

Riksskatteverkets organisation förändras

Av skattedirektören Bert Lindberg

Motiven för en översyn

Riksdagen beslutade den 13 december 1985 om en ny organisation för skatteförvaltningen fr o m den 1 januari 1987. Beslutet innebär att länsstyrelsernas skatteavdelningar bryts ut ur länsstyrelserna och bildar egna myndigheter, en i varje län. De nya myndigheterna, länskattemyndigheterna, fogas in i en renodlad beskattningsorganisation bestående av riksskatteverket (RSV), länskattemyndigheter och lokala skattemyndigheter.

Målet med ombildningen är att ge skatteförvaltningen en enkel och rak organisation med klara och enhetliga ansvars- och befogenhetsförhållanden samt att skapa utrymme för decentraliseringsåtgärder. I den sammanhållna skatteförvaltningen kommer det att åvila RSV att leda, samordna och utveckla beskattningsverksamheten i landet. RSVs stärkta lednings- och samordningsroll förutsätter en förändring av verkets organisation; en organisation som i stort sett har varit oförändrad sedan 1971 då verket bildades. Mot denna bakgrund skall man se verksledningens beslut att göra en översyn av RSVs organisation och arbetsätt.

Kort utredningstid

RSVs verksledning tillsatte i november 1985 en projektgrupp som fick i uppdrag att genomföra översynen. Jag utsågs till projektledare. Arbetet leddes av en styrgrupp, i vilken RSVs verksledning, en skattechef och projektledaren ingick. Arbetet skulle bedrivas snabbt. Enligt planerna skulle erforderliga förändringar i RSVs organisation genomföras vid samma tidpunkt som de tidigare nämnda förändringarna inom skatteförvaltningen d v s den 1 januari 1987.

Projektgruppen valde — med hänsyn till den korta tid som gruppen hade till sitt förfogande — att arbeta enligt en s k top-down-modell. Modellen innebär i stort att man i ett första steg tar fram en övergripande struktur för den nya organisationen. Den övergripande strukturen skall stå i överensstämmelse

med den roll, de strategier m m, som man har formulerat för RSV (och för hela skatteförvaltningen). I ett andra steg går man sedan vidare med att i detalj utforma organisationen.

Den 12 juni 1986 lade projektgruppen fram en rapport som styrgruppen ställde sig bakom. Rapporten, som redovisar det första steget, skickades ut på remiss till myndigheter inom verkets olika förvaltningsområden. Efter vissa ändringar i projektgruppens förslag hemställde verket i en skrivelse till regeringen den 5 november 1986 att regeringen skulle godkänna de principer på vilka verkets förslag byggde samt vidta de instruktionsändringar som erfordrades per den 1 januari 1987.

Huvudpunkterna i RSVs förslag

Såväl rapporten som skrivelsen till regeringen behandlar följande områden.

- RSVs roll
- RSVs operativa verksamhet
- RSVs organisation
- RSVs arbetssätt
- RSVs ledning och styrning av förvaltningen

RSVs roll

På RSV faller det övergripande ansvaret för och ledningen av beskattningsverksamheten i landet. Detta innebär att RSV skall uttolka och formulera skatteförvaltningens mål och ange de huvudsakliga principerna för dess sätt att bedriva sin verksamhet. RSV skall också leda, samordna och utveckla skatteförvaltningen såväl i materiellt som i administrativt hänseende. RSVs roll kan sammanfattas i följande punkter.

Förvaltningens ansikte utåt

- kontakter med statsdepartementen
- kontakter med andra centralmyndigheter
- kontakter med massmedia
- kontakter med branschorganisationer

Materiell ledning och materiellt stöd

- föreskrifter, anvisningar och handledningar m m för tillämpning av skatteförfattningar
- övrigt stöd i materiella frågor åt fältorganisationen
- praxissammanställningar, beskrivningar och analys av rättsläget på visst område
- uppföljning och utvärdering
- författningsförslag, andra utredningar etc med utgångspunkt i utvärderingsresultaten
- utbildning i materiellt hänseende

Administrativ ledning och stöd

- direktivledes ange inriktning, ambitionsnivåer, principer m m för verksamheten i länen
 - formulera operativa mål för regionala och lokala myndigheter
 - utveckla planeringssystem
 - initiera verksamheter som är gemensamma för flera regionala och lokala myndigheter
 - utveckla metoder för t ex kontroll
 - tillsynsfunktion — fastställa normalarbetsordning för länskattemyndigheterna och de lokala skattemyndigheterna
 - lönepolitik, rekryteringspolicy, personalutveckling och utbildning för förvaltningen
 - budgetansvar för hela förvaltningen
 - stöd till förvaltningen i arbetsmiljö- och personalvårdsfrågor samt samordningsansvar gentemot byggnadsstyrelsen i lokalfrågor
 - uppföljning och utvärdering
- #### Teknisk ledning och stöd
- långsiktig planering av ADB-system
 - utveckling av system och ansvar för deras underhåll
 - ansvar för drift och underhåll av datorer, terminaler och terminaltrafik
 - uppföljning och utvärdering

RSVs operativa verksamhet

Som en följd av beslutet om RSVs nya roll föreslår verket att den operativa verksamhet som idag bedrivs av RSV i princip förs över till fältorganisationen. Det gäller t ex handläggningen av vissa dispensärenden i egenskap av beslutsmyndighet, beskattningsverksamheten, revisionsverksamheten vid verkets distriktskontor samt service i form av telefon- och brevsvår till enskilda skattskyldiga.

Motivet till att flytta ut *dispensärendena* nedåt och utåt i organisationen där så är möjligt är — vid sidan av det allmänna önskemålet att flytta ut operativ verksamhet — följande. RSV bör, med hänsyn till tvåinstansprincipen och med beaktande av strävandena att befria regeringskansliet från besvärärenden, snarare vara besvär- än beslutsmyndighet. I åtskilliga fall kan det vidare vara så att en regional eller lokal instans ligger bättre till för beslut. Så kan exempelvis ofta vara fallet om prövningen kräver mer av kunskap om sakförhållanden — särskilt lokalt betingade sådana — och mindre av tolkning av rättsläget.

Beskattningsverksamheten är en operativ verksamhet som inte hör hemma i en centralmyndighet med den roll RSV har fått genom beslutet om en sammanhållen skatteförvaltning. *Kupongskatten* föreslås bli förd till länskatte-

myndigheten i Stockholms län för det fall det inte, efter en närmare utredning, visar sig lämpligare att förlägga administrationen av kupongskatten till lokala skattemyndigheten i Stockholm (gemensamma distriktet). RSV anser däremot att — i avvaktan på en långsiktig lösning beträffande punktskatteadministrationen — beskattningsverksamheten avseende *punktskatterna* bör ligga kvar inom verket. Verksamheten bör givetvis vara skild från verkets lednings- och utvecklingsfunktioner. När det gäller *sjömansskatten* framhåller verket — med hänsyn till ovissheten om denna beskattningsforms framtid — att administrationen av denna verksamhet inte nu decentraliseras. Administrationen av punktskatt och sjömansskatt förs samman inom verket i en beskattningsavdelning.

Revisionsverksamheten föreslås i princip bedrivas inom fältorganisationen. RSVs befattning med sådan verksamhet bör endast avse lednings- och utvecklingsfunktioner. En följd härav blir t ex att de revisioner av stora bolag som RSV f n har påtagit sig att utföra flyttas över till fältorganisationen. Andra exempel på revisioner som kan utföras av fältorganisationen är punktskatterevisorer, vägtrafikskatterevisorer och eko-brottsrevisioner. Detta leder till att RSVs fyra distriktskontor istället knyts till fältorganisationen. Tidpunkten härför anges i skrivelsen till regeringen till den 1 januari 1988.

Det bedöms naturligt att man i en sammahållen skatteförvaltning inte utövar alla typer av *service* på alla nivåer utan placerar den där den passar bäst. I propositionen om ny förvaltningslag, 1985/86:80, förutsätter också departementschefen apropå frågan om myndigheternas serviceskyldighet, att en sådan arbetsfördelning kan göras inom en verksamorganisation med centrala och regionala delar. En sådan arbetsfördelning anses enligt verket leda till att information till enskilda skattskyldiga bör i sin helhet ges av länskattemyndigheterna och de lokala skattemyndigheterna. Telefonpanelerna på RSV bör således avvecklas och serviceutbudet från RSV inriktas på stöd och "back-up" till fältorganisationen. Däremot bör kontakter med t ex rikstäckande branschorganisationer, som ju oftast gäller skattefrågor av allmän natur, även i fortsättningen ankomma på RSV.

Förhandsbesked i rättsfrågor meddelas av RSVs nämnd för rättsärenden (rättsnämnden). Frågan om rättsnämndens ställning, organisatoriska placering m m har ingående diskuterats under utredningsarbetet. RSV har kommit fram till den slutsatsen att det är angeläget att rättsnämndens självständighet och oberoende gentemot verket markeras klarare än vad som idag är fallet. Detta anses kunna ske genom att rättsnämnden får ställning av ett från verket fristående beslutsorgan. Rättsnämnden kommer med en sådan konstruktion att endast i administrativt hänseende vara knuten till verket. RSV framhåller i sin skrivelse till regeringen att verket i denna fråga senare kommer att förelägga regeringen förslag till erforderliga författningsändringar.

Riksdagen beslutade i december 1986 ändringar i taxeringsorganisationen m m. Beslutet innebär bl a att mellankommunala skatterätten kommer att avvecklas. I propositionen med förslag till ändringarna i taxeringsorganisationen m m framhöll departementschefen att *processföringen* i mellankommunala mål, som idag åligger allmänna ombudet för mellankommunala mål, i princip kommer att föras över till respektive läns-skattemyndighet. AO-funktionen för mellankommunala mål kommer då att avskaffas. Departementschefen framhöll vidare att RSV — för att säkerställa kravet på bl a enhetlig rättstillämpning — bör kunna utföra processverksamhet. RSVs framtida processföringsverksamhet bör främst ses som ett medel i centralmyndighetens ledning och styrning av fältorganisationen och utgör således en RSV-uppgift.

Organisationsutformningen

De arbetsuppgifter inom RSV som skall struktureras och föras samman till arbetsenheter är av två slag: dels sådana som utgör organisationens ”*egentliga*” verksamhet och som är betingade av syftet med organisationen, dels olika *stöd- och servicefunktioner* till den ”*egentliga*” verksamheten.

Arbetsuppgifterna inom den egentliga verksamheten kan indelas efter endera av två principer: sakområdesprincipen eller funktionsprincipen. En indelning efter den senare principen innebär att organisationen struktureras i enheter, typ planeringsenhet, uppföljningsenhet etc. En indelning efter sakområdesprincipen kan göras på olika sätt beroende på verksamhetens art.

Det är vanligt att en organisation baseras på såväl en funktionsindelning som en sakområdesindelning. RSVs nuvarande organisation utgör exempel på en sådan indelningsgrund. Under senare år har man dock vid större organisationsförändringar ofta indelat mera renodlat i sakområden. Därmed betonas helheten mer än när indelning sker också efter funktioner. Samordningsbehovet minskar och organisationen får ett mer samlat utprägnade utåt.

Inom RSV har man gjort den principiella bedömningen när det gäller verkets egentliga verksamhet att fördelarna med en indelning efter sakområdesprincipen överväger nackdelarna. RSVs förändrade organisationsstruktur är därför byggd på verkets fyra huvudsakliga verksamhetsområden som är

- skatteområdet med de nya läns-skattemyndigheterna och de lokala skattemyndigheterna
- exekutionsområdet med kronofogdemyndigheterna
- folkbokföringsområdet med pastorsämbetena och de lokala skattemyndigheterna
- valområdet med länsstyrelserna och de kommunala valnämnderna.

I den nuvarande organisationen är skatteområdet splittrat på fem olika avdelningar och enheter medan folkbokföring och val respektive administration av exekutionsväsendet har sammanhållits i var sin avdelning.

Verksamhetsområdena folkbokföring och val bör även i fortsättningen organisatoriskt hållas samman. RSVs arbetsuppgifter inom exekutionsområdet är redan idag organisatoriskt samlade. I fråga om skatteområdet har RSV gjort den bedömningen att *verksamhetsområdet skatt* blir för stort och att det därför bör delas i två huvudavdelningar, en för främst skatterättsliga frågor och en för främst skatteadministrativa frågor.

De två huvudavdelningarna inom skatteområdet föreslås kunna underindelas i avdelningar. RSV förutsätter att verket självt får besluta om avdelningsindelning inom de två huvudavdelningarna. Ställningstagande till frågor rörande arbetsfördelningen m m mellan de två huvudavdelningarna görs i det fortsatta utrednings- och genomförandearbetet. Detta arbete har redan inletts. Bland arbetsuppgifterna ingår, för att nu nämna ett exempel, att ta ställning till hur samordningen av utlandsärendena bör ske.

Inom den nya sammanhållna skatteförvaltningen får RSV *ett samlat personal- och ekonomiadministrativt ansvar* för hela förvaltningen. De strategiska frågorna inom dessa områden kommer därigenom att få ökad betydelse. Därför föreslås att den nuvarande administrativa avdelningen delas upp på en avdelning för *personalfrågor* och en avdelning för *ekonomifrågor*.

Drifttekniska avdelningen bibehåller sitt ansvar för den tekniska utvecklingen inom RSVs verksamhetsområde. Fortsättningsvis innefattas häri även ansvaret för tekniska hjälpmedel. För att klarare markera avdelningens totala ansvar benämns den *tekniska avdelningen*.

Förslaget innebär också att ansvarsfördelningen mellan sakområdena och stödfunktionerna förändras på det sättet att sakavdelningarna får ett något större ansvar än idag för personal-, ekonomi- och teknikfrågorna inom sina respektive områden.

”Nya RSV” kommer således fr o m den 1 januari 1987 att vara organiserat på två huvudavdelningar för skatt, en avdelning för folkbokföring/val och en avdelning för exekution samt tre stöd- och serviceavdelningar, en för teknik, en för personal och en för ekonomi. Organisationstablan som verket har bilagt sin skrivelse till regeringen finns på nästa sida. Av tablan framgår att beskattningsavdelningens (punktskatt och sjömansskatt) organisatoriska placering ännu inte har lösts.

RSVs arbetssätt

I denna fråga har verket gjort följande överväganden. För att RSV med de begränsade resurser som står till buds framgångsrikt skall kunna utöva sin ledningsroll och samtidigt främja en helhetssyn på verksamheten, måste den egna personalen, utöver gedigna sakkunskaper, äga en bredd och överblick som gör det möjligt att för t ex utrednings- och utvecklingsuppdrag utnyttja

länskattemyndigheterna och de lokala skattemyndigheterna ske genom cheferna för länskattemyndigheterna.

Regeringens beslut

Enligt vad som erfarits kommer regeringen i början av 1987 att bifalla RSVs tidigare nämnda hemställan. Regeringen kommer därvid att ställa sig bakom huvudpunkterna i RSVs förslag och vidtaga de erforderliga instruktionsförändringarna.

Sparev
AUKTORISERAT REVISIONSBOLAG

08 - 24 95 00

Gamla Brogatan 30, Box 359, 101 24 STOCKHOLM

Rikstäckande genom 10 regionbolag med 85 kontor och 925 medarbetare. 65 länder via GT Norden och samarbete med Grant Thornton International.

Det kan sägas enklare.

Till och med vår komplexa skattelagstiftning kan redovisas så att den blir begriplig för var och en av oss. Det är vår affärsidé.

På Tholin & Larsson följer vi utredningarnas arbete, läser betänkanden, bevakar propositioner som lämnas till riksdagen och fingranskar lagtexterna. Efter vår textbearbetning och redigering kvarstår väsentligheterna. Klara och entydiga. Precis så som våra kunder vill ha dem presenterade för sig.

De som abonnerar på vår information är främst revisorer och företagens ekonomiansvariga m fl yrkesgrupper, vilka dagligen arbetar med frågor som rör skatter och företagslagstiftning.

Våra viktigaste informationstjänster är publikationen Skattenyheter i sammandrag som utkommer med tio nummer per år samt Stora Informationsprogrammet vilket fortlöpande och i takt med de aktuella händelserna distribueras till abonnenterna.

Vår Bokservice tillhandahåller facklitteratur med kommentarer till lagstiftningen och dess tillämpning. Tholin & Larssons årliga Skatteträffar arrangeras i Stockholm, Göteborg, Malmö och Sundsvall. Dessutom anordnar vi kurser och seminarier i anslutning till aktuella ämnen.

 Tholin & Larsson