

Förslag till rationalisering av skatteadministrationen

Av organisationsdirektören B.-Å. Printz

I SN 1973 nr 4 lämnades en kort information om det utredningsuppdrag som riksskatteverket (RSV) och statskontoret fick den 12 januari 1973 från Kungl Maj:t om skatteadministrationen i första instans. Utredningen skulle vidareutveckla de förslag i dessa frågor som tidigare redovisats av statskontoret och utredningen om definitiv källskatt (se SN 1970 sid 453 och SN 1973 sid 190).

Utredningsarbetet har bedrivits av en arbetsgrupp som huvudsakligen består av personal från RSV, statskontoret och några länsstyrelser. I denna artikel redovisas huvuddragen i utredningsförslaget, vilket f n remissbehandlas.

Utredningens förslag

Utredningen lägger fram förslag till

- källskatt på extrainkomster (E-skatt)
- förenklad skatteredovisning för arbetsgivare
- slopad deklarationsplikt för ytterligare ca 250 000 pensionärer
- vidgade möjligheter till anstånd med att lämna självdeklaration
- ökad granskningsassistans åt taxeringsnämnderna från lokala skattemyndigheternas och länsstyrelsernas sida och effektiviserad skattekontroll i första instans genom ca 40 000 partiella revisioner årligen
- användning av ADB i granskningsarbetet för att minska administrationskostnaderna och öka säkerheten
- samordnad kontroll av direkt skatt och mervärdeskatt
- förlängd taxeringsperiod till den 30 november
- nya uppgifter för taxeringsnämnderna som föreslås besluta om förseningsavgift och skattetillegg
- tidigare lagd debitering av slutlig skatt så att de skattskyldiga får slutskattsedeln i mitten av juni under taxeringsåret med omedelbar återbetalning av överskjutande preliminär skatt och skatteavdrag för kvarstående skatt i september-oktober samma år.

Lokala skattemyndigheterna föreslås svara för granskning av deklARATIONER till ledning för taxeringsnämndernas beslut (granskningsassistans). De särskilt komplicerade deklARATIONERNA granskas hos länsstyrelserna.

Utredningen har gjort försök med revisioner i första instans och med samordnad kontroll av direkt skatt och mervärdeskatt. Försöken pekar mot att det ändrade kontrollförfarandet bör ge ökade skatteintäkter för stat och kommun på mer än 100 milj kr. Utredningen framhåller dock att det största värdet av de ökade resurserna ligger i den förebyggande effekten och i möjligheten att ge den enskilde service.

Reformen förutsätter ett nytt ADB-system och kan genomföras tidigast 1978

Reformen måste ske successivt och kan genomföras fullt ut först i samband med övergången till ett nytt ADB-system för folkbokföring och beskattning. Ökade krav på databehandling för att effektivisera verksamheten och ge bättre service liksom kravet på högre aktualitet i registren och snabbare åtkomst av lagrad information fordrar ett ADB-system med direktminnesteknik.

Ytterligare 250 000 pensionärer slipper deklarerera

Utredningen har noga prövat om det går att reducera deklarationsskyldighetens omfattning. Skattesystemets många avdragsmöjligheter, som berör det helt övervägande antalet deklaranter, förhindrar att man i större utsträckning minskar skyldigheten att lämna självdeklaration. Utredningen har mot denna bakgrund koncentrerat ansträngningarna på att finna lösningar för den grupp skattskyldiga som ett minskat deklarationsbestyr är mest angeläget för, nämligen pensionärerna. Sedan 1973 är ca 300 000 pensionärer befriade från deklarationsplikt. Utredningen föreslår nu att ytterligare 250 000 skall slippa deklarerera. Det är pensionärer med enkla inkomster och förmögenhetsförhållanden som enligt förslaget slipper lämna deklARATION.

Även andra än pensionärerna får vissa lättnader i deklarationshänseende genom utredningens förslag att alla beslut om inkomsttaxering skall fattas av den taxeringsnämnd inom vars distrikt vederbörande är mantalsskriven. De s k utbodeklarationerna blir överflödiga.

Preliminär skatt på extrainkomster (E-skatt)

Utredningen föreslår att preliminärskatt (E-skatt) dras på biinkomst av tjänst. Med biinkomst av tjänst menas varje inkomst av tjänst från annan arbetsanställning än den skattskyldiges ordinarie, d v s allt extraknäck.

Meningen är att inkomster av tjänst från huvudarbetsgivare och biarbetsgivare skall omfattas av källskatt, de förra – liksom nu – i form av A-skatt och de senare i form av E-skatt. Förslaget innebär vidare att arbetsgivare skall göra avdrag för E-skatt efter generell procentsats, nämligen 40 %, vilket ger en enkel tillämpning för både arbetsgivare och arbetstagare.

Preliminär E-skatt skall emellertid enligt förslaget endast dras av i den mån utbetalda belopp från en arbetsgivare till en och samma arbetstagare under inkomståret överstiger sammanlagt 500 kr. E-skatt beräknas på överskjutande del.

