

## Nr 127

*Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående riktlinjer för omorganisation av den centrala skatteförvaltningen; given Stockholms slott den 25 april 1969.*

Kungl. Maj:t vill härmed, under återopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över finansärenden för denna dag, föreslå riksdagen att bifalla det förslag, om vars avlåtande till riksdagen föredragande departementschefen hemställt.

## GUSTAF ADOLF

*G. E. Sträng*

---

### Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att en central förvaltningsmyndighet, riksskatteverket, inrättas för den centrala ledningen av beskattnings-, uppbörds- och folkbokföringsväsendet i landet. Verket ersätter nuvarande riksskattenämnden, centrala folkbokförings- och uppbördsnämnden samt kontrollstyrelsen. Riksskatteverket övertar vidare de uppgifter som nu ankommer på kupongskattekontoret och allmänna ombudet hos den mellankommunala prövningsnämnden. I verket inordnas också sjömansskattekontoret som dock fortfarande avses vara placerat i Göteborg. Verkets styrelse skall bestå av verkschefen som ordförande och lekmannaedamöter.

Ärenden angående förhandsbesked, bindande förklaringar och vissa dispenser skall inom riksskatteverket avgöras av en särskild nämnd med i stort sett den sammansättning som den nuvarande riksskattenämnden har. Kupongskattenämnden, sjömansskattenämnden och energiskattenämnden knyts organisatoriskt till riksskatteverket. Omorganisationen föreslås ske den 1 januari 1971.

Förslag rörande organisationens närmare utformning och författningsförslag avses skola föreläggas 1970 års riksdag.

*Utdrag av protokollet över finansärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet på Stockholms slott den 25 april 1969.*

Närvarande:

Statsministern ERLANDER, ministern för utrikes ärendena NILSSON, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, LANGE, HOLMQVIST, ASPLING, PALME, SVEN-ERIC NILSSON, LUNDKVIST, GUSTAFSSON, GEIJER, MYRDAL, ODHNOFF, WICKMAN, MOBERG, BENGTTSSON.

Chefen för finansdepartementet, statsrådet Sträng, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *omorganisation av den centrala skatteförvaltningen* och anför.

### Inledning

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 28 februari 1964 tillkallade dåvarande inrikesministern, statsrådet Johansson, två sakkunniga<sup>1</sup> med uppdrag att utreda vissa frågor rörande skatteförvaltningens organisation m. m. De sakkunniga, som antog benämningen *landskontorsutredningen*, avlämnade den 25 maj 1967 betänkandet Skatteförvaltningen (SOU 1967: 22).

I enlighet med direktiven har utredningsarbetet i första hand inriktats på frågan om den regionala skatteförvaltningen alltjämt bör vara knuten till länsstyrelserna eller brytas ut till fristående organ. Den frågan har utredningen bedömt bl. a. mot bakgrund av det förslag till omdaning av länsstyrelseorganisationen och länsförvaltningen i övrigt som länsförvaltningsutredningen lagt fram i sitt samtidigt avgivna betänkande (SOU 1967: 20 och 21). Landskontorsutredningen föreslår att taxering, uppbörd och folkbokföring bryts ut från länsstyrelserna och att man på det regionala planet inrättar skatteverk för administrativa och fiskaliska uppgifter, medan prövningsnämnderna ombildas till domstolar, läns-skatterätter.

Utredningens andra huvuduppgift var frågan om skatteförvaltningens centrala organisation. I denna del föreslås att en central förvaltningsmyndighet, riksskattestyrelsen, inrättas för ledningen av skatte-, uppbörds- och folkbokföringsförvaltningen i landet. Till denna myndighet överförs enligt

<sup>1</sup> Regeringsrådet Sten Walberg och numera länsöverdirektören Tore Nyqvist.

förslaget riksskattenämndens och centrala folkbokförings- och uppborädsnämndens förvaltande och fiskaliska uppgifter. Vidare anser utredningen att myndigheten skall överta de uppgifter som nu ankommer på kupongskattekontoret och allmänna ombudet hos den mellankommunala prövningsnämnden. Utredningen förordar också att huvuddelen av kontrollstyrelsen införlivas med riksskattestyrelsen. Riksskattenämnden skall enligt utredningen bestå som en fristående myndighet för uppgifter med judiciell prägel, t. ex. förhandsbesked. Den mellankommunala prövningsnämnden föreslås i likhet med prövningsnämnderna i länen bli ombildad till en skattemyndighet, den mellankommunala skatterätten.

