RS-reformen — bidde det en tumme?

Av Civilekonom Bengt-Åke Printz[1]

Statsmakterna har under senare år försökt förbättra samspelet mellan myndigheterna och allmänheten och inte minst företagen. Ett led i detta arbete har varit delegationen för företagens uppgiftslämnande, DEFU. Efter tre års verksamhet avvecklas delegationen inför 1981 med en slutrapport.

Under min tid som chef för DEFUs kansli har jag åtskilliga gånger fått anledning fundera över vad det blev av ambitionerna som låg bakom RS-reformen. DEFU-åren har bl a fått mig att inse det felaktiga i att utreda en omfattande reformering av skatteförvaltningens organisation och rutiner, praktiskt taget utan något inflytande från näringslivet. Man bör hålla i minnet att ändringar i taxerings- och uppbördsrutiner ofta får betydande konsekvenser för företagarna. Det bör kanske inledningsvis också påpekas att jag under åren 1970—75 medverkade i RS-projektet.

Målen med RS-reformen

De övergripande målen med reformen kan sammanfattas på följande sätt:

- Effektivare taxeringskontroll
- Ökad rättvisa och likformighet i taxeringen
- Förbättringar i servicen gentemot allmänhet och företagare
- Rationaliseringar

Någon uttalad rangordning mellan dessa mål har aldrig gjorts. I realiteten har skattemyndigheterna lagt tyngdpunkten vid de delar i reformen som mera omedelbart bedömts ha fiskala effekter. I skatteutskottets betänkande 1975:31 formuleras ambitionerna så här, med anledning av propositionen om RS (prop. 1975:87):

"Förslagen i propositionen syftar till att effektivisera och rationalisera skattekontrollen i första instans samt åstadkomma ökad likformighet och rättvisa vid taxeringen samt förbättrad service för de skattskyldiga. Utskottet anser det angeläget att särskilt understryka vad departementschefen på flera ställen framhållit i propositionen, nämligen att ett av de väsentligaste syftemålen med reformerna är att intensifiera och koncentrera gransknings- och kontrollinsatserna till rörelseidkare och andra svårkontrollerade skattskyldiga. Det genom reformen förbättrade taxeringsresul-

[1] Författaren är vd i Postens Värdeservice AB

Open access från www.skattenytt.se, 2026-11-07 17:23:07

tatet är enligt utskottets mening inte endast ägnat att öka de skattskyldiges förtroende för taxeringsmyndigheterna utan kommer sannolikt också att leda till en minskning av antalet taxeringsprocesser. Utskottet anser det tillfredsställande att det varit möjligt att förena en generellt genomförd tjänstemannagranskning av deklarationerna med ett utvidgat lekmannainflytande vid beslutsfattandet."

Det bör noteras att den intensifierade granskningen här anges som *ett* av de väsentligaste syftemålen. Det kan näppeligen tolkas på annat sätt än att de övriga viktiga målen är de som nyss återgivits i citatet. Vidare bör pekas på att utskottet särskilt framhåller betydelsen av utvidgat lekmannainflytande vid beslutsfattandet. Till detta återkommer jag längre fram i artikeln.

RS i pressdebatten

Under förberedelseåren 1973—74 förekom sporadiska kommentarer kring det pågående utredningsarbetet. Det genomgående temat var hur angelägen en reformering av taxeringsväsendet framstod. Utredningsförslag och proposition mottogs i stort sett positivt. Debatten kom i stället att gälla den datortekniska lösningen, graden av centralisering.

Riksrevisionsverket, RRV, granskade 1976 utredningsarbetet. I en kritisk rapport hävdade man att det mesta var fel i projektet som borde stoppas. Tjänstemän vid RRV uttalade i pressen att reformen skulle kosta samhället 3 miljarder kronor. Man drog en parallell kostnadsmässigt till det då omdiskuterade Stålverk 80.

På senare tid har pressdebatten främst gällt datorsystemet. Inkörningssvårigheter hos den centrala datorn har äventyrat distributionen av slutskattesedlarna. Dataregistreringsproblem fördröjde granskningen under det första året 1979. Vid årets taxering har rutinerna fungerat avsevärt bättre.

Vart tog servicen vägen?

Den gamla taxeringsorganisationen med fritidstaxerare fick utstå mycket kritik för sin bristande serviceförmåga. Tjänstemannagranskning vid de lokala skattemyndigheterna skulle minsann ge betydligt bättre service.

De kontakter jag haft med företagare runt om i landet pekar entydigt mot att dessa inte har märkt några förbättringar. Det är samma byråkratiska handläggning som förut. Man får vänta minst lika länge som tidigare på svar från taxeringsnämnden. Det är inte lättare att få kontakt med taxeringstjänstemannen än fritidstaxeraren. Sannolikheten för att tjänstemannagranskaren har semester, är mamma- eller pappaledig, utbildas, utför fackligt uppdrag, deltar i interna sammanträden blir sammantaget en besvärande realitet för den vars deklarationsuppgifter på mer eller mindre lösa boliner är satta i fråga.

