

RS-reformen i hamn

Av departementsrådet Gunnar Björne

Inledning

Taxeringsfolk av alla kategorier har under flera år ägnat ett intensivt intresse åt RS-utredningens arbete med en ny taxeringsorganisation. Redan för tre år sedan kom statsmakernas principbeslut om hur den nya organisationen skulle se ut. Men den närmare utformningen har bestämts först nu genom riksdagsbeslut i slutet av maj (prop. 1977/78:181, SkU 1977/78:55). Därvid har författningsregleringen av organisationen fastlagts. SFS 316

Till grund för riksdagsbeslutet ligger RS-projektets utredningsarbete som torde vara det mest omfattande någonsin i vår skattehistoria. Arbetet har bedrivits i nära samverkan med myndigheter och personal på fältet. Många svåra och kontroversiella frågor har behandlats och motsättningarna mellan olika intressen och grupper har tidvis varit betydande. Genom intensiva diskussioner har emellertid parternas ståndpunkter kunnat närmas varandra och det slutliga resultatet har oftast varit i hög grad samstämmigt. Där åsiktskillnader bestått har parterna ändå haft en betydande förståelse för varandras ståndpunkter. De lösningar som statsmakerna nu har stannat för synes innefatta en rimlig avvägning mellan de ibland oförenliga önskemål som har förelegat. Riksdagsbeslutet bör kunna ge taxeringsorganisationen i första instans den arbetsro som behövs för att befattningshavarna skall kunna samverka för det gemensamma målet att åstadkomma en rättvis och likformig beskattning.

I det följande ges en kortfattad redogörelse för den nya organisationen och dess arbetsformer.

Principbeslutet

Principbeslutet om den nya organisationen har som nämnts fattats av 1975 års riksdag. Det innebär i huvuddrag följande: Alla deklARATIONER granskas och föredras inför taxeringsnämnd av tjänstemän vid länsstyrelse eller lokal skattemyndighet. Tyngdpunkten i granskningsarbetet läggs på granskning av rörelsedeklarationer och andra mer komplicerade deklARATIONER. Taxeringsnämndens beslutsunderlag rörande dessa deklARATIONER skall förbättras genom en ökad revisionsverksamhet. Vidare förlängs taxeringsperioden fr o m den 30 juni t o m den 30 november. Lekmannainflytandet vid taxeringen förstärks genom att antalet förtroendevalda ledamöter ökas, mandatperioden förlängs och nämndens beslutsområde utvidgas att även omfatta

bl a ärenden om skattetillägg. Även myndigheternas information och service till allmänheten i skattefrågor skall utvidgas.

1975 års riksdag har också fattat principbeslut om ett nytt system för ADB inom folkbokföring och beskattning (prop. 1975:57, SkU 1975:32, rskr 1975:230). Det nya systemet innebär bl a att skatteadministrationen effektiviseras genom ett väl utbyggt ADB-stöd som underlag för granskning och taxering.

Taxeringsorganisationen

Indelningen i taxeringsdistrikt

F n finns omkring 5 000 taxeringsnämnder varav ca 900 särskilda nämnder. Av totalt ca 6,2 milj skattskyldiga med taxerad inkomst behandlas ca 1,1 milj i särskild nämnd.

Fördelningen i stort av granskningsarbetet mellan länsstyrelserna och de lokala skattemyndigheterna har bestämts av 1976/77 års riksmöte. Beslutet innebär att 500 000—600 000 svårkontrollerade deklarerationer granskas regionalt av länsstyrelsernas personal medan återstoden av deklarerationsmaterialet granskas lokalt av de lokala skattemyndigheternas personal. Gränsdragningen innebär att aktiebolag, föreningar m fl skattskyldiga i de s k B- och C-längderna, delägare i fåmansbolag och deras familjer samt högst 75 000 övriga svårkontrollerade granskas hos länsstyrelsen. Övriga granskas hos lokal skattemyndighet.

Taxeringsarbetet fördelas mellan särskilda och lokala taxeringsnämnder så att de nyss nämnda svårkontrollerade deklarerationerna behandlas av särskild nämnd och återstoden av lokal nämnd. Endast en typ av särskild nämnd finns. Genom att det skall finnas endast ett slags särskild nämnd blir det möjligt att till skillnad från vad som gäller i dag låta gruppen av svårkontrollerade fysiska personer taxeras av samma nämnder som taxerar bolagen. Den beslutade ordningen innebär att i princip alla skattskyldiga, som skall granskas hos länsstyrelse, skall taxeras av särskild nämnd.

När det gäller sådana skattskyldiga, som skall granskas hos lokal skattemyndighet, skall det stora flertalet liksom f n taxeras av lokal nämnd. Hit hör i första hand löntagare. Vidare bör en del av de rörelseidkare, jordbrukare och andra fysiska personer som f n taxeras av rörelsenämnder (fögderinämnder) kunna föras över till lokal nämnd. Särskilda nämnder avses också bli knutna till de lokala skattemyndigheterna.

I vissa fall kommer de särskilda nämnderna att bli s k branschnämnder.

Författningsregleringen av distriktsindelningen sker i 4 § taxeringslagen (TL). Den innebär att i särskilt taxeringsdistrikt skall taxeras fysiska personer, dödsbon och familjestiftelser, vilkas inkomstförhållanden är mera invecklade, samt andra skattskyldiga än fysiska personer, dödsbon och familjestiftelser. Vidare ges en kompletterande föreskrift om att till särskilt taxe-

ringsdistrikt får hänföras även annan skattskyldig om det är påkallat med hänsyn till taxeringsarbetet.

Mandatperioden m m

Mandatperioden för taxeringsnämndens ledamöter i den nya organisationen är enligt principbeslutet tre år. För ordföranden har dock perioden övergångsvis bestämts till ett år. När möjligheterna till rekryteringen bättre kan redovisas avses frågan bli prövad på nytt.

Ersättare för ordföranden kan förordnas när denne är förhindrad att tjänstgöra.

Kronoombudets uppgifter upphör i de nya taxeringsnämnderna med tjänstemannagranskning och befattningen försvinner. I de fall den nuvarande typen lokal taxeringsnämnd behålls övergångsvis kommer dock även kronoombudet att vara kvar. Detta berörs närmare i avsnittet om ikraftträdanderegler.

