det föreslagna ADB-stödet kunna hinna med 4 500 rena löntagardeklARATIONER eller 90 deklARATIONER per dag. Dagsproduktionen av komplicerade löntagardeklARATIONER beräknas till 30—50 per dag. Utförs granskningen av biträden bör dessa hinna med 65 rena löntagardeklARATIONER per dag.

Flertalet remissinstanser godtar utredningens uppläggning av löntagargranskningen. Man anser dock allmänt att utredningen räknat med för höga produktionsstal per granskare. Några remissinstanser framhåller vidare behovet av skärpt skattekontroll även för löntagare.

Även jag accepterar grunddragen i förslaget om löntagargranskningen. Denna får i huvudsak vila på granskningsassistenter som är i början av karriären eller på kvalificerade granskningsbiträden. LöntagardeklARATIONERNA fordrar givetvis alltid en viss manuell granskning men i det stora flertalet fall bör denna kunna kräva en förhållandevis ringa arbetsinsats. Detta synsätt präglar utredningens beräkning av produktionsstalet för granskarna, vilket remissinstanserna allmänt ansett vara alltför optimistiskt.

Det torde inte vara möjligt att med krav på exakthet nu ange produktionsstal för granskarna. Genom erfarenheter från ytterligare försöksverksamhet och en successiv övergång till det nya systemet kan

produktionstalen bedömas noggrannare. Även om utredningens beräkningar i detta avseende nu synes väl optimistiska, är det min uppfattning att man har anledning att räkna med ett betydande produktions-tal per granskare med hänsyn till dels att granskarna förutsätts bli välkvalificerade för sin uppgift, dels att granskarna får ett omfattande ADB-stöd i sitt arbete.

Även jag anser sålunda att granskningen av löntagarnas deklara-tioner bör prioriteras tidsmässigt under den första delen av taxeringspe-rioden. Grunden för min uppfattning i denna fråga är att ett tillräck-ligt material måste vara färdiggranskat i början av sommaren för att ligga till grund för de statistikuttag och inkomstlängder som måste framställas vid denna tid för användning inom förvaltningen. Priori-teringen bör dock enligt min mening göras endast i den utsträckning som behövs för nämnda ändamål. Detta innebär att jag förordar en mera parallellagd granskning av löntagar- och rörelsedeklarationer än vad utredningen har föreslagit. Härigenom kan man bättre utnyttja den förlängda taxeringsperioden även för rörelsedeklarationerna. Jag åter-kommer till denna fråga i det följande.

Granskning av rörelsedeklarationer

I fråga om granskningsorganisationen skiljer utredningen mellan å ena sidan små och medelstora företag och å andra sidan stora företag. Till gruppen stora företag räknar utredningen bl. a. skattskyldiga med mångmiljonomsättning, sådana som driver handel med värdepapper och fastigheter samt vissa andra företag. Utredningen uppskattar dessa skattskyldiga till omkring 50 000. Dessa föreslås av utredningen bli granskade regionalt av tjänstemän vid länsstyrelsen medan övriga rörelsedeklarationer enligt förslaget bör granskas av tjänstemän vid den lokala skattemyndigheten. Utredningen föreslår att RSV skall med-dela anvisningar om hur fördelningen av rörelsedeklarationerna bör ske mellan länsstyrelse och lokal skattemyndighet och att skattechefen bör göra den närmare bedömningen av vilka skattskyldiga som skall granskas av länsstyrelsen.

Remissbehandlingen av frågan om fördelning av deklarationsmate-rialet mellan lokal skattemyndighet och länsstyrelse liksom min upp-fattning om det framlagda förslaget i denna del avser jag att redovisa i avsnitt 4.6. Redan nu vill jag emellertid i likhet med utredningen un-derstryka att en väsentlig målsättning för den nya organisationen bör vara att åstadkomma en påtaglig förbättring av rörelsetaxeringen och granskningen av de svårkontrollerade inkomsttagarna. För att åstad-komma detta krävs enligt min mening att en betydligt större del av de komplicerade deklarationerna än som har föreslagits granskas av regio-nalt placerade särskilt kvalificerade granskningsassistenter. Jag anser så-

lunda att det av utredningen beräknade antalet 50 000 deklARATIONER för regional granskning är för lågt och inte motsvarar antalet svårkontrollerade deklARATIONER. Jag återkommer till frågan i det följande.

I fråga om de rörelsedeklarationer som enligt utredningen bör granskas på lokal nivå framläggs förslag om bl. a. branschvis granskning och användning av traditionella överslagsberäkningar. Bland fördelarna med branschvis granskning framhåller utredningen bl. a. granskarens ökade möjligheter att snabbt bli insatt i de speciella förhållandena i de olika branscherna. Utredningen föreslår därför att rörelsegranskningen bedrivs branschvis men att ärenden som är av speciell natur, överlämnas till granskare med specialistkompetens. För kontroll av rörelsedeklarationer används enligt utredningen sedan gammalt bruttovinstanalys och kontantberäkningar. Utredningen anser att dessa överslagsberäkningar är trubbiga medel för deklARATIONSKONTROLLEN och att de alltmer kommer att mista sin betydelse men att de dock kan ha viss preventiv effekt.

Remissinstanserna är i allmänhet positivt inställda till förslaget om branschvis granskning. En del framhåller emellertid att sådan granskning endast kan administreras i de större fögderierna. Utredningens uppfattning att de traditionella överslagsberäkningarna skall användas med försiktighet lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser.

Liksom remissinstanserna i allmänhet delar jag utredningens uppfattning att branschvis granskning är värdefull och leder till ökad likformighet i taxeringen. Jag anser emellertid att denna granskning i stor utsträckning bör ske regionalt inom länsstyrelserna där större erfarenhet och specialistkompetens finns att tillgå. I fråga om bruttovinstanalys och kontantberäkning anser jag att utredningen underskattat det värde de fortfarande kan ha vid deklARATIONSKONTROLLEN. Dessa metoder synes mig med det föreslagna ADB-stödet kunna utvecklas och förbättras.

För att skärpa kontrollen vid rörelsetaxeringen föreslår utredningen att ett stort antal partiella revisioner skall göras vid den årliga granskningen. Taxeringsrevision kan f. n. innefatta granskning av räkenskaper, anteckningar, verifikationer, korrespondens, protokoll o. d. Även kassa- och lagerinventering samt granskning av maskiner och vissa inventarier kan förekomma. Taxeringsrevision kan enligt gällande bestämmelser avse det löpande årets och även tidigare års räkenskaper och handlingar. Skattskyldig vars räkenskaper blir föremål för revision skall bl. a. lämna tillträde till sina lokaler och nödigt biträde vid granskningen. Vite kan användas om den enskilde underlåter att fullgöra sin skyldighet vid revisionen. Material som lämnats för taxeringsrevision får endast vara tillgängligt för revisorn och hans biträden. Beslut om taxeringsrevision meddelas av skattechefen. Beslutsrätten kan och brukar delegeras åt bl. a. chefen för skatteavdelningens revi-

sionsenhet, revisionsdirektören. F. n. utförs omkring 10 000 revisioner per år. Dessa avser emellertid endast sällan det löpande årets taxering. Varje revision omfattar i regel mer än ett beskattningsår.

Utredningen har redovisat viss försöksverksamhet med taxeringsrevision till ledning för taxeringsnämndsbeslut. Dessa revisioner har enligt utredningen visat sig vara ett effektivt instrument för taxeringskontrollen. Utredningen föreslår därför att omkring 40 000 revisioner av deklara-tionsunderlaget företas i samband med granskningen av årets deklara-tioner. Skattemyndigheterna bör enligt utredningen vid dessa revisioner få ta del av räkenskaper och övrigt deklara-tionsmaterial vid besök hos den skattskyldige. Kontrollen kan också ske genom att räkenskaperna sänds till myndigheten. Härvid kan t. ex. kontroll ske av några poster i deklara-tionen eller kontrolluppgifterna stämmas av mot räkenskaperna. Dessa kontroller motsvarar enligt utredningen vad som f. n. betecknas som en partiell revision och utredningen har valt denna beteckning för de avsedda kontrollerna. Tidsåtgången per partiell revision beräknas till i genomsnitt två arbetsdagar, om revisionen är väl förberedd.

De partiella revisionerna föreslås bli beslutade av den myndighet som ansvarar för granskningen av deklara-tioner. De partiella revisionerna av de verkligt stora objekten kommer därvid enligt utredningen att beslutas av skattechefen och i övrigt av lokal skattemyndighet. Hos de ca 5 000 största företagen bör granskningen varje år innebära en teknisk kontroll kombinerad med partiell revision, utformad på angivet sätt, t. ex. vart tredje år. Skönstaxering bör enligt utredningen som regel inte åsättas utan föregående partiell revision. Endast minnesanteckningar och inte granskningspromemorior föreslås normalt behöva upprättas. Den partiella revisionen måste dock enligt förslaget mynna ut i ett ställningstagande till taxeringen. Revisionsdirektören bör handha den övergripande planeringen, ledningen och uppföljningen av de partiella revisionerna. Om granskaren vid partiell revision bedömer att fullständig revision bör komma till stånd, blir det normala enligt utredningen att länsstyrelsens revisionspersonal kopplas in.

