Gösta Ekman

Några drag i den svenska skatteförvaltningens utveckling[1]

Att den svenska skatteförvaltningen har gamla anor torde vara allom bekant. Historien skildras på ett intresseväckande sätt i den artikelserie som publicerades i Riksskatteverkets tidning – RSV Info – åren 1982–1983 med Susanne Löwnerz som författare. Den gavs sedan ut av RSV i samlat skick i ett häfte med titeln "De svenska skatternas historia".

Jag ger i denna uppsats ganska stort utrymme åt skatteförvaltningens historia för att avslutningsvis närmare uppehålla mig vid utvecklingen under de senaste femtio åren. Den historiska delen bygger främst på RSVs publikation. Redan i första avsnittet, som behandlar tiden före Gustav Vasa, talas om fogdar, placerade i vad som kan liknas vid de nuvarande länen. Deras uppgift var att driva in de olika skatter som snabbt pålades allmogen sedan det svenska riket uppkommit på 1000-talet. Efter hand växer det fram en något mer ordnad organisation som dock har mindre intresse i dagens samhälle. Men man kan lägga märke till att organisationen redan under senare delen av medeltiden fick ett inslag av lekmannainflytande.

Gustav Vasa och Axel Oxenstierna

En fast organisation för skatteindrivningen började skapas först med Gustav Vasa. Han har ju gått till historien som rikets grundläggare och hade många goda egenskaper. Typiskt nog är han symbolen i RSV-Veteranernas klubbmärke. Som bekant var han en utpräglad vän av ordning och reda. Dessutom behövde han pengar för att kunna betala tillbaka lån från den tyska Hansan och göra landet oberoende av utländskt inflytande. "Den som står i skuld är inte fri" känns igen från 1990-talets debatt.

Det var därför helt följdriktigt att Gustav Vasa byggde ut den statliga förvaltningen. Han lät indela landet i fögderier med en fogde i varje med den tidigare uppgiften att driva in skatter men nu under Gustavs noggranna kontroll. Det ställdes på förhand upp prestationsnormer för varje fögderi och i efterhand kontrollerades utfallet. Förklaring till bristande utfall i redovisningen infordrades – sannolikt i ganska hotfulla ordalag. Systemet möjliggjordes av jordeböckerna som Gustav Vasa lät införa i hela landet.

Men en mer ordnad statsförvaltning fick vi först på 1600-talet. Den starke mannen var nu Axel Oxenstierna. Det var då länsstyrelseorganisationen kom till – senare med uppdelning på ett landskansli och ett landskontor i varje län. Fögderiindelningen anknöts till länen och i varje fögderi fanns en häradsskrivare och en kronofogde. I städerna

[1] I uppsatsens avslutande avsnitt har Skattedirektörerna Gösta Nilsson och Göran Norén, RSV, bidragit med värdefulla synpunkter.

Open access från www.skattenytt.se, 2026-11-27 23:16:38

ombesörjde magistraten motsvarande uppgifter. Därmed kommer något av ett taxeringsförfarande med stark medverkan av lekmän in i bilden. Magistraten ålades nämligen genom riksdagsbeslut 1678 att tillsammans med några särskilt utvalda personer ur borgerskapet pålägga städernas invånare så stor del av en för varje stad utmätt skatt som var och en efter sin ”förmögenhet och ämne kan skatten tåla”.

Senare – under 1700-talet – bestämdes att de skattskyldiga över hela landet skulle få skatten bestämd av särskilda, edsvurna taxeringsmän. Grunden var de skattskyldigas egna uppgifter plus taxeringsmännens personkännedom. En tid föreskrevs också en viss skyldighet att lämna uppgifter till ledning för annan persons taxering. Kontrollen av systemet var dock bristfällig. Landshövdingarna var till en början engagerade att slita tvister bland taxeringsmännen men blev efter hand förbjudna att ändra vad dessa bestämt.

