SKATTENYTT

Officiellt organ för Taxeringsnämndsordförandenas Riksförbund

Nr 6–7 1967 **Årgång 17**

DISTRIBUTÖR AV
MEDDELANDEN FRÅN RIKSSKATTENÄMNDEN

Skatteförvaltningen reformeras ånyo

Några huvudpunkter i landskontorsutredningens förslag (SOU 1967:22)

Av regeringsrådet Sten Walberg

Varför en reform?

Få statliga institutioner har varit föremål för så många genomgripande omorganisationer och utbyggnader under senare år som landskontoren. Ofta har en ny reform varit på väg innan tidigare beslutade hunnit genomföras.

Det började 1943, då landskamrerarna övertog ordförandeklubban i prövningsnämnderna och taxeringsintendenterna blev målsmän för den fiskala verksamheten. Ett par år senare kom källskattereformen. De närmaste tio åren skedde inga större ändringar, men tillkomsten av riksskattenämnden år 1951 hade sina återverkningar, likaså indelningen av länsstyrelsen i sektioner år 1952.

Vid 1955 och 1956 års riksdagar beslöts så den genomgripande reform av taxeringsväsendet och taxeringsförfarandet, som gav oss 1956 års taxeringsförordning och taxeringsassistenterna samt omvandlade prövningsnämnderna till domstolsliknande organ. Den nya förordningen trädde i kraft den 1 januari 1958, och prövningsnämnderna anpassade sig snabbt till de ökade kraven. Däremot gick det trögare med den förstärkning av taxeringskontrollen som samtidigt avsågs: taxeringsassistentorganisationen är ännu i dag inte fullt utbyggd.

Den allmänna varuskatten — genomförd per den 1 januari 1960 efter ett riksdagsbeslut föga mer än tre veckor dessförinnan — betydde nya påfrestningar men också en ny utvidgning av personalkadrerna.

Vid 1961 års riksdag försökte man på

Open access från www.skattenytt.se, 2026-11-26 22:03:13

nytt ta ett krafttag för att stärka taxeringskontrollen. Antalet tjänster ökade betydligt, men resultatet har, om man ser till antalet taxeringsrevisioner, blivit klent. Man hoppades på en fördubbling av antalet revisioner, vilket skulle betyda att varje rörelseidkare skulle granskas i genomsnitt ungefär vart femtonde år. I själva verket har inte antalet revisioner ökat nämnvärt men väl de belopp man fått fram. Granskningsintensiteten, en gång vart trettionde år, innebär att stora grupper av näringsidkare icke blir granskade någon gång under hela sin verksamma tid. Som en jämförelse kan nämnas att kontrollstyrelsen har resurser för att årligen eller vartannat år göra motsvarande granskning av dem som är skattskyldiga till särskilda varuskatter, s. k. punktskatter.

Under hela 1960-talet har en planerad övergång till databehandling vid folkbokföring, debitering och uppbörd kastat sin skugga framför sig. Den genomföres den 1 januari 1968 och innebär åtskilliga organisatoriska problem både för länsstyrelser och lokala skattemyndigheter. Centralt har man organiserat centrala folkbokförings- och uppbördsnämnden (CFU).

Nu framlägger *landskontorsutredningen* förslag om att bryta ut skatteförvaltningen från länsstyrelsen. Även i övrigt föreslås en genomgripande omorganisation; den omfattar både den centrala och den regionala skatteförvaltningen, och den har återverkningar på de lokala skattemyndigheterna. En ny taxeringsförordning föreslås; de nödvändigaste följdändringarna på andra författningsområden omfattar enbart de ett 40-tal trycksidor.

Upprinnelsen till landskontorsutredningen är emellertid en annan än för tidigare organisationsförslag på skatteområdet. Förut har utredningarna haft sin grund i erfarenheter om brister, framför allt beträffande effektiviteten i skattekontrollen och rättsskyddet för de skattskyldiga. Denna gång har överväganden rörande länsförvaltningen i övrigt från början legat till grund. Därmed förhåller det sig på följande sätt.

Ända fram till 1930-talet var den statliga länsförvaltningen i allt väsentligt koncentrerad till länsstyrelsen. Mångsidigheten i uppgifter och dessas fördelning på landskansli och landskontor gav länsstyrelsen bredd och balans. Häri skedde så småningom en ändring, särskilt under och efter andra världskriget. Å ena sidan växte skatteförvaltningen inom landskontoret och blev alltmera självständig i förhållande till den övriga länsstyrelsen. Å andra sidan ökade också uppgifterna inom det område, som av ålder tillkom landskansliet. Men samtidigt med att en del nya uppgifter lades på landskansliet och gav dess arbete en mera utåtriktad karaktär, tillskapades vid sidan av länsstyrelsen nya länsorgan — länsnämnder, expertorgan m. fl. — för speciella förvaltningsuppgifter, oftast under omedelbar ledning av de centrala ämbetsverken i Stockholm. Härigenom vann man specialisering och ökad smidighet. Snart nog blev man emellertid också varse, att detta system hade nackdelar. Splittringen på en mängd olika länsorgan försvårade en enhetlig och samordnad samhällsplanering. Även på andra områden visade sig splittringen medföra olägenheter.

Uppgiften att råda bot på detta missförhållande anförtroddes först 1948 års

Open access från www.skattenytt.se, 2026-11-26 22:03:13

länsstyrelseutredning. Denna föreslog — vid sidan av reformer i länsstyrelsens inre organisation som genomfördes vid 1952 års riksdag — en tämligen långtgående sammanslagning av självständiga länsorgan med länsstyrelsen. Förslagen väckte emellertid motstånd i denna del och ställdes på framtiden. Samma tanke upptogs på nytt i statsrevisorernas berättelse år 1958. Reaktionen var denna gång mera positiv men ledde inte till några beslut i sak. I stället tillsattes år 1961 *länsförvaltningsutredningen* med uppgift att förutsättningslöst granska och framlägga förslag rörande principerna för den statliga länsförvaltningens ordnande i framtiden.

I en skrivelse år 1963 anmälde länsförvaltningsutredningen, att den funnit angeläget att en närmare undersökning gjordes rörande möjligheterna att från länsstyrelsen utskilja sådana större arbetsområden och ärendegrupper, som icke hade det samband med länsförvaltningen i övrigt att för deras del några egentliga samordnings- eller samverkansbehov syntes föreligga. Med hänsyn härtill syntes det, som om skäl kunde föreligga att från landskontoret avskilja taxering, folkbokföring och uppbörd för att av dem bilda fristående verk på det regionala planet.

Detta initiativ ledde till att landskontorsutredningen tillsattes under förra hälften av 1964. Direktiven utgick från länsförvaltningsutredningens skrivelse men fick en vidare syftning. Utredningen skulle omfatta både den centrala och regionala organisationen.

Landskontorsutredningens uppdrag fick sålunda ett större perspektiv än som ursprungligen avsågs. Det är likväl uppenbart att dess arbete utgör ett led i den stora omdaning av länsförvaltningen, som i övrigt anförtrotts länsförvaltningsutredningen och nu också föreslagits av denna (SOU 1967:20 och 21).

Länsförvaltningsutredningens förslag innebär i första hand, att den översiktliga samhällsplanering, som ankommer på statliga regionala myndigheter, skall samlas hos länsstyrelsen. Detta gäller såväl utredning och samordning som beslut. För besluten i större samhällsplaneringsfrågor och andra viktiga frågor skapas en verksstyrelse med landshövdingen som ordförande och tio representanter för länsbefolkningen som övriga ledamöter. För mål om administrativa frihetsberövanden m.m. skall finnas andra medborgarrepresentanter, nämndemän. Förslaget att koncentrera samhällsplaneringen till länsstyrelsen har gjort det möjligt att angripa frågan om att inordna övriga länsorgan i länsstyrelsen från nya utgångspunkter. Det föreslås endast att vissa länsexperter inlemmas i länsstyrelsen; övriga länsorgan skall förbli fristående. Förslagen präglas av en strävan att hos länsstyrelsen sammanföra icke blott ledningen av samhällsplaneringen utan även de andra uppgifter, som av ålder tillkommit landskansliet och som kräver samordning och samverkan på länsplanet.

Landskontorsutredningen har bedrivits i nära samråd med länsförvaltningsutredningen. Samtidigt har länsindelningsutredningen arbetat på att försöka åstadkomma en rationellare länsindelning (SOU 1967:23). En speciell indelningsfråga har redan lett till resultat i form av beslut om sammanslagning av Stockholms stad och län på grundval av

Open access från www.skattenytt.se, 2026-11-26 22:03:13

förslag från storstadsutredningen och en departementspromemoria. Tillsammans utgör de nämnda utredningarna ett samlat komplex, som syftar till en total reform av länsförvaltningen. — I bakgrunden finns vidare länsdemokratiutredningen, som överväger att kommunalisera länsförvaltningen eller delar därav.

Samarbete har ytterligare skett med förvaltningsdomstolskommittén, särskilda sakkunniga som tillsatts av finansministern för att överse prövningsnämndsförfarandet samt CFU.

Av det sagda framgår, att landskontorsutredningen utgör led i ett större sammanhang. Huvudfrågan om utbrytning eller ej har åtminstone till en början fått bedömas mot bakgrund av det organisationsförslag som länsförvaltningsutredningen framlagt i fråga om den övriga länsförvaltningen.

Men landskontorsutredningen har inte inskränkt sig till att dra de organisatoriska konsekvenserna av länsförvaltningsutredningens förslag. Den har i främsta rummet haft skatteväsendets egna behov för ögonen och har därvid försökt bilda sig en uppfattning om den nuvarande organisationen är rationellt uppbyggd och om den tillgodoser skäliga krav på rättsskydd för den enskilde och effektivitet i kontrollen.

Därmed är man tillbaka vid samma frågeställningar som var aktuella vid tidigare utredningar om organisation och förfarande vid beskattningen.

Vad som framkommit vid utredningens undersökningar härvidlag kan sammanfattas så, att verksamheten vid landskontoren i betraktande av tillgängliga resurser står på en hög nivå. Avsevärda brister kvarstår emellertid, brister som väsentligen är att föra tillbaka på otillräckliga resurser och mindre lämplig organisation.

Vad angår rättsskyddet för den enskilde har utredningen, som redan antytts, kunnat konstatera att kraven i denna del de facto kunnat tillgodoses ganska väl vid prövningsnämnderna. Alltjämt är resurserna emellertid otillräckliga för en aktiv processledning, muntliga förhandlingar på nämndens initiativ och alltigenom klargörande beslutsmotiveringar. Anhopningen av mål i slutet av arbetsperioden — maj och juni året efter taxeringsåret — gör det också ofta omöjligt att handlägga alla mål med den omsorg som är önskvärd. För allmänhetens förtroende är det slutligen en belastning, att nämndens ordförande, landskamreraren, är chef för det allmännas representanter, alltså förste taxeringsintendenten och hans medarbetare.

I fråga om rättsskyddet för den enskilde kan det vara värt att notera resultatet av en särskild undersökning som utredningen gjort vid ett antal länsstyrelser om frekvensen av besvär som taxeringsintendenterna anfört till förmån för skattskyldiga. Det visade sig, att i genomsnitt omkring en fjärdedel av intendentsbesvären gick ut på sänkningar av taxeringar. Härtill kommer den betydande men statistiskt svårmätta verksamhet som består i att taxeringssektionerna verkställer utredningar, som leder till att skattskyldigas mer eller mindre ofullständigt motiverade besvär kan helt eller delvis tillstyrkas. Dessa resultat kan ge anledning att revidera den föreställning om taxeringssektionernas ensidigt fiskala inriktning som på många håll är förhärskande.

När det gäller effektiviteten i taxer-

Open access från www.skattenytt.se, 2026-11-26 22:03:13

ingskontrollen är bilden mörkare. Tidigare har antytts, att den år 1961 beslutade, i och för sig avsevärda utbyggnaden av kontrollapparaten till stor del blivit en besvikelse. Situationen belyses också av att antalet akademiker på revisionsdetaljerna enligt personalstaterna, uttryckt i årsarbetskrafter, endast till knappt hälften kunnat utnyttjas för revisionsarbete. Även den s.k. eftergranskningen betecknas av de flesta länsstyrelser som starkt eftersatt. Flertalet taxeringsintendenter, med vilka utredningen haft samtal, har också betygat att situationen på kontrollsidan är bekymmersam. Underdeklarationen kan inte tillnärmelsevis bemästras. Den redan förut dåliga deklarationsmoralen har enligt samstämmiga vittnesbörd försämrats alltmer på senare år. Detta gäller icke blott rörelseidkare utan i lika mån löntagare, särskilt i vad angår extraförtjänster.

Vad sålunda framkommit har utredningen ansett allvarligt. En reform av skatteförvaltningen är enligt utredningens mening nödvändig också och framför allt för dess egen skull. Bristerna, särskilt på kontrollsidan, är så avsevärda, att man kan tala om fara i dröjsmål.

Utbrytning eller ej

Utredningen har ingående analyserat de olika omständigheter som kan inverka på ett ställningstagande till frågan om skatteförvaltningen bör utbrytas till självständiga enheter eller om den bör stanna i länsstyrelsen.

I första hand har gjorts en enkät till länsstyrelserna för att utröna, om det finns behov av sådan samverkan eller kontakt mellan taxering, folkbokföring och uppbörd, å ena, samt länsstyrelsen i övrigt och fristående länsmyndigheter, å andra sidan, att det påkallar gemensam organisationstillhörighet. Svaren blev entydigt nekande och har bekräftats vid överläggningar som utredningen haft med flertalet länsstyrelser, centrala verk och personalorganisationer. Det förekommer således inte annat samverkansbehov än som kan tillgodoses mellan skilda myndigheter. Därav följer, enligt allmänt vedertagna organisatoriska principer, säger utredningen, att en utbrytning bör ske. I den nya länsstyrelse, som föreslås av länsförvaltningsutredningen och som skall bygga på samverkan och inre samband i arbetsuppgifterna, skulle taxerings-, uppbörds- och folkbokföringsverksamheten bli ett främmande element.

I samma riktning talar enligt utredningens mening det förhållandet, att skatteväsendet redan nu intar en särställning inom länsstyrelsen. Detta är sålunda till större delen undandraget landshövdingens inflytande. En motsvarighet härtill föreligger inom landskontoret självt, i det att landskamreraren i princip saknar bestämmanderätt över arbetet på taxeringssektionen.

Huvudvikten i analysen har emellertid lagts på skatteförvaltningens egna förhållanden. Här har var för sig tagits upp till diskussion förhållandet till landshövdingen, förhållandet landskamrerare — förste taxeringsintendent, fördelar för landskontoret resp. länsstyrelsen av att bibehålla det organisatoriska sambandet, frågor rörande folkbokförings- och uppbördsverksamheten, den saxande befordringsgången samt, framför allt, rättssäkerhet och effektivitet i taxeringen. Utrymmet tillåter inte att här ge ett

Open access från www.skattenytt.se, 2026-11-26 22:03:13

mera ingående referat av denna analys. Den utmynnar på alla punkter i att fördelarna av att låta skatteförvaltningen kvarstanna i länsstyrelsen är små men nackdelarna betydande. En lång rad problem som för närvarande föreligger skulle få en naturlig lösning, om skatteförvaltningen lämnar länsstyrelsen.

Vad särskilt angår effektiviteten i taxeringskontrollen och rättsskyddet för den enskilde konstaterar utredningen, att de här förut antydda bristerna åtminstone till en del kan föras tillbaka på nuvarande organisationsformer och tillhörigheten till länsstyrelsen. Det förhållandet att prövningsnämndens ordförande är chef för förste taxeringsintendenten och hans personal är sålunda en direkt följd av att båda ingår i länsstyrelsen.

Men även bristerna i taxeringskontrollen sammanhänger delvis med att organisationen tillhör länsstyrelsen. Mycket beror visserligen på de stora vakanserna. Dessa har — med variationer olika länsstyrelser emellan i omfattning och fördelning — i stort sett träffat landskontorets skilda enheter lika. Men i det uppkomna läget har prioritet måst ges åt tidsbundna uppgifter, som måst lösas, i första hand uppgifterna på prövningsnämndskanslierna och processföringen. Taxeringsrevision och annan taxeringskontroll — som till stor del är initiativbetonad och icke tidsbunden — har blivit lidande på detta. Den smidighet i personaldispositionen, som i och för sig är en fördel av att tillhöra en större organisation, har sålunda ofta gått ut över taxeringskontrollen; revisionsdetaljerna har på många håll direkt eller indirekt fått utgöra en personalreserv för landskontoret i övrigt. Utredningen riktar ingen kritik mot länsstyrelserna för detta. Förhållandet utgör enligt utredningens uppfattning snarast en naturlig följd av gällande organisation. Man kan också uttrycka saken så, att landskontoren till följd av vakanser och andra omständigheter haft en maskerad personalbrist, som hjälpligt kunnat bemästras genom en smidig personalpolitik men till priset av att man icke kunnat uppnå den av statsmakterna avsedda ökningen av taxeringskontrollen.

För att åstadkomma en verklig förbättring och rationellt utnyttja de ökade resurser som under alla förhållanden måste tillföras skatteförvaltningen är det enligt utredningens mening nödvändigt att denna förvaltning skiljes från länsstyrelsen.

Utredningen föreslår därför, att taxerings-, uppbörds och datasektionerna utbrytes och tillsammans bildar självständiga skatteverk. Man uppnår därmed att statsmakterna tvingas att skapa en för dess egna behov avsedd fiskalisk organisation, anpassa personalens storlek till det vid olika tidpunkter föreliggande behovet och taga hänsyn till uppkommande personalsvårigheter. En annan fördel blir, att behovet av central ledning, framför allt inom taxeringskontrollen, kan tillgodoses på annat sätt än nu.

Prövningsnämnderna föreslås ombildade till länsskatterätter. På samma sätt skall den mellankommunala prövningsnämnden bli en mellankommunal skatterätt. Dessa domstolar skall i alla avseenden få samma ställning som andra domstolar. Med detta förslag fullföljes tankegångar som kom till uttryck redan vid 1943 och 1956 års reformer. Den åtskill-

Open access från www.skattenytt.se, 2026-11-26 22:03:13

nad mellan fiskala och dömande uppgifter i taxeringsmål, som påbörjades då landskamreraren blev ordförande i prövningsnämnden och ytterligare markerades då prövningsnämndskanslierna inrättades, blir därigenom fullständig. Även på den dömande sidan behövs en avsevärd ökning av resurserna.

Utredningen har också diskuterat andra alternativ i huvudfrågan: utbrytning av enbart prövningsnämnden och dess kansli, utbrytning av taxerings-, uppbörds- och datasektionerna eller enbart taxeringssektionen samt utbrytning av hela landskontoret (utom en del av kameralsektionen) till en gemensam enhet. Samtliga dessa alternativ har avvisats. Att bryta ut enbart prövningsnämnden och dess kansli skulle innebära vissa fördelar, men åtskilliga nackdelar med den nuvarande organisationsformen skulle kvarstå. Alternativet att bryta ut enbart de fiskala och förvaltande enheterna skulle likaledes innebära en halvmesyr. Den rest av landskontoret som skulle stå kvar i länsstyrelsen skulle där bli ett främmande element och inte heller kunna försvara sin plats såsom en med den övriga länsstyrelsen jämställd enhet. Vad slutligen beträffar möjligheten att skilja ut landskontoret till ett gemensamt verk, skulle detta än mer accentuera de olägenheter från organisations-, rättssäkerhets- och förtroendesynpunkter som den gemensamma organisationstillhörigheten för fiskala och dömande uppgifter nu utgör. Den relativa garanti mot att denna organisationsform länder till verkligt allvarliga olägenheter, som för närvarande trots allt kan sägas ligga i landshövdingens chefskap över landskontoret, skulle falla bort.

Länsskatteverk

De skatteverk, som enligt förslaget skall bildas av taxerings-, uppbörds- och datasektionerna, skall i medelstora landsortslän bestå av en taxeringsavdelning och en uppbörds- och dataavdelning. Taxeringsavdelningen uppdelas i en allmän sektion, en varuskattesektion och en revisionssektion. På motsvarande sätt skall den andra avdelningen bestå av en uppbörds- och en datasektion. Chef för verket blir en skattedirektör, som biträdes av ett särskilt kansli för gemensamma uppgifter; där skall bl.a. också gåvoskatteärenden handläggas.

De viktigaste problemen som mött i fråga om skatteverkens organisation har gällt, hur man skall kunna åstadkomma den nödvändiga effektiviseringen av taxeringskontrollen och hur man skall kunna bemästra de ökade uppgifter med processföringen som följer med att taxeringsmålen redan i andra instans skall handläggas helt domstolsmässigt. För att lösa sistnämnda uppgifter fordras en ökning av den personal som sysslar med processföring och övriga uppgifter på den allmänna sektionen. Att denna personal blir större är emellertid också motiverat av hänsyn till taxeringskontrollen. Man får sålunda ökat utrymme för eftergranskning. Lika angeläget är, att den allmänna sektionen kan bli självförsörjande, så att den inte behöver anlita hjälp av revisionssektionens personal. Utredningen förordar, att personalen på revisionssektionen skall helt ägna sig åt taxeringsrevisioner och därmed jämförlig taxeringskontroll. Enbart denna ändring skulle innebära en avsevärd ökning av kapaciteten för sådan kontroll; den skulle ge en möjlighet för den år 1961 beslutade organisationen att verka

Open access från www.skattenytt.se, 2026-11-26 22:03:13

på sätt som avsetts. Därutöver anser sig emellertid utredningen — efter undersökning av intagning och examination på handelshögskolorna — böra föreslå att antalet regionalt verksamma, akademiskt utbildade revisorer ökas med ett femtiotal i hela landet.

För att ge revisionspersonalen erfarenhet i processföring — nödvändig både för kontrollarbetet och befattningshavarnas befordran — förordar utredningen, att det skall ingå som ett normalt led i revisionspersonalens utbildning att några år ha tjänst på den allmänna sektionen.