Beträffande de kommunvalda ledamöterna gäller i övrigt följande. Valet skall i princip gälla från och med den 1 januari året efter det år då allmänna val har ägt rum. Valet förrättas i fråga om lokal nämnd av fullmäktige i vederbörande kommun. Kommunfullmäktige väljer också ledamöter i särskild nämnd om taxeringsdistriktet omfattar högst en kommun. Landstinget förrättar valet till övriga särskilda nämnder. Om taxeringsdistrikt omfattar kommun som ej ingår i landstingskommun skall dock såväl kommunfullmäktige som landstinget välja ledamöter med den fördelning dem emellan som länsstyrelsen bestämmer efter befolkningstalen. Val av ledamöter i gemensam nämnd skall liksom för förrättas av kommunfullmäktige i Stockholms kommun. Möjlighet skall finnas att begära proportionellt valsätt.

Antalet valda ledamöter i taxeringsnämnd skall vara minst fem och högst åtta. Det skall ankomma på det väljande organet att närmare bestämma antalet ledamöter. Omfattar särskilt taxeringsdistrikt kommun som ej ingår i landstingskommun skall dock länsstyrelsen bestämma antalet ledamöter. För varje vald ledamot skall utses en suppleant.

Valbarhets- och behörighetsvillkor m m

I den nya organisationen slopas vissa av de mera allmänt hållna kompetenskraven för nämndens ledamöter. Detta ligger i linje med den utveckling som skett på andra rättsområden och bidrar alltså till en ökad enhetlighet i lagstiftningen. Sålunda utmönstras den gamla föreskriften att till ledamöter skall utses redliga och allmänt aktade personer.

Kravet på fackkunskaper hos ledamöterna kommer alltså till uttryck genom en föreskrift om att till ledamot skall utses person som kan antas besitta erforderlig insikt i de beskattningsfrågor som ankommer på nämnden.

I prop. 1977/78: 181 framhåller budgetministern att det är angeläget att

det i nämnden, förutom fackkunskap, finns kännedom om olika delar av taxeringsdistriktet och om olika grupper av skattskyldiga inom distriktet. Det förutsätts att valmyndigheterna beaktar vikten härav även utan uttryckliga föreskrifter härom.

Kravet på att ledamot och suppleant skall vara svensk medborgare behålls t v. En allmän översyn av kraven på medborgarskap som valbarhetskrav till förtroendeuppdrag torde dock ske inom kort. I detta sammanhang kan en omprövning aktualiseras.

Förbudet för konkursgäldenär att vara ledamot gäller i fortsättningen endast taxeringsnämndens ordförande. Skälet är att konkurstillstånd inte längre utgör valbarhetskinder vid val av nämndemän till domstol.

Någon övre åldersgräns för rätten att inneha uppdrag som ledamot i taxeringsnämnd finns f n inte. När det gäller nämndemän i domstolarna gäller däremot en gräns vid 70 år. Nu införs samma gräns i fråga om ledamot i taxeringsnämnd.

I propositionen diskuteras frågan om lämpligheten av att förordna tjänstemän inom skatteförvaltningen som ordförande i taxeringsnämnd. Det framhålls att ordföranden måste ha hög kompetens. I annat fall kommer nämnden i allt för hög grad att domineras av den tjänsteman som biträder nämnden med deklarationsgranskningen. Av den anledningen finns skäl att förordna tjänsteman inom skatteförvaltningen som ordförande. Budgetministern framhåller att något generellt förbud för dessa tjänstemän att vara ordförande inte bör finnas. För att få kvalificerade ordförande i de särskilda nämnderna, säger han, torde det ofta bli nödvändigt att liksom f n förordna tjänstemän inom skatteadministrationen till ordförande i dessa nämnder. Han betonar emellertid vikten av att rekryteringen av ordförande sker med största omsorg. Så långt möjligt bör man anlita ordförande utanför den krets av tjänstemän som arbetar med deklarationsgranskning eller annan taxeringskontroll eller för det allmännas talan i taxeringsmål.

Arbets- och ansvarsfördelning

Införandet av en generell tjänstemannagranskning förändrar självfallet ordförandens arbetsuppgifter. I den nya organisationen har ordföranden i första hand till uppgift att leda taxeringsnämndens arbete. De olika ledningsfunktionerna får ökad betydelse i den nya organisationen bl a genom den utvidgade kontrollverksamheten i första instans och de nya ärendegrupper som tillförs nämnden. Ett större antal svåra skatterättsliga frågor än hittills kommer därigenom att aktualiseras redan i första instans. Det blir en viktig uppgift för ordföranden att leda arbetet inom nämnden så att de förtroendevalda ledamöterna kan tränga in i frågorna och utöva ett verkligt inflytande på besluten.

Den medborgerliga förankring av taxeringen, som av tradition finns på

skatteområdet, behålls och förstärks i den nya organisationen. Härigenom främjas taxeringsnämndens självständighet vid beslutsfattandet och skapas förutsättningar för en god balans i taxeringsarbetet mellan gransknings-tjänstemännen och nämnden.

Även de nya organisatoriska formerna för taxeringsarbetet medför ökade krav på ordförandens ledande funktion. Med hänsyn bl a till att varje nämnd kommer att biträdas av flera föredragande måste arbetet i nämnden planläggas i nära samråd med skattemyndigheterna. Ordföranden måste vidare ägna stor uppmärksamhet åt att söka åstadkomma största möjliga likformighet i besluten.

Gransknings- och utredningsarbetet ankommer i första hand på skattemyndigheterna. Dessa ansvarar bl a för att granskningsarbetet bedrivs så att deklarationerna kan föredras inför nämnden inom behörig tid. Ordföranden har emellertid till uppgift att utöva viss kontroll av granskningsarbetet. Han bör sålunda alltjämt granska deklarationer i den utsträckning som behövs för en noggrann och tillförlitlig taxering. Liksom f n bör denna granskning inriktas på de svårare deklarationerna och på sådana deklarationer där granskaren föreslår avvikelse.

Ansvaret för att utredningen i ärendena är tillfredsställande vilar helt naturligt i första hand på granskningstjänstemännen. Men även i detta avseende har ordföranden ett ansvar. Granskningstjänstemännen bör vara skyldiga att efterkomma en begäran från ordföranden att fullständiga utredningen i sådana hänseenden. Självfallet bör tjänstemännen också i övrigt biträda med kompletterande utredningar som nämnden eller ordföranden finner erforderliga. Ordföranden har alltid möjlighet att, i första hand inom ramen för 31 § 2 mom. TL, själv företa utredning som han finner påkallad. Han kan t ex med stöd av denna paragraf anmana den deklarationsskyldige att ge in handling som behövs för kontroll av deklarationen.

Föredragningen i nämnden skall enligt utredningen i princip skötas av granskningstjänstemännen. Ordföranden har dock rätt att föredra ärenden i den utsträckning han själv finner lämpligt.

I den nya organisationen förändras även *skattemyndigheternas* uppgifter. Det ankommer på länsstyrelse och lokal skattemyndighet att granska deklarationer och i övrigt bereda ärendena för taxeringsnämnden. Vidare skall myndigheterna tillhandahålla föredragande och ombesörja expeditionella göromål. Uppgifterna har alltså gjorts till myndighetsuppgifter för att man inte i varje särskilt fall skall behöva förordna bestämda personer till de olika arbetsuppgifterna.

De närmare föreskrifter som behövs angående de olika arbetsmoment som ingår i dessa arbetsuppgifter och fördelningen av uppgifterna mellan de båda myndigheterna kommer att beslutas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer. I denna ordning kommer att ges föreskrifter om vem

som skall handha sortering av deklARATIONER, längdföring m m. Detsamma gäller i fråga om vilka skattskyldiga och vilka nämnder de olika myndigheternas medverkan skall avse. I sista hand beslutar skattechefen reellt i dessa frågor.

En viktig fråga i den nya organisationen är *ansvarsfördelningen* länsstyrelse — skattechef — lokal skattemyndighet. Enligt 1975 års principbeslut av riksdagen skall skattechefen leda och styra taxeringen och granskningen inom länet. Detta innebär att han skall utöva den administrativa ledningen av granskningstjänstemännens arbete och ha rätt att ge direktiv för uppläggnings- och granskningsinsatserna och taxeringsarbetet i övrigt. Han skall vidare kunna i vissa situationer förfoga över hela granskningsorganisationen i länet, t ex för koncentrerade kontrollinsatser på vissa områden. Principbeslutet bekräftas genom det nu aktuella riksdagsbeslutet. Skattechefen får i enlighet härmed en ledande ställning vid såväl det regionala som det lokala taxeringsarbetet och ges ett ökat formellt ansvar för taxeringsarbetet i första instans.

I fråga om ledningen av taxeringsarbetet skall skattechefen således inte bara ha att självständigt besluta om hur detta arbete skall ordnas och bedrivas inom länsstyrelsen. Skattechefens uppgift att leda taxeringsarbetet skall också innefatta en möjlighet att ge närmare anvisningar om hur lokal skattemyndighets medverkan i taxeringsarbetet skall tillgå. Han skall bl a ha möjlighet att ge direktiv för uppläggnings- och kontrollarbetet. Han måste vidare kunna inrikta myndigheternas arbetsinsatser så som i det särskilda fallet krävs för att taxeringsnämnderna skall få bästa möjliga stöd. Han bör sålunda exempelvis kunna föreskriva att en lokal skattemyndighet skall bistå annan lokal skattemyndighet eller att lokal skattemyndighet skall biträda särskild nämnd även om arbetet avser skattskyldiga med hemortskommun utom fögderiet.

I propositionen betonas emellertid att skattechefens ledningsfunktion med planläggning av arbetet och fördelning av resurserna måste ske i samråd med de lokala skattemyndigheterna. Budgetministern pekar på att det samrådsförfarande inom ramen för ett särskilt samrådsorgan som redan finns i många län kan vara en lämplig form för planläggningen och utformningen av taxeringsarbetet. Med hänsyn till att skattechefen skall ha ledningen och ansvaret för taxeringsarbetet i länet är det dock han som skall ha det avgörande inflytandet.

Författningsmässigt har skattechefens uppgifter fått regleras på ett ganska komplicerat sätt. Det beror bl a på grundlagens regler om regeringens och de olika myndigheternas rätt att utfärda föreskrifter. I 14 § TL anges att skattechefen leder och ansvarar för deklara-tionsgranskningen och annan kontroll för taxeringen. Vidare skall han utfärda förslag till länsanvisningar.

För att ge skattechefen möjlighet att utfärda anvisningar för lokal skattemyndighets medverkan i taxeringsarbetet tas i taxeringskungörelsen in en be-

stämmelse som ger länsstyrelsen denna befogenhet. I enlighet med principbeslutet skall dock skattechefen i praktiken själv få svara för anvisningarnas innehåll och utformning. En sådan ordning erhålls genom att i länsstyrelseinstruktionen tas in bestämmelse om att chefen för skatteavdelningen ensam beslutar angående föreskrifter för lokal skattemyndighets medverkan i taxeringsnämndernas arbete.

Länsstyrelsen har alltså kvar ansvaret för de arbetsuppgifter som är av allmän administrativ natur, t ex distriktsindelningen och förordnande av ordförande. I propositionen förutsätts dock att dessa uppgifter liksom f n kommer att delegeras till chefen för skatteavdelningen genom arbetsordningen.

Som en följd av den här redovisade ordningen slopas bestämmelsen i 59 § TL att länsstyrelsen vakar över taxeringsarbetet i första instans.

Här kan också pekats på ett uttalande av skatteutskottet vid behandlingen av prop. 1977/78:181. Utskottet framhåller att skattechefens ställning i realiteten inte genomgår någon förändring. Även om det slutliga ansvaret i många fall kommer att åvila skattechefen, förutsätter utskottet att frågorna generellt kommer att lösas i samförstånd med länsstyrelsen och de lokala skattemyndigheterna.

I propositionen erinras också om 1975 års principbeslut att inlämna de lokala skattemyndigheterna i länsstyrelsernas skatteavdelningar. Frågan om en sådan sammanföring av lokala skattemyndigheten med länsstyrelsernas skatteavdelningar utreds f n av särskilda sakkunniga (Fögderiutredningen; Kn 1975:02). I direktiven för fögderiutredningen framhålls att även om utredningsarbetet enligt vad som har förutsatts bedrivs skyndsamt, kan resultatet inte förverkligas innan den nya taxeringsorganisationen har genomförts. Man har sålunda att räkna med att skattechefens direktivrätt för upplägningen av granskningsinsatserna och taxeringsarbetet i övrigt under ett antal år får utövas med den organisationsindelning som nu har bestämts. I samband med ett inordnande av lokal skattemyndighet i länsstyrelsernas skatteavdelningar kan bl a frågan om skattechefens ställning komma att aktualiseras på nytt.

Taxeringsnämndernas verksamhet

Arbetsformer

Liksom hittills hålls taxeringsnämndens sammanträden inför stängda dörrar. Föredragande tjänstemän har självfallet rätt att närvara vid sammanträden och även delta i nämndens överläggningar. Suppleant som ej har trätt i ordinarie ledamots ställe har också rätt att närvara.

Skattskyldigs rätt att företräda inför nämnden genom ombud eller med annat biträde finns givetvis kvar i den nya organisationen.

Beträffande taxeringsrevisor och sakkunnig gäller som bekant f.n. att sakkunnig har rätt att delta i nämndens överläggningar och anteckna avvikande

mening till protokollet. Det kan emellertid ibland framstå som olämpligt att från nämnden fristående expertis får vara kvar vid nämndens överläggningar när förhandling med den skattskyldige har ägt rum. Närvarorätten för taxeringsrevisor och sakkunnig har därför nu begränsats till en rätt att företräda inför nämnden och lämna upplysningar i ärendet. Har föredraganden utfört taxeringsrevisionen bör detta inte utgöra hinder mot att han deltar i nämndens överläggningar i ärendet. Liksom hittills får skattechefen och av honom beordrad tjänsteman närvara vid nämndens sammanträden, vid överläggningarna dock endast med nämndens tillstånd.

Närmare regler om bl.a. protokollföring i nämnden kommer att meddelas i TK.

Enligt 1975 års principbeslut skall ordföranden själv besluta i enklare ärenden. Hans rätt i detta hänseende har nu angetts närmare. Ordföranden ensam kan i fortsättningen besluta bl.a. vid taxering utan avvikelse från deklarationen och vid avvikelse med högst 500 kr. samt när saken är uppenbar.

Omröstningsreglerna vid taxeringsnämndens beslut justeras. I fortsättningen tillämpas majoritetsbeslut med utslagsröst för ordföranden vid lika röstetal. Denna ordning överensstämmer med vad som gäller för länskatte-rätterna.

I fråga om de kommunvalda ledamöternas rätt att granska självdeklarationerna har inte gjorts ändring i den hittills gällande lagtexten. På denna punkt framhåller skatteutskottet att de förtroendevalda ledamöterna bör kunna bilda sig en egen uppfattning i de aktuella frågorna genom att ta del av deklARATIONERNA i dessa delar, och de bör också i övrigt ha möjlighet att vid sammanträdena ta del av deklARATIONERNA i den omfattning som behövs för taxeringen. Taxeringsnämnderna får alltså själva bedöma i vilken utsträckning det är lämpligt att ledamöterna granskar deklARATIONERNA. Utskottet framhåller vikten av att reglerna tillämpas så att kravet på likaberättigande för ledamöterna i fråga om att ta del av underlaget för de beslut som nämnden fattar inte sätts åt sidan.

Besluts- och underrättelseförfarandet

Den nya organisationen innebär att taxeringsnämnderna får ökade och förbättrade resurser. Det är självfallet av största vikt att de resurser som satsas på detta vis tas till vara på rätt sätt. I propositionen framhålls att ett mål bör vara att skattedomstolarna så långt möjligt avlastas frågor som lika väl kan utredas och prövas i första instans. I detta syfte bör taxeringsarbetet bedrivas så att taxeringsnämnden inte i onödan läses fast i beslut som av i stort sett formella skäl måste prövas av skattedomstol. Taxeringsnämnderna får därför nu uttrycklig rätt att ompröva sitt ställningstagande till den skattskyldiges deklARATIONERNA så länge detta framstår som meningsfullt.

Liksom hittills skall taxeringsnämnden självfallet tillse att de frågor som

uppkommer vid deklarationsgranskningen blir utredda i den utsträckning som behövs och är möjlig att åstadkomma. I utredningen ingår att när så är påkallat ge den skattskyldige tillfälle att förklara sig och ge sina synpunkter.

Beslutsförfarandet avses ske efter följande huvudlinjer. När taxeringsnämnden har funnit att det kan föreligga skäl att avvika från deklARATION och den skattskyldige när så är påkallat har lämnats tillfälle att yttra sig, skall nämnden åsätta den skattskyldige taxering. I beslutet underrättas den skattskyldige om att hans taxering kan tas upp till förnyad prövning av nämnden om han anser sig vilja ge synpunkter eller har yrkanden som han inte tidigare har fört fram. Om den skattskyldige anhåller om ny prövning i nämnden beslutar denna antingen att vidhålla sitt tidigare beslut eller att åsätta taxering med ändring i förhållande till tidigare beslut.

Den skattskyldige har givetvis också möjlighet att anföra besvär över taxeringsnämndens beslut. Har besvär anförts skall nämnden normalt inte ompröva sitt beslut. Möjlighet att även i sådant fall företa en omprövning finns dock när särskilda skäl föreligger.

Underrättelseförfarandet anpassas till den nya beslutsordningen. Användandet av standardtexter avses ske i ökad utsträckning. I propositionen understrykes emellertid att standardtexter kan godtas bara i den mån den korrekt återger det fattade beslutet. I vilken utsträckning sådana texter i praktiken kan komma till användning torde inte ännu vara helt klarlagt. Till dess så har skett bör föredragandena i nämnden före utsändandet ta del av de maskinellt framställda underrättelserna för granskning av beslutsmotiveringarna.

Underrättelserna skall förses med underskrift varmed taxeringsnämndens ordförande eller föredraganden intygar att innehållet rätt återger taxeringsnämndens beslut. Sedan förfarandet har tillämpats en tid får prövas närmare vilka förutsättningar som finns för att sända ut underrättelserna utan under-tecknande.

Taxeringsnämndens *underrättelse om avvikelser* från deklARATIONEN kommer i fortsättningen att sändas i lösbrev i normalfallet. I särskilda fall kan dock underrättelsen sändas med rekommenderat brev eller delges genom särskilt förfarande.

Besvärstider och tider för avlämnande av deklARATION

Förlängningen av taxeringsperioden föranleder självfallet en senareläggning av besvärstiderna. Sluttidpunkten för anförande av *skattskyldigs* ordinarie besvär sätts till utgången av februari månad efter taxeringsåret. De extraordinära besvärstiderna är oförändrade.

Även *taxeringsintendentens* besvärstid förlängs. Taxeringsintendent får i fortsättningen anföra besvär till utgången av juni månad året efter taxeringsåret. Samtidigt förlängs den tid för vilken anstånd kan medges tax-

eringsintendent för att ange yrkande och grunder till utgången av september månad.

Kommuns besvärstid är oförändrad.

Allmän *deklarationstidpunkt* är liksom hittills den 15 februari under taxeringsåret. Likaså behålls bestämmelsen att skattskyldigs räkenskapsår skall ha avslutats efter den 31 oktober året före taxeringsåret för att deklaration skall få lämnas senast den 31 mars.

För *anstånd med självdeklaration* har någon sista tidpunkt inte satts ut. Reglerna har utformats så att anstånd inte får medges längre än till utgången av maj månad utan att synnerliga skäl föreligger. I propositionen förutsätts dock att den 15 juni kommer att vara gränsdag. Vidare förutsätts att anstånd enligt leveransplan regelmässigt skall meddelas längst till utgången av maj månad. De anvisningar som behövs för tillämpningen utfärdas av RSV. Ansökan om anstånd skall ges in till och prövas av lokal skattemyndighet.

Beräkning av pensionsgrundande inkomst

I den nya organisationen samordnas deklarationsgranskningen och beräkningen av PGI. Detta sker genom att den personal hos länsstyrelser och lokala skattemyndigheter som skall utföra deklarationsgranskning också beräknar PGI. Eftersom inkomsttaxeringen i princip ligger till grund också för egenavgifterna (sjukförsäkringsavgift, socialförsäkringsavgift till folkpensioneringen, tilläggsavgift, avgift till arbetsskadeförsäkringen och allmän arbetsgivaravgift) erhålls på detta sätt även en samordnad bedömning av PGI och avgiftsunderlagen för egenavgifter. Granskningen får vidare i stor utsträckning ADB-stöd.

Liksom hittills är det lokal skattemyndighet som bestämmer PGI. Ansvaret för arbetet med att bestämma PGI ligger sålunda kvar hos lokal skattemyndighet. Det biträde för granskningen som skall lämnas av länsstyrelsernas personal sker efter att förordnande har meddelats enligt 53 § länsstyrelseinstruktionen.

I propositionen framhålls att en samordning av PGI-beräkningen och deklarationsgranskningen är i stort sett en personal- och organisationsfråga. PGI-beräkningen liksom bestämmandet av underlagen för egenavgifterna inordnas i de arbetsgrupper hos lokal skattemyndighet som skall granska deklARATIONERNA. Så sker också i fråga om de arbetsgrupper som hos länsstyrelserna skall granska de från taxeringssynpunkt mer svårbedömda deklARATIONERNA. Det formella beslutsfattandet skall liksom hittills ligga hos lokal skattemyndighet.

I fråga om beslutsförfarandet gäller att lokal skattemyndighet redan enligt gällande bestämmelser har möjlighet och skyldighet att besluta om ändring av PGI när försäkrads taxering ändras eller felaktighet i tidigare PGI-beräk-

ning uppdagas. Någon särskild bestämmelse behövs därför inte i lagen om beräkning av pensionsgrundande inkomst om att lokal skattemyndighet under taxeringsperioden och i anslutning till taxeringsarbetet skall meddela beslut om erforderliga ändringar av PGI. Samordningen av deklarationsgranskningen med PGI-beräkningen får dock till följd att PGI skall räknas om utan hinder av någon beloppsgräns när taxeringsnämnd beslutar om ändring i försäkrads taxering.

Underrättelser om lokal skattemyndighets beslut om beräkning av PGI som f.n. skall sändas i rekommenderat brev, bör i fortsättningen kunna sändas i vanligt brev. Därmed kan underrättelseförfarandet på taxerings- och PGI-områdena samordnas.

Akkumulerad inkomst

I den nya organisationen prövas ärenden om ackumulerad inkomst av taxeringsnämnderna. Skattskyldig skall sålunda göra framställning om särskild skatteberäkning hos taxeringsnämnden. Yrkandet bör såvitt möjligt göras i deklARATIONEN. Inget hindrar dock att skattskyldig gör särskild framställning. Denna måste dock vara inkommen i sådan tid att taxeringsnämnden hinner meddela beslut före taxeringsperiodens utgång. I annat fall bör framställningen göras hos skatterätten. Sådan ansökan får göras till utgången av året efter taxeringsåret. Har den skattskyldige inte gjort framställning om särskild skatteberäkning hos taxeringsnämnden och har han inte fått sin debetsedel på slutlig skatt under taxeringsåret, får han hos skatterätten anhålla om särskild skatteberäkning inom två månader från utgången av den månad då han erhöll debetsedel.

Granskningsformer och ambitionsnivå

Granskningsformer

Det nya granskningsförfarandet innebär bl.a. att uppgifterna i deklARATIONER och kontrolluppgifter skall registreras i ett ADB-system. Uppgifterna stäms av maskinellt och resultatet redovisas på taxeringsavin. På denna utskrivs maskinellt — förutom uppgifter för taxeringen — även uppgifter för beräkning av pensionsgrundande inkomst och för påföring av arbetsgivaravgifter. Maskinellt framställs också förslag till taxering liksom till debitering och uträknande av pensionsgrundande inkomst.

LöntagardeklARATIONERNA skall i princip registreras utan föregående beredning eller granskning. Genom taxeringsavi erhåller granskaren upplysning om bl.a. felaktigheter eller orimligheter som har upptäckts vid de maskinella kontrollerna. Granskaren kan således inrikta sin granskningsinsats på att kontrollera de delar av deklARATIONEN, som inte omfattas av datorkontroll eller som enligt taxeringsavi är felaktiga eller bör särskilt granskas. Genom re-

gistreringen av deklarationsuppgifterna kan granskningen i viss omfattning genomföras utan tillgång till föregående års deklaration.

ADB-tester av deklarationsdata kan emellertid inte utföras förrän kontrolluppgifterna har registrerats och stämts av. Denna avstämning beräknas vara klar tidigast omkring den 1 mars. För att vinna tid har tillskapats en rutin som innebär att deklarationsgranskningen kan påbörjas redan när deklARATIONERNA börjar komma in till skattemyndigheten och således oberoende av ADB-stödet. Detta gäller vissa enkla löntagardeklarationer som skall granskas före registreringen.

I det fullt utbyggda systemet beräknas ca två miljoner deklarationer kunna hänföras till gruppen enkla deklarationer. Granskningen av enkla deklarationer kommer i princip endast att bestå av en kontroll av vissa avdrag och särskilda upplysningar. Påträffas vid granskningen utredningsfall eller bedöms deklARATIONEN som "ej enkel" lämnas deklARATIONEN för registrering. Därefter behandlas den på samma sätt som förregistrerade deklarationer.

I propositionen framhålls att det kommer att ta tid att finna de rutiner som på bästa sätt tillvaratar möjligheterna hos det nya ADB-systemet. Detta kommer också löpande att utvecklas och förändras. Under en övergångsperiod kommer därför stora krav att ställas på planering och uppföljning av granskningsarbetet men också på förmåga hos granskarna att anpassa sig till nya arbetsformer. Erfarenheterna får så småningom visa hur granskningsformerna och rutinerna bör byggas upp. I inledningsskedet är det mot bakgrund av det sagda viktigt att man inte binder sig för granskningsformer som inte utan svårigheter kan anpassas till de erfarenheter man vinner efter hand.

Ambitionsnivå

En grundläggande målsättning i den nya taxeringsorganisationen är att förbättra kontrollen av de komplicerade deklARATIONERNA. I propositionen framhålls att gransknings- och kontrollresurserna hos myndigheterna i den nya organisationen inte får låsas vid detaljfrågor så att man därigenom försvagar möjligheterna att komma till rätta med de väsentliga skatteundragandena. Kravet på millimeterrättvisa i det enskilda fallet måste här vika för kravet på en i det stora hela mer rättvis och likformig taxering. Vid granskningen bör man sålunda även kunna underlåta att göra ändringar till den skattskyldiges förmån. Vidare bör ambitionsnivån vid taxeringen tillämpas även vid granskningen av den pensionsgrundande inkomsten. Detta ligger i linje med att kravet på absolut rättvisa i det enskilda fallet måste vika för en mer rättvis taxering i stort.

Det framhålls emellertid i propositionen att en annan grundläggande princip vid granskningen är att man avstår från rättelse endast i sådana fall där detta verkligen bidrar till att granskningsresurser i någon mera väsentlig mån kan frigöras för kontroll av frågor som är av större betydelse för taxeringsre-

sultatet. Man bör därför vid utformningen av granskningsrutinerna göra skillnad mellan å ena sidan fall som kräver särskild utredning och å andra sidan fall där det föreligger ett klart fel som genast kan rättas, t e x felräkning eller misskrivning.

När det gäller att överföra ambitionsnivån i beloppsgränser kan man enligt propositionen vara betydligt generösare i fråga om utredningsfallen än i fråga om de klara felen. Tills vidare bör tillämpas en gräns vid 500 kr. för utredningsfallen. Klara fel bör rättas om felet överstiger 100 kr. Det får ankomma på RSV att inom ramen för sin vägledande verksamhet ge närmare anvisningar om granskningsrutiner och ambitionsnivå. Det är dock viktigt att anvisningarna inte ges en sådan utformning att de utsatta beloppen uppfattas som generella frigränser.

TN-revision m m

I RS-projektets utredningsarbete har man räknat med olika former av revision under taxeringsnämndernas arbete. Man skiljer sålunda mellan förhandsutvalda TN-revisioner, planerade TN-revisioner, spontana TN-revisioner, kontrolluppgiftsrevisioner och TN-revisioner hos stora företag. Objekten för de förhandsutvalda TN-revisionerna väljs ut på ett förberedande stadium i samband med planeringen av revisionsarbetet för kommande taxeringsperiod. Detta urval görs av erfarna revisorer. De planerade TN-revisionerna ingår bl a i riksomfattande och regionala kontrollaktioner som initieras av RSV resp länsstyrelserna. Objekten för de spontana TN-revisionerna väljs ut vid själva deklarationsgranskningen. Urvalet för dessa revisioner blir sålunda avhängigt av deklarationsgranskarens bedömning av den skattskyldiges förhållanden. Kontrolluppgiftsrevisionerna inriktas särskilt på att kontrollera att arbetsgivare fullgör sin uppgiftsskyldighet på rätt sätt medan TN-revisionerna hos stora företag gäller de ca 5 000 största företagen och har en med hänsyn därtill speciell uppläggnings och utformning.

I propositionen understryker budgetministern att de ökade granskningsresurserna bör utnyttjas för en vidgad kontroll i form av revisioner i anslutning till att deklARATIONERNA granskas vid den årliga taxeringen. Revisionerna bör utföras av tjänstemän hos länsstyrelserna och de lokala skattemyndigheterna som skall biträda taxeringsnämnderna vid den årliga taxeringen. Genom att deklarationsgranskningen på detta sätt kombineras med revisioner blir det möjligt att särskilt i fråga om företagardeklARATIONERNA ge taxeringsnämnderna ett sådant underlag att taxeringsbesluten kan meddelas med större tillförlitlighet än hittills.

Revisionsverksamheten måste självfallet särskilt i ett inledningsskede avvägas både till antal, bredd och djup med hänsyn till personalsituationen och utvecklas i takt med den kunnskap och erfarenhet som tjänstemännen får. Det torde härvid vara till fördel att TN-revisionerna blir av varierande om-

fattning. Förhållandet bör så långt möjligt utnyttjas för att fördela revisionsuppdragen mellan tjänstemännen på sätt som bäst svarar mot vars och ens kompetens. En sådan fördelning underlättas av att tjänstemännen kommer att arbeta i grupper.

Det bör också hållas i minnet att TN-revisionerna är ett komplement till deklarationsgranskningen och inriktas på kontroll av de skattskyldigas redovisning för det senaste inkomståret. Kontroll som behöver fördjupas och kanske måste avse ett eller flera tidigare år skall även i fortsättningen utföras av tjänstemän vid länsstyrelsernas revisionsenheter.

I taxeringsorganisationen införs en ny form för kontakter mellan deklaramentaren och deklarationsgranskaren, s k taxeringsbesök. Denna nya form för kontroll berörs ingående i propositionen. Det sägs att det för ett effektivt och samtidigt i förhållande till den skattskyldige smidigt taxeringsarbete förutsätts att deklarationsgranskningen kombineras med en personlig kontakt mellan den skattskyldige och taxeringsnämnden eller den tjänsteman som biträder nämnden med granskningen. En sådan kontakt behöver emellertid inte alltid ske genom ett formbundet revisionsförfarande. Den utvidgade kontrollverksamheten bör utnyttjas även för mer informell kontakt mellan skattemyndigheterna och rörelseidkarna och vice versa. När oklarheter föreligger i deklarationen och dessa inte kan klaras upp vid ett telefonsamtal eller genom svar på en skriftlig förfrågan framstår det som naturligt att parterna i första hand avtalar om ett sammanträffande. När skäl talar för det bör sammanträffandet ske genom att deklarationsgranskaren eller nämndens ordförande besöker den skattskyldige.

Ett sammanträffande på detta sätt efter överenskommelse mellan skattskyldig och deklarationsgranskare eller nämndordförande bör äga rum när deklarationsgranskningen ger vid handen att det finns frågor i deklarationen som bäst reds ut i samband med ett besök hos den skattskyldige.

Vid ett avtalat besök får den skattskyldige tillfälle att lämna upplysningar och förete handlingar som han i och för sig är skyldig att tillhandahålla efter anmaning enligt 31 § 2 mom. TL. Den skattskyldige bör dock vara oförhindrad att också förete andra räkenskapshandlingar och anteckningar med vilka han vill visa hur han på ifrågasatta punkter har beräknat sina intäkter och kostnader. De frågor som aktualiseras vid granskningen av deklarationen och på detta sätt kan klaras upp kan exempelvis gälla nedskrivningen av kundfordringar, värderingen av pågående arbeten, avskrivningsunderlaget för maskiner, inventarier, byggnader och markanläggningar. Syn eller besiktning kan vidare behöva göras för att bedöma ett yrkande om avdrag för reparationskostnad beträffande en hyresfastighet eller anskaffningskostnad för en rörelsetillgång.

Att skattskyldig och deklarationsgranskare eller nämndordförande tillsammans söker skapa klarhet i uppkomna frågor vid ett överenskommet

sammanträffande är värdefulla också från andra mer allmänna synpunkter framhålls i propositionen. Vid ett besök får den skattskyldige väsentligt bättre möjligheter att visa hur hans deklaration i ifrågasatta avseenden kan förklaras. Besöket kan av deklarationsgranskaren också på samma sätt som vid revision utnyttjas för att ge praktiska råd om räkenskapernas uppläggning eller vad den skattskyldige i andra avseenden har att iaktta för att han i fortsättningen skall kunna fullgöra sin deklarationskyldighet på rätt sätt.

Möjligheten att göra taxeringsbesök skrivs in i 31 § 2 mom. TL. Där anges att nämndens ordförande eller deklarationsgranskaren — när uppgift i deklarationen inte kan godtas utan ytterligare kontroll och denna bedöms kunna erhållas genom en lätt vidtagen avstämning mot den skattskyldiges räkenskaper, anteckningar eller andra handlingar — får överenskomma med den skattskyldige, att han skall förete de handlingar med vilka han vill styrka uppgiften. I bestämmelsen anges vidare att ordföranden och deklarationsgranskaren får ta del av handlingarna vid besök hos den skattskyldige om parterna är överens om det och att besiktning får ske av fastighet, inventarier eller andra tillgångar.

I fråga om TN-revision gäller i fortsättningen att den skall dokumenteras i en promemoria över vilken den skattskyldige skall få tillfälle att yttra sig. Den skattskyldige skall vidare underrättas om när promemorian föredras i nämnden. En sådan ordning behöver dock inte tillämpas beträffande den bedömning som görs vid ett i samförstånd överenskommet besök hos den skattskyldige. Kontrollen vid ett sådant besök sker i personlig kontakt med den skattskyldige och denne blir direkt informerad om granskarens uppfattning i den eller de frågor i deklarationen som besöket gäller och kommer att redovisas för taxeringsnämnden.

I propositionen framhålls särskilt att taxeringsbesöken inte kommer att göra spontana revisioner obehövlige. Att nu bedöma närmare hur användningen av taxeringsbesök kommer att utvecklas i förhållande till de spontana revisionerna är dock inte möjligt.

Beslut om revision

Revisionsverksamheten kommer i den nya organisationen att fördelas på å ena sidan TN-revisioner som utförs av personal hos länsstyrelserna och de lokala skattemyndigheterna i samband med deklarationsgranskningen och å den andra djupgående revisioner som planeras och utförs av länsstyrelsernas revisionsenheter. Revisionsenhetens personal beräknas också vid behov biträda de andra enheternas personal i dess revisionsarbete. Det är chefen för den regionala skatteförvaltningen, dvs skattechefen och under honom cheferna för taxerings- och revisionsenheterna, som leder granskning- och kontrollverksamheten i länet. I denna uppgift ingår att tillse att

granskningen av svårkontrollerade deklamationer hålls samman och företas av kvalificerad personal. Skattechefen förutsätts vidare ha stor frihet att fördela deklarationsmaterialet. Detta blir i sin tur avgörande för hur revisionerna fördelas mellan personalen hos länsstyrelsen och de lokala skattemyndigheterna i länet.

För att underlätta samordningen har bestämmelserna om behörighet att meddela beslut om revision och förordna tjänsteman att verkställa revision utformats restriktivt. Ett annat skäl härtill är att taxeringsrevision är en kontrollåtgärd av ingripande natur som bör användas bara efter beslut av kvalificerad befattningshavare.

Beslutanderätten beträffande taxeringsrevision tillkommer liksom tidigare skattechefen med rätt för denna att delegera denna befogenhet till chef för taxeringsenheten och revisionsenheten. Med tanke på den ökade omfattning av revisionsverksamheten får skattechefen lämna uppdrag att meddela beslut även till annan kvalificerad tjänsteman vid skatteavdelningen. Skattechefen får också uppdrag åt chef för lokal skattemyndighet eller annan högt kvalificerad tjänsteman hos myndigheten att besluta om taxeringsrevision i anslutning till taxeringsarbetet. De uppdrag att besluta om taxeringsrevision som ges till chef för revisionsenhet och taxeringsenhet anses medföra också behörighet att besluta om säkringsåtgärd enligt bevissäkringslagen (1975:1027) för skatte- och avgiftsprocessen. Uppdrag att meddela beslut om taxeringsrevision, som ges till annan tjänsteman än de nyss nämnda, medför dock inte i och för sig sådan behörighet. Härför bör krävas att skattechefen utfärdar särskilt förordnande för tjänstemannen att vara granskningsledare enligt bevissäkringslagen.

Redovisning av revision

TN-revisionerna kommer formellt att utgöra taxeringsrevision i TL:s mening. I propositionen anförs att revisionerna bör redovisas på ett från olika synpunkter tillfredsställande sätt. Några direkta föreskrifter anges dock inte. Det sägs emellertid att varje revision skall skriftligt redovisas på det sätt och i den omfattning som krävs för att taxeringsmyndigheterna och den skattskyldige skall få en klar uppfattning om vad revisionen avsett och vilka bedömningar som den enligt granskarens mening gett anledning till.

Beträffande frågan om revisionspromemorian i förekommande fall bör utmytna i ett förslag till taxeringsändring eller inte uttalas i propositionen att det är naturligt och praktiskt att revisorn, när det är möjligt och lämpligt, lägger fram ett konkret förslag till taxeringsåtgärd. När förslag läggs fram i revisionspromemoria måste dock klart anges att förslaget helt representerar ett ställningstagande från granskningsmannens sida och inte är något uttryck för taxeringsnämndens uppfattning.

Revisionspromemoriorna kommer i allmänhet att föredras för taxerings-

nämnden av den tjänsteman som har utfört TN-revisionen. TN-revision skall dock kunna företas av för ändamålet särskilt förordnade granskare. Även promemoria angående sådan revision skall enligt utredningens förslag föredras i taxeringsnämnd av tjänsteman som biträder nämnden med deklara-tionsgranskning. Den skattskyldige bör beredas tillfälle att närvara vid föredragningen av promemorian.

Integrerad revisionsverksamhet

TN-revisionerna avses när så är lämpligt utföras som integrerade revisioner. Detta innebär att revisioner för inkomst- och förmögenhetstaxeringen kombineras med en kontroll av redovisningen av mervärdeskatt, skatteavdrag, arbetsgivaravgifter m m.

I propositionen sägs att det inte är möjligt att nu närmare ange i vilken utsträckning TN-revisionerna kan verkställas som integrerade. Ytterst blir detta beroende av hur granskningsresurserna fördelas på de olika slagen av TN-revisioner. Det kan vara lämpligt, sägs det i propositionen, att de TN-revisioner som utförs i direkt anslutning till deklara-tionsgranskningen och initieras av denna inte tyngs med en kontroll av andra skatter och avgifter. De integrerade revisionerna avses i varje fall tills vidare ingå i de egentliga taxeringsrevisionerna och TN-revisioner för vilka närmare anvisningar meddelas av RSV och länsstyrelsernas revisionsenheter.

Förutsättning för att integrerade revisioner skall kunna utföras på ett smidigt och rationellt sätt är bl a att kontrollförfarandet enligt de olika skatte- och avgiftsförfattningarna i allt väsentligt följer samma regler. I detta syfte har kontrollreglerna justerats för att få bättre överensstämmelse. En mera fullständig översyn avses ske i annat sammanhang.

Service och information

Ett viktigt inslag i den nya organisationen är ett ökat inslag av service och information från myndigheternas sida. I propositionen framhålls att det borde finnas utrymme för en ökad serviceverksamhet hos skattemyndigheterna under den tid då taxeringsarbetet ligger nere särskilt under perioden december—februari. Budgetministern ser positivt på att myndigheterna under denna tid ordnar med deklara-tionsrådgivning i mer organiserade former än f n. Rådgivningen bör dock inte gå ut på att tjänstemännen upprättar självdeklara-tioner åt de skattskyldiga utan inskränka sig till upplysningar i konkreta frågor av enklare art. En sådan ordning bör kunna bidra till ett öppnare samarbete mellan myndigheterna och de skattskyldiga.

Budgetministern uttalar också att en förtryckning av uppgifter om fastighetsinnehav kommer på deklara-tionsblanketterna. Det ankommer på RS-

projektet att i det fortsatta utredningsarbetet överväga om förtryckning av ytterligare uppgifter kan ske.

Portofria adresserade svarskuvert kommer att bifogas vid begäran om upplysningar m m i samband med granskningsarbetet.

Ikraftträdande

De nya bestämmelserna i TL m fl författningar om den nya organisationen träder i huvudsak i kraft den 1 januari 1979. Äldre bestämmelser tillämpas fortfarande på vissa förhållanden som ligger i tiden före ikraftträdandet.

Taxeringsperioden förlängs i enlighet med riksdagens tidigare principbeslut till den 30 november under taxeringsåret. Taxeringsperioden under 1979 och 1980 avslutas dock vid utgången av oktober månad.

Taxeringsnämnderna skall enligt den nya organisationen biträdas av tjänstemän hos länsstyrelserna och de lokala skattemyndigheterna. De bestämmelser i TL som reglerar kronoombudens och taxeringsinspektörernas medverkan i taxeringsnämnderna har därför slopats. Man måste emellertid räkna med att taxeringsnämnderna ännu ett antal år i någon utsträckning måste förstärkas med personer som är villiga att åta sig uppdrag som kronoombud. Till dess att alla nämnder har fått biträde av tjänstemän kan det också finnas behov av att kunna anlita särskilt skrivbiträde. Under de närmaste åren kommer det vidare liksom hittills att i de särskilda nämnderna behövas biträde av särskilt förordnade taxeringskonsulenter. Med hänsyn härtill bör det t v finnas möjlighet för länsstyrelsen att förordna kronoombud och taxeringskonsulenter att biträda taxeringsnämnd och för ordförande att anlita skrivbiträde. I sådana fall gäller nuvarande bestämmelser angående dessa uppdragstagare.

Tidpunkten för överförandet av besluten om skattetillägg från de lokala skattemyndigheterna har inte bestämts i propositionen. Denna fråga kommer att tas upp i propositionen senare i år.