De årliga bevillningarna

Någon taxering i modern mening förekom dock inte ännu. Beskattningen skedde främst genom årliga s.k. bevillningar – ett system som levde kvar under hela 1800-talet. Uppfinningsförmågan när det gällde att hitta på extra skatter flödade visserligen rikligt men skatteunderlaget bestämdes i allmänhet inte efter inkomstens eller förmögenhetens storlek. I stället betalades visst belopp per person eller viss summa som ersättning för en upphävd skyldighet att leverera naturaprodukter. Under viss tid fanns en skatt som bestämdes efter antalet fönster i bostaden.

I bevillningsförordningen 1810 infördes för första gången skyldighet att lämna skriftlig självdeklaration. På grund av denna skulle en progressiv inkomstskatt tas ut. Försöket misslyckades emellertid. Det kom in mindre skatt än tidigare och man återgick redan efter något år till det gamla systemet med årliga bevillningar.

Tiden började nu bli mogen för ett system med nämnder för att bestämma beskattningen. Början gjordes med 1861 års bevillningsförordning då vi fick beredningsnämnder. Dessa lämnade taxeringsförslag till taxeringskommittéer med vanligen nio av de skattskyldiga valda ledamöter. Det allmänna representerades av kronofogden eller särskilda kronoombud förordnade av länsstyrelsen.

Självdeklarationer och taxeringsnämnder

Bristen på uppgifter från de skattskyldiga själva visade sig emellertid bli besvärande. Därför infördes genom 1902 års taxeringsreform en allmän deklarationsplikt och 1907 bestämdes att taxeringarna i första instans skulle fastställas av taxeringsnämnder. De gamla beredningsorganen avskaffades. Varje kommun skulle ha minst en taxeringsnämnd med ordförande, förordnad av länsstyrelsen, och högst tio, politiskt valda andra ledamöter. Taxeringsnämnderna fungerade som ett slags beredningsorgan för de nyinrättade prövningsnämnderna som hade till uppgift att överpröva och fastställa alla taxeringar. Nämnderna måste enligt de ursprungliga bestämmelserna vara färdiga med sitt arbete den 15 maj och prövningsnämnderna i början av oktober varje år. Under 1900-talets gång justerades dessa tider flera gånger, främst så att nämnderna fick längre tid på sig.

Taxeringsförordningen 1928

1928 antogs inte bara den fram t.o.m. i år gällande kommunalskattelagen utan också en ny taxeringsförordning. Därvid diskuterades om man borde slopa taxeringsnämnderna och gå över till heltidsanställda tjänstemän att utföra granskningen av deklarationerna.

Open access från www.skattenytt.se, 2026-11-27 23:16:38

Kostnadsskäl och farhågor att förtroendet för taxeringen hos allmänheten skulle äventyras medförde att man hade kvar det gamla systemet. Det kompletterades dock med möjlighet för landskamreraren, som hade ett visst övergripande ansvar för taxeringarnas riktighet, att anlita sakkunniga vid behov.

Ganska snart insåg man behovet av ett starkare tjänstemannainslag. Det inrättades därför tjänster som taxeringsinspektörer och senare taxeringskonsulenter med uppgift att biträda taxeringsnämnderna med mer omfattande och komplicerade fall. Efterhand blev det också mer och mer vanligt med tjänstemän från skatteområdet som ordförande i nämnden. En betydelsefull organisationsförändring var att taxeringsavdelningarna tillkom inom landskontoren och att taxeringsintendentens ställning som det allmännas processförare klarlades.

1951 upprättades det första centralorganet på den direkta skattens område, nämligen Riksskattenämnden. För punktskatterna fanns ju sedan 1909 Kontrollstyrelsen. Tidigare hade regeringskansliet, dvs. Finansdepartementet, fungerat som centralorgan. Det innebar att deklarationsblanketterna på den tiden fastställdes av departementet och t.o.m. ibland underställdes Riksdagen. Denna uppgift lades nu på Riksskattenämnden liksom en kraftigt utökad skyldighet att lämna anvisningar och föreskrifter för tillämpningen.