DEFU har nått en överenskommelse med RSV om att deklaranterna bör ges 14 dagars svarstid normalt. Samtidigt har DEFU begärt att taxeringsmyndig-

Open access från www.skattenytt.se, 2026-11-07 17:23:07

heten regelmässigt skall återkomma med besked till deklaranten inom rimlig tid. Detta har RSV inte godtagit. Som det är nu infordras en massa specifikationer och förklaringar. Sedan kan det dröja månader innan det eventuellt kommer något besked från taxeringsmyndigheten. Arbetsmässigt borde det vara självklart att taxeraren åtgärdar en deklaration så snart svar kommit från deklaranten. Något skäl för att samla på sig mängder av till hälften färdiga ärenden finns inte. Normalt bör deklaranten kunna påräkna ett besked inom 14 dagar efter sitt svar. Möjligen kan en förlängning accepteras om nämndens sammanträde inte ligger passande till. Rent rationellt torde risken för dubbelarbete i granskningen öka ju längre granskaren dröjer med att avsluta en påbörjad deklaration. Det är enklare att fullfölja något som man har aktuellt för sig.

DEFUs syn på hur kommunikationen mellan deklarant och myndighet skall fungera bygger på att myndigheten i princip skall ställa samma krav på sig själv som man ställer på deklaranten. Genom detta vinner myndigheten respekt bland allmänhet och företagare.

Rätten att infordra uppgifter

Förr i tiden användes ibland uttryck som gangstertaxering eller skjutjärnstaxering. De var båda uttryck för ett förfarande där deklaranten utan föregående utredning fick en preliminär avvikelse med besked om skönstaxering. Mycket av detta är borta. Men inte allt. Företagare har hört av sig till DEFU i frågor som justitieombudsmannen rätteligen bort få kännedom om. Ett fall får belysa det hela.

En smålandsfabrikör yrkade avdrag för bilkostnader med ca 20 000 kronor. I en anmaning ombads han specificera yrkandet. Samtidigt meddelades att 9 000 kr ifrågasattes bli återfört till beskattning. Fabrikören svarade med en utförlig specifikation med motivering. Därefter kom efter långt om länge ett preliminärt beslut där man återförde hela 11 000 kronor. Från DEFUs sida rekommenderades företagaren att begära muntlig inställelse i nämnden. Sedan granskaren fått detta besked blev denne plötsligt intresserad av att resonera med fabrikören. Efter ett samtal mellan de båda godtogs deklarationen sedermera.

Ärendet ger anledning till följande reflexioner. Har vi inte behållit skjutjärnstaxeringen när taxeraren aviserar en beloppsmässig höjning skönsmässigt samtidigt som specifikation och motivering infordras? Förfarandet blir inte mindre märkligt genom det senare beskedet att ytterligare 2 000 kronor återförts sedan specifikationen lämnats.

Den utdragna handläggningen vittnar inte heller om ökad servicegrad. Snarast kan förlängningen av taxeringsperioden leda till att surdegarna får ligga ännu längre än då 30 juni var en absolut stupstock.

Open access från www.skattenytt.se, 2026-11-07 17:23:07

RS-reformen ger fina förutsättningar

Det kan alltid hävdas att man måste acceptera att stora förändringar i taxeringsorganisationen måste få tid att sätta sig innan mera bestämda omdömen om reformens effekter fälls. När det gäller rörelsegranskningen är dock förändringarna rent organisatoriskt inte särskilt stora. Tjänstemannagranskning har skett i ökad omfattning sedan slutet av 50-talet. Det är emellertid mycket ny personal i den utbyggda organisationen. Men det är att göra det lite för enkelt att lasta personal med bristande rutin för de ''missar'' som uppenbarligen är tämligen vanliga. I mycket är tjänstemannagranskarnas arbetssätt format av den utbildning de fått och den styrning som den dagliga arbetsledningen innehåller.

Det borde inte vara svårt att intressera skatteförvaltningen för umgängesformer i tal och skrift som är justa ur deklarantens synpunkt. Tyvärr hamnar ofta diskussioner om detta i att ett sorts motsatsförhållande finns mellan deklaranternas krav på respekt och service och de fiskala intressena. Jag vill hävda att skatteförvaltningen totalt sett förlorar resurser genom klumpighet och ibland oförskämdhet i handläggningen. Det behöver inte ta längre tid att agera med omtanke om deklaranten. Tvärtom, bättre relationer leder till resursbesparingar för samhället. Det är för övrigt sannolikt så att de ''missar'' som deklaranterna upplever som obehagliga innerst inne uppfattas på liknande sätt av taxeringstjänstemannen.