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av justitiekanslern, Göta hovrätt, försäkringsdomstolen, riksförsäkringsverket, byggnadsstyrelsen, kammarkollegiet, statskontoret, kammarrätten, generaltullstyrelsen, statistiska centralbyrån, riksrevisionsverket, kontrollstyrelsen, riksskattenämnden (RN), allmänna ombudet hos den mellankommunala prövningsnämnden, centrala folkbokförings- och uppborädsnämnden (CFU), sjömansskattenämnden, kupongskattenämnden, riksarkivet, kommerskollegium, exekutionsväsendets organisationsnämnd (EON), statens personalutbildningsnämnd, samtliga länsstyrelser, länsstyrelsernas utbildningsnämnd, förvaltningsdomstolskommittén, departementsutredningen, alkoholpolitiska utredningen, 1966 års fastighetstaxeringskommittéer, samtliga landsting, Föreningen auktoriserade revisorer, Kooperativa förbundet, Svenska försäkringsbolags riksförbund, Svenska kommunförbundet, Svenska landstingsförbundet, Svenska stadsförbundet, Sveriges advokatsamfund, Sveriges hantverks- och industriorganisation, Sveriges industriförbund, Sveriges köpmannaförbund, Sveriges redareförening, Statstjänstemännens riksförbund (SR), Sveriges akademikers centralorganisation (SACO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Föreningen Sveriges kommunala taxeringsrevisorer, Föreningen Sveriges landskamrerare, Föreningen Sveriges taxeringsintendenter, Föreningen Sveriges taxeringsrevisorer och Taxeringsnämndsordförandenas riksförbund. Sveriges grossistförbund har återopat Sveriges industriförbunds yttrande. Riksförbundet landsbygdens folk, Sveriges lantbruksförbund och Sveriges skogsägareföreningars riksförbund har hänvisat till ett yttrande av lantbrukets skattedelegation.

Vidare har kommerskollegium bifogat yttranden från handelskamrarna i Norrköping, Jönköping, Visby, Malmö, Borås, Karlstad, Örebro och Sundsvall.

Några länsstyrelser har bifogat yttranden från lokala skattemyndigheter och kommuner. Föreningen Sveriges fögderichefer har också yttrat sig.

Remissinstanserna har i allmänhet en positiv inställning till utredningens förslag i fråga om den centrala skatteorganisationen. Däremot är meningarna mera delade när det gäller förslaget att bryta ut skatteförvaltningen från länsstyrelserna. Frågan om en sådan utbrytning bör, som ut-

redningen också förutsatt, lämpligen bedömas i sammanhang med frågan om länsförvaltningens framtida organisation. En snabb lösning härvidlag är inte möjlig. Jag vill i detta sammanhang endast erinra om att länsdemokratiutredningens betänkande Förvaltning och folkstyrelse (SOU 1968: 47) f. n. är föremål för remissbehandling.

Den omständigheten, att man f. n. inte kan ta slutgiltig ställning till frågan hur den regionala skatteförvaltningen skall ordnas, hindrar inte att man nu fattar principbeslut rörande den centrala organisationen. Oavsett hur skatteförvaltningen på länsplanet organiseras, bör man nämligen enligt min mening göra en omorganisation på riksplanet. För att underlätta den fortsatta planeringen och möjliggöra en snabb omorganisation bör principförslag nu föreläggas riksdagen. I det följande kommer jag därför att lägga fram ett förslag, där jag drar upp huvudlinjerna för en ny central skatteorganisation och därav följande omorganisation av skatteförvaltningen på länsplanet.

### Nuvarande förhållanden m. m.

#### Skatteförvaltningen i länen

Länsstyrelsens huvuduppgifter inom landskontoret avser beskattnings-, uppbörds-, indrivnings- och folkbokföringsområdena. Länsstyrelsen har också till uppgift att i olika hänseenden leda eller vaka över andra myndigheter i länet som har funktioner med anknytning till beskattningsväsendet. Länsstyrelsen är sålunda chefsmyndighet för de lokala skattemyndigheterna vilka har sina huvudsakliga arbetsuppgifter på samma områden som landskontoret. Vidare administrerar länsstyrelsen kronofogdemyndigheterna i länet. I deras verksamhet dominerar indrivningen av skatter och andra allmänna medel. Länsstyrelsen skall också vaka över att taxeringsarbetet i första instans, dvs. taxeringsnämnderna, ordnas och bedrivs ändamålsenligt.

En speciell ställning på länsplanet har prövningsnämnden. Den har till främsta uppgift att som andra instans pröva besvär över taxeringsnämndernas beslut. Landskontorets chef, landskamreraren, är ordförande i prövningsnämnden.

I flertalet län är landskontoret indelat i fyra sektioner, kameralsektion, taxeringssektion, uppbördssektion och datasektion. I Uppsala, Gotlands, Blekinge, Hallands och Jämtlands län finns dock ingen datasektion. Där har man i stället datadetalj, som går in i uppbördssektionen. Gemensam be-teckning för datasektion och datadetalj är datakontor. Vid landskontoret i Göteborgs och Bohus län finns också en sektion för sjömansskatteärenden (sjömansskattekontoret).

Prövningsnämnden biträds av ett kansli som organisatoriskt hör till kameralsektionen.

Taxeringssektionen kan anses vara indelad i tre arbetsenheter, en »allmän detalj» för processföring o. d., en »revisionsdetalj» för i första hand taxeringsrevisioner och en »mervärdeskattedetalj» (mervärdeskattekontoret).

Kameralsektionen har vissa uppgifter på beskattningsområdet. Där handlägger man bl. a. gåvoskatteärenden, i vilka länsstyrelsen är både beskattnings- och uppborgsmyndighet, och arvsskatteärenden, i vilka länsstyrelsen är enbart uppborgsmyndighet. Beskattningsmyndighet i fråga om arvsskatt är allmän underrätt. Vidare handläggs på kameralsektionen åtskilliga ärenden som rör taxeringsorganisationen. Bland dem kan nämnas indelning av länet i taxeringsdistrikt och fastighetstaxeringsdistrikt, förordnande av taxeringsnämndsordförande, kronoombud och vissa andra taxeringsfunktionärer samt bestämmande av ersättningar för taxeringsarbetet. Utdömmande av viten som har förelagts enligt skatteförfattningarna är också en uppgift för kameralsektionen.