En stickprovsundersökning ur 1973 års deklARATIONER visar att omkring 1,4 milj skattskyldiga har mer än 500 kr i biinkomst. I genomsnitt uppgår extraknäcket till ca 4 000 kr vilket skulle betyda en sammanlagd E-skatt på ca 2,7 miljarder kr/år.

Avdraget för E-skatt föreslås gälla all biinkomst av tjänst – oavsett om inkomsttagaren har A- eller B-skatt. Fördelen med förslaget är att skatten tas ut i samband med att man får inkomsten. Med nuvarande system dras ingen preliminär skatt och man får kvarskatt eller också debiteras skatten preliminärt och fördelas med lika

belopp på alla uppördsterminerna. I sistnämnda fall innebär det ofta att man tvingas börja betala preliminärskatten innan man uppburit den mot skatten svarande inkomsten. Denna nackdel i uppördssystemet har många gånger påtalats.

Förbättrad taxeringsorganisation

Nuvarande organisation, som innebär att ca 5 000 tillfälligt förordnade funktionärer på fritid granskar deklARATIONER under en kort period varje år, ter sig allt mer otidsenlig. Under en följd av år har man haft stor omsättning på fritidsgranskare och problem med nyrekrytering. Det är också svårt att i någon större utsträckning rationalisera granskningsarbetet och administrationen kring den årliga taxeringen så länge nuvarande system bibehålls.

Utredningen föreslår därför att taxeringsnämnderna skall få assistans av tjänstemän. Deras arbetsuppgift skall vara att granska deklARATIONER. Granskningen skall pågå till den 30 november, då alltså taxeringsnämnderna skall avsluta sitt arbete. Denna organisatoriska förändring gör det möjligt att på ett helt annat sätt än f n utnyttja ADB som ett hjälpmedel i taxeringsarbetet. Försöksverksamhet med granskningsassistans har visat på ökad likformighet vid behandling av deklARATIONER och bättre service gentemot allmänheten.

Effektivare skattekontroll

F n utförs ca 10 000 revisioner varje år av de ca 400 000 revisionsobjekten. En stor del av revisionerna sker först efter det att besvär anförts i länsskatterätten. Revisioner utförs alltså endast i mycket ringa omfattning i första instans, d v s som underlag för taxeringsnämndens beslut om taxering.

Utredningen anser det nödvändigt att antalet revisioner ökar så att de skattskyldiga uppfattar revisionskontroll som en absolut påtaglighet. Först då får revisionsinstitutet en verkligt preventiv effekt. Därför skall revision – oftast av mera översiktlig karaktär – utföras i första instans av de tjänstemän vid lokala skattemyndigheterna och länsstyrelserna som biträder taxeringsnämnderna med deklARATIONER-granskning.

Metoden med sådana revisioner har i år med gott resultat prövats vid några länsstyrelser

Förslaget med revision till underlag för beslut i taxeringsnämnd innebär att rörelseidkare får räkna med att räkenskaperna granskas minst en gång vart åttonde år. Skattskyldiga med särskilt komplicerade inkomstförhållanden kommer att bli föremål för tätare kontroller och andra mera sällan.

Skatteåterbäring före midsommar

Utredningen föreslår att alla löntagardeklARATIONER och även många rörelsedeklARATIONER skall vara färdiggranskade omkring den 20 maj under taxeringsåret.

Debiteringen av slutlig skatt skall ske i början av juni för alla skattskyldiga. Debiteringen grundar sig således för alla löntagare och de rörelseidkare, som fått sina deklamationer slutgiltigt granskade, på taxeringsnämndens beslut. För flertalet rörelseidkare görs dock beräkningen på grundval av deklarerade belopp i avvaktan på resultaten från de kontroller som skall göras under taxeringsperiodens senare del.

Debetsedlarna på slutlig skatt (med återbäring eller kvarskatt) sänds ut i mitten av juni med omedelbar återbetalning av återbäringen. För enstaka deklaranter med deklamationer som taxeringsnämnden inte hunnit färdiggranska men där en höjning av taxeringen verkar sannolik, kan dock återbäringen komma att innehållas i avvaktan på taxeringsnämndens beslut.

Kvarskatteavdrag görs av arbetsgivare från lönebelopp som utbetalas under september och oktober och redovisas i november. Genom systemet med E-skatt (skatt på extrainkomst) kommer kvarskatten att minska kraftigt. Avdragsperioden bör därigenom kunna göras kortare, vilket minskar arbetsgivarnas arbete med kvarskatteuppbörden.

Effekter av förslaget

Intäkter och kostnader

Besparingar och intäkter (bla genom nya och effektivare kontrollmetoder	220 milj kr
Kostnadsökningar	80 milj kr
Överskott	140 milj kr

I förslaget slopas uppdelningen i lokala och särskilda taxeringsnämnder, f n totalt omkring 4 200 st, och ersätts med omkring 1 500 nämnder, där varje nämnd i genomsnitt granskar ca 3 000 löntagardeklamationer och 800 deklamationer avseende rörelser, jordbruk, bolag och liknande. Nettoökningen av antalet tjänstemän, räknat i årsarbetskrafter, för att biträda taxeringsnämnderna och beräkna pensionsgrundande inkomst uppskattas till ca 600 personer. Eftersom arbetet blir av betydligt mer kvalificerad karaktär än i dagsläget måste en omfattande utbildningsverksamhet genomföras. Personalökningen har kunnat avsevärt begränsas genom användning av ADB.

Ökad likformighet i behandling

De förslag som utredningen presenterar innebär i vissa delar ganska genomgripande förändringar i nuvarande administrativa förfarande. Granskningsarbetet i första instans kommer att utföras av heltidsanställd – för ändamålet speciellt utbildad – personal. Taxeringsnämndernas beslutsunderlag blir mera komplett och bättre ägnat att ge rättvisa och likformiga beslut.

Bättre service åt allmänheten

- För allmänhetens del präglas övergången till det nya förfarandet bl a av
- ökade möjligheter att få råd och anvisningar i deklarationsfrågor
 - lättare att komma i kontakt med den som granskar självdeklarationen
 - enklare förfarande vid underrättelse om avvikelse från självdeklaration samt
 - snabbare utbetalning av återbäringen.

Nytt ADB-system inom folkbokföring och beskattning

Samtidigt med utredningen om rationalisering av skatteadministrationen överlämnar RSV i samråd med statskontoret till Kungl Maj:t ett principförslag till nytt ADB-system inom folkbokföring och beskattning. Förslaget bygger på en lägesrapport, som presenterades i oktober 1973 och som därefter remissbehandlats. Dessutom har ytterligare delutredningar gjorts, som bl a avsett samordning av databehandlingen med verksamheter utanför folkbokförings- och beskattningsområdena.

Nuvarande magnetbandsorienterade ADB-system beslutades för mer än 10 år sedan (1963). Systemet genomfördes 1966 och måste i dagens läge betecknas som föråldrat. Det är därför nödvändigt att göra en total översyn av systemet.

Ett tidsenligt ADB-system måste vara så flexibelt att det fortlöpande kan anpassas till förändringar i författningar och administration. Det måste också tillgodose stora krav på snabb åtkomst av sakligt riktiga uppgifter med hög aktualitet.

RSV föreslår - i samråd med statskontoret - att nuvarande ADB-system ersätts med ett nytt system baserat på direktminnesteknik och med möjlighet att ansluta terminaler hos länsstyrelser och lokala skattemyndigheter. Med ett sådant system beräknas rationaliseringsvinster inom folkbokförings- och skatteadministrationen kunna göras med ca 30 milj kr/år. Det nya ADB-systemet kan bl a överta en del av de rutinbetonade och tidsödande arbetsmomenten i arbetet med granskningen av deklARATIONERNA, t ex avprickning av kontrolluppgifter, vissa kontroller och summeringar, utskrift av meddelanden om ändringar i deklARATIONEN m m. Härigenom kan deklARATIONSGRANSKAREN i större utsträckning ägna sig åt utredningar och bedömningar.

Servicen mot allmänheten kan förbättras avsevärt bl a genom att skatteåterbäringen av överskjutande preliminär skatt kan betalas ut i juni i stället för i december och genom att beslut i jämningsärenden, svar på förfrågningar, utskrift av taxeringsbevis m m kan erhållas snabbare än i dagsläget.

Övergången till direktminnesorienterat ADB-system föreslås påbörjas 1978 med de nya taxeringsrutinerna.

RSV och statskontoret föreslår att det nya ADB-systemet i princip utformas på så sätt att data insamlas, kontrolleras och skrivs ut på regionala datoranläggningar och att person- och skatteregistren förs på en för länsstyrelserna gemensam datoranläggning. Vid den definitiva systemutformningen kommer det sannolikt att visa

sig att ytterligare bearbetning och kanske också viss registerföring bör ske på de regionala datorerna. Dessa kan vara av olika storlek och i stor utsträckning anpassas efter behoven, vilket ökar möjligheterna att förse fler länsstyrelser med egen dator än de 14 som har det i dagsläget.

I utredningsarbetet har andra utformningar av ADB-systemet granskats. Det alternativ som närmast kommit i fråga skiljer sig från det föreslagna genom att länsanläggningarna görs större och att registren förs där. Antalet anläggningar bedöms i så fall ev böra minskas.

Det senare alternativet har förordats av flertalet länsstyrelser i remissvaren på lägesrapporten (okt 1973). RSV och statskontoret har emellertid bedömt detta alternativ ge mindre säkerhet vid systemomläggning och drift än det föreslagna systemet. Det skulle dessutom kräva ca 30 milj kr mer i investeringar och även i övrigt bli dyrare. De båda myndigheterna begär att statsmakterna skall besluta om vilket systemalternativ som utredningsarbetet skall inriktas mot.