Ett annat problem har gällt, hur man skall handlägga de uppgifter beträffande taxeringsorganisationen som nu åvilar länsstyrelsen. Frågan har lösts så, att flertalet av dessa uppgifter, t. ex. indelning i taxeringsdistrikt, bestämmande av arvoden o. dyl., har lagts på skatteverket. Det skall emellertid alltjämt ankomma på länsstyrelsen att, efter förslag av skatteverket, förordna taxeringsnämndsordförande, kronoombud m.fl. Med hänsyn till skatteverkets partställning vid indrivningen — gentemot den skattskyldige gäldenären och konkurrerande enskild borgenär — förordas vidare, att länsstyrelserna åtminstone t.v. förblir målsmän för exekutionsväsendet.

För uppbördsavdelningens vidkommande blir förändringarna inte så stora i jämförelse med nuläget. Uppgiften att döma i uppbördsmål bortfaller emellertid; den anförtros länsskatterätten. Kontrollen av arbetsgivares bokföring skall handhas av revisionssektionen.

Enligt förslaget skall det finnas ett skatteverk i varje län oberoende av länets storlek. Det ligger i sakens natur, att vissa avvikelser från den föreslagna organisationsmodellen kan behöva göras i storstadslänen. Å andra sidan torde, särskilt i ytvidsmässigt stora län, mer eller mindre fullt utrustade filialkontor få inrättas på andra orter än residensorten. En viss filialförvaltning finnes ju redan i de taxeringsassistentgrupper utanför residensorten som ledes av taxeringsrevisorer.

En naturlig följd av omorganisationen blir, att *de lokala skattemyndigheterna* underställes skatteverken. Övergången till databehandling vid uppbörd och folkbokföring innebär, att dessa myndigheters traditionella uppgifter minskar. I stället skall de enligt statsmakternas beslut i större utsträckning arbeta med taxering genom att ge taxeringsnämnderna ledning och service. Utredningen vill fullfölja denna tanke. De lokala skattemyndigheterna skall sålunda enligt utredningens förslag i stor utsträckning representera skatteverken gentemot taxeringsnämnderna och därvid överta en del uppgifter som nu åvilar förste taxeringsintendenten. En annan viktig uppgift blir att ge allmänheten bättre service. I denna verksamhet skall även skatteverken delta, men det huvudsakligaste arbetet därmed kommer att åvila de lokala skattemyndigheterna.

Länsskatterätter

Dessa nya domstolar är i första hand avsedda att efterträda prövningsnämnderna som andra instans i taxeringsmålen, inbegripet mål om allmän varuskatt. Som redan antytts skall länsskatterätterna emellertid också överta en del dömande uppgifter från länsstyrelsen. Detta gäller uppbörds- och folkbokföringsmålen men också mål om viten, hand-

Open access från www.skattenytt.se, 2026-11-26 22:03:13

räckning vid taxeringsrevision m.m. Därigenom kan man även för dessa mål åstadkomma en boskillnad mellan fiskala och dömande uppgifter. Mest genomgripande blir förändringen i fråga om uppbördsmålen; dömande och fiskala uppgifter handlägges ju nu samtidigt på länsstyrelsernas uppbördssektioner. I det nya skatteverket kommer uppbördssektionen att ha enbart fiskala och förvaltande uppgifter, däribland uppgiften att företräda det allmänna i uppbördsmålen vid skatterätten. Det av uppbördsutredningen provisoriskt tillgodosedda önskemålet om ett allmänt ombud i dessa mål får härigenom en slutgiltig lösning. I framtiden kan det bli aktuellt att lägga ytterligare uppgifter på skatterätterna, såsom arvs- och gåvoskattemål samt vissa socialförsäkringsmål.

Ombildningen av prövningsnämnderna till skatterätter medför att större krav än nu kan ställas i fråga om omsorgsfull handläggning, aktiv processledning och välmotiverade beslut. Medan det för närvarande ganska allmänt förekommer att en ordförande i prövningsnämnden årligen handlägger 5.000 mål eller mera, räknar utredningen med att omkring 2.500 mål skall handläggas av varje ordförande.

Skatterätterna skall enligt förslaget i administrativt hänseende lyda under kammarrätten. För att inte bli alltför känsliga för personalstörningar bör varje skatterätt helst ha två domare och en med ordförandeuppgifter delvis sysselsatt kanslichef. Detta motsvarar en arbetsvolym av 5.000—6.000 mål årligen. Härav följer, att en del av de nuvarande länen kan bli för små som domkretsar. Kommer sådana län att kvarstå i framtiden, får man enligt utredningen överväga att i vissa fall låta två län bli gemensam domkrets för en länsskatterätt.

Lekmännen i prövningsnämnderna är nu dels ordinarie, dels suppleanter. Förslag på ledamöter och suppleanter inhämtas från landstingets förvaltningsutskott och bearbetas av länsstyrelsen, varefter Kungl. Maj:t förordnar ledamöterna och suppleanterna. Utredningen föreslår, att man övergår till samma system som vid de allmänna domstolarna, d.v.s. att samtliga skall bli ordinarie och benämnas nämndemän samt att de skall väljas av landstinget (stadsfullmäktige i landstingsfri stad). Blir domkretsen vidsträckt, skall sammanträden regelmässigt hållas även på annan ort än kansliorten och med nämndemän hämtade från närliggande delar av domkretsen.