Den övervägande delen av arbetet på taxeringssektionen anknyter till de uppgifter som sektionschefen, förste taxeringsintendenten, har enligt 17 § taxeringsförordningen den 23 november 1956 (nr 623). Han skall enligt denna paragraf bevaka det allmännas rätt i taxeringsfrågor och verka för att taxeringarna blir likformiga och rättvisa. De uppgifter som enligt skatte- och taxeringsförfattningarna ankommer på taxeringsintendent är inte länsstyrelseuppgifter i vanlig mening, eftersom länsstyrelsen som sådan inte har rätt att besluta i hithörande ärenden. Beslutanderätten är i stället förbehållen taxeringsintendenten. Uppgiften att föra det allmännas talan i taxeringsmål delegeras dock regelmässigt i stor utsträckning till annan kvalificerad personal på taxeringssektionen.

På mervärdeskatteområdet tillämpar man inte något taxeringsförfarande som var fallet med den allmänna varuskatten. I stället meddelar chefen för mervärdeskattekontoret fastställelsebeslut på länsstyrelsens vägnar i första instans. Prövningsnämnden fungerar som besvärinstans även för mervärdeskattemål. För att föra det allmännas talan i sådana mål i prövningsnämnd och högre instans förordnas allmänt ombud i varje län. En konsekvens av att man slopat taxeringsförfarandet är att man fått en annan terminologi på mervärdeskattens område. Man talar således om skatterevision i stället för taxeringsrevision och efterbeskattning i stället för eftertaxering.

Uppborgssektionen svarar bl. a. för uppborgsbokföringen och avräkningen mellan statsverket och kommunerna av kommunalskatt. På sektionen vidtar man åtgärder i samband med omräkning av skatt, t. ex. efter beslut om ändrad taxering. Till uppborgssektionens uppgifter hör vidare att se till att inventering sker minst en gång om året hos de lokala skattemyndigheterna och kronofogdemyndigheterna. Indrivningen följs också kontinuerligt på sektionen genom granskning av kronofogdemyndigheternas månadsräkningar. Länsstyrelsen beslutar även om avkortning och avskrivning av restförd skatt.

Länsstyrelsen prövar på uppbörssektionen besvär över lokal skattemyndighets beslut i uppbörs- och mantalsskrivningsärenden. På uppbörsområdet finns ett allmänt ombud, som kan anföra besvär hos länsstyrelsen över lokal skattemyndighets beslut om arbetsgivares ansvarighet för arbetstagares skatt. Han får också anföra besvär över länsstyrelsens beslut i sådana ärenden och beslut som länsstyrelsen fattar som första instans, nämligen rörande restavgift och ränta på kvarstående skatt.

Datakontoret slutligen svarar främst för bearbetningar inom ADB-systemet för folkbokförings-, taxerings- och uppbörsområdena. Dataanläggningarna används dock också i växlade utsträckning för andra arbetsuppgifter.

I Stockholms län har man en från övriga län avvikande länsstyrelseorganisation. Där är landskontorets uppgifter uppdelade på tre avdelningar, kameral- och uppbörsavdelningen, prövningsnämndsavdelningen och taxeringsavdelningen. Vardera av de två förstnämnda avdelningarna har en landskamrerare som chef, medan en taxeringsdirektör är chef för taxeringsavdelningen. Sektionsindelningen och den övriga organisationen samt fördelningen av arbetsuppgifterna skiljer sig också från vad som gäller vid andra länsstyrelser.

Det totala antalet anställda på landskontoren uppgår i runt tal till 4 800 av totalt ca 7 700 anställda på länsstyrelserna. De lokala skattemyndigheterna har sammanlagt ca 4 000 och kronofogdemyndigheterna ca 2 700 anställda.

### Centrala organ

De centrala uppgifterna inom skatteväsendet är f. n. uppdelade på flera organ.

*Riksskattenämnden (RN)*, instruktion SFS 1965: 714, har tre huvuduppgifter på taxeringsområdet, nämligen att genom rådgivande och vägledande verksamhet främja en riktig och likformig taxering, att på ansökan av skattskyldig meddela bindande förhandsbesked i taxeringsfrågor samt att verka för en effektiv och ändamålsenlig taxeringskontroll. Motsvarande uppgifter har RN också på mervärdeskattens område.

Uppgiften att främja en enhetlig tillämpning av skattebestämmelserna fullgör RN på flera sätt, t. ex. genom anvisningar, kurser och andra sammankomster för tjänstemän inom skatteförvaltningen, genom handledningar för arbetet i taxeringsnämnd och genom att tillhandahålla länsstyrelserna regeringsrättsutslag m. m. RN fastställer också formulär för taxeringsarbetet. På mervärdeskattens område meddelar RN i likformighetssyfte bindande förklaringar huruvida vara, varugrupp, byggnad eller tjänst är skattepliktig. Vidare har RN anförtrotts uppgiften att meddela dispens från vissa bestämmelser i skatteförfattningarna. Uppgiften att meddela anvisningar

har fått en alltmer ökad betydelse genom att det i samband med att ny lagstiftning antas ofta förutsätts att bestämmelserna skall kompletteras med centrala anvisningar av RN. Likaså har uppgiften att meddela dispens fått en ökad omfattning under senare år.

I ärenden angående förhandsbesked fungerar RN närmast som domstol med skattskyldig och taxeringsintendent som parter. Besvär över förhandsbesked anförs hos regeringsrätten eller, i fråga som rör fastighetstaxering, hos kammarrätten. Antalet ansökningar om förhandsbesked brukar vara ca 400 årligen.

RN:s verksamhet på taxeringskontrollområdet är inriktad på att få till stånd en samordnad kontroll inom hela landet beträffande vissa kategorier av skattskyldiga. Åtskilliga sådana aktioner har också genomförts på senare år. Vidare avser verksamheten i stor utsträckning utbildning av personal för kontrollverksamheten.

RN består av ordförande och sex ledamöter, varav en vice ordförande. Ordföranden skall vara lagfaren. Vice ordföranden och ytterligare två av nämndens ledamöter skall vara lagfarna eller ha avlagt examen vid handelshögskola. De övriga tre ledamöterna skall representera olika delar av förvärvslivet.

Vid handläggning av ärenden rörande mervärdeskatt har RN en annan sammansättning. Den består då av ordföranden och åtta särskilt utsedda ledamöter. Av de särskilt utsedda ledamöterna skall minst två vara lagfarna och fyra företräda skilda grenar av näringslivet. En bland de lagfarna ledamöterna är förordnad som vice ordförande.

Ordförandeskapet i RN är inte inrättat som fast tjänst. För RN:s verksamhet finns ett kansli med tre byråer, en kanslibyrå, en kontrollbyrå och en mervärdeskattebyrå. Ordföranden får uppdra åt en av byråcheferna att närmast under honom vara chef för kansliet. Hittills har byråchefen på kanslibyrån haft detta uppdrag. RN:s fasta personal uppgår till 46 personer. Dessutom anlitas ett växlande antal personer som extraföredragande.

*Centrala folkbokförings- och uppbördsnämnden (CFU)*, instruktion SFS 1965:715, har inom folkbokförings- och uppbördsområdena väsentligen samma uppgifter som RN har på taxeringsområdet. CFU skall sålunda genom rådgivande och vägledande verksamhet främja en riktig och enhetlig tillämpning av folkbokförings- och uppbördsförfattningarna. I detta syfte meddelar nämnden anvisningar i frågor som berör dess verksamhetsområde och bindande förklaringar om sättet att ta ut preliminär skatt och hur skatteavdrag skall göras.

CFU har haft till uppgift att genomföra övergången till ADB inom folkbokförings- och uppbördsväsendet. ADB-systemet är nu sedan någon tid i gång hos länsstyrelserna. Nämnden svarar för det system- och programmeringsarbete och den ledning som ADB-systemet förutsätter. Den skall också lämna anvisningar om datamaskinernas och dataregistrens utnytt-

jande för annat än folkbokföring och uppbörd. CFU bedriver vidare en omfattande utbildning på sitt verksamhetsområde.

CFU har byggts upp med RN som förebild. Nämnden består av ordförande, vice ordförande och sju andra ledamöter. Några i författning särskilt angivna kompetenskrav finns inte, vare sig för ordföranden, vice ordföranden eller för de övriga ledamöterna. Det förutsätts att ledamöterna i nämnden skall representera erfarenhet från olika områden som är av betydelse för nämndens verksamhet.

Till skillnad från RN:s ordförande är ordföranden i CFU heltidsanställd. Nämndens kansli består av en administrativ byrå, en teknisk byrå och en utbildningssektion. Dessutom finns en särskild utredningssektion. CFU har ca 130 anställda.

Den indirekta beskattningen med undantag av mervärdeskatten handläggs i allt väsentligt av *kontrollstyrelsen*, instruktion SFS 1965: 711. Bland de skatter som kontrolleras av styrelsen må nämnas skatterna på bensin, brännolja, övriga bränslen och elektrisk kraft, på sprit, vin samt malt- och läskedrycker, på tobaksvaror, choklad och kosmetika, på vissa motorfordon samt på guldsmedsvaror, knutna mattor och pälsvaror. Styrelsen har också hand om kontrollen över stämpelskatten på aktier, obligationer, utländska värdepapper och lotterier samt lotterivinstskatten. I huvudsaklig anslutning till den särskilda varuskatten och maltdrycksskatten administrerar styrelsen vidare utjämningskatten, som kommit till för att man skall få prisutjämning för jordbruksråvaror till den del de används för framställning av vissa industrivaror.

Kontrollstyrelsens uppgifter som beskattningsmyndighet regleras väsentligen i förordningen den 3 april 1959 (nr 92) om förfarandet vid viss konsumtionsbeskattning. Styrelsen skall för varje skattskyldig fastställa skatt, besluta om skattens erläggande och uppbära skatten. Vidare meddelar styrelsen beslut om förhandsbesked beträffande skatteplikt för vara och tillämplig skattesats. Besluten om fastställande av skatt föregås regelmässigt av inspektioner. För skattekontrollen har verket fyra distriktskontor. De ligger i Stockholm, Göteborg, Malmö och Sundsvall och förestås av distriktsöverkontrollörer.

Kontrollstyrelsen har dessutom en annan huvuduppgift, nämligen att vara centralt organ i frågor rörande alkoholförsäljning och alkoholpolitik i den mån de inte ligger på annat statligt organ. Hit hör att handha det särskilda straffregistret rörande fylleri och vissa andra brott och att utföra centrala uppgifter rörande rusdrycksutskänknings- och åtgärder mot alkoholmissbrukare m. m.

Chef för kontrollstyrelsen är en generaldirektör. Inom verket finns fyra byråer, nämligen en för rusdrycksförsäljningsärenden m. m., en för administrativa och tekniska ärenden och två för skatteärenden. En byråchef är generaldirektörens ställföreträdare. Dessutom finns direkt under general-



direktören en juridisk avdelning för skatteärenden under ledning av en avdelningsdirektör, som också har till uppgift att som allmänt ombud föra det allmännas talan i skattemål. Kontrollstyrelsen har en personal på 240 personer, varav ett åttiotal tjänstgör på distriktskontoren.

*Den mellankommunala prövningsnämndens* uppgifter anges i 73 § taxeringsförordningen. Huvuduppgiften är att pröva besvär från skattskyldig som har haft förvärvskälla hänförlig till skilda län. Nämnden består av ordförande, vice ordförande och ytterligare sex ledamöter. Uppgiften som ordförande är en bisyssla.

Det allmännas intresse i fråga om de mellankommunala taxeringsuppgifterna bevakas av ett särskilt förordnat allmänt ombud som i princip har samma uppgifter som förste taxeringsintendenterna i länen. I motsats till förhållandena i länen där prövningsnämndens kansli leds av nämndens ordförande, landskamreraren, står dock den mellankommunala prövningsnämndens kansli under ledning av allmänna ombudet.

Allmänna ombudet biträds av tre bokföringssakkunniga. Kansliet består av totalt tio personer.

*Kupongskattenämnden* beslutar i ärenden rörande kupongskatt. Denna skatt är en form av statlig inkomstskatt som tas ut på vissa aktieutdelningar enligt förordningen den 12 februari 1943 (nr 44) om kupongskatt. Nämndärendena avser huvudsakligen ansökningar om restitution av sådan skatt. Nämnden har tre ledamöter. En av dem är förordnad till ordförande.

Det löpande arbetet med kupongskatteärendena sköts av *kupongskattekontoret* som utgör en del av länsstyrelsen i Stockholms län. Kontoret förestås av en byrådirektör som också är föredragande i nämnden, och personalen utgörs i övrigt av 14 biträden.

Taxeringsdirektören vid länsstyrelsen i Stockholms län har tilldelats särskilda uppgifter i fråga om kupongskatten. Han kan sålunda enligt 4 § andra stycket kupongskatteförordningen lämna medgivande att utdelning uppbärs utan kupongskatt. Han får vidare utfärda anmaning enligt 13 § förordningen. Han har också rätt att anföra besvär, både över beslut av kupongskattenämnden och över beslut som länsstyrelse har meddelat med stöd av kupongskatteförordningen.

*Sjömansskattenämnden* beslutar i ärenden enligt förordningen den 16 maj 1958 (nr 295) om sjömansskatt. Nämnden består av ordförande och ytterligare fyra ledamöter, varav en är förordnad som vice ordförande. Nämndens verksamhet är förlagd till Göteborg.

Sjömansskatteärendena administreras av *sjömansskattekontoret*, som utgör en sektion inom länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län. Kontoret bereder de ärenden som nämnden skall avgöra och kontrollerar redovisningen av sjömansskatt. Sjömansskattekontoret står under ledning av en kontorsföreståndare som också är föredragande i nämnden. Kontorets totala personalstyrka uppgår till ca 25 personer.

För administration av exekutionsväsendet skall enligt kronofogdeinstruktionen den 3 december 1965 (nr 687) finnas en centralmyndighet. Någon sådan myndighet har emellertid inte inrättats, men enligt kungörelsen den 27 november 1964 (nr 848) fullgör *exekutionsväsendets organisationsnämnd* (EON) tills vidare de uppgifter som ankommer på en sådan myndighet. Nämnden, som består av sju ledamöter, är tillkallad av Kungl. Maj:t för »rådgivande och samordnande uppgifter i samband med genomförandet av förstatligandet och omorganisationen av exekutionsväsendet» den 1 januari 1965. Kostnaderna för nämnden bestrids från sjätte huvudtitelns anslag till kommittéer m. m. Nämnden handlägger vissa administrativa och kamerala ärenden angående kronofogdemyndigheternas personal och organisation samt meddelar anvisningar m. m. och fastställer blanketter beträffande den exekutiva verksamheten. Vidare anordnar nämnden utbildning av personal hos kronofogdemyndigheterna. I samråd med statskontoret utreder nämnden frågan om införande av ADB inom exekutionsväsendet. Nämndens kansli, som omfattar drygt 20 heltidsanställda personer, är organiserat i en författningssektion, en organisationssektion samt en personal- och kameralsektion.

### Frågans tidigare behandling

Tanken på ett centralt organ för taxeringsarbetet väcktes redan i slutet av 1800-talet och aktualiserades sedan vid flera tillfällen. Frågan ledde dock inte till något beslut av statsmakterna förrän år 1951, då RN inrättades. Därefter har i olika sammanhang lagts fram förslag om en utbyggnad av nämnden eller ombildning av den till en central förvaltningsmyndighet. Sälunda föreslog *1950 års skattelagssakkunniga* (SOU 1954: 24) att nämndens kansli skulle ombildas till en taxeringsstyrelse. Vidare skulle länsstyrelsernas taxeringssektioner ombildas till från landskontoret fristående taxeringsavdelningar, som skulle lyda under taxeringsstyrelsen. RN borde enligt förslaget vara kvar som beslutande myndighet i fråga om förhandsbesked, anvisningar om skatteförfattningarnas tillämpning o. d. Taxeringsstyrelsen skulle dock ha hand om RN:s kansligöromål och ha en byrå för dessa uppgifter, en byrå för taxeringskontroll och en byrå för övriga ärenden, t. ex. upplysningsverksamhet och samband med taxeringsavdelningarna.

Skattelagssakkunnigas förslag i denna del ledde inte till någon lagstiftning. Frågan togs emellertid upp på nytt av *1955 års taxeringssakkunniga* (SOU 1955: 51). De föreslog att RN skulle ombildas till en riksskattestyrelse men med taxeringssektionerna kvar inom länsstyrelsen utan att dessa skulle vara underställda det centrala organet. Det uteslöt enligt de sakkunnigas mening inte att en huvuduppgift för det nya verket borde vara att mer än dittills följa utvecklingen av taxeringsarbetet på olika håll i landet. Ett andra verksamhetsområde, inom vilket det centrala organet borde få vid-

sträcktare uppgifter, var taxeringskontrollen. Taxeringssakkunniga föreslog vidare att centrala uppborðsnämnden samt kupongskattekontoret och kupongskattenämnden skulle läggas under riksskattestyrelsen. Detta verk skulle ha tre byråer, varav en i huvudsak motsvarande RN:s kansli. Den andra byrån skulle huvudsakligen syssla med frågor avseende taxeringskontrollen, medan den tredje föreslogs omhänderha uppborðsfrågor, däri inbegripet vissa internordiska indrivningsärenden.

Taxeringssakkunnigas förslag innebar också att en riksskattestyrelsens nämnd skulle vara knuten till riksskattestyrelsen. Nämnden skulle besluta i ärenden angående förhandsbesked och överta centrala uppborðsnämndens och kupongskattenämndens avgöranden. Riksskattestyrelsens chef föreslogs vara ordförande i nämnden.

Vid remissbehandlingen rådde enighet i fråga om att tillskapa en central byrå för taxeringskontrollen och om att i en eller annan form knyta kontrollbyrån till RN:s kansli, medan förslaget i övriga delar mötte invändningar. I prop. 1956: 150, som lades fram på grundval av taxeringssakkunnigas betänkande, framhöll jag att det på längre sikt sannolikt var ofrånkomligt att den centrala verksamheten på taxeringsväsendets område leddes av en heltidsanställd befattningshavare och att en omorganisation i huvudsaklig överensstämmelse med sakkunnigförslaget företogs. Jag fann dock inte nödvändigt att då ta slutlig ståndpunkt i frågan, utan anslöt mig till den ganska allmänna uppfattningen bland remissinstanserna att genomförandet av förslaget i denna del borde anstå tills vidare i avvaktan på erfarenheterna av RN:s utbyggnad med en kontrollbyrå. En på detta sätt begränsad reform genomfördes också den 1 juli 1957.

I och med att den allmänna varuskatten infördes den 1 januari 1960 fick RN nya uppgifter. För att handlägga ärenden rörande denna skatt utökades antalet ledamöter med sex, varav en vice ordförande. I praktiken innebar det att nämnden kom att arbeta på två avdelningar. Nämndens kansli fick också en ny byrå, varuskattebyrån, och samtidigt skedde en viss ökning av personalen på kontrollbyrån.

Övergången till mervärdeskatt den 1 januari innevarande år har krävt ytterligare förstärkning av organisationen.

*Uppborðsorganisationskommittén* (SOU 1962: 18) föreslog att RN skulle vara centralt tillsyns- och ledningsorgan på folkbokförings-, taxerings- och uppborðsområdena. Kommittén förordade därvid att RN skulle byggas ut med en tredje avdelning för handläggning av uppborðs- och folkbokföringsärenden vid sidan av avdelningen för den direkta beskattningen och avdelningen för den allmänna varuskatten. I samband därmed borde enligt förslaget nämndens kansli utökas med en folkbokförings- och uppborðsbyrå och en planeringsbyrå. Kommittén ansåg också att nämnden skulle ha en särskild kameral- eller kanslisektion för de gemensamma kansligöromålen. Nämndens ordförande föreslogs vara heltidsanställd.

Som ett alternativ förordade kommittén att man med RN som förebild skulle bygga ut centrala uppborädsnämnden med ett kansli bestående av två byråer, en folkbokförings- och uppborädsbyrå och en planeringsbyrå. Statsmakterna beslöt i enlighet med denna alternativa lösning att den 1 juli 1964 inrätta centrala folkbokförings- och uppborädsnämnden.

### Utredningen

Innan jag lämnar en redogörelse för utredningens förslag rörande den centrala skatteförvaltningen anser jag det lämpligt att säga något om huvudlinjerna i dess förslag till en reform på länsplanet. Utredningen föreslår att taxerings-, uppboräds- och datasektionerna bryts ut från länsstyrelserna till fristående skatteverk, ett i varje län. Till skatteverket överförs också flertalet av de uppgifter på skatteområdet som nu ligger på länsstyrelsens kameralsektion, nämligen arvs- och gåvoskatteärenden samt vissa uppgifter rörande taxeringsorganisationen. Man föreslår dock att länsstyrelsen, efter förslag av skatteverket, alltjämt skall förordna taxeringsnämndsordförande och vissa andra taxeringsfunktionärer.

En nybildad central förvaltningsmyndighet, riksskattestyrelsen, blir enligt utredningen skatteverkens centralorgan. Vidare är det meningen att de lokala skattemyndigheterna skall lyda under skatteverken i stället för länsstyrelserna. Däremot anser utredningen att kronofogdemyndigheterna alltjämt bör administreras av länsstyrelserna.

Prövningsnämnderna föreslås bli ombildade till från länsstyrelserna fristående domstolar, länsskatterätter. Man förutsätter att skatterätterna i en del fall bör ha två län som domkrets för att de skall kunna få en lämplig organisation. Skatterätterna skall enligt förslaget handlägga inte bara sådana mål och ärenden som nu avgörs av prövningsnämnd utan också uppboräds- och folkbokföringsmål, vitesmål m. m. I administrativt hänseende avses skatterätterna skola lyda under kammarrätten.

### Behovet av en central skattemyndighet

Utredningen erinrar om att det vid flera tillfällen lagts fram förslag att ombilda RN till en central förvaltningsmyndighet, men att man i stället valt att i olika etapper förstärka och bygga ut nämnden. Frågan om en mera genomgripande omorganisation har i avvaktan på erfarenheterna av dessa utbyggnader ställts på framtiden.

Förslagen till omorganisation har genomgående förutsatt att det centrala organet skall ledas av en heltidsanställd tjänsteman. Utredningen konstaterar att systemet med deltidsanställd ordförande i RN fungerat väl, men anser att de omfattande göromål som följer med uppgiften kräver en arbetsin-

sats som ligger långt över vad som är normalt för en bisyssla. Att de över huvud taget kunnat bemästras tillskriver utredningen ordförandens särskilda personliga förutsättningar för uppgiften och de förutsättningar som också i övrigt varit för handen. Utredningen framhåller dock att arbetsbelastningen lett till att ordföranden måst koncentrera sig på ärenden rörande den direkta beskattningen, medan RN:s verksamhet i ärenden rörande den allmänna varuskatten i huvudsak letts av den för sådana ärenden förordnade vice ordföranden.

Med hänvisning till dessa förhållanden finner utredningen uppenbart att man inte i längden kan behålla anordningen med ordförandeskapet i RN som bisyssla. Utredningen erinrar vidare om att RN:s handlingsmöjligheter är begränsade. Den kan inte utöva någon egentlig ledning inom taxeringsväsendet och inte heller åstadkomma önskvärd samordning och likformighet de olika länen emellan. Det är därför enligt utredningens mening av vikt att få en starkare organisation med större resurser och möjligheter att inrikta och leda den regionala verksamheten.

Behovet av bättre samordning och effektiv ledning är, framhåller utredningen, särskilt påtagligt i fråga om taxeringskontrollen. Revisionsverksamhetens inriktning betecknas som mycket skiftande i de olika länen. Det gäller inte bara fördelningen mellan offensiva och defensiva revisioner, kontrollmetoder o. d. utan också urvalet av revisionsobjekt. Med de knappa personalresurser som man alltid måste räkna med är det, understryker utredningen, angeläget att kontrollen riktas in på väsentligheter. Bl. a. anmäler sig härvid intresset av att sovra bland objekten för defensiva revisioner. Större planmässighet och enhetlighet skulle enligt utredningen leda till bättre resultat. Man betonar också att kategorigranskningar och andra centralt planlagda kontrollaktioner måste ledas och följas upp centralt för att vinna full effektivitet.

Ett centralt organ med ledande och samordnande funktioner bör enligt utredningens mening också kunna åstadkomma bättre likformighet inom de regionala skattemyndigheternas övriga arbetsområden. Centralorganet bör därvid ha tillräckliga resurser för att genom inspektioner följa verksamheten på det regionala planet. Möjligheten för ett centralt organ att ingripa bör dock, framhålls det, gälla endast den praktiska och formella sidan av arbetet, dvs. frågor rörande rutiner och arbetsmetoder för att kunna effektivt utnyttja tillgänglig arbetskraft, samordna verksamheten m. m. Där emot har utredningen uppfattningen att de regionala myndigheterna bör vara helt självständiga i processföringen. Det centrala organet bör med andra ord inte ha befogenhet att bestämma hur talan i visst mål skall föras eller om överklagande skall ske.

Utredningen anser vidare, att ett centralt organ bör överta vissa uppgifter, som f. n. ligger på länsplanet. Man räknar sålunda med att de allmänna anvisningar för taxeringsarbetet som förste taxeringsintendenterna nu bru-

kar lämna kommer att meddelas centralt efter omorganisationen. Länsmyndighetens anvisningar anser man böra inskränkas till frågor av regionalt eller lokalt intresse.

Utredningen föreslår sålunda att man inrättar ett centralorgan för skatteförvaltningen. Med hänsyn till mångfalden och vikten av de frågor som kommer att falla inom detta organs ansvarsområde, bör det enligt utredningen få ställning av central förvaltningsmyndighet för skatteväsendet. Myndighetens namn föreslås bli riksskattestyrelsen.

### **Riksskattestyrelsens verksamhetsområde**

Utredningen anser att man bör göra en organisatorisk uppdelning av de dömande och fiskaliska uppgifterna också på riksplanet. Den lämpligaste organisationen får man enligt utredningen om de fiskaliska uppgifterna i fråga om taxering, uppörd m. m. förs samman i den nya riksskattestyrelsen, medan RN är kvar för enbart judiciella funktioner. Förslaget innebär alltså, att RN kvarstår som en från riksskattestyrelsen helt fristående organisation för de judiciellt betonade uppgifter som nu ligger på nämnden, dvs. ärenden rörande förhandsbesked, bindande förklaringar samt dispenser och anvisningar rörande den materiella tillämpningen av skatteförfattningarna. Däremot är det meningen att anvisningar av praktisk och formell natur skall meddelas av riksskattestyrelsen. Den nuvarande RN:s fiskaliska och administrativa uppgifter övertas enligt förslaget helt av styrelsen.

Utredningen erinrar om sambandet mellan taxering, uppörd och folkbokföring och finner det inte vara ändamålsenligt att ha två centrala organ på dessa områden, RN och CFU, som båda har judiciella och administrativa uppgifter och som ofta behöver samråda eller samverka på annat sätt.

CFU:s verksamhet föreslås därför bli överförd till de nya organen, varvid en fördelning av uppgifter motsvarande den som föreslås för taxeringsärenden avses skola ske. Det innebär att ärenden av judiciell natur, bindande förklaringar och anvisningar rörande den materiella tillämpningen av uppörds- och folkbokföringsförfattningarna samt fastställandet av normalbelopp för existensminimum skall handläggas av RN, medan ärenden av fiskalisk, administrativ eller teknisk natur skall ankomma på riksskattestyrelsen.

Utredningen anser också att organisationsförslaget skapar förutsättningar för en klarare åtskillnad mellan de fiskaliska och dömande uppgifterna inom den nuvarande mellankommunala prövningsnämndens verksamhetsområde. Härvid syftar man på det förhållandet att denna prövningsnämnds kansli leds av det allmänna ombudet hos nämnden. Utredningen föreslår, att det allmänna ombudet hos nämnden och den fiskaliska delen av dess organisation i övrigt skall ingå som en mellankommunal byrå i riksskattestyrelsen, medan nämnden som sådan omvandlas till en skattedomstol, den mellankommunala skatterätten. Detta förslag ansluter sig till utred-

ningens förslag att prövningsnämnderna i länen skall ombildas till domstolar, länsskatterätter.

Den mellankommunala skatterätten avses också få ett vidgat kompetensområde. Sålunda föreslås, att domstolen skall pröva besvär över koncernbolags taxering, så snart koncernen har verksamhet i skilda län. Härigenom skulle det bli möjligt att få en bättre överblick över och en mer enhetlig bedömning av koncernbolagens inbördes dispositioner i form av koncernbidrag och andra vinstöverföringar m. m. Meningen är att detta utvidgade kompetensområde skall gälla koncernbolag, som avses i 221 § 1 mom. aktiebolagslagen den 14 september 1944 (nr 705), däremot inte andra koncernföretag. Dessutom föreslår utredningen att den mellankommunala kompetensen skall gälla, inte bara som nu mellankommunalt skattskyldigs make utan också hans barn under 21 år.

Utredningen behandlar också frågan om kupongskattekontoret och sjömansskattekontoret skall införlivas med riksskattestyrelsen. Utredningen finner det mest naturligt att den riksomfattande verksamhet som kupongskattekontoret bedriver knyts till det centrala skatteorganet och inte, som nu är fallet, sorterar under en regional myndighet. Kupongskattekontoret föreslås därför ingå som en sektion i riksskattestyrelsen.

Däremot föreslår utredningen att sjömansskattekontoret och sjömansskattenämnden alltjämt skall ha verksamheten förlagd till Göteborg som landets huvudort för sjöfarten.

Utredningen erinrar om att det inte funnits något organisatoriskt samband mellan skatterna på inkomst och förmögenhet samt den allmänna varuskatten, å ena, och övriga indirekta skatter, å andra sidan. De senare, de s. k. punktskatterna, administreras huvudsakligen av kontrollstyrelsen. Utredningen har funnit det ofrånkomligt att överväga organisationen för punktbeskattningen och ta ställning till om nuvarande gränslinjer bör upprätthållas i framtiden. Ett minimikrav anses vara att man skapar förutsättningar för att utvidga det samarbete med utbyte av informationer m. m. som redan etablerats.

Man bör emellertid enligt utredningens mening överväga att gå ett steg längre. Utredningen finner nämligen att den nuvarande uppdelningen, allmänt sett, är föga rationell. Hur väl samarbetet än organiseras, torde det sålunda vara ofrånkomligt att förvaltningens uppdelning på skilda organisationer medför dubbelarbete och åtskilliga andra olägenheter för både myndigheter och enskilda. Mycket anses vara att vinna, om all kontroll och utredning rörande viss skattskyldig och prövningen av tvister om hans beskattning kunde ske samtidigt och utföras av samma personer eller i vart fall tjänstemän som tillhör samma myndighet. En sådan ordning anser utredningen att man inte kan nå på annat sätt än att kontrollstyrelsen slås samman med riksskattestyrelsen. Kontrollstyrelsens distriktskontor skulle därvid förenas med de föreslagna länsskatteverken. Man finner dock lämpligast

att distriktsförvaltningens personal hålls samman och inordnas i några av de större skatteverken. Det är tänkt att personalen i första hand skall stå till riksskattestyrelsens omedelbara disposition.

Kontrollstyrelsen har emellertid också nykterhetspolitiska uppgifter. Utredningