

Förslag till ny organisation av taxeringsarbetet i första instans

Av Bengt-Åke Printz och Per Lind

I Skattenytt nr 7 lämnades en kort information om statskontorets utredningar rörande länsstyrelserna (LST) och de lokala skattemyndigheterna (LSM) och därvid främst den del av utredningsarbetet, som berör myndigheternas funktion som administratör av beskattningen regionalt och lokalt. Ett principförslag till ny organisation av taxeringsarbetet i första instans har utarbetats inom statskontoret vilket i slutet av juni överlämnades till Kungl Maj:t med hemställan att åtgärder måtte vidtas för beslut i berörda frågor. Den framställning som följer utgör ett sammandrag av den framlagda rapporten.

Historik

Deklarationsgranskningen i första instans har sedan lång tid tillbaka utförts av fritidstaxerare. Under 1940-talet förstärktes taxeringsnämnderna (TN) genom att en konsulentorganisation tillskapades.

1951 tillkom riksskattenämnden, en central myndighet med befogenhet att utfärda råd och anvisningar på taxeringsområdet.

I ett betänkande (SOU 1954: 24) framlade skattelagssakkunniga bl a förslag om att taxeringsarbetet skulle överföras på heltidsanställda befattningshavare. Som skäl härför anfördes bl a att man ansåg en organisation, som innefattade taxering på fritid under kort tid, vara otidsenlig och mindre rationell. Förslaget blev föremål för överarbetning (SOU 1955: 52) varefter i prop 1956: 150 framlades en partiell reform som innebar att särskilda TN skulle inrättas och att dessa skulle biträdas av heltidsanställda tjänstemän, taxeringsassistenter. En mindre förlängning av taxeringsperioden genomfördes även och bl a sorterings- och längdföringsarbetet överfördes på LSM. I enlighet med taxeringskontrollutredningens betänkande (SOU 1960: 36) vidtog i början av 1960-talet en förstärkning av taxeringsrevisionsresurserna samtidigt som vissa ändringar i taxeringsassistentorganisationen genomfördes.

Fr o m 1968 infördes ADB inom folkbokförings-, debiterings- och uppbördsområdet. Genomförandet av denna reform har skapat ökade möjligheter för LSM att medverka bl a i arbetet med den årliga taxeringen.

Pågående förändringar inom skatteförvaltningen

Skatteförvaltningen är f n föremål för flera utredningar. Här skall erinras om att riksdagen har fattat beslut om inrättandet av ett riksskatteverk (RSV) 1.1.1971 efter i huvudsak de riktlinjer som angivits i landskontorsutredningen (SOU 1967: 22). I prop 1970: 103 har föreslagits vissa förändringar inom LST. Skattedomstolarna över-

ses för närvarande. I betänkande av skattestrafflagutredningen (SOU 1969: 42) har bl a föreslagits införande av en ny påföljdsform på skatteområdet, skattetillägg.

Något om bristerna i den nuvarande organisationen av taxeringen i första instans

Ett led i utredningsarbetet har varit att söka belysa resultatet av det arbete som för närvarande utförs i första instans. Detta har skett genom bl a stickprovsundersökningar i 1968 års deklARATIONER och i prövningsnämndsprotokoll från 1967/68. Information har även inhämtats genom enkäter till berörd personal vid LST och LSM samt till ett mindre antal ordförande i TN.

Erfarenheterna från nu angivna undersökningar bekräftar vad som i olika sammanhang förts fram, nämligen att taxeringen i första instans resulterar i en produkt som såväl formellt som materiellt företer brister.

I analysen av orsakerna till nuläget på taxeringsområdet har statskontoret bl a pekat på den höga omsättningen av TO (ca 25 % per år), svårigheterna att utbilda de funktionärer som förordnats, avsaknaden av arbetsrutiner samt problem med att i nuläget ordna en rationell arbetsfördelning, tidsbristen under den korta taxeringsperioden, det svårarbetade och bristfälliga beslutsunderlaget i TN samt vissa andra administrativa nackdelar med den nu rådande ordningen av taxeringsarbetet.

Huvuddragen i statskontorets principförslag

Med utgångspunkt från analysen av orsakerna till bristerna i nuläget har utarbetats ett principförslag till nytt taxeringsförfarande som i stort kan sammanfattas i följande punkter:

- Deklarationsgranskning av heltidsanställda tjänstemän
- Förlängning av taxeringsperioden
- Utveckling av ADB som hjälpmedel i granskningsarbetet
- Integrering av deklarationsgranskningen med andra arbetsuppgifter
- Ökad specialisering i granskningsarbetet
- Förenkling av beslutsprocessen
- Förenklingar för den skattskyldige
- Ökad service för den skattskyldige.

Deklarationsgranskning av heltidsanställda tjänstemän

Granskningsarbetet föreslås överflyttat från fritidstaxerare till tjänstemän, som i princip tänks placeras vid LSM. Härigenom samlas granskningsverksamheten till i genomsnitt fem ställen inom länet mot tidigare ca 200. Arbetet överförs på tjänstemän med olika kvalifikationer allt efter arbetsuppgifternas art. Kronombudsinstitutet föreslås upphöra. En mindre provverksamhet styrker tanken att välutbildade biträden kan fullgöra granskningen av enklare deklARATIONER.

Förlängning av taxeringsperioden

Förutsättningen för att samtliga TN skall kunna biträdas av heltidsanställda tjänstemän i granskningsarbetet är att möjligheter skapas för en jämn arbetsbelastning under året. Detta innebär att taxeringen måste kunna bedrivas under längre tid

än vad som föreslås. Ändring av tiden för att avlämna självdeklaration föreslås inte utan har taxeringsperioden förlängts från 30.6 under taxeringsåret till 31.1 påföljande år. Skälen till att just denna tidpunkt valts är bl a

att arbetet i första instans är helt avslutat när det nya årets deklarationer skall börja behandlas

att förutsättningar skapas för att TN skall kunna ompröva taxeringar i anledning av omständigheter som framkommit sedan debetsedlarna expedierats under december månad

att samtliga skattskyldiga erhållit besked om eventuella ändringar i fjolårsdeklarationen innan den nya deklarationen skall avlämnas.

Den förlängda tiden ger också utrymme dels för utredningar innebärande besök (besiktning) hos den skattskyldige och dels för taxeringsrevisioner till ledning för TN:s beslut. Möjligheterna att utföra riksomfattande eller regionala kontrollaktioner i första instans förbättras. Detta kommer att medföra att TN i ökad omfattning erhåller fullgott beslutsunderlag för bl a rörelseidkares och jordbrukares taxeringar.

Utveckling av ADB som hjälpmedel i granskningsarbetet

För att utnyttjas LST:s datamaskinanläggningar inte i någon större utsträckning för arbetsuppgifter inom taxeringsområdet. En ADB-teknisk förstudie som utförts ger vid handen att goda möjligheter föreligger att med hjälp av ADB rationalisera taxeringsarbetet. Förslaget bygger på en integration med LST:s system för folkbokföring och uppbörd.

I stället för att som för närvarande maskinellt registrera av TN på deklarationens fjärde sida angivet taxeringsbeslut först sedan taxeringarna fastställts föreslås en omvänd ordning bli tillämplig. Arbetsgången blir då att inkomna deklarationer överlämnas av LSM till LST:s datakontor för registrering. I allmänhet kommer stansning att ske efter en mycket summarisk beredning, dvs med den skattskyldiges egna i deklarationen angivna uppgifter som underlag, sålunda före det att taxeringarna fastställts av TN. Stansade taxeringsdata konverteras till magnetband, sorterar och utsätts för en serie programmerade maskinkontroller. Basen i det maskinella kontrollsystemet utgörs av ett sk testband där för varje skattskyldig olika för taxering betydelsefulla data sammanförs.

Uppgifterna på testbandet jämförs maskinellt med uppgifterna från deklarationerna och resultaten av de maskinella kontrollerna skrivs ut på en handling, fortsättningsvis kallad taxeringsregistreringsavi (TRA), vilken skall ses som ett hjälpmedel för det manuella deklarationsgranskningsarbetet. Av uppgifterna i TRA framgår den taxering vederbörande har registrerats för i bandregistret hos LST. Maskinellt har framräknats förslag till ortsavdrag (grundavdrag), förvärsavdrag, extra avdrag och underlag för beräkning av Pensionsgrundande inkomst (PGI) som redovisas på TRA. Genom uppgifterna på avin får alltså TN möjlighet att kontrollera riktigheten av de maskinellt utlösta åtgärderna. Därutöver skall TRA innehålla påpekanden om uttestade anmärkningsvärda förhållanden till vägledning för granskningsarbetet.

TRA skall också innehålla uppgifter som exempelvis födelsetid för barn, fastighetsinnehav med taxeringsvärden, storlek av garantibelopp och föregående år åsatt taxering. Därmed undviks tidsödande slagningar i bl a mantals- och fastighetslängder. Även uppgift om restförda skatter kommer att anges.

Den som granskar erhåller TRA tillsammans med självdeklarationerna. Uppgifterna i avin bildar underlag för deklarationsgranskningen. Framkommer anledning att avvika från uppgifterna i TRA och därmed i allmänhet självdeklarationen ändras dessa i avin till överensstämmelse med TN:s beslut. Avin insänds till datakontoret, som ombesörjer en ändring av registreringen på bandet samt framställer ny TRA. Den som granskar skall alltså i motsats till nuläget inte behöva avhända sig deklarationsmaterialet förrän taxeringsarbetet i sin helhet har avslutats.

Inbetald preliminär skatt skall överföras till testbandet dels för att anges på TRA och dels för att ingå i en maskinell approximativ beräkning av kvarstående eller överskjutande skatt med utgångspunkt från deklarerade belopp. Den nuvarande taxeringskontrollförteckningen integreras sålunda med övrig information till ledning för arbetet i första instans.

Maskinella möjligheter föreligger att tillgodoföra de skattskyldiga avdrag för utskylder utan yrkande därom i självdeklarationen.

Genom förslaget ges också förste taxeringsintendenten ökade möjligheter att leda arbetet i första instans, då när som helst under taxeringsperioden ur det maskinella systemet kan uttas olika slag av sammanställningar, exempelvis ändringsfrekvens och ändringsbelopp i vissa distrikt alternativt hela länet. Information ur taxeringsbandet rörande inkomstutfallet beräknas kunna tillhandahållas för det helt övervägande flertalet skattskyldiga vid ungefär samma tidpunkt som för närvarande.

Utvecklingen av ADB som hjälpmedel i granskningsarbetet väntas medföra förenklingar och förbättringar av TN:s beslutsunderlag, vilket i hög grad kommer att underlätta för TN att på berörda punkter i deklarationerna fatta korrekta beslut.

Integrering av deklarationsgranskningen med andra arbetsuppgifter

I nuläget genomgås deklarationerna inte bara i TN utan även vid LSM i samband med bl a beräkning av PGI. Detta föreslås ändrat. Samtidigt med att deklarationsgranskningen i inkomst- och förmögenhetshänseende sker, skall PGI-beräkningen äga rum. I det föreslagna systemet inarbetas förtur i granskningsarbetet för sådana skattskyldiga som beräknas erhålla överskjutande skatt. Även krediteringskontroll kan ske på ett tidigare stadium än för närvarande. Såvitt kan bedömas föreligger goda möjligheter att smidigt integrera arbetet med det av skattestrafflagutredningen föreslagna skattetillägget med det övriga granskningsarbetet.

Bl a med utgångspunkt från de tidigare nämnda ADB-mässigt framställda sammanställningarna över taxeringsarbetets bedrivande kommer det eftergranskningsarbete som bedöms nödvändigt att ske kontinuerligt. Detta arbete styrs i huvudsak av behoven att få information för lednings-, rådgivnings- och utvecklingsfunktionerna. I många fall kommer ändringar som taxeringsintendent härvid finner befogade

att kunna prövas redan i TN. Den ordinära besvärstiden för taxeringsintendenten, 30.4, har inte ansetts behöva förskjutas.

Ökad specialisering i granskningsarbetet

Som tidigare nämnts skall granskningsarbetet enligt förslaget utföras av tjänstemän med olika kvalifikationer allt efter arbetsuppgifternas art. Statskontoret anser att ett stort antal deklARATIONER kan granskas fullständigt av tjänstemän med en kunskapsnivå som ungefär motsvarar eller något överstiger den hos de nuvarande taxeringsassistentbiträdena. Det beräknas att de större fögderierna kommer att tilldelas viss personal med högre kvalifikationer än de nuvarande taxeringsassistenterna, vilka då åläggs de arbetsledande funktionerna och/eller granskningen av de mest komplicerade deklARATIONERNA. De mindre fögderierna som inte kan tilldeles tjänstemän av denna art skall erhålla experthjälp från taxeringssektionen.

Mycket talar för att en specialisering av arbetsuppgifterna bör eftersträvas. Den biträdande personalens arbete skall underlättas genom att de bl a ges en ändamålsenlig utbildning och att detaljerade arbetsinstruktioner för granskningsarbetet utarbetas.

En dylik specialisering tillsammans med den föreslagna arbetsordningen, integreringen och den ökade ADB-användningen innefattar betydande rationaliseringsvinster.

Förenkling av beslutsprocessen

Taxeringsförordningens bestämmelser innebär att TN i plenum fattar alla beslut om taxering. Flera skäl talar för att man kan förenkla beslutsprocessen särskilt vad gäller deklARATIONER av enkel beskaffenhet. Det är väl känt att åtskilliga TN redan idag arbetar efter den principen att flertalet av de deklARATIONER som godtas av taxeringsfunktionären utan ändring eller efter en eller flera ändringar av teknisk beskaffenhet ej föredras i TN. Härigenom har ökat utrymme i TN erhållits för behandling av de deklARATIONER, där behovet av lekmannainsyn är särskilt påkallat. Statskontoret anser, att detta arbetssystem är praktiskt och att detta kan genomföras på sådant sätt att garantier skapas för att lekmannainflytandet över taxeringen bibehålls. Beslut som ej innefattar skälighetsbedömningar, tolkningsfrågor och dylikt bör kunna delegeras från TN. Det nuvarande förhållandet i prövningsnämnden (PN), vilket innebär att ordföranden ensam avgör mål av otvistig natur (87 § TF), torde härvid kunna vara vägledande för förfaringssättet i första instans.

Föredragning i TN beräknas ske av tjänstemän vid LSM i vad avser framför allt de komplicerade deklARATIONERNA. I vissa fall kan emellertid fördelar vinnas genom föredragning av ordföranden, som även bör kunna överta denna om han finner anledning därtill.

Vill den skattskyldige, taxeringsintendent eller kommun anföra besvär till PN krävs att taxeringen i första instans blivit slutligt fastställd innan besvärsvägen står öppen. Statskontoret har härvid tänkt sig att – i likhet med mervärdeskattesystemet

– två slags beslut införs i TN. Som arbetsnamn för de olika besluten föreslås preliminära beslut och slutliga beslut. Slutliga beslut utfärdas av TN dels när önskemål härom framställs och dels när TN efter verkställd granskning och utredning finner skäl härför. De taxeringar som 31.1 inte genom TN:s tidigare beslut blivit slutliga övergår automatiskt att bli detta vid angiven tidpunkt, på vilket 3 veckors (alt 5 veckors) ordinarie besvärstid följer. Så länge slutligt beslut inte fattats har sålunda TN möjlighet att ompröva tidigare åsatt taxering. I fall då slutliga beslut fattats före 31.1 gäller 3 veckors (alt 5 veckors) besvärstid från den dag delgivning skett.

Dokumentationen av besluten sker f n på så sätt att deklARATIONEN förses med ändringen och att den skattskyldige erhåller underrättelse om avvikelser. Flertalet ändringar skall enligt 65 § TF föregås av skriftväxling med den skattskyldige (ifrågasatt avvikelse eller på annat sätt). Deklarationsstickprovet har givit vid handen att TN i betydande omfattning underlåter att bereda den skattskyldige tillfälle att yttra sig över en ifrågasatt ändring av taxeringen. Till alldeles övervägande del rör ifrågasatt ändringar emellertid tekniska fel och andra åtgärder av otvistig natur. Statskontoret har funnit det stadgade förfarandet med dubbla underrättelser vid snart sagt samtliga ändringar tungarbetat.

Det stora antalet ändringar i deklARATIONERNA som måste göras utgör skäl för att så långt som möjligt förenkla underrättelseförfarandet. Den förlängda perioden i förening med att tjänstemän kommer att ha ansvaret för att de skattskyldiga underlättas om verkställda ändringar ger möjligheter att förenkla beslutsredovisningen utan men för rättssäkerheten.

Statskontoret har inte närmare utrett de framtida taxeringsdistriktens storlek och struktur. Denna fråga får undersökas i det fortsatta utredningsarbete som följer vid ett förverkligande av förslaget.

Förenklingar och ökad service för den skattskyldige

Införandet av ADB i granskningsarbetet torde kunna ge möjligheter att åstadkomma en förenkling och revidering av nuvarande deklARATIONSBANKETTER.

15.8 är f n senaste tidpunkt som den skattskyldige har möjlighet att anföra ordinarie besvär över TN:s beslut. Flertalet skattskyldiga erhåller slutliga underrättelser om avvikelser från självdeklARATION i slutet av juni eller början av juli månad. På grund av att besvärstiden ofta sammanfaller med semesterperioden uppkommer vissa olägenheter. Den föreslagna förlängningen medför att den skattskyldige under nära ett år efter det att han deklarerat och sålunda även efter det att han erhållit debetsedelns i december kan ta upp en fråga i deklARATIONEN till förnyad prövning i TN. Det blir givetvis TN obetaget att även med anledning av vad den skattskyldige muntligen framfört ompröva en taxering. Förfarandet medför fördelar för de skattskyldiga som dels kan ges längre rådrum för bemötande av företagna ändringar och dels själva kan initiera en ändring under avsevärt längre tid. Genom att placera tjänstemännen vid LSM förbättras möjligheterna till kommunikering i hög grad, vilket för de skattskyldiga torde innebära påtagliga fördelar. Vidare erhålls en myndighet med lokal förankring med utökade resurser att bistå allmänheten med råd

och anvisningar i taxerings- och deklarationsfrågor. LSM som ett gemensamt organ för den enskildes taxerings-, debiterings- och uppbördsfrågor blir härigenom alltmera markerad.

Förslagens kostnadseffekt

Verkställda överslagsberäkningar pekar mot att man har att räkna med en total kostnadsökning om ca 10 milj kr per år för ett genomförande av reformen. Kostnadsökningen betingas inte primärt av införandet av fullständig tjänstemannagranskning utan av en förstärkning av resurserna för kontroll av komplicerade deklarerationer.

Genomförande av reformen

Den nu avgivna rapporten skall ses som underlag för principbeslut om införande av heltidsanställda tjänstemän över hela linjen i deklarationsgranskningsarbetet, om förlängning av taxeringsperioden samt om ökat utnyttjande av ADB i taxeringsarbetet. Rapporten är nu föremål för remissbehandling. I syfte att redan i detta skede något klarlägga hur det framtida arbetsförloppet mera i detalj planeras ske har i rapporten även redovisats synpunkter som inte primärt har anknytning till principfrågorna. I åtskilliga detaljer har ej redovisats hur den framtida utformningen kommer att bli utan har i stället sagts att problemen får tas upp i det fortsatta utredningsarbetet. De mest framträdande utredningsuppgifterna i förslaget utgörs av system- och programmeringsarbete, utformning av rutiner, anvisningar och blanketter, författningsarbete, vidareutveckling av underlag för resursdimensionering samt utarbetande av organisationsförslag. Därtill kommer arbete avseende genomförandet av reformen. Vissa skäl talar för att detta bör föregås av försöksverksamhet. Efter principbeslut av statsmakterna bedöms omläggningen kunna genomföras inom loppet av ca tre år.