

TOR:s yttrande

RS-projektets delrapport 1976:1 "Rationalisering av skatteadministratio-
nen", riksskatteverket och statskontoret 1976-06-08.

Taxeringsnämndsordförandenas Riksförbund begränsar sitt yttrande över rubricerade rapport till att i huvudsak avse förslag som rör taxeringsnämndernas arbete och organisation.

Taxeringsnämndsordförandens ställning m. m.

Riksdagens beslut om riktlinjer för taxeringsarbetet i första instans (prop 1975:87) innebär att taxeringsperioden skall avse tiden 16 februari-30 november. RS-projektet (utredningen) föreslår ingen ändring härvidlag. För taxeringsnämndsledamöterna och i första hand ordförandena (TO) kommer den förlängda taxeringsperioden att innebära att taxeringsuppdraget i praktiken blir en helårsuppgift. För detta talar också utredningens förslag om att beslut om s. k. dödsbobefrielse skall fattas även mellan taxeringsperioderna.

Mot bakgrund härav och andra förändringar av taxeringsnämndsordförandens roll, som berörs i det följande, finns det skäl att i det fortsatta utredningsarbetet diskutera TO:s arbetsrättsliga ställning m. m. TOR finner att utredningen inte belyst frågor som rör de former i vilka insatsen som TO skall göras, t. ex. om uppgiften som TO även i fortsättningen skall anses vara ett förtroendeuppdrag. För motsatsen talar bl. a. den hårda styrningen av arbetet genom dataverksamheten. TOR anser det sålunda diskutabelt, huruvida rollen som ordförande skall innehas i form av ett förtroendeuppdrag. Frågan om exempelvis rätten till semesterersättning påverkas härav. Denna för förbundet viktiga frågeställning bör penetreras i det fortsatta utredningsarbetet. Därvid torde beaktas att TO i den nya taxeringsorganisationen kommer att ha en roll som mer än tidigare blir lik en domares.

Några frågor som rör TO:s ställning finns det anledning att redan nu ta upp. Sålunda finner förbundet det mycket angeläget att TO, vid övergång till den nya taxeringsorganisationen, ges rätt att förhandla om arvoden och ersättning för kostnader i samband med taxeringsarbetet. Ett krav från förbundets sida är också att en arvodesram bör vara känd för var och en som har att ta ställning till ett uppdrag som TO. En sådan ordning bör för övrigt kunna genomföras redan i dagens taxeringsorganisation.

Antalet taxeringsnämnder

Utredningen pekar på ett antal faktorer som påverkar antalet taxeringsnämnder. Bl. a. nämns lekmannainflytandet, lokalkännenheten, antalet sam-

manträden i taxeringsnämnden m. fl. Mot bakgrund av att statsmakterna i RS-reformen ser ett ökat lekmannainflytande, finner TOR det synnerligen angeläget, att minskningen av antalet taxeringsnämnder begränsas på så sätt, att antalet inte sättes under den övre gräns, som anges av riksdagen, d. v. s. 3 000.

En ytterligare minskning av antalet taxeringsnämnder, vilket ju innebär en ökning av antalet skattskyldiga per nämnd, medför enligt förbundet en risk för att lekmannainflytandet urholkas genom att nämnderna inte får erforderlig tid för bedömning och beslut. I detta sammanhang bör också beaktas att nämndernas beslutsområde vidgas och än vidare att granskningspersonalens arbetskapacitet klart torde ha överskattats.

Den föreslagna delegeringen av enklare, otvistiga ärenden till TO ger ytterligare skäl till att begränsa minskningen av antalet nämnder så att inte TO:s arbetsbörda blir för stor.

TO:s mandattid

Utredningen föreslår att TO:s mandattid bör vara densamma som kommer att gälla för nämndledamöterna, nämligen tre år. TOR:s bestämda uppfattning är att en utökning av mandattiden till tre år i kombination med att TO blir engagerad hela året kommer att avsevärt hämma rekryteringen av TO. Det finns anledning anta att många kommer att känna tvekan inför att binda sig för en så lång period som tre år bl. a. med hänsyn till att TO-uppdraget är ett fritidsarbete. TOR anser därför att TO även i fortsättningen bör förordnas för ett år i taget. Några vägande skäl däremot kan förbundet inte finna.

”Skattetjänstemän” som TO

Utredningen anser att något generellt förbud för tjänstemän inom skatteadministrationen att vara TO inte behövs. TOR instämmer i detta. Behovet av kunniga och erfarna TO gör att det av praktiska skäl inte är möjligt att hindra dessa tjänstemän från att ha uppdrag som TO.

Däremot finner TOR att det kan vara mindre lämpligt att en överordnad chef i skatteadministrationen har uppdrag som TO i en nämnd där någon av vederbörandes underställda är föredragande i egenskap av deklarationsgranskare. Risken av uppkommande jäv bör också beaktas. TOR anser att anvisningar bör utarbetas som ger vägledning i dessa frågor.

Ersättare för TO

Utredningen tar upp frågan om ersättare för TO och föreslår, att ersättare skall förordnas då behov uppstår. TOR anser att ersättare bör förordnas samtidigt med att TO förordnas och att ersättaren bör vara knuten till viss

eller vissa TO. Ersättaren bör närvara vid vederbörande taxeringsnämnds första sammanträde och ha rättighet att närvara vid övriga sammanträden. Syftet med detta är att få kontinuitet i taxeringsnämndens arbete vid förfall för TO. Att ersättningsfrågan löses enligt TOR:s uppfattning blir inte minst viktig om TO:s mandattid – trots vad TOR ovan härom anfört – anses böra förlängas till tre år.

Utredningen har inte berört arvodesfrågan för ersättare. Denna fråga hänger samman med hur TO kommer att ersättas i den nya taxeringsorganisationen. Dessa frågor bör enligt TOR bli föremål för överväganden och förslag i det fortsatta utredningsarbetet.

TO i särskild s. k. branschnämnd

Utredningen diskuterar frågan om inrättande av särskilda nämnder för taxering av skattskyldiga i viss bransch. I sådana nämnder, anför utredningen, "förutsätts TO ha erforderliga kunskaper på sakområdet och bör även ha branschkännedom". TOR kan godtaga vad utredningen anför om behovet av branschkännedom under förutsättning att TO med sådan kännedom finns att tillgå. Så torde ofta inte vara fallet. Det ligger emellertid enligt TOR i sakens natur att TO genom sitt ordförandeskap i s k branschnämnd efter hand kommer att förvärva kännedom om förhållandena i branschen.

Utbildning av TO

Rollen som TO kräver enligt TOR auktoritet byggd på kunskap och erfarenhet. Utredningen har inte påvisat hur TO genom bl a utbildning skall kunna uppnå erforderlig kompetens. TOR anser att utredningen grovt underskattat TO:s utbildningsbehov och vill med skärpa framhålla nödvändigheten av att TO likväl som andra funktionärer inom taxeringsorganisationen erhåller den utbildning som krävs för uppgiften. Utbildningskapaciteten bör dimensioneras härefter.

TOR kan sålunda inte dela utredningens uppfattning om att utbildningen av TO skall styras av den rekryteringspolicy, som de olika länsstyrelserna kan tänkas ha vid förordnande av TO. TOR kräver en enhetlig rekryteringspolitik över hela landet och en möjlighet för även icke på förhand taxeringskunniga att i mån av behov bli förordnade som TO efter genomgången erforderlig utbildning.

TOR förutsätter att utredningen i sitt fortsatta arbete mer i detalj anger hur TO:s utbildningsbehov skall tillgodoses såväl vad gäller "förstagångs-utbildningen" som den viktiga återkommande fortbildningen. Det kan ifrågasättas om inte också viss praktisk tjänstgöring – som biträde åt TO eller på annat sätt – borde ingå i utbildningen.

Beslutsdelegering

TOR finner de föreslagna delegationsbestämmelserna vara till fördel för taxeringsnämndernas arbete. Förbundet ifrågasätter emellertid om inte beloppsgränsen bör höjas till 1 000 kronor, när det gäller deklarationsavvikelser som får beslutas av TO ensam. Som en följd därav vore det då också naturligt att beloppsgränsen för enmansmål i länskatteätten justerades upp till samma nivå.

Service till de skattskyldiga

TOR vill understryka vikten av att utredningens förslag till utökad service till de skattskyldiga genomförs, inte minst intensifierade insatser av skolor och massmedia. Förbundet anser emellertid att utredningen inte tillräckligt uppmärksammat behovet av service till de skattskyldiga i samband med utsändandet av slutskattensedlarna. Erfarenheten visar att det just vid detta tillfälle finns ett mycket stort behov av information. Den skattskyldige vill veta hur debiterade belopp framkommit. En större informationsinsats i samband med utsändandet av debetsedlarna i december anser förbundet sålunda kunna ge positiva effekter på deklarationsarbetet påföljande år. En sådan informationsinsats kräver givetvis resurser och då i första hand hos de lokala skattemyndigheterna.

Informationsverksamheten gentemot allmänheten och de skattskyldiga skulle också befrämjas av förenklade skattebestämmelser och enklare språkbruk i författnings- och anvisningstext.

Kommunala deklarationsbyråer

Utredningens förslag om inrättande av kommunala deklarationsbyråer finner TOR i och för sig bra. Förbundet anser emellertid att utredningen något lättvindigt avfärdat diskussionen om den kommunala deklarationsbyråns ansvar för eventuella skattetillägg och förseningsavgifter. Frågan om medhjälpansvar kompliceras av att en kommunal deklarationsbyrå torde få en viss officiell prägel. Om dessutom skattemyndigheternas tjänstemän kommer att uppträda i rollen av medhjälpare vid upprättande av självdeklarationer på de kommunala byråerna, vilket utredningen föreslår, är det enligt förbundet synnerligen angeläget att frågan om medhjälpansvar till fullo klargörs. Jävsfrågan i händelse deklarationsupprättaren uttar ersättning för uppdraget, låt vara för kommunens räkning, bör också beaktas (jfr JO:s ämbetsberättelse 1975/76 s 355 ff).

TOR har ingen klar uppfattning i ansvarsfrågan men anser att den måste utredas närmare innan klartecken ges till inrättandet av kommunala deklarationsbyråer.

TOR vill i sammanhanget framhålla behovet av någon form av utbildning och vidareutbildning av deklara-tionsmedhjälpare.

Underrättelseförfarandet

I fråga om underrättelser om avvikelse från självdeklaration hyser TOR uppfattningen, att underskrift härå är obehövlig. Hinder möter ej ur TOR:s synpunkt att underrättelserna – som utredningen föreslår – tillställes vederbörande i lösbrev. Underrättelserutinen blir härigenom enklare och förfarandet blir snabbare.

Vad gäller upplysningstexten å avvikelseblanketten finner TOR tillräckligt att uppgift om person, som kan lämna upplysning om avvikelsen, inskränks till att gälla föredraganden i ärendet. Det förutsättes härvid att denne i allmänhet lättast har tillgång till deklaration varom fråga är eller annat upplysningsmaterial.

Kontrolluppgiftsregistrering m m

TOR hyser farhågor för de negativa effekter, som brister i avstämningen mellan registrerade kontrolluppgifter och deklarerade uppgifter kan få för den skattskyldige, d v s sådana brister som har sin orsak i felaktigheter i kontrolluppgiftsmaterialet. Det är därför av stor betydelse att arbetsgivarens kontrolluppgiftsredovisning blir så riktig som möjligt. Förbundet kan därför inte, med det underlag som nu föreligger, tillstyrka att summarisk redovisning ges åt alla arbetsgivare. TOR anser att summarisk redovisning i första hand bör få tillämpas av företag, som kan lämna redovisning via magnetband, i andra hand av de arbetsgivare, som har en acceptabel avlöningsbokföring.

TOR vill också understryka vikten av att uppbyggnaden av ett nytt kontrolluppgiftssystem sker successivt så att hög säkerhet kan upprätthållas i systemet.

Ambitionsnivå i granskningsarbetet

Utredningen föreslår vissa generella riktlinjer för ambitionsnivån i granskningsarbetet. TOR understödjer ambitionen att deklara-tionsgranskaren inte skall ”peta i småbelopp”. Förbundet inser emellertid klart problemet med att i lag eller på annat officiellt sätt ange beloppsgränser för när ändring skall ske, respektive inte ske. TOR är betänksamt mot förekomsten av en icke-officiell beloppsgräns, som torde innebära att initierade får fördelen att kunna utnyttja en sådan beloppsgräns. Förbundet ställer sig därför tveksamt till en generell rekommendation om beloppsgränser i granskningsarbetet. TOR finner heller inte lämpligt att beloppsgränser intages i taxeringslagen. I praktiken skulle detta kunna jämföras med t ex att schablonavdraget vid inkomst av tjänst höjdes. Snarare borde schablonavdraget för befrämjande av en rimlig ambitionsnivå generellt höjas med lämpligt belopp.

TOR anser det vara möjligt att nå en rimlig ambitionsnivå i granskningsarbetet genom det sätt på vilket utbildningen av granskningstjänstemän läggs upp. Vidare bör TO genom diskussioner med granskningstjänstemännen också kunna medverka till att en sådan ambitionsnivå hålls i granskningsarbetet.

Portofria svarskuvert

TOR stödjer utredningens förslag om att portofria svarskuvert bifogas skrivelser från taxeringsnämnden till de skattskyldiga. Med största sannolikhet kommer de skattskyldiga härigenom att i högre utsträckning besvara skrivelser och härigenom förbättra taxeringsnämndens beslutsunderlag. Det kan böra övervägas om inte även självdeklarationer skulle kunna få översändas portofritt.

Övergång till ny taxeringsorganisation

Utredningen diskuterar i avsnitt 8 vissa frågor som rör övergången till ny organisation. Bl. a. berörs distriktsindelningen och fritidsgranskarens roll under övergångsperioden 1978–1980. På det sätt TOR uppfattar beskrivningarna skall antalet taxeringsnämnder reduceras fr. o. m. 1978 års taxering, medan distriktsindelningen bibehålles. Vidare försvinner kronoombudet, som i vissa fall utfört granskningsarbete, d v s delat granskningsarbetet med TO. Detta innebär att vissa taxeringsnämnder kommer att ha två eller flera fritidsgranskare varav två motsvarande tidigare TO. TOR anser att en sådan övergångslösning är mindre lämplig och menar att den successiva övergången till ny taxeringsorganisation bör ske enligt följande mönster.

Storleken på distrikt där deklARATIONER granskas av TO utökas inte. Varje sådant distrikt omfattas av *en* taxeringsnämnd. I distrikt med sk arbetande kronoombud ersätts detta med en taxeringskonsulent. TOR är medveten om att antalet lekmän enligt utredningens förslag därigenom ökar. Det torde emellertid vara möjligt att i distrikt där TO granskar deklARATIONERNA, behålla det nuvarande antalet ledamöter, då dessa under övergångsperioden väljs för en mandattid på ett år.

Utredningen föreslår vidare att fr. o. m. 1978 rörelseidkare med vissa undantag skall granskas i lokal nämnd. TOR ifrågasätter om det även i distrikt som övergångsvis granskas av TO skall behöva ingå rörelseidkare. För TO som tidigare enbart granskat löntagardeklARATIONER innebär detta en avsevärd utökning av kraven och arbetsbelastningen. Enligt förbundet kan detta leda till svårigheter med rekryteringen av TO till lokala nämnder, där TO själv granskar deklARATIONERNA.

Sammanfattningsvis när det gäller övergången till ny taxeringsorganisation anser TOR, att den bör ske successivt varvid det gamla mönstret bör behållas

för de delar av taxeringsorganisationen som inte omfattas av övergången till tjänstemannagranskning.

Anstånd med att lämna deklARATION

TOR anser att den av utredningen föreslagna nya anståndsrutinen inte bör genomföras förrän det nya tekniska systemet är i drift. Skälet härtill är att den nya rutinen i ett manuellt förfarande kommer att vara administrativt svårhanterlig och kräva omfattande icke ADB-mässigt informationsutbyte mellan myndigheterna. Det bör beaktas att genom nya bokföringslagen antalet bokföringsskyldiga kommer att väsentligt utökas.

Samrådsorgan på länsnivå

Utredningen beskriver i kapitel 15 hur förberedelser inför kommande års taxering kan utformas. Bl. a. föreslås att ett samrådsorgan inrättas för bl. a. styrning och ledning av taxeringsarbetet i första instans. Av beskrivningen framgår ej huruvida TO avses bli representerade i samrådsorganet. TOR finner det naturligt att länets taxeringsnämnder blir representerade i samrådsorganet. Detta kan lämpligen ske genom deltagande av en eller flera TO med mandat att föra fram taxeringsnämndernas krav och synpunkter.

Genomförande av ny taxeringsorganisation

Utredningen föreslår att den nya taxeringsorganisationen skall vara fullt genomförd till 1981 års taxering. TOR betvivlar starkt att genomförandet kan ske så snabbt. Erfarenheterna från bl. a. uppbyggnaden av taxeringsinspektörsorganisationen talar för detta. Förbundet finner anledning anta att taxeringsarbetet i högre grad än beräknat kommer att behöva bygga på medverkan av fritidsgranskare. Rekryteringen av erforderligt antal fritidstaxerare kommer emellertid sannolikt att försvåras under övergångsperioden, om inte arvodesfrågan kan lösas på ett för TO tillfredsställande sätt.

TOR vill alltså avslutningsvis varna för risken att taxeringsarbetet inte kommer att kunna genomföras på ett tillfredsställande sätt, om utredningens mycket optimistiska tidsplan för den nya taxeringsorganisationens genomförande bibehålles. Detta gäller isynnerhet om rekryteringen till fritidsgranskande TO försvåras på grund av otillräcklig arvodering. I sistnämnda hänseende får särskilt beaktas de krav på arvodesättningen, som föranledes av ökade arbetsuppgifter och utsträckt arbetsperiod.