Förenklingsförsök

Under 1950-talet bedrevs ett medvetet utredningsarbete i syfte att förenkla skattereglerna och därmed få en enklare deklarationsblankett. Vidare strävade man efter en effektivare taxeringsorganisation. De genomförda förenklingarna ter sig löjligt små (t.ex. 100 kr schablonavdrag från tjänsteinkomst) i jämförelse med vad som numera åstadkommits och blev väl inte heller den lättnad för de skattskyldiga och myndigheterna som avsetts. Några år kunde i alla fall ett antal deklaranter använda en särskild, förenklad blankett. En praktisk komplikation för skatteförvaltningen med denna var dock bl.a. dess udda format. Den var i A5, alltså mycket mindre än övriga blanketter. Försöket blev nog vad man numera skulle kalla en ”backlash”.

1955 års taxeringssakkunniga blev den första kommitté som tog ett mer radikalt grepp i organisationsfrågan. Taxeringsnämnderna föreslogs visserligen vara kvar som beslutsorgan men deklarationsgranskningen skulle utföras av heltidsanställda tjänstemän – taxeringsassistenter – som samtidigt tänktes ge allmänheten service. Taxeringsarbetet skulle pågå t.o.m. september månad. Vidare föreslogs att en mer beslutsfähig centralmyndighet inrättades – riksskattestyrelsen.

Förslagen blev endast delvis genomförda. Assistenttjänster inrättades men bara som biträde åt de s.k. särskilda taxeringsnämnderna som behandlade rörelseidkares och juridiska personers deklarationer. Av den starka riksskattestyrelsen blev intet.

Tanken på en sådan och en därmed sammanhängande omorganisation var dock inte borta. Landskontorsutredningen, som arbetade under 1960-talet, gick längre än man dittills vågat. Skatteförvaltningen borde brytas ut från länsstyrelserna och bilda regionala skatteverk med de lokala skattemyndigheterna som underlydande. För att leda det hela föreslogs åter en riksskattestyrelse, som inom sig skulle förena alla förekommande centralorgan på skatteområdet. Beslutsordningen för själva taxeringen lämnades däremot oförändrad (SOU 1967:22).

Äntligen en centralmyndighet

Vi har nu kommit fram till en punkt i beskrivningen där nedskrivaren av dessa rader personligen tog aktiv del i beredningsarbetet i Finansdepartementet för den kommande propositionen (1969:127). Trycket från olika håll att skapa ett effektivare centralorgan

Open access från www.skattenytt.se, 2026-11-27 23:16:38

hade nu blivit så starkt att det inte gick att motsätta sig. Tillskapandet av regionala skatteverk med den självklara effekten att länsstyrelserna i det närmaste halverades personalmässigt var däremot ett alltför beskt piller för bl.a. landshövdingarna att svälja. Finansministern, som var Gunnar Sträng, ville trots sin dominerande roll i svensk finanspolitik inte ta strid på denna punkt. Resultatet blev en halvmesyr. Riksskatteverket bildades vilket måste betraktas som en organisatorisk framgång för skatteförvaltningen men bara ett steg på vägen mot ökad effektivitet. RSVs tillkomst innebar att ett antal viktiga befintliga organ blev en myndighet, däribland Riksskattenämnden, Centrala folkbokförings- och uppbördsnämnden, Kontrollstyrelsen och Exekutionsväsendets organisationsnämnd.

För allmänheten betydde den nya centralmyndigheten framför allt en betydligt förbättrad service och en radikal brytning med bl.a. språket i och utformningen av deklarationsblanketter och broschyrer. En produkt som kanske nu kan betecknas som en ”klassiker” – Dags att deklarera – såg dagens ljus 1972.

Helt naturligt blev emellertid organisationsfrågan liksom förenklingssträvandena en ”het potatis” inom RSV och därmed inom hela skatteförvaltningen, eftersom verkets uppgifter inte kunde skötas utan ett intensivt samarbete med de lokala och regionala organen. Man kan därför säga att de lösningar vi har idag på de stora problemen till en början arbetades fram inom skatteförvaltningen själv. Jag tänker på två stora rapporter från RSV, nämligen det s.k. Planprojektet (RSV Rapport 1983:1: Förutsättningar för en effektiv kontrollverksamhet) och något tidigare (juni 1981) det s.k. Öboprojektet med rapporten Reformera skatteprocessen. Hit hör också det tidigaste projektet med bred förankring på fältet, RS-projektet, som stod för Rationalisering av skatteadministrationen. Det är beryktat genom att det förföljdes intensivt av vissa tidningar och t.o.m. av inflytelserika politiker men lyckligtvis utan större framgång. Gemensamt för de tre projekten var att de pekade på den föråldrade organisationen av taxeringsarbetet. Den dynamiska utvecklingen på ADB-området hade bidragit till att göra 1950-talets organisation ineffektiv. Efter riksdagsbeslut började RS-reformen genomföras 1979. Den innebar förlängning av granskningstiden i taxeringsnämnderna, successiv övergång till tjänstemannagranskning och ett utökat ADB-stöd i granskningsarbetet. För det sistnämnda ändamålet tillskapades det s.k. AFB-systemet med en centraldator hos RSV och 21 länsdatorer hos de större länsstyrelsernas dataenheter.

Efter genomförandet av RS-projektet gick RSV vidare med Planprojektet. I dess rapport trycktes framför allt på nödvändigheten av att förenkla skattereglerna och på så sätt åstadkomma ett starkt förenklat deklarationsförfarande. Möjligheterna att tillställa deklaranterna blanketter med inkomstuppgifter m.m. redan ifyllda av myndigheterna diskuterades här för första gången. Personuppgifter m.m. hade ju sedan länge förtryckts vilket möjliggjort att självdeklarationsblanketten kunnat tillställas de skattskyldiga med posten.

Förenklingar på allvar

För att undersöka de politiska förutsättningarna att genomföra de i Plan- och ÖBO-rapporterna framlagda förslagen tillsattes Skatteförenklingskommittén (SFK) 1982. Man kan i dag tycka att det var mer eller mindre självklart att förslagen, som syftade till att bereda vägen för den förenklade självdeklarationen, skulle få ett positivt mottagande. Att så inte var fallet visas av att avslagsreservationer lämnades både mot SFKs förslag (SOU 1984:21) och vid riksdagsbehandlingen av den därpå grundade propositionen om förenklad självdeklaration (prop. 1984/85:180). Den första versionen av den förenklade självdeklarationen användes i praktiskt arbete vid 1987 års taxering men förtryckta inkomstuppgifter i större skala dröjde till 1995 års taxering.

Det lyckliga slutet på strävandena att åstadkomma en radikal förenkling av deklarationsbestyren till fromma för såväl de skattskyldiga som skattemyndigheterna var ändå

Open access från www.skattenytt.se, 2026-11-27 23:16:38

bara början. Arbetet har gått vidare under 90-talet och förfinats med ett utökat uppgiftslämnande som möjliggjort en omfattande förtryckning i deklarationen. Det är säkert inte slut även om många deklaranter just i år fått uppleva en obehaglig rekyl om man påtvingats aktiebyte och velat få uppskov med den därvid uppkommande reavinstskatten.

Med den utveckling resurstilldelningen för skattemyndigheterna fått under 1990-talet måste den förenklade blanketten och den rationalisering av granskningen, som den medfört, betecknas som ett överlevnadsvillkor för hela apparaten. Sannolikt finns det problem även i det nu rådande deklarationsförfarandet – önskemålen att bli av med sambeskattningen av förmögenhet tyder på det – men som helhet är övergången lyckad. En sak som gått förlorad är nog den gamla noggranna granskningens effekt att myndigheten såg och kunde rätta deklarationer till den skattskyldiges fördel – något som förekom i stor utsträckning. Denna förlust uppvägs i viss mån av den generösa omprövningstiden.

I tur att förenkla står nu företagarnas deklarationer. En början har redan skett men mycket återstår.

Taxeringsnämnderna ersätts

Eftersom motståndet mot att radikalt reformera taxeringsprocessen historiskt sett varit starkt gick SFK mycket försiktigt fram i den delen av sin uppgift. Ett principförslag om övergång till tjänstemannataxering m.m. lades fram för regeringens och riksdagens bedömning, Förenklad taxering, SOU 1985:42. Beslutet blev positivt och kunde fullföljas med detaljutformning i SOU 1988:21 Ny taxeringslag – Reformerad skatteprocess. Lagstiftaren följde förslagen och därmed var taxeringsnämndernas tid förbi men som bekant försvann inte lekmannainslaget i taxeringen helt. I skattenämnderna finns det kvar och torde alltjämt fylla sin uppgift att förankra förtroendet för taxeringsförfarandet hos allmänheten.

”RSV-koncernen”

Som framgått av det föregående hade skatteförvaltningen sedan gammalt anknytning till länsstyrelserna. Organisationen hade i stort sett varit oförändrad under lång tid. Från mitten av 1960-talet gjordes ett flertal delreformer som sakta men säkert formade organisationen till det som i dag kallas ”RSV-koncernen”. Från den 1 juli 1971 genomfördes en viss omorganisation av länsstyrelserna. Skatteverksamheten samlades i nyinrättade skatteavdelningar som också hade de lokala skattekontoren underställda. För verksamheten svarade skattechefen. Den titeln har bestått sedan dess, låt vara att den kommit att förses med olika prefix – f.n. regionskattechef.

En annan väsentlig delreform 1971 var att skapa särskilda länsdomstolar. Länsskatterätten ersatte t.ex. den tidigare prövningsnämnden. 1979 sammanlades de tre domstolarna länsskatterätt, fastighetstaxeringsrätt och länsrätt till en domstol – länsrätt.

Men efter hand blev trycket på en ökad effektivisering övervåldigande. Skatteförvaltningsutredningen tillsattes och lade i betänkandet Sammanhållen skatteförvaltning (SOU 1985:20) fram det avgörande förslaget. Genom riksdagens beslut att anta den på detta förslag grundade propositionen 1985/86:55 hade äntligen de strävanden som pågått oavbrutet åtminstone under min aktiva tid i statsförvaltningen – närmare 50 år – krönts med framgång. En annan betydelsefull organisationsförändring skedde också 1991 genom att svenska kyrkans befogenheter beträffande folkbokföringen flyttades över till skatteförvaltningen.

Open access från www.skattenytt.se, 2026-11-27 23:16:38

En centralmyndighet på skatteområdet med även starka administrativa befogenheter på fältet blev alltså till slut verklighet. I regionalt och lokalt hänseende blev utvecklingen att de lokala skattemyndigheterna – som förut antytts – först underställdes länsskattemyndigheterna för att senare slås samman med dem. Den slutgiltiga omorganisationen skedde samtidigt med att taxeringsnämnderna avskaffades fr.o.m. 1991 års taxering.

Den nya organisationen genomfördes med utgångspunkt i RSVs s.k. SOL90-utredning (SkatteOrganisationen i Länen på 90-talet). Det starkaste kännetecknet för den nya organisationen var "helkundsförhållandet" dvs. att framförallt företag, men även löntagare, skulle ha en gemensam och tydlig ingång till skattemyndigheten. Inom myndigheten skulle i princip alla frågor för en skattskyldig kunna behandlas inom samma organisatoriska enhet. Tidigare hade frågorna behandlats inom ett flertal enheter eller myndigheter, ofta belägna på olika orter.

Beträffande kronofogdeväsendet kan 1965 bilda utgångspunkt. Då bildades 81 myndigheter. Tidigare hade under en mellanperiod av ca 50 år landsfiskaler och stadsfogdar svarat för indrivningen sedan de gamla kronofogdarna avskaffats i början av 1900-talet. Administrationen delades nu upp på en centralmyndighet (Exekutionsväsendets organisationsnämnd – EON), länsstyrelserna och de 81 nya myndigheterna. 1973 gick EON upp i RSV och kronofogdeväsendet fick en starkare anknytning till skatteförvaltningen. Ett särskilt datasystem tillkom för kronofogdarna, REX.

Den stora svagheten med en organisation, anknuten till länsindelningen, var myndigheternas olika storlek. Skattemyndigheten i Stockholm hade över 2000 anställda men den minsta kronofogdemyndigheten ca 20. I längden var detta ohållbart från effektivitetssynpunkt. Det som först reformerades var kronofogdeväsendet som den 1 juli 1994 indelades i 8 samverkansområden. Nästa steg togs nära tre år senare när myndigheterna slogs samman till 10 regionala enheter. Utvecklingen blev densamma för skattemyndigheterna. Fr.o.m. den 1 januari 1999 fick vi 10 regionala skattemyndigheter vilkas administrationsområden sammanfaller med kronofogdemyndigheternas. Däremot ligger inte huvudorten i alla regioner på samma plats. Därmed hade äntligen "RSV-koncernen" bildats.

Det må kanske tillåtas en gammal riksskattechef att göra reflexionen att den rådande regionindelningen ganska väl stämmer överens med vad RSV på en underhandsförfrågan från en på 1970-talet arbetande utredning ansåg vara ett lämpligt antal regioner, nämligen 8.

Utvecklingen går vidare

Med de förändringar av organisationen som genomförts finns inte så många möjligheter kvar för ytterligare reformer. Vissa funderingar lär dock finnas på en gemensam myndighet för hela verksamheten. Denna ordning har börjat förekomma i andra sammanhang, men om den är lämplig även för beskattnings- och indrivningsverksamheten får vara osagt tills vidare.

Vid sidan av de organisatoriska frågorna synes dagordningen kunna sammanfattas med förenkling, service och anpassningar till Europa samt – framför allt – ännu kraftigare satsningar på IT och på Internet. En reform som med hjälp av modern teknik innebär förenklingar för såväl företag som förvaltning är den nyligen genomförda ordningen med skattekonto. De senaste åren har servicefrågorna fått ett nytt uppsving. Ett starkt motiv är att det är väsentligt att ge ledning till medborgarna för att de skall kunna göra rätt – och helst göra det redan från början, vilket underlättar för alla parter. I förlängningen gäller det att se till att ett tillräckligt förtroende finns för att kunna behålla den ordning för beskattning som vi har med stora inslag av frivillig medverkan från de skattskyldiga.

Open access från www.skattenytt.se, 2026-11-27 23:16:38

Ett uppmärksammat nytt inslag under senare tid är utbudet av självbetjäning via Skattemyndighetens servicetelefon och RSVs hemsida. Dessa lösningar, som kunnat kombinera bättre service med besparingar, har blivit uppskattade av företag och allmänhet. Flera steg följer. Under våren 2000 har RSV tagit ställning till att börja utarbeta lösningar som inom de närmaste åren gör det möjligt för dem som vill att fullgöra de flesta av sina skyldigheter gentemot skattemyndigheter och kronofogdemyndigheter med hjälp av Internet. Kanske är det möjligt att vi redan 2002, då självdeklarationen firar sitt hundraårsjubileum, får uppleva tillblivelsen av ”nätdeklarationen”.

Gösta Ekman är jurist med bakgrund i Kammarrätten, Stockholm. Han har arbetat i dåvarande Bevillningsutskottet i Riksdagen och i Finansdepartementet, senast som rättschef. Därefter var han under åren 1971–1983 generaldirektör för Riksskatteverket. Han har varit ordförande i ett flertal skatteutredningar, senast Skatteförenklingskommitten 1982–1988.

Open access från www.skattenytt.se, 2026-11-27 23:16:38