Det är nu dags att verkligen granska handläggningsrutiner, sätt att utreda oklarheter i deklarationen och former att meddela beslut utifrån värderingen att det rör sig om en kommunikation mellan likaberättigade parter. Det kan givetvis inte vara så att myndigheten enbart har rättigheter och deklaranten enbart skyldigheter.

Den genomförda reformen ger ramarna för reella förbättringar, men det krävs att skatteförvaltningen nu tar tag i frågorna och rensar upp i de gamla invanda rutinerna.

Några konkreta förslag

1. Minska uppgiftslämnandet

DEFU-verksamheten visar att det går att minska uppgiftslämnandet utan några som helst men för verksamheten. Snarare har genomförda nedbantningar bidragit till att öka effektiviteten. Att år efter år upprepa exakt samma insamling av uppgifter för kontroll är en ineffektiv metod. Den som vill kringgå bestämmelserna vet precis hur blanketten skall fyllas i för att undgå upptäckt. För övriga innebär blanketten enbart ett merarbete. Det allvarliga är också att taxeringsgranskaren lägger ned tid på att granska och stämma av ett material som praktiskt taget genomgående är korrekt formellt sett. Denna tid borde bättre ägnas åt kontrollbesök och specialinsatser avpassade för varje

Open access från www.skattenytt.se, 2026-11-07 17:23:07

taxeringsår. Alltså, byt den slentrianmässiga insamlingen av data mot genomtänkta insatser, framförallt baserade på kontroller ute hos företagarna. Den preventiva effekten är mångdubbel vid dessa kontroller jämfört med att peta i deklarationsuppgifterna. För att visa att det med fog går att ifrågasätta kontrollvärdet hos vissa deklarationsblanketter ges följande exempel. Observera att jag inte påstår att blanketterna aldrig fyllt en uppgift. De har tjänat ut, därför skall de bort eller bantas ner.

- Blankett 10 fåmansbolagsblanketten slopas
- R 32 representationsbilagan slopas
- R 1—5 rörelsebilagor, delar i blanketten kan tas bort, framförallt bruttoredovisning av vissa poster, t ex värdeminskningsavdrag.

Vidare bör gälla att företagare som bilägger specificerade resultaträkningar inte skall behöva på nytt specificera bilkostnader och liknande. Även avskrivnings- och lageruppgifterna går att förenkla liksom kryssfrågorna på fjärde sidan.

Det är uppenbart att statsmakterna tillmäter frågan stor betydelse. Följande citat ur tilläggsdirektiven (Dir 1978:60) till utredningen om säkerhetsåtgärder m m i skatteprocessen visar detta.

"Utredningen bör därför pröva om det är möjligt att slopa vissa uppgifter utan att beslutsunderlaget för skattemyndigheterna riskerar att försämras. Såvitt gäller företagen pågår dock redan en översyn i detta syfte inom delegationen (B 1977:08) för företagens uppgiftslämnande (DeFu), som bl a skall verka för en begränsning av det uppgiftslämnande som i olika sammanhang krävs av företagen. Utredningen bör med hänsyn till detta inskränka sin prövning till att gälla enbart fysiska personer. På denna punkt bör utredningen ha kontakt med Defu eftersom de två områdena har nära samband. Jag vill här också peka på de åtgärder i förenklingssyfte som redan vidtagits, t ex förtryckning av självdeklarationer."

2. Utred mindre vid skrivbordet, mera på fältet

Varje år får hundratusentals skattskyldiga anmaningar om att lämna ytterligare information till ledning för taxeringen. Det är viktigt att slå fast att antalet förfrågningar inte får tas som något mått på effektivitet hos granskaren. Erfarenhetsmässigt blir det lätt så att deklarationer som ser orörda ut efter granskningen lätt ger intrycket att granskaren varit för passiv. Framförallt rörelsegranskningen måste flyttas ut på fältet. Det blir mer och mer meningslöst att utreda med hjälp av förfrågningar.

31 § 2 mom taxeringslagen (TL) ger granskaren en hart när oinskränkt möjlighet att ställa frågor. Deklaranten har bara att svara. Vägrar han löper han omedelbart risken att sköntaxeras helt eller ifråga om vissa intäkts- eller kostnadsposter.

Som taxeringsnämndsordförande har jag åtskilliga gånger nödgats ingripa när föredragande tjänsteman velat ifrågasätta tillförlitligheten hos en deklaration med motiveringen att intet eller knapphändigt svar lämnats. Det har visat

Open access från www.skattenytt.se, 2026-11-07 17:23:07

sig välmotiverat att först pröva om förfrågan har något reellt intresse för taxeringen eller varit formulerad på ett sätt som gjort den möjlig att besvara. Inte minst många granskares benägenhet att ställa många frågor, när ändå en anmaning sänds, kan motivera en sådan åtgärd.

Som det är idag har deklaranten i praktiken små möjligheter att få prövat om själva förfrågan verkligen är befogad eller utformad med hänsyn dels till den information som deklarationen ger, dels till beloppens storlek och till det arbete som kan vara förenat med att lämna uppgifterna.

Mot bakgrund av det stora antal förfrågningar som sker årligen och att det står klart att det är relativt vanligt att förfrågningarna är dåligt grundade måste öppnas en möjlighet för deklaranten att få själva uppgiftslämnande prövat. Naturligtvis i en ordning som håller detta beslut åtskilt från det materiella taxeringsbeslutet. Den förlängda taxeringsperioden ger utrymme för den ökade rättssäkerhet som en sådan ordning onekligen skulle innebära.

En väg är att komplettera 31 § TL med ett stadgande som ger deklaranten möjlighet att få uppgiftslämnandet prövat av taxeringsnämnden.

Den praktiska konsekvensen av stadgandet bör bli att granskaren ägnar större omsorg åt ställningstagandena till innehåll och utformning av förfrågningar. Detta för att undvika att behöva försvara själva förfrågan inför nämnden i dess helhet.

För nämndens del leder stadgandet till att nämnden mera aktivt tar del i styrningen av arbetet. Detta sker genom att nämnden får ta ställning till ambitionsnivån i konkreta ärenden. Nämndens möjligheter att få bukt med petimetergranskning och okynnesförfrågningar förbättras. Lekmannainflytandet över taxeringen ökar.

När jag talat med taxeringsfolk om detta betonas genast riskerna för att massor av deklaranter kommer att utnyttja stadgandet. För min del tycker jag det tyder på att man både misstror och misskänner deklaranterna i gemen. Tvärtom, lojalitet och förståelse är det kännetecknande draget. Antalet onödiga förfrågningar är säkerligen mycket större i antal än de obefogade ärenden som stadgandet kan ge upphov till. Det borde räcka som argument. Det bör kanske påpekas att nämndens beslut inte skall gå att överklaga, men det ligger i sakens natur. Tillägget i 31 § TL skulle kunna ha följande utformning.

Anser skattskyldig anmaningen onödig äger han rätt att få anmaningen prövad av taxeringsnämnden. Hemställan om sådan prövning skall ske inom den tid som angivits i anmaningen. Mot nämndens beslut får talan inte föras.

En viktig effekt av stadgandet bör bli att granskarens benägenhet att flytta sina insatser från skrivbordet till verkligheten ökar. Det är möjligt att den föreslagna ordningen går att införa utan att taxeringslagen ändras. Det viktiga i sammanhanget är att deklaranten får klart för sig att han kan ifrågasätta innehållet i anmaningen och få denna granskad av nämnden åtskilt i tiden från taxeringsbeslutet.

Open access från www.skattenytt.se, 2026-11-07 17:23:07

3. Öka flexibiliteten i kontrollmetodiken

Stereotypa och statiska metoder är kontrollverksamhetens stora fiender. Med fog hävdas att en kontrollmetod över tiden förlorar i värde. De som accepterar att kontroll sker i det mönster som en kontrollblankett eller -rutin medför anpassar sig därefter. Man för t ex in särskilda konton i bokföringen, bifogar självmant vissa uppställningar över saker som kan uppfattas som oklara. Andra anpassar sig i motsatt riktning. Man utvecklar former för att kringgå. Det är värt besväret eftersom kontroller sker i samma mönster varje år.

Skattemyndigheterna bör därför banta ner i de årligen återkommande kontrollerna för att öka utrymmet för specialåtgärder. Förståelsen för behovet av dessa torde öka om man visar att man avvecklar blanketter och rutiner som tjänat ut. Det skulle sannolikt varit lättare för RSV att få gehör för att ta in försäkringsuppgifter om fritidsbåtar om man samtidigt kunde visa att man inte längre tog in andra uppgifter. Det borde t ex gå att selektera hårdare i det material som årligen tas från bilregistret.

RS-organisationen redan stelnad?

RS-reformen borde ge goda organisatoriska och administrativa förutsättningar för att skapa ett smidigare taxeringsförfarande. Men det sker inte av sig självt. Det finns en risk för att RS-reformen blir ett ytterligare exempel i raden av förvaltningstekniska reformer som i sak inte betyder någonting för allmänhet och företagare.

Rättelse

I nr 5 sid 193 har tyvärr ordet ”ej” fallit bort på näst sista raden. Den skall rätteligen lyda: RR gjorde ej ändring i KR:s dom. - - -

Open access från www.skattenytt.se, 2026-11-07 17:23:07