Vid remissbehandlingen har förslaget om partiella revisioner i huvudsak mottagits positivt. Sådana revisioner anses höja granskningsverksamhetens effektivitet. Kvaliteten av revisionen har emellertid stor betydelse, framhålls det. Delade meningar förekommer om vem som skall besluta om partiell revision. Några remissinstanser föreslår att granskningsassistenten skall ges denna befogenhet. Även frågan om vem som skall verkställa de partiella revisionerna har föranlett diskussion. Flertalet remissinstanser tillstyrker att huvudparten av dessa utförs av tjänstemän vid de lokala skattemyndigheterna. Några länsstyrelser förordar att mindre djupgående kontrollbesök utförs av personal vid lokal skattemyndighet och att övrig revision utförs av länsstyrelsens tjänste-

män. Bl. a. företagsskatteberedningen anser att all den ifrågavarande verksamheten bör utföras av revisionstjänstemän från länsstyrelsen.

Förslaget att skönstaxering i regel bör föregås av partiell revision lämnas utan erinran av de flesta remissinstanserna. Företagsskatteberedningen avstyrker förslaget. Flertalet remissinstanser föreslår i motsats till utredningen att granskningspromemoria skall upprättas över företagen partiell revision. Åtskilliga anser vidare att beteckningen partiell revision bör ersättas av något annat.

Min egen åsikt är följande. Utredningen har enligt sina direktiv arbetat med att ta fram medel för att effektivisera skattekontrollen. Förslaget om en omfattande användning av partiella revisioner är ett medel att förbättra skattekontrollen. Jag har redan tidigare understrukit att ett huvudsakligt mål för den nya taxeringsorganisationen bör vara att förbättra granskningen av rörelse- och svårkontrollerade deklARATIONER och verka för minskade möjligheter till illojala skatteundandraganden. Revisionens objekten beräknas i dag utgöra ca 350 000. Nuvarande 10 000 revisioner per år gör det alltså sannolikt för ett företag att bli närmare granskat endast vart trettiofemte år varvid emellertid bör observeras att detta antal ofta omfattar granskning av flera år. Det säger sig självt att detta är ett oacceptabelt förhållande. Den föreslagna ordningen innebär en väsentlig förbättring i detta hänseende. Förslaget innebär att en kontakt skall tas med 50 000 företag varje år. På så sätt skulle alltså varje företag kontrolleras vart sjunde år. Även detta får anses vara en frekvens i underkant och på sikt bör man eftersträva en ökning.

Den föreslagna kontrollåtgärden kan lämpligen betecknas partiell revision såsom föreslagits. Sådana revisioner bör kunna utföras av både länsstyrelsens och den lokala skattemyndighetens granskare. Revisionerna kan dock bli av varierande omfattning. Omfattningen av varje revision får givetvis bestämmas med hänsyn till den verksamhet som skall kontrolleras. Som utredningen har understrukit bör denna form för kontrollverksamhet utnyttjas även för mer informell kontakt mellan skattemyndigheterna och rörelseidkarna och vice versa. Större ömsesidig förståelse för den andra partens verksamhet bör därigenom kunna uppnås till nytta för båda parter. Liksom remissinstanserna tillstyrker jag sålunda i princip förslaget om partiella revisioner i samband med den årliga granskningen enligt de huvudlinjer som utredningen dragit upp. Den närmare utformningen av denna del av taxeringsarbetet bör behandlas i det fortsatta utredningsarbetet. Härvid bör övervägas bl. a. om det är lämpligt att låta vissa granskare ägna förhållandevis större del av tiden åt partiella revisioner medan andra i huvudsak sköter det rena granskningsarbetet. Jag vill understryka kontrolluppgifternas betydelse för att de partiella revisionerna skall ge gott resultat. Utredningen bör i sitt fortsatta arbete ägna uppmärksamhet åt frågan om vidgad skyldighet att lämna uppgifter till ledning för egen och annans taxering.

Jag delar utredningens uppfattning att skönstaxeringar så långt möjligt bör föregås av partiella revisioner. Självfallet bör dock inte ställas krav på att revision utförts innan skönstaxering åsätts. Det gäller bl. a. i många fall då taxering måste åsättas i avsaknad av deklaration. Jag anser i motsats till utredningen att alla revisioner bör dokumenteras och att dokumentationen bör tillställas den skattskyldige. Någon fullständig revisionspromemoria bör dock normalt inte behövas. Jag anser det också lämpligt att som utredningen förordat variera granskningsintensiteten mellan olika år. Den närmare utformningen av revisionens innehåll, vem som skall besluta om revision m. m. avser jag att ta upp efter ytterligare försöksverksamhet i samband med författningsregleringen av reformen i övrigt.

Dimensioneringen av kontrollresurserna bör enligt utredningen ske med målsättningen att granskningen av rörelsedeklarationerna kombineras med partiella revisioner. De partiella revisionerna beräknar utredningen som nyss har nämnts skall ta i genomsnitt två arbetsdagar i anspråk, om de är väl förberedda. Mot bakgrund bl. a. av det föreslagna ADB-stödet för granskningen räknar utredningen med ett produktions-tal av 20 deklARATIONER för små och medelstora företag per dag och granskare hos lokal skattemyndighet.

Produktionstalet per granskare hos länsstyrelsen beräknar utredningen till fem deklARATIONER för stora företag per dag. Vidare beräknas en sådan granskare kunna utföra 45 partiella revisioner under en taxeringsperiod. Tillhoppa beräknas en länsstyrelsegranskare kunna hinna med 300 deklARATIONER under taxeringsperioden. En tredjedel av länsstyrelsens deklARATIONSMATERIAL, enligt utredningens förslag 50 000 deklARATIONER, beräknas vara färdiggranskat den 15 juni. Av det totala antalet rörelse- och jordbruksdeklARATIONER bör enligt utredningen 25 % vara färdiggranskat den 15 juni. Detta innebär bl. a. att av de ca 1 050 000 rörelse- och jordbruksdeklARATIONER som enligt förslaget skall granskas hos lokal skattemyndighet ca 285 000 skall vara färdiga fram till den 20 maj, då lokal skattemyndighets tjänstemän också skall ha granskat ca 4 120 000 löntagardeklARATIONER. Resten av rörelse- och jordbruksdeklARATIONERNA hos lokal skattemyndighet, ca 765 000, skall enligt förslaget granskas under tiden från den 21 maj till slutet av taxeringsperioden.

Vid remissbehandlingen har förslaget om tidsmässig uppläggning av rörelse- och jordbruksgranskningen hos lokal skattemyndighet föranlett delade meningar. Flertalet remissinstanser lämnar förslaget utan erinran. Många anser emellertid att hela den förlängda taxeringsperioden bör utnyttjas även för granskningen av rörelsedeklarationerna. Åtskilliga remissinstanser invänder vidare att de beräknade produktions-talen per granskare är för höga.

För egen del vill jag framhålla följande. En effektivisering av granskningen av svårkontrollerade deklARATIONER är ett väsentligt mål i den nya

organisationen. Jag har tidigare angett att en tidsmässig prioritering av löntagardeklarationerna bör ske endast i den utsträckning kravet på statistikuttag, grundat på färdigbehandlat deklarationsmaterial, gör det nödvändigt. Min inställning är sålunda att en parallellgranskning av samtliga deklarerationer bör ske i större utsträckning än vad utredningen har föreslagit. Jag delar sålunda uppfattningen att hela den förlängda taxeringsperioden i så stor utsträckning som möjligt bör utnyttjas även för granskningen av svärkontrollerade deklarerationer. Organisationen får anpassas till denna uppläggning av granskningen liksom till att en betydande del av de svärkontrollerade rörelserna bör granskas regionalt. Produktionstalen för olika granskare och deklARATIONSTYPER som en grund för resursberäkningen kan inte fastställas nu utan får bestämmas senare på grund av erfarenheter från ytterligare försöksverksamhet och en successiv uppbyggnad av granskningsorganisationen.

Övrigt

Anmaning får enligt TL utfärdas av taxeringsnämnd, taxeringsintendent samt taxeringsrevisor. Den sistnämnde får dock inte anmana någon att avge deklareration. Rätt att besluta om taxeringsrevision har endast skattechefen eller den han delegerat rätten till. Även skattechef får utfärda anmaning i vissa fall.

Utredningen föreslår att också granskningsassistent skall få rätt att utfärda anmaning. Rätt att besluta om taxeringsrevision föreslås tillkomma förutom skattechefen och den han delegerat sin beslutsrätt till, även chef för lokal skattemyndighet.

Förslagen om anmaningsrätt för granskningsassistent m. m. har lämnats utan erinran vid remissbehandlingen. För remissinstansernas uppfattning i fråga om rätten att besluta om främst partiell revision har redogjorts i det föregående. Även jag anser att granskningsassistent bör få rätt att anmana i den utsträckning som f. n. gäller för taxeringsnämnd.

Utredningen har bedrivit viss försöksverksamhet för avstämning mellan mervärdeskatt och inkomsttaxering. Denna har givit ett gott resultat. Utredningen föreslår att en avstämningsrutin skapas för jämförelse mellan mervärdeskatteredovisning och inkomstdeklareration.

Remissinstanserna är allmänt positiva till en sådan avstämningsrutin som föreslagits. Även jag tillstyrker förslaget.

Utredningen föreslår att en ökad och bättre information om gällande beskattningsrätt riktas till deklarerationsbyråer och andra yrkesmässiga deklarerationsmedhjälpare. Länsstyrelserna föreslås en eller flera gånger om året i detta informationssyfte anordna konferenser för länets deklarerationsbyråer.

Remissinstanserna har allmänt en positiv inställning till förslaget om ökad information till och om samarbete med deklarerationsbyråer och

andra yrkesmässiga deklarationsmedhjälpare. Sådan verksamhet förekommer redan nu i viss utsträckning enligt vad några länsstyrelser uppger. Erfarenheterna har i allmänhet varit goda. En länsstyrelse framhåller dock att anslutningen varit ringa.

Jag delar utredningens uppfattning att den kommande reformen genom en modern och smidig administration och en ökad serviceberedskap hos myndigheterna bör kunna bana väg för ett öppnare samarbete i olika former mellan myndigheterna och de skattskyldiga. Det nu aktuella förslaget ligger i linje med detta synsätt. Den närmare omfattningen av den här aktuella informationsverksamheten får bedömas i sedvanlig ordning vid prövningen av länsstyrelsernas och/eller RSV:s årliga anslagsframställningar.

4.6 Taxering av fåmansbolag och deras ägare

Med fåmansbolag avses här bolag i vilka det bestämmande inflytandet innehas av i regel högst tio aktieägare. Det totala antalet aktiebolag var vid utgången av år 1972 omkring 125 000, varav hälften var rörelsedrivande. 80 % av aktiebolagen eller ca 100 000 var fåmansbolag. Genom den nyligen beslutade höjningen av lägsta tillåtna aktiekapital till 50 000 kr. väntas fåmansbolagen inte oväsentligt minska i antal. Å andra sidan torde då annan företagsform, t. ex. handelsbolag, bli aktuell för verksamheten i fråga. Som jag påpekat i det föregående skall numera enligt TL så långt möjligt integrerad taxering ske av fåmansbolagen och bolagsägarna. Detta skall ske i den särskilda nämnd där bolaget taxeras.

Utredningen föreslår att en obligatorisk samordning skall ske av fåmansbolagens och deras delägares taxering. Detta avses gälla även i de fall ägarna är bosatta utanför det län där bolaget är beläget. När aktieägarna äger del i fåmansbolag med säte i skilda län får det enligt utredningen ankomma på skattecheferna i berörda län att avgöra hur samordningen skall ske. För att ytterligare effektivisera taxeringen av fåmansbolagen och av deras delägare föreslås att bolagen får obligatorisk skyldighet att i bilaga till sin deklaration lämna uppgift om bl. a. samtliga ekonomiska transaktioner mellan bolaget och aktieägarna eller anhöriga till dessa.

Vid remissbehandlingen har förslagen om utökad uppgiftsskyldighet och samordnad taxering för fåmansbolagen och deras ägare mottagits positivt. Man förordar dock allmänt en precisering av uppgiftsskyldighetens omfattning. Sveriges advokatsamfund anser att samordningen av taxeringen bör begränsas till huvudaktieägare som har sin huvudsakliga verksamhet knuten till bolaget i fråga.

Liksom utredningen förordar jag en integrerad taxering av fåmansbolagen och deras ägare. Frågor inom detta område övervägs också av

företagsskatteberedningen och samråd mellan utredningarna bör ske i detta hänseende. Förslag om integrerad taxering även i fråga om andra skattesubjekt och deras ägare har aktualiserats. Vid 1974 års taxering hade integrerad granskning av fåmansbolagen och deras ägare genomförts endast i åtta län. Det är synnerligen angeläget att utbyggnaden av denna granskning påskyndas. Jag vill i detta sammanhang framhålla vikten av att i den nya organisationen även aktiebolagens personal- och pensionsstiftelser omfattas av den integrerade granskningen. Vidare bör enligt min mening en utökad uppgiftsskyldighet för fåmansbolagen genomföras i huvudsak enligt utredningens förslag. Det närmare innehållet av uppgiftsskyldigheten får preciseras i samband med det författningsförslag avseende reformen som jag avser att framlägga i ett senare sammanhang.

4.7 Organisationen

Organisationsgrundande faktorer m. m.

Sitt organisationsförslag grundar utredningen på en analys av olika förhållanden som bör ha inflytande på organisationens uppbyggnad. Bland de faktorer som utredningen därvid har behandlat är geografisk närhet mellan de skattskyldiga och granskningspersonalen, vissa funktionssamband inom skatteadministrationen och specialiseringskravet. Utredningen har här även behandlat kravet på styrning och ledning av taxeringen och granskningsarbetet, befattningsstrukturen samt utbildnings- och utvecklingskrav då det gäller granskningspersonalen.

Enligt utredningen är geografisk närhet mellan de skattskyldiga och granskningspersonalen av betydelse och denna faktor bör beaktas vid uppbyggnaden av granskningsorganisationen. Granskaren har, säger utredningen, särskilt då det gäller löntagare samt mindre och medelstora företag nytta av kännedom om den skattskyldiges lokala förhållanden. Allmänheten har vidare ett visst behov av kontakt med granskaren. Det funktionssamband som föreligger mellan granskningen och åtskilliga andra arbetsuppgifter inom skatteförvaltningen, främst PGI-beräkning, skattetillägg och partiella revisioner bör också tillmätas betydelse i sammanhanget.

Utredningen anser att det inte föreligger något specialiseringskrav för löntagardeklarationerna och att branschgranskningen tillgodoser specialiseringskravet för de mindre och medelstora rörelserna. Endast för de komplicerade rörelserna bör specialiseringskravet enligt utredningen beaktas vid organisationsutformningen. För sådana rörelsedeklarationer är därför enligt utredningen en regional handläggning nödvändig.

Även remissinstanserna tillmäter i allmänhet den geografiska närheten och lokalkännedomen betydelse i organisationshänseende. Betydelsen anses dock ringa i större städer och då det gäller stora företag.

Länsstyrelsen i Stockholms län framhåller att besöksfrekvensen hos de taxeringsinspektörsgrupper som varit placerade i lokal skattemyndighets lokaler varit låg. Betydelsen för organisationen av det funktionssamband som finns mellan granskningen, taxeringen, arbetsgivarkontrollen och övriga arbetsuppgifter inom skatteförvaltningen understryks vid remissbehandlingen. Detsamma gäller specialiseringskravet för de komplicerade granskningarna.

I huvudsak delar jag utredningens uppfattning om de faktorer som bör vara avgörande för organisationens utformning. Behovet av lokalkännedom och geografisk närhet torde dock enligt min mening främst göra sig gällande vid granskningen i fråga om jordbruken och de mindre rörelserna även om det i fråga om de sistnämnda torde vara begränsade möjligheter att uppnå lokalkännedom i storstadsregioner. Krav på särskild erfarenhet och kunskap i rörelsetaxeringen väger enligt min mening tyngre då det gäller de medelstora och större företagen liksom i fråga om övriga mer komplicerade deklarationer.

Utredningen föreslår att såväl den materiella som den formella styrningen av taxeringsarbetet skall vila på skattechefen. Den materiella styrningen omfattar bl. a. utveckling av anvisningar, ledning av granskningsarbetet och det partiella revisionsarbetet samt utbildning av granskningspersonal och taxeringsfunktionärer. Den administrativa styrningen avser indelning i taxeringsdistrikt, utarbetande av planer för granskning, löpande uppföljning av granskningsarbetet m. m. Den övergripande styrningen medför enligt utredningen att skattechefen skall ha direktivrätt över lokal skattemyndighet. Med hänsyn till de lokala skattemyndigheternas ställning som självständiga myndigheter är detta krav enligt utredningen svårt att tillgodose fullt ut. Detta ställer i sin tur ökade krav på samarbete mellan de regionala och lokala skattemyndigheterna.

Remissinstanserna har ingående behandlat frågan om styrningen och ledningen av taxeringen och granskningsassistenternas arbete. Man delar utredningens uppfattning att det övergripande ansvaret i dessa hänseenden helt skall ligga på skattechefen. Bl. a. flera länsstyrelser anser dock att även en längre gående direktivrätt för skattechefen bör finnas. En allmän uppfattning är att innehållet i och bestämmelserna om skattechefens ledningsfunktion måste göras klarare. Åtskilliga fögderichefer framhåller i detta sammanhang de lokala skattemyndigheternas ställning som självständiga myndigheter och att verksamheten som föreslagits skall grundas på samarbete mellan lokal skattemyndighet och länsstyrelse. Man framhåller också att de lokala skattemyndigheternas chef bör ha fulla ansvaret för resursdimensioneringen i sitt fögderi.

Åtskilliga remissinstanser har bl. a. i detta sammanhang behandlat sambandet mellan den nya granskningsorganisationen och den framtida utformningen av den regionala skatteförvaltningen. Man har pekat på organisatoriska fördelar bl. a. i fråga om ledningsfunktionen om de

lokala skattemyndigheterna helt eller delvis ändrade karaktär från fristående myndigheter till lokala enheter inom den regionala skattemyndigheten. Flera förordar också att en sådan omorganisation kommer till stånd.

Enligt min uppfattning är det väsentligt för en effektivt arbetande skatteadministration att det föreligger klarhet i fråga om ansvar och styrningsrätt inom organisationen. Jag anser det uppenbart att chefen för den regionala skatteförvaltningen skall vara den som inom länet leder och styr taxeringen och granskningen. Skattechefen bör också kunna sätta in granskningspersonalen i länet på speciella uppgifter som t. ex. koncentrerade kontrollinsatser på vissa områden. Jag avser att återkomma till denna fråga i det följande då jag behandlar organisationens utformning.

Krav på lämpliga befordringsvägar för granskarna kan enligt utredningen vara avgörande för frågan hur organisationen bör utformas. I botten av den nya granskningsorganisationen bör finnas ett antal rekryteringstjänster för löntagargranskning. Dessa bör rekryteras med sikte på att utbildas till tjänst som rörelsegranskare med revisionsuppgift och för en successiv befordran till de högsta posterna inom granskarkarriären. Härefter bör finnas möjlighet till befordran till de högre tjänsterna inom lokal skattemyndighet eller länsstyrelse. Med nuvarande rekryteringssituation bör enligt utredningen akademiker kunna rekryteras för granskarkarriären. En successiv vidareutbildning måste vidare enligt utredningen ske av granskningspersonalen. Skattechefens verksamhet avseende en utveckling av den lokalt placerade personalens kunskaper genom planerings-, styrnings- och kontaktverksamhet bör enligt utredningen beaktas vid överväganden om skatteavdelningens organisation.

Vid remissbehandlingen har den föreslagna karriären för granskarna tagits upp. Olika meningar framförs därvid, både att behovet av befordringsmöjligheter beaktats av utredningen och att utredningen varit för optimistisk beträffande successiv befordran inom karriären. De flesta är positiva till förslaget att rekrytera akademiker till granskarkarriären. Länsstyrelsen i Stockholms län anser det dock sannolikt att granskarna får hämtas främst bland gymnasieekonomerna. Man anser på något håll att det är en misshushållning med utbildningsresurserna att sätta in akademiker på vissa föga kvalificerade uppgifter. Vidare framhålls att lämpliga granskningsbiträden bör ha möjlighet att avancera till granskare. En del länsstyrelser anser att det föreligger ett behov av cirkulation mellan tjänster i den lokala och regionala skatteförvaltningen. Länsstyrelsernas organisationsnämnd anser att länsstyrelserna och de lokala skattemyndigheterna själva skall rekrytera sin personal och att befattningsbeskrivningar och personalspecifikationer bör preciseras i det fortsatta utredningsarbetet. Vikten av vidareutbildning och

specialutbildning av granskningspersonalen understryks av åtskilliga remissinstanser.

Jag ansluter mig i stort till de huvudlinjer som utredningen har dragit upp i fråga om befattningsstrukturen för och utbildningen av granskningspersonalen med den modifikation som följer av min ståndpunkt att väsentligt flera deklARATIONER bör granskas regionalt. Det får ankomma på utredningen att presentera preciserade befattningsbeskrivningar och personalspecifikationer efter ytterligare utredningsarbete.

Den nya granskningsorganisationen

Mot bakgrund bl. a. av vad som har anförts om de faktorer som bör vara vägledande när det gäller organisationens utformning föreslår utredningen att deklARATIONSGRANSKNINGEN skall ske såväl lokalt som regionalt. Samtliga löntagar- och jordbruksdeklARATIONER föreslås bli granskade av lokal skattemyndighet. Dessa deklARATIONER är enligt utredningen normalt inte särskilt komplicerade och lokalkännedom är här värdefull. Behovet av granskarkompetens och service till de skattskyldiga samt en viss preventiv effekt talar enligt utredningen för att även mindre och medelstora rörelser behandlas lokalt. Detta gäller även vissa föreningar och vissa mindre fåmansbolag. Till granskningsassistenter knutna till länsstyrelsen bör hänskjutas de mest komplicerade deklARATIONERNA oavsett företagsform. Hit bör hänföras t. ex. utdelande aktiebolag och företag som driver handel med värdepapper eller som taxeras till utskiftningsskatt o. d. samt vissa föreningar och stiftelser. Dessa deklARATIONER beräknas av utredningen till omkring 50 000.

Den regionalt placerade granskaren bör enligt utredningen bereda ärendena även beträffande skattetillegg, förseningsavgift och partiella revisioner samt föredra ärendena inför taxeringsnämnden. PGI-beräkning, längdföring och debitering bör dock i dessa fall utföras lokalt. Granskarna som är placerade hos lokal skattemyndighet bör förbereda ärendena i samtliga angivna avseenden och föredra dem inför nämnden.

Utredningen föreslår vidare en minskning av antalet taxeringsdistrikt och nämnder från omkring 4 200 till omkring 1 500. Antalet beslutade taxeringar per nämnd är f. n. ett à två tusen. Därvid hålls 4—8 sammanträden den nuvarande arbetsperioden mars—juni. Beräkningarna om antalet nämnder i den nya organisationen utgår från att dessa sammanträder varannan vecka. Vidare räknar utredningen med att endast 20 % av löntagardeklARATIONERNA behandlas av hela nämnden. Bl. a. som en följd av det minskade antalet nämnder anser utredningen behov inte längre föreligga annat än undantagsvis av mer än en typ av nämnd. Varje nämnd bör normalt kunna behandla alla förekommande deklARATIONER inom sitt distrikt. Av administrativa skäl föreslås att lokal skattemyndighet och länsstyrelse åläggs att biträda nämnderna i stället för att förordna granskare för varje nämnd.

Vid remissbehandlingen har förslaget om arbetsfördelning mellan de lokala skattemyndigheterna och länsstyrelserna samt granskningspersonalens placering föranlett delade meningar. Många remissinstanser delar utredningens uppfattning om en förankring av personalen och arbetet hos lokal skattemyndighet och att endast de mest komplicerade deklARATIONERNA skall handläggas av personal hos länsstyrelse. Några instanser, främst lokala skattemyndigheter, anser att all granskning skall utföras av sådan skattemyndighet. RRV, företagsskatteberedningen och flera länsstyrelser anser emellertid i varierande grad att en avsevärt större del av deklARATIONERNA bör granskas regionalt än som föreslagits. Härvid sägs bl. a. att alla juridiska personer, delägare i fåmansbolag, större rörelser och jordbruk oavsett företagsform bör granskas regionalt. Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anser att endast löntagardeklARATIONERNA bör granskas lokalt.

Förslaget att normalt endast en typ av taxeringsnämnder skall finnas i den nya organisationen lämnas utan erinran av många remissinstanser. Åtskilliga instanser avstyrker emellertid förslaget och framhåller starkt att en effektiv rörelsetaxering förutsätter såväl lokala som särskilda taxeringsnämnder. Man lämnar härvid olika förslag om vilka deklARATIONER som skall taxeras i särskild nämnd. Allmänt anses att juridiska personer, ägare i fåmansbolag, större rörelser och större jordbruk bör taxeras i sådan nämnd. En uppfattning är att om deklARATIONSGRANSKNINGEN utförs av granskningsassistenter placerade hos länsstyrelsen så bör från arbetssynpunkt också föredragningen och beslutet fattas i särskild nämnd. Man framhåller även att länsstyrelsen måste ha möjlighet att bestämma distriktsindelningen med beaktande av länets speciella karaktär och fögderiernas storlek. Åtskilliga remissinstanser anser vidare att utredningen beräknat antalet taxeringsnämnder för lågt.

För egen del vill jag säga följande. Den allmänna inriktning i förslaget att förstärka den lokala skatteorganisationen och att föra ut en stor del av den nya granskningsorganisationen till lokalplanet är enligt min mening riktig. Någon minskning av antalet fögderier, f. n. 120, synes inte böra ske i den organisation som jag här diskuterar. De lokala skattemyndigheterna är en god kontaktyta med allmänheten i olika frågor inom skatteadministrationen. Möjligheten att ge ökad service bör bidra till bättre förståelse mellan de skattskyldiga och skattemyndigheterna. För granskningspersonalen är även lokalkännedom i vissa fall av betydelse.

Som jag har anfört i det föregående är det ett huvudsyfte med taxeringsreformen att göra taxeringen av företag i olika former effektivare. Detta mål bör enligt min mening tillmätas en väsentlig betydelse vid utformningen av organisationen. Rörelsetaxeringar bereder ofta betydande svårigheter. Det gäller såväl de 50.000 större företag utredningen avsett skola granskas hos länsstyrelsen som mindre och medel-

stora företag. Numera granskas ungefär en miljon av ca 6,3 milj. deklara- tioner (1974 års taxering) i särskilda nämnder. Förutom deklarationer för juridiska personer och delägare i fåmansbolag granskas där i hu- vudsak deklarationer för fysiska personer med invecklade inkomstför- hållanden. Härmed avses bl. a. skattskyldiga med inkomst av rörelse och av jordbruk som redovisas enligt bokföringsmässiga grunder, läkare, advokater, konsulterande ingenjörer, författare, till utlandet utflyttade skattskyldiga, m. fl. Dessa mer kvalificerade deklarationer handlades vid 1974 års taxering i ca 860 särskilda taxeringsnämnder. Av dessa var ca 270 bolagsnämnder. En del av dessa taxerade endast ideella föreningar eller fonder eller aktiebolag. Av de ca 590 rörelsenämnderna taxerade ett antal endast särskilda yrkesgrupper eller jordbruk med bokförings- mässig redovisning.

Min uppfattning är att en stor del av de deklarationer som nu hand- läggs i särskilda nämnder är så komplicerade att de bör granskas av regionalt placerade tjänstemän. Jag anser sålunda att granskningen av svårkontrollerade deklarationer bör hållas samman och verkställas av kvalificerad granskarpersonal som bör placeras hos länsstyrelsen.

Jag är inte nu beredd att ta slutlig ställning till grunderna för fördel- ningen av deklara-tionsmaterialet. I fråga om grunderna för fördelning- en av deklara-tionsmaterialet innebär utredningsförslaget att ca 50 000 deklarationer granskas regionalt vid länsstyrelserna och återstoden hos de lokala skattemyndigheterna. Vissa instanser, främst lokala skatte- myndigheter, har ställt sig positiva till en sådan fördelning. Många in- stanser, bl. a. företagsskatteberedningen och en del länsstyrelser, har däremot ansett att en väsentligt större del av de svåra deklarationerna bör granskas regionalt. På något håll anser man att alla de deklara- tioner som nu behandlas av särskild nämnd, dvs. över 1 000 000, bör granskas regionalt. För egen del anser jag att det antal deklarationer som lämpligen bör granskas regionalt ligger någonstans emellan de nu nämnda talen. Bl. a. bör alla fåmansägda aktiebolag och deras delägare samt de personal- och pensionsstiftelser som hör till dessa bolag grans- kas regionalt. Frågan om fördelningen av granskningen bör behandlas vid utredningens fortsatta undersökningar som i detta hänseende bör bedrivas i nära samråd med finansdepartementet. När detta utrednings- arbete slutförts avser jag att lägga fram förslag i ämnet.

Jag vill betona att fördelningen av granskningen bör vara i viss ut- sträckning flexibel. Det kan vara lämpligt att grupper av deklarationer som normalt granskas lokalt ett år dras samman för regional granskning för att sedan åter behandlas lokalt. Skattechefen bör här ha relativt stor frihet att göra gränsdragningen med hänsyn till de speciella förhållan- dena i länet. De deklarationer som inte behandlas regionalt bör som jag nämnt förberedas och föredras av tjänstemän som är placerade hos de lokala skattemyndigheterna. De partiella revisioner som företas i fråga

om dessa skattskyldiga skall då normalt utföras av den som granskar deklARATIONEN. Detta system ger enligt min mening möjlighet för granskningsassistenterna hos lokal skattemyndighet till vidareutveckling för att senare handha uppgifter med svårare rörelsegranskning och revision. Jag vill i sammanhanget erinra om vad jag tidigare anfört om att vissa granskare kan böra ägna en relativt sett större tid åt partiella revisioner än andra.

Jag anser det vidare lämpligt att de mer komplicerade deklARATIONERNA behandlas i nämnder med särskild sakkunskap och erfarenhet i rörelsetaxeringsfrågor och liknande. Särskilda taxeringsnämnder bör alltså behållas för de svårare deklARATIONERNA. I sådana nämnder bör granskningsassistenter antingen de är placerade hos länsstyrelsen eller lokal skattemyndighet kunna vara föredragande.

Som framgått av vad jag nyss sagt bör den kategori deklARATIONER som skall behandlas i särskild nämnd kunna minskas jämfört med nu. Bl. a. med hänsyn till förslagen om förlängning av arbetsperioden och mandatperioden för nämndledamöterna bör de lokala nämnderna vid ett genomförande av reformen kunna avgöra en del av de löntagar- och jordbruksdeklARATIONER som nu handläggs i särskild nämnd och dessutom en del av rörelsedeklARATIONERNA. Antalet särskilda nämnder bör därför kunna minska något. Då det gäller det totala antalet nämnder anser jag det från effektivitetssynpunkt men också med hänsyn till lekmannainflytandet inte vara lämpligt att nedbringa antalet nämnder från ca 4 200 till 1 500. Jag anser att distriktsindelningen bör inriktas mot ett totalt antal av 2 000 till 3 000 nämnder. Närmare preciseringar på denna punkt får göras efter ytterligare utredningsarbete.

Frågan om regional och lokal placering av granskarna har ett omedelbart samband med de förslag om skattechefens ledning och styrning av granskningsassistenternas arbete som jag har redovisat i det föregående. Jag framhöll därvid att direktivrätten gentemot de gransknings-tjänstemän som enligt förslaget skulle höra till lokal skattemyndighet måste vara klar. För att organisationen skall bli effektiv krävs bestämmelser som ger skattechefen möjlighet att styra och i vissa situationer förfoga över hela granskningsorganisationen i länet. Det bör understrykas att skattechefen har det yttersta ansvaret för taxeringen i länet. Samtidigt vill jag understryka vikten av samråd och samarbete mellan skattechefen och chefen för de lokala skattemyndigheterna i taxeringsarbetet. Det får ankomma på utredningen att lägga fram förslag om den närmare utformningen av skattechefens befogenheter i förevarande hänseende.

Jag vill samtidigt framhålla att vissa fördelar beträffande ledningsfunktionen för taxeringsarbetet inom länen liksom andra hithörande administrativa frågor skulle vinnas genom att inordna den lokala skattemyndigheten som en lokal enhet i den regionala förvaltningen. Jag vill också peka på de gemensamma uppgifter som länsstyrelsernas skatteav-

delningar och de lokala skattemyndigheterna torde komma att tilldelas då det gäller den framtida kontrollen av arbetsgivaravgifter och mervärdeskatt. Denna fråga kan emellertid prövas först efter ytterligare överväganden som lämpligen bör ske i särskild ordning. Jag avser att återkomma till frågan i annat sammanhang.

Länsstyrelsernas skatteavdelning leds av skattechefen i länet. Skatteavdelningen är normalt uppdelad på fem enheter, taxeringsenheten, revisionsenheten, mervärdeskatteenheten, uppbördsenheten och dataenheten. Taxeringsenheten svarar för administrativa frågor som distriktsindelning och förordnande av taxeringsfunktionärer. Enheten utför eftergranskning i de lokala distrikten och svarar för anvisningarna åt nämnderna i dessa distrikt. Revisionsenheten svarar utom för revisionsverksamheten också för ledningen av taxeringsinspektörsgrupperna, som är inordnade i denna enhet. Chefen för revisionsenheten svarar normalt också för granskningarna av en del av de s. k. bolagsdistrikten.

Utredningen förordar i fråga om skatteavdelningarnas organisation att ledningen av och arbetet med den årliga taxeringen inordnas i en ny särskild enhet, betecknad taxeringsenheten. Vid enheten föreslås sålunda all den administrativa och materiella ledningen av det årliga taxeringsarbetet ske. Granskningspersonalen på länsstyrelsen placeras på denna enhet där också den direkta ledningen av de partiella revisionerna vid den årliga taxeringen bör handhas. Revisionsenheten renodlas till revisionsverksamheten. En ny besvärshuset övertar arbetet inom nuvarande taxeringsenhet med besvärärenden. Till besvärshuset föreslås också allmänna ombudsfunktioner för uppbörd och mervärdeskatt bli förda. I övrigt berörs inte skatteavdelningens nuvarande organisation av förslaget. Vid lokal skattemyndighet kan enligt utredningen komma att behövas viss förstärkning av ledningsresurserna på grund av de utökade arbetsuppgifterna.

Vid remissbehandlingen har förslaget om organisationen av skatteavdelningarna i allmänhet fått ett positivt mottagande. Några länsstyrelser anser dock inte att antalet enheter på skatteavdelningarna behöver utökas. Behovet av ett kansli för skattechefen framhålls dock. En del remissinstanser som i princip tillstyrker förslaget förordar en annan fördelning av arbetsuppgifterna mellan revisionsenheten och den nya taxeringsenheten. RRV och några länsstyrelser vill sålunda förlägga länsstyrelsens hela arbete med granskning och revision till revisionsenheten i stället för den föreslagna taxeringsenheten.

Liksom den helt övervägande delen av remissinstanserna ansluter jag mig till förslaget om ny organisation av skatteavdelningarna. Den föreslagna taxeringsenheten, till vilken enligt min mening bör knytas avsevärt fler granskningsassistenter än utredningen har föreslagit, svarar väl mot de tidigare framlagda förslagen om skattechefens ledningsfunktion vid granskningsarbetet. Det ger också den lokala delen av gransknings-

organisationen bättre kontaktyta mot länsstyrelsen än om verksamheten med den årliga taxeringen fördelades på mer än en enhet. Vissa fördelar kan vara att vinna om all årlig taxering och revision handläggs inom samma enhet. Jag förordar emellertid att den djupgående revisionsverksamheten renodlas och förs till revisionsenheten. Jag vill här framhålla vikten av samordning i fråga om all revisionsverksamhet i länet.

Resursbehovet

Utredningen föreslår att den totala granskningsorganisationen skall innefatta 1 300 granskningsassistenter och 415 granskningsbiträden. Utredningen grundar sina beräkningar om resurskrav på 1973 års taxeringsuppgifter. Enligt dessa var de rena löntagardeklarationerna ca 4 000 000, de mer komplicerade löntagardeklarationerna ca 600 000 samt rörelse- och jordbruksdeklarationerna och andra komplicerade deklarationer 1 100 000. Utredningen utgår vidare från de produktionstal per granskare som jag tidigare har angett, dvs. för granskarna hos lokal skattemyndighet 90 rena löntagardeklarationer eller 50 mer komplicerade löntagardeklarationer eller 20 rörelsedeklarationer allt per dag. För granskare med lägre utbildning hos lokal skattemyndighet har utredningen räknat med ett produktionstal per dag av 65 rena eller 30 mer komplicerade löntagardeklarationer. Produktionstalet per dag för granskarna hos länsstyrelsen har beräknats till fem rörelsedeklarationer. En partiell revision har beräknats bli utförd på två dagar i genomsnitt.

På grundval av dessa produktionstal och den prioriteringsordning i fråga om granskningen som utredningen förordar har utredningen beräknat att 727 granskningsassistenter och 225 granskningsbiträden hos lokal skattemyndighet under 50 arbetsdagar fram till den 20 maj granskar 3 271 500 resp. 731 250, tillhoppa 4 000 000, rena löntagardeklarationer. Samtidigt granskar 50 granskningsassistenter hos lokal skattemyndighet 120 000 komplicerade löntagardeklarationer samt 323 granskningsassistenter hos myndigheten 285 000 andra deklarationer. Från den 21 maj till den 20 november granskar det totala antalet granskningsassistenter hos lokal skattemyndighet, 1 100, med hjälp av biträdena, som föreslås uppgå till ett antal av 380, 765 000 rörelsedeklarationer och 480 000 komplicerade löntagardeklarationer. Lokal skattemyndighets produktion uppgår därigenom till 5 650 000 deklarationer. Granskningsassistenterna hos länsstyrelsen beräknar utredningen till 200 som under 50 arbetsdagar med hjälp av 35 biträden granskar 50 000 komplicerade rörelsedeklarationer o. d. Utredningen har bedömt att relationen mellan biträde och assistent som i mitten av år 1974 var 4,3: 5 bör kunna ändras till 1: 2.

En hel del remissinstanser anser att utredningen beräknat resursbehovet för snävt. Man anser på vissa håll att metoden att utgå från beräk-

nade produktionstal per granskare är vansklig. Vidare är det en ganska allmän uppfattning bland remissinstanserna att utredningen räknat med för höga produktionstal per granskare. Åtskilliga remissinstanser anser att ytterligare undersökningar behövs innan en riktig bedömning av personalbehovet kan göras. Man framhåller svårigheterna att vid bedömningen av produktionstalen väga in dels nya arbetsuppgifter i fråga om t. ex. PGI-beräkning och skattetillägg, dels rationaliseringseffekten av ADB-stödet.

RSV har till en skrivelse den 11 februari 1975 till regeringen om utbyggande av taxeringsorganisationen fogat en av utredningen upprättad PM. I denna framhålls bl. a. följande.

Personaltillgången i nuvarande taxeringsinspektörsorganisation uppgick den 1 juli 1974 till 522 inspektörer och 415 biträden som ingick i länsstyrelsernas revisionsenheter. Taxeringsinspektörerna skall f. n. biträda taxeringsnämnderna under taxeringsperiod och därefter syssla med revisionsverksamhet. Inspektörerna används i nuläget även för andra arbetsuppgifter, såsom eftergranskning av deklARATIONER samt handläggning av skattetillägg och förseningsavgift. Meningen är att länsstyrelsernas revisionsresurser skall behållas intakta. Till följd härav har endast 352 av inspektörstjänsterna hänförs till den årliga taxeringen. Biträdena inom taxeringsinspektörsorganisationen deltar f. n. i den årliga taxeringen under knappt halva året. Övrig tid utförs arbetsuppgifter inom revisionsenheten och andra arbetsuppgifter hos både länsstyrelse och lokal skattemyndighet. Utredningen hänför 300 årsarbetskrafter till den årliga taxeringen. De sammanlagda resurserna inom länsstyrelser och lokala skattemyndigheter för arbete med eftergranskning har beräknats motsvara 200 årsarbetskrafter. Den minskning av biträdestjänster hos lokala skattemyndigheter, som bedöms bli följden av att arbetet med beredning av deklarationsmaterialet bortfaller och att arbetet med att beräkna PGI minskar, uppgår till ca 400 tjänster. Sammanfattningsvis anges i promemorian följande antalsmässiga förändringar av personalen hos lokala skattemyndigheter och länsstyrelser.

	Lokala skattemynd:r	Länssty- relser	Totalt
<i>Ny organisation</i>			
Granskningsassistenter (handläggare)	1 150	300 ¹	1 450
Granskningsassistenter	190	—	190
Granskningsbiträden	190	35	225
	1 530	335	1 865
<i>Tillgänglig personal inom nuvarande granskningsorganisation</i>			
Taxeringsinspektörer	—	— 352	— 352
Granskningsbiträden	—	— 300	— 300
Summa nettoökning av gransknings- personal	1 530	— 317	1 213

¹ Härav 200 för granskningsverksamheten och 100 för ledning, planering och utbildning m. m. inom den nya taxeringsenheten.

	Lokala skattemynd:r	Länssty- relser	Totalt
Avgår för minskat behov till följd av rationaliseringar beträffande beredning m. m. (biträdespersonal)	- 400	—	- 400
Minskat behov av eftergranskare m. m. (handläggare och biträden)	- 100	- 100	- 200
<i>Förändring i personal</i>	1 030	- 417	÷ 613

För min del vill jag anföra följande. Det är ofrånkomligt att beräkningarna av personalbehovet och personalfördelningen i den nya granskningsorganisationen i detta skede av reformarbetet präglas av osäkerhet. Produktionstalen för granskarna kan inte säkert bedömas. Som jag tidigare antytt anser jag liksom många remissinstanser att utredningens bedömning av granskarnas produktionstal är alltför optimistisk. Vidare föreligger svårigheter vid bedömning av de arbetsvinster som kan uppnås genom ökad användning av ADB och andra förenklingsåtgärder i taxeringsarbetet. De av utredningen beräknade totalramarna för resursbehovet bör enligt min mening i dagens läge accepteras. Erfarenheter från ytterligare utredningsarbete och försöksverksamhet samt en successiv uppbyggnad av organisationen får komplettera den nu framlagda utredningen för en slutgiltig beräkning av personalbehovet. Redan nu föranleder emellertid mitt ställningstagande i fråga om placeringen av granskningsassistenterna att man i det fortsatta arbetet med organisationsmodellen bör föra över en del av de granskningsassistenter som utredningen har föreslagit vara lokalt placerade till de nya taxeringsenheterna på skatteavdelningarna. Jag vill också betona vikten av att länsstyrelsernas resurser för kvalificerad revisionsverksamhet behålls intakta.

4.8 Övriga frågor

Debitering och omräkning av slutlig skatt

F. n. sker avräkning av slutlig skatt i november månad under taxeringsåret. Debetsedeln för slutlig skatt sänds ut i slutet av november eller början av december samma år. För högt inbetalad preliminär skatt återbetalas därvid. Kvarstående skatt inbetalas till statsverket under de två första uppbördsterminerna det påföljande året. Avdrag för kvarskatt görs för löntagare i samband därmed under fyra månader.

Utredningen föreslår att skatteavräkningen skall tidigareläggas till mitten av juni under taxeringsåret. Avräkningen skall då i princip göras för samtliga skattskyldiga. I de fall taxering inte äsatts vid denna tidpunkt sker avräkningen på grundval av deklarerade inkomster. Återbetalning av överskjutande skatt över 2 000 kr. skall emellertid grundas på tax-

ring. Ändrar taxeringsnämnden underlaget för avräkningsbeslutet efter avräkningstidpunkten skall den skattskyldige erhålla omräkningsbesked. Kvarskatteuppbörd skall enligt förslaget i huvudsak ske i september och oktober med inbetalning i november.

Den övervägande delen av remissinstanserna lämnar förslaget om tidigare avräkning utan erinran. På flera håll anser man det riktigt att överskjutande skatt återbetalas så snart som möjligt. Man anser också att en tidigarelagd avräkning har positiva stabiliseringspolitiska effekter. Flertalet remissinstanser tillstyrker också den föreslagna metoden för avräkningen. Förslaget om kvarskatteuppbörd under två månader anses dock på en del håll kunna innebära en för stor påfrestning på många skattskyldiga. Åtskilliga anser emellertid att avräkning skall ske successivt sedan taxering åsatts. Några remissinstanser är kritiska mot förslaget att tidigarelägga avräkningen och anser att denna bör ske vid taxeringsperiodens slut eller vid i stort sett samma tidpunkt som f. n.

Enligt min mening är en avräkning på grundval av inte taxerat material olämplig. En sådan ordning innebär bl. a. att överskjutande skatt som återbetalats på sommaren under taxeringsåret på grundval av uppgifter i deklARATIONEN några månader därefter — då de återbetalade medlen måhända förbrukats — kan komma att återkrävas enligt ett då fattat taxeringsbeslut. Ett system med sådana konsekvenser anser jag inte bör införas. Inte heller en successiv avräkning efter hand som taxeringarna åsatts, eventuellt med en första avräkning i mitten av juni, är enligt min mening att föredra framför nuvarande system. Bland olägenheterna med en successiv avräkning är att de skattskyldiga inte vet när avräkningen för deras del kommer att ske. Vidare sker avräkning och eventuell återbetalning av överskjutande skatt för olika skattskyldiga vid skilda tidpunkter vilket kan väcka irritation. Jag är sålunda inte beredd att förorda en övergång till en tidigarelagd avräkning av den slutliga skatten utan anser att nuvarande system bör behållas.

Statistik och längdföring

Taxeringarna registreras länsvis i magnetbandsregister och taxeringslängder. Inkomstlängder framställs i juli och justeras den 10 augusti. De registrerade taxeringsuppgifterna används av statistiska centralbyrån (SCB) för inkomst-, förmögenhets- och taxeringsstatistik m. m. samt av bl. a. RRV, landstingskommuner och kommuner för budgetarbete. Vidare utnyttjas uppgifterna i vissa inkomstgrundande bidragsärenden (t. ex. studiebidrag och bostadstillägg).

Utredningen framhåller att överväganden om det föreslagna systemets inverkan på statistiken skett i samarbete med flertalet användare av statistiken och att sådant samarbete förutsätts ske även under ett fortsatt utvecklingsarbete. Med det nya systemet kommer nya uppgifter att tillföras registreringen. Statistiken kommer vidare att kunna tas fram om-

kring en månad tidigare än vid nuvarande system. Den kvalitetsför-
ring som inträffar genom att statistiken i juni har såväl granskade som
ogranskade uppgifter som underlag skall enligt utredningen motverkas
genom en korrektionsmodell som utarbetas för justering av statistikpro-
dukterna. En preliminär inkomstlängd föreslås bli framställd den 25 juni.
Denna kan enligt utredningen utgöra underlag för bedömningen i vissa
bidragsärenden. Efter taxeringsperiodens slut föreslås en fullständig
längd, skattelängd, bli framställd.

Vid remissbehandlingen har förslaget till statistikproduktion i det nya
systemet lämnats utan erinran. SCB understryker behovet av ett fort-
satt samarbete med RS-utredningen. Landstingsförbundet och Svenska
kommunförbundet godtar förslaget om statistikuttag. Kommunförbundet
anser emellertid att det är angeläget att kommunerna får uppgifter om
det verkliga utfallet i sådan tid att detta kan beaktas vid fastställande av
utdebiteringssatsen. Kommunförbundet anser att det också är nödvändigt
att möjlighet finns till justering av skatteutjämningsbidrag då avvikelse
av viss storlek föreligger mellan det preliminära och slutliga taxerings-
utfallet. Länsstyrelsen i Älvsborgs län anser att vissa integritetsskydds-
frågor uppkommer i samband med framställningen av taxeringslängder
och föreslår att den preliminära inkomstlängden inte blir offentlig.

Jag godtar liksom remissinstanserna de föreslagna riktlinjerna för sta-
tistik- och längdproduktionen. Med den tidsprioritering jag har förordat
för granskningen kommer ett större antal löntagardeklarationer än ut-
redningen föreslagit att vara ogranskade då statistikuttaget sker. Sta-
tistiken får alltså i något större utsträckning bygga på deklarerade och
inte på taxerade inkomstbelopp. Genom att införa korrektion härför
kan man dock få en fullt tillfredsställande kvalitet på statistikuttaget.
Kommunförbundets synpunkter då det gäller tid för redovisning av det
slutliga taxeringsutfallet m. m. får övervägas under det fortsatta utred-
ningsarbetet. Även integritetsfrågor i samband med register, längder
m. m. får beaktas under det kommande arbetet med utveckling av det
nya systemet.

4.9 Genomförande

Utredningen beräknar att det föreslagna systemet för taxering och
debitering kan tas i drift tidigast taxeringsåret 1978. Efter ett principiellt
ställningstagande till förslagen från statsmakterna får ytterligare försöks-
verksamhet och utvecklingsarbete äga rum för att bl. a. få fram under-
lag för förslag till detaljutformning av organisationen och olika rutiner.
Utredningen förordar att resurserna för skattekontrollen ökas succes-
sivt. Rekrytering till och utbildning för den ökade granskningsorganisa-
tionen bör ske under åren 1975—1978. Det fortsatta utredningsarbetet
föreslås bedrivas gemensamt av RSV och statskontoret under medver-
kan av personal från länsstyrelserna och de lokala skattemyndigheterna.

Åtskilliga remissinstanser ifrågasätter om det nya systemet kan genomföras år 1978. En förskjutning av reformen något år förordas på flera håll. Remissinstanserna har allmänt uttryckt tillfredsställelse med förslaget om ett successivt genomförande av den föreslagna organisationen och övriga reformförslag. Detta gäller särskilt utbyggnaden av personalresurserna.

RSV har som tidigare angetts i skrivelse till regeringen av den 11 februari 1975 lämnat förslag till utbyggnad av organisationen för ökad granskningsassistans åt taxeringsnämnderna. Till skrivelsen har fogats en PM av utredningen. Promemorian har berörts något i avsnitt 4.7 om organisationen. I promemorian har i fråga om genomförandet av taxeringsreformen anförts bl. a. följande.

Den nya taxeringsorganisationen föreslås bli uppbyggd etappvis för att i huvudsak vara utbyggd år 1978. Den första etappen bör genomföras till 1976 års taxering. Utbyggnaden under budgetåret 1975/76 bör vara koncentrerad och begränsas till vissa län och fögderier. Härvid får hänsyn tas till bl. a. lokala förutsättningar. Det bör ankomma på RSV att efter samråd med länsstyrelserna bestämma vilka fögderier som skall ingå i den första utbyggnadsetappen. Den nya granskningsorganisationen föreslås under budgetåret 1975/76 genom rekrytering tillföras 150 tjänster med placering hos lokala skattemyndigheter. Samtidigt uppkommer hos berörda länsstyrelser behov av resurser för planering, ledning och uppföljning av granskningsverksamheten samt för regional utbildning. Under budgetåret 1975/76 bör en tjänst inrättas härför i vart och ett av de åtta län som föreslås ingå i första årets utbyggnadsetapp. Utöver dessa tjänster bör det antal tjänster inom den nuvarande taxeringsinspektörsorganisationen överföras vars innehavare söker och erhåller tjänst i den nya granskningsorganisationen.

Vid 1976 och 1977 års taxeringar bör enligt promemorian där så är lämpligt granskare kunna förordnas som kronoombud i lokalt taxeringsdistrikt eller som taxeringsinspektör i särskilt taxeringsdistrikt. Under icke taxeringsperiod åren 1976 och 1977 bör vidare granskningspersonalen — förutom i vidareutbildning — delta i kontrollarbete, huvudsakligen i form av partiella revisioner och i kontroll av underlaget för arbetsgivaravgifter. Personalen kan också komma att medverka i arbetet med gemensam kontroll av inkomstskatt och mervärdesskatt. Granskningspersonalen bör delta i taxeringsarbetet i första instans fr. o. m. februari 1976. Utbildningen av denna personal behöver då inledas under november 1975. För att detta skall kunna ske bör ifrågavarande tjänster tillsättas under september 1975.

I promemorian framhålls vidare att den planerade utbildningen med anledning av den utbyggda granskningsorganisationen under uppbyggnadsfasen innebär en tredubbling av hittills bedriven utbildning inom skatteadministrationen och därefter mer än en fördubbling av verksam-

heten. Genom utbildningens omfattning och uppläggnings bör en stor del av skatteutbildningen genomföras regionsvis. Härvid bör bildas fem utbildningsregioner med 4—5 län i varje. Inom varje region erfordras en tjänsteman som svarar för utbildningsorganisationen inom regionen. Fem sådana tjänster bör tillkomma under budgetåret 1975/76. Eftersom de ändringar i arbetsuppgifterna för de lokala skattemyndigheterna som föreslås av utredningen medför ett minskat behov av biträdesarbetskraft bör enligt promemorian en anpassning härtill ske successivt i fögderierna. Medel bör, anföras det, anslås för att ersätta ledigblivna biträdestjänster vid de lokala skattemyndigheterna med tjänster som är avpassade för de kommande arbetsuppgifterna. Enligt promemorian beräknas 100 tjänster bli aktuella för detta under budgetåret 1975/76. Merkostnaderna härför beräknas till ca 1 350 000 kr.

Kostnaderna för den första utbyggnadsetappen av granskningsorganisationen och för att ersätta ledigblivna biträdestjänster hos lokala skattemyndigheter med tjänster avsedda för kommande arbetsuppgifter beräknas i promemorian uppgå till 12,5 milj. kr. för budgetåret 1975/76. Genom granskningsassistenten uppnås emellertid samtidigt en besparing av taxeringsarvodena i taxeringsnämnderna i storleksordningen 1,5 milj. kr. De kostnader som uppstår för kommande budgetår bör enligt promemorian beräknas i samband med länsstyrelsernas och RSV:s årliga anslagsframställningar. Kostnaderna för budgetåret 1975/76 sammanfattas i promemorian i följande tabell.

Lönekostnader för handläggare och granskningsassistenter hos lokala skattemyndigheter (150 tjänster)	6 200 000 kr.
handläggare hos länsstyrelser (8 tjänster för ledning av granskningsverksamheten och 5 tjänster för regionsvis utbildning)	1 200 000 "
tjänster hos lokala skattemyndigheter som ersätter ledigblivna biträdestjänster (merkostnad för 100 tjänster)	1 350 000 "
utbildningskostnader	1 950 000 "
konsultkostnader i samband med rekryteringstest	200 000 "
rese- och traktamentskostnader	300 000 "
lokalkostnader	500 000 "
expenser, inventarier m. m.	800 000 "
	12 500 000 kr.

I RSV:s skrivelse den 11 februari 1975 har verket med hänvisning till promemorian den 10 februari 1975 hemställt att den framtida taxeringsorganisationen i första instans byggs upp successivt i enlighet med riktlinjerna i promemorian. Vidare har RSV hemställt att medel för budgetåret 1975/76 — 12,5 milj. kr. — ställs till verkets förfogande samt att de angivna resurserna initialt används för kontroll av arbetsgivaravgiften.

För egen del vill jag anföra följande. Utredningens förslag att det nya

systemet skall införas vid 1978 års taxering och att granskningsorganisationen skall byggas upp successivt godtas i allmänhet av remissinstanserna. Även jag anser att man bör inrikta sig på att i huvudsak genomföra reformen till 1978 års taxering. Detta skulle ge en godtagbar takt för en successiv uppbyggnad av personalresurserna och en samordning med ett nytt ADB-system för beskattningen som jag avser att föreslå senare denna dag. Under den successiva uppbyggnaden av organisationen och fram till dess reformen har genomförts bör som utredningen föreslagit ytterligare försöksverksamhet samt utrednings- och utvecklingsarbete bedrivs. Resultatet därav får ligga till grund för preciseringar i frågor som man tagit principiell ställning till, för närmare specificering av resursbehovet och för utformande av rutiner m. m. Under den etappvisa uppbyggnaden av den nya granskningsorganisationen bör granskningspersonalen som utredningen har föreslagit snarast möjligt medverka i det årliga taxeringsarbetet. Insatser bör givetvis också kunna komma i fråga på närliggande områden såsom granskning av underlaget för arbetsgivaravgifter.

Utredningen har beräknat att kostnaderna för den successiva uppbyggnaden av den nya taxeringsorganisationen i första instans kommer att uppgå till ca 80 milj. kr. i 1974 års pris- och lönenivå. Det är givetvis inte möjligt att nu i detalj beräkna dessa kostnader, som uppkommer hos såväl RSV som länsstyrelser och lokala skattemyndigheter. De av RSV beräknade kostnaderna ger dock en ungefärlig uppfattning om de resurser som kommer att behövas för uppbyggnaden av den nya organisationen. I samband med de årliga anslagsframställningarna för berörda myndigheter får statsmakterna tillfälle att närmare pröva resursbehoven.

RSV har framhållit betydelsen av att uppbyggnaden av den nya taxeringsorganisationen kan påbörjas redan under nästa budgetår. Jag delar denna bedömning och ansluter mig till att den första etappen i uppbyggnaden får i huvudsak den omfattning som RSV har föreslagit. Riksförsäkringsverket har i sitt yttrande den 18 februari 1975 över 1972 års skatteutrednings delbetänkande (SOU 1974: 103) Skatteomläggning 1976 framhållit att det behövs kvalificerad granskningspersonal för kontrollen av arbetsgivaravgifter. Enligt verket bör länsstyrelserna tillföras 25 tjänster för avgiftsrevision utöver dem som RSV föreslagit.

Uppbyggnaden av den första etappen bör ske med hänsyn till mitt ställningstagande till bl. a. fördelningen av granskningsarbetet mellan länsstyrelse och lokal skattemyndighet. Vidare bör behovet av ökade resurser för kontroll av arbetsgivaravgifterna beaktas. Jag vill understryka att den effektivaste kontrollen i detta hänseende uppnås vid integrerad revision i fråga om såväl direkt och indirekt skatt som arbetsgivaravgifter.

Mot bakgrund av vad jag nu sagt bör de 150 granskningsassisten-

terna fördelas mellan länsstyrelserna och de lokala skattemyndigheterna. Jag tillstyrker att länsstyrelserna tillförs de sammanlagt 13 tjänster som RSV föreslagit. Däremot är jag inte beredd att nu förorda den ytterligare utökning med 25 tjänster som riksförsäkringsverket föreslagit. RSV får efter samråd med riksförsäkringsverket inkomma med detaljförslag till personalfördelning på olika myndigheter inom den regionala och lokala organisationen. Det är, som jag tidigare nämnt, angeläget att den nyrekryterade personalen så fort det lämpligen kan ske också sätts in i deklarationsgranskningen.

Kostnaderna för uppbyggnaden av den nya taxeringsorganisationen hänför sig till ett flertal anslag på statsbudgeten och ett stort antal anslagsposter hos skatteförvaltningens olika organ. Av praktiska skäl förordar jag att behövliga medel ställs till RSV:s disposition för budgetåret 1975/76 för att användas av verket för att täcka kostnader hos länsstyrelserna och de lokala skattemyndigheterna. Ett sådant förfarande innebär att sjunde huvudtitelns förslagsanslag Riksskatteverket kommer att merbelastas med ca 12,5 milj. kr. i förhållande till vad som har anvisats på statsbudgeten för nästa budgetår (prop. 1975: 1 bil. 9 s. 111, SkU 1975: 4, rskr 1975: 18). Minskade kostnader för arvoden till ordförande och kronoombud inom taxeringsnämndsorganisationen kommer emellertid att samtidigt resultera i en lägre medelsförbrukning under sjunde huvudtitelns förslagsanslag Kostnader för årlig taxering m. m.

5 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att

1. godkänna de riktlinjer för ändrad skatteadministration och taxering i första instans som jag har förordat,
2. godkänna vad jag har förordat angående bestridandet av kostnaderna under budgetåret 1975/76 för uppbyggande av den nya taxeringsorganisationen i första instans.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga de förslag som föredraganden har lagt fram.

Innehåll

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde 1975-03-13	2
1 Inledning	2
2 Allmän orientering	4
2.1 Bakgrund till reformförslagen	4
2.2 Sammanfattning av utredningsrapporten m. m.	6
3 Skatteadministration och taxering i första instans	8
3.1 Nuvarande ordning	8
3.2 Utredningsrapporten	12
3.2.1 Allmänna synpunkter	12
3.2.2 Granskningsassistans åt taxeringsnämnderna	12
3.2.3 Lekmannamedverkan	13
3.2.4 Taxeringsperiod	17
3.2.5 Ambitionsnivå	19
3.2.6 ADB-stöd vid taxeringen	20
3.2.7 Granskning av löntagardeklarationer	22
3.2.7.1 Strukturering av löntagargranskningen	22
3.2.7.2 Dimensioneringsfrågor	23
3.2.8 Granskning av små och medelstora rörelser o. d.	24
3.2.8.1 Branschvis granskning	24
3.2.8.2 Traditionella överslagsberäkningar	25
3.2.8.3 Partiella revisioner	25
3.2.8.4 Fåmansbolag — ägare	30
3.2.8.5 Granskningsintensitet	31
3.2.8.6 Dimensioneringsfrågor	32
3.2.9 Granskning av stora rörelser o. d.	33
3.2.10 Befogenheter i granskningsarbetet	35
3.2.11 Avstämningsrutin mervärdeskatt—inkomsttaxering ..	35
3.2.12 Samarbete skattemyndighet—deklarationsmedhjälpare	36
3.2.13 Organisation och dimensionering	37
3.2.13.1 Bakgrund	37
3.2.13.2 Vissa organisationsgrundande faktorer	38
3.2.13.3 Styrnings- och ledningskrav	40
3.2.13.4 Befattningsstruktur	41
3.2.13.5 Utbildnings- och utvecklingskrav	42
3.2.13.6 Organisationsstruktur	43
3.2.13.7 Granskningsarbetets organisation inom lokal skattemyndighet och länsstyrelse	44
3.2.13.8 Indelning i taxeringsdistrikt	47
3.2.13.9 Resurskrav	48
3.2.14 Övriga frågor	52
3.2.14.1 Debitering och omräkning av slutlig skatt ..	52
3.2.14.2 Statistisk och långdföring	53
3.2.14.3 Genomförande	56
3.2.14.4 Intäkter och kostnader	58

3.3	Remissyttrandena	59
3.3.1	Allmänna synpunkter	59
3.3.2	Granskningsassistans åt taxeringsnämnderna	60
3.3.3	Lekmannamedverkan i taxeringsarbetet	60
3.3.4	Taxeringsperiod	67
3.3.5	Ambitionsnivå	71
3.3.6	ADB-stöd vid taxeringen	73
3.3.7	Granskning av löntagardcklarationer	74
3.3.8	Granskning av små och medelstora rörelser o. d.	75
3.3.8.1	Branschvis granskning	75
3.3.8.2	Traditionella överslagsberäkningar	76
3.3.8.3	Partiella revisioner	77
3.3.8.4	Fåmansbolag — ägare	83
3.3.8.5	Granskningsintensitet	84
3.3.8.6	Dimensioneringsfrågor	84
3.3.9	Befogenheter i granskningsarbetet	85
3.3.10	Avstämningsrutin mervärdeskatt—inkomsttaxering ..	85
3.3.11	Samarbete skattemyndighet—deklarationsmedhjälpare	86
3.3.12	Organisation och dimensionering	86
3.3.12.1	Vissa organisationsgrundande faktorer	86
3.3.12.2	Styrnings- och ledningskrav	88
3.3.12.3	Befattningsstruktur	89
3.3.12.4	Utbildnings- och utvecklingskrav	92
3.3.12.5	Organisationsstruktur	93
3.3.12.6	Granskningsarbetets organisation inom lokal skattemyndighet och länsstyrelse	96
3.3.12.7	Indelning i taxeringsdistrikt	97
3.3.12.8	Resurskrav	99
3.3.13	Övriga frågor	101
3.3.13.1	Debitering och omräkning av slutlig skatt ..	101
3.3.13.2	Statistik och längdföring	103
3.3.13.3	Genomförande	104
3.3.13.4	Intäkter och kostnader	106
4	Föredraganden	107
4.1	Allmänna synpunkter	107
4.2	Granskningsassistans åt taxeringsnämnderna	109
4.3	Lekmannamedverkan i taxeringsarbetet	111
4.4	Taxeringsperiod	113
4.5	Granskningsarbetet m. m.	116
4.6	Taxering av fåmansbolag och deras ägare	125
4.7	Organisationen	126
4.8	Övriga frågor	136
4.9	Genomförande	138
5	Hemställan	142
	Beslut	142