En annan nyhet, som också har anknytning till vad som tillämpas vid de allmänna domstolarna, är att tingstjänstgöring skall anordnas vid skatterätterna. Därmed får unga jurister möjlighet att skaffa sig praktisk utbildning i beskattningsrätt och förvaltningsjuridik. Tingsutbildningen skall enligt förslaget ske efter två olika linjer. Den ena innebär, att vanlig tingsutbildning vid allmän underrätt skall kunna till en del — under ett år — fullgöras vid skatterätt. Bortsett från att tiden är längre överensstämmer detta med nu gällande ordning att en del av tingsutbildningen skall kunna fullgöras hos åklagare, kronofogde eller advokat. Tingsutbildning vid skatterätt enligt denna linje skall ge samma kompetens som nuvarande tingsutbildning och torde speciellt lämpa sig för blivande domare vid allmänna domstolar, åklagare och advokater med

Open access från www.skattenytt.se, 2026-11-26 22:03:13

allmänpraktik, som vill skaffa sig bättre kunskaper i beskattningsrätt. Den andra linjen innebär en ren skatterättsutbildning Av de två och ett halvt år den omfattar skall ett och ett halvt år à två år fullgöras vid skatterätt och ett halvt år à ett år på skatteverk. Denna linje är avsedd för blivande skatte- och förvaltningsjurister men också t.ex. för blivande advokater. Två tingsnotarier beräknas tjänstgöra samtidigt vid en medelstor skatterätt.

I detta sammanhang kan nämnas, att utredningen förordar växeltjänstgöring mellan skatteverk och skatterätt, dock endast upp till assessorsgraden. Därefter skall juristen välja, om han vill avancera på den fiskala eller den dömande sidan. Går han den sistnämnda banan, kan det också ifrågakomma växeltjänstgöring mellan skatterätter och kammarrätt. Förslaget innebär sålunda bl.a. att det nu vanliga befordringssteget från förste taxeringsintendent till landskamrerare inte längre skall förekomma. Posterna som chefer för skatteverken skall vara slutposter och givetvis avlönas därefter.

Utredningen har i princip ansett det ligga utanför dess uppdrag att överse deklarations- och taxeringsförfarandet samt taxeringsprocessen, detta så mycket mera som förut nämnda sakkunniga inom finansdepartementet haft i uppdrag att behandla processen i andra instans.

På ett par punkter, som har samband med organisationsfrågorna, föreslår emellertid landskontorsutredningen ändringar.

En sådan punkt gäller fördelningen av mål mellan länsskatterätterna och den mellankommunala skatterätten. Utredningen föreslår, att koncerner med bolag i olika län skall höra till den mellankommunala skatterätten, även om icke något av de i koncernen ingående företagen är mellankommunalt enligt nuvarande regler.

En annan av utredningen behandlad fråga är avgränsningen av enmansmålen, alltså de mål, som skatterättens ordförande skall få avgöra utan nämnd. Utredningen föreslår, att ansökningar om dödsbobefrielser, beräkning av ackumulerad inkomst med flera ärenden, som nu måste behandlas i prövningsnämnden, framdeles skall få handläggas av ordföranden ensam. De nytillkomna uppbörds- och vitesmålen m.fl. skall i regel också få avgöras utan nämnd — så sker ju nu i länsstyrelsen. Undantag föreslås dock i fråga om mål om arbetsgivares ansvar för arbetstagares skatt. Här anses nämndens deltagande vara så betydelsefullt, att det bör vara obligatoriskt.

Den viktigaste ändringen avser emellertid tidsgränserna för arbetet. Som bekant gäller för prövningsnämnden, att arbetet med ett års taxering skall vara avslutat den 30 juni nästa år. Denna tidsgräns förorsakar, som tidigare antytts, en anhopning av mål, ofta svårbedömda, mot slutet av arbetsperioden. Dessa mål kan inte alltid behandlas med önskvärd omsorg. Situationen förvärras, sett från prövningsnämndens synpunkt, av att taxeringsintendenten inte har någon formell förpliktelse att precisera sin talan inom den för honom stadgade besvärstiden, som går ut den 30 april samma år, låt vara att möjligheten att precisera talan senare i enlighet med vad som uttalas i TF:s förarbeten utnyttjas sparsamt. Intendenten är inte heller skyldig att yttra sig över skattskyldigs besvär i god tid före den 30 juni. En likartad situation kan uppkomma, om intendenten väcker talan om eftertaxering omedelbart före femårsfristens ut-

Open access från www.skattenytt.se, 2026-11-26 22:03:13

gång; prövningsnämnden kan då få alltför kort tid på sig.

Utredningen har övervägt, om man överhuvud bör ha någon bestämd tidsgräns för de nya skatterätterna, när det gäller slutbehandlingen av de vanliga taxeringsmålen. Den har emellertid, främst med tanke på de skattskyldigas intresse att få taxeringarna någorlunda snabbt avgjorda i åtminstone en domstolsinstans, stannat för att förorda, att man i princip behåller den 30 juni som gräns. En konsekvens härav har utredningen ansett vara, att man, likaledes i princip, stadgar en formlig skyldighet för skatteverket, både som klagande och förklarande, att precisera sin talan senast den 30 april. Möjlighet till undantag måste emellertid finnas beträffande särskilt svårbedömda mål, mål i vilka taxeringsrevision försenats eller utredningen eljest måste kompletteras, mål som förhalats av den skattskyldige o.s.v. Sådana mål skall få uppskjutas till den 31 oktober, och i så fall skall skatterätten också få medge skatteverket uppskov med att precisera sin talan, dock längst till den 30 juni. I anslutning härtill föreslås att talan om eftertaxering — vid äventyr av talans förlust — skall väckas före utgången av oktober månad femte året efter taxeringsåret.

Slutligen kan nämnas att utredningen föreslagit en kodifiering av de förfaranderegler, som brukar iakttas i mål om utdömande av viten. De föreslagna reglerna innebär bl.a. att skatteverket och skatterätten skall svara för att i vitesmålet framtages allt som finnes i tillgängliga handlingar av betydelse för målets avgörande men att därutöver utredning, genom polismyndighet eller annorledes, icke skall behöva företas, med mindre handlingarnas innehåll ger särskild anledning därtill. Vidare föreslås, att kommunikationsskyldigheten i dylika mål lagfästes samt att möjlighet till självrättelse införs, om det i efterhand skulle framkomma omständigheter som visar att beslut om utdömande blivit uppenbart felaktigt. Slutligen har i förslaget taxeringsförordningens vitesregler gjorts tillämpliga även i fråga om viten rörande allmän varuskatt och uppbördsviten.

Den centrala skatteförvaltningen

I enlighet med direktiven har utredningen upptagit den centrala skatteförvaltningen till behandling. De förslag som framlägges härom är även de genomgripande.

En ledande tanke vid utredningens överväganden har varit, att man skall försöka tillvarata de fördelar från rationaliserings- och effektivitetssynpunkter som en central ledning av skattekontrollen innebär utan att likväl beskära de regionala skatteverkens självständighet i ställningstagandet till de särskilda målen. En annan huvudlinje har varit att även i den centrala förvaltningen göra åtskillnad mellan fiskala och förvaltande uppgifter, å ena, samt dömande uppgifter, å andra sidan. Härvid har samtliga nu verksamma centrala organ på skatteområdet kommit in i bilden, däribland även kontrollstyrelsen som administrerar punktskatterna.

Dessa tankegångar har resulterat i att utredningen ånyo framför det i tidigare sammanhang diskuterade förslaget om en *riksskattestyrelse*. Men till skillnad från de äldre förslagen skall den nu förordade riksskattestyrelsen enbart ha fiskala och förvaltande uppgifter. I gengäld skall den med denna begränsning täcka ett så brett fält som möjligt. Den nya riksskattestyrel-

Open access från www.skattenytt.se, 2026-11-26 22:03:13

sen skall sålunda överta de fiskala och förvaltande uppgifter som nu ankommer riksskattenämnden och dess kansli samt motsvarande uppgifter från CFU och kupongskattekontoret. Även allmänna ombudet hos mellankommunala prövningsnämnden och hans medarbetare skall ingå i styrelsen; denna skall alltså i förhållande till den mellankommunala skatterätten utöva samma funktioner som skatteverken i förhållande till länsskatterätterna. Slutligen föreslås, att kontrollstyrelsen skall förenas med riksskattestyrelsen; dess lokalförvaltningar — i Stockholm, Göteborg, Malmö och Sundsvall — skall tillföras skatteverken i de län dessa städer tillhör men i huvudsak disponeras av riksskattestyrelsen. Med denna förändring vinner man, att praktiskt taget all skattekontroll kan komma under gemensam ledning och även i övrigt samordnas.

Den nya riksskattestyrelsen skall bestå av en taxeringsavdelning, en avdelning för särskilda varuskatter, en kontrollavdelning samt en folkbokförings- och uppbördsavdelning. Taxeringsavdelningen har i sin tur en kanslibyrå — med allmän sektion, kameralsektion och kupongskattesektion — en varuskattebyrå och mellankommunal byrå. Kontrollavdelningen föreslås i jämförelse med riksskattenämndens kontrollbyrå, bli förstärkt med ett tiotal kvalificerade revisorer. Tanken är att det nya verket i långt högre grad än nu är fallet skall leda och samordna skattekontrollen samt själv kunna utföra taxeringsrevisioner av särskilt kvalificerad beskaffenhet.

Av de nyss redovisade tankegångarna följer också, att *riksskattenämnden* skall bestå som en fristående myndighet för de i vidsträckt mening dömande uppgifter som nu åvilar nämnden, alltså förhandsbesked, bindande förklaringar, anvisningar rörande tolkningen av skatte- och taxeringsförfattningarna m.m. Enligt förslaget skall nämnden överta motsvarande uppgifter från CFU; dess ledamöter bildar en tredje avdelning inom riksskattenämnden. Dennas kompetensområde skall i övrigt utvidgas på så sätt, att nämnden från kontrollstyrelsen övertar uppgiften att meddela förhandsbesked rörande punktskatter.

De årliga länsanvisningarna för taxeringen fastställes f. n. av prövningsnämnderna efter förhandsgranskning hos riksskattenämnden. Det synes knappast lämpligt att domstolar av den typ skatterätterna kommer att utgöra skall fastställa generella anvisningar och därigenom binda sina framtida avgöranden i de särskilda målen. Utredningen föreslår i stället, att länsskatteverken skall upprätta förslag till sådana anvisningar, att förslagen därefter skall bearbetas i riksskattestyrelsen samt att anvisningar på grundval av dessa förslag skall fastställas av riksskattenämnden.

Utredningen förordar även, för att erhålla en lämpligt avvägd kansliorganisation, att riksskattenämnden och den mellankommunala skatterätten skall ha gemensamt kansli.

Trots tillkomsten av det nya ämbetsverket, riksskattestyrelsen, blir enligt förslaget antalet centrala organ på skatteområdet mindre än nu. Riksskattenämnden, CFU, kontrollstyrelsen, mellankommunala prövningsnämnden och kupongskattekontoret avlöses av riksskattenämnden i dess nya gestalt, riksskattestyrelsen och den mellankommunala skatterätten. Sjömansskattenämnden och sjömansskattekontoret beröres ej av reformen. Likaså

Open access från www.skattenytt.se, 2026-11-26 22:03:13

skall kupongskattenämnden såsom sådan kvarstå i avbidan på en översyn av kupongskatteförordningen.

Lagfrågor

Som tidigare antytts nödvändiggör den föreslagna omorganisationen ett omfattande lagstiftningsarbete. I taxeringsförordningen skulle mer än halva antalet paragrafer behöva ändras. Utredningen beslöt därför att utarbeta förslag till en helt ny taxeringsförordning. Ett ytterligare skäl härför var, att det inte syntes lämpligt att uppta bestämmelserna om de nya skatterätterna i taxeringsförordningen. Dessa domstolar skall ju handlägga även annat än taxeringsmål. I samråd med förut nämnda sakkunniga inom finansdepartementet beslöts därför, att bestämmelserna om skatterätterna skulle upptas i en särskild lag om skatterätt, upprättad efter samma mönster som de av förvaltningsdomstolskommittén utarbetade förslagen till lagar om regeringsrätten och kammarrätten (rna). Förslaget till lag om skatterätt har utarbetats av nämnda sakkunniga i deras betänkande (SOU 1967:24) men bygger i sina organisatoriska delar på landskontorsutredningens förslag.

Landskontorsutredningen har ytterligare gjort förslag till följdändringar i förordningen om allmän varuskatt, uppbördsförordningen och förordningen om förfarandet vid viss konsumtionsbeskattning. Därtill kommer förslag till två korta förordningar om beskattningsmyndighet vid gåvoskatt resp. vid konsumtionsbeskattning. Utredningen har också angivit de paragrafer som behöver ändras i gällande folkbokföringsförordning — en ny sådan förordning har antagits vid årets riksdag. I övrigt har utredningen tänkt sig, att man skall kunna åstadkomma de erforderliga terminologiska ändringarna genom övergångsbestämmelserna till den föreslagna nya taxeringsförordningen — praktiskt taget samtliga skatte- och taxeringsförfattningar hade eljest måst ändras. En ny taxeringskungörelse får utarbetas, men detta kanske först sedan utredningens arbete, såsom förutsatts i direktiven, fullföljts genom detaljerat organisationsarbete av statskontoret.

Förslaget är avsett att träda i kraft den 1 januari 1971. Den nya riksskattestyrelsen bör då organiseras ett halvår tidigare.

Kostnadsberäkningar m. m.

Utredningen har försökt beräkna kostnaderna för reformen. Eftersom organisationen inte utformats i detalj, måste dessa beräkningar bli ungefärliga. De väsentligaste kostnadsökningarna föranledes, både regionalt och på riksplanet, av att man förstärker den personal som sysslar med dömande uppgifter och med taxeringskontroll. Utredningen gör i detta sammanhang vissa uttalanden som går ut på att man måste tillse, att vakanserna upphör, rekryteringen förbättras och avgången av kvalificerad, specialutbildad personal motverkas. Enligt utredningens beräkningar skulle den sammanlagda ökade lönekostnaden bli 14—16 milj kr per år, räknat i 1966 års löner.

Vilken kan då effekten bli av den föreslagna reformen?

Utredningen gör inte själv några uttalanden härom. Bakom förslagen ligger emellertid förvissningen, att man skall uppnå så betydande förbättringar från rättsskyddssynpunkt, att alla rimliga miss-

Open access från www.skattenytt.se, 2026-11-26 22:03:13

nöjesanledningar härvidlag skall bortfalla. Vi får redan i andra instans — och föga mer än ett år efter det deklarationerna avgivits — en domstolsbehandling som tillgodoser alla de anspråk som i domstolar av olika slag brukar förknippas med svensk rättstradition. Denna domstolsbehandling utgör i sin tur en viktig förutsättning för de av förvaltningsdomstolskommittén föreslagna begränsningarna i fullföljden av regeringsrätten.

Taxeringskontrollen åter torde komma att intensifieras avsevärt, så att man kan uppnå eller t.o.m. överträffa de mål som statsmakterna uppställde år 1961. Därmed är inte sagt, att behovet av taxeringskontroll blir helt tillgodosett. Detta behov synes i och för sig oändligt. Men taxeringskontrollen torde bli så effektiv som kan anses möjligt och rimligt under nu föreliggande förhållanden. Den bör i vart fall kunna nå så långt, att illojala skattskyldiga kan räkna med en påtaglig risk för upptäckt. Så är icke fallet nu.

Det kan givetvis sägas, att åtskilliga av de föreslagna ändringarna skulle kunna genomföras även inom ramen för nu gällande organisation och att en ökning av dess resurser, motsvarande den beräknade merkostnaden i löner om 14—16 milj kr årligen, skulle kunna medföra påtagliga förbättringar från både effektivitets- och rättssäkerhetssynpunkter. Utbytet i dessa hänseenden av de ökade resurserna skulle emellertid bli mindre. Allmänhetens förtroende för skatterättskipningen i andra instans skulle inte öka nämnvärt, i vart fall inte i samma grad som med den föreslagna definitiva boskillnaden mellan fiskala och dömande funktioner. Taxeringskontrollen skulle utan tvivel kunna bli intensivare. Med nuvarande länsstyrelsetillhörighet skulle man emellertid knappast kunna anordna den centrala ledning och samordning av kontrollen som utredningen ansett så betydelsefull för att rationellt utnyttja de ökade resurserna. Risk föreligger också, att om personalknapphet ånyo skulle uppkomma, statsmakterna inte skulle ingripa så snart utan lita till de personaldispositioner som nuvarande organisationsformer tillåter och som, på så sätt utredningen påvisat, ytterst gått ut över skattekontrollen.

Open access från www.skattenytt.se, 2026-11-26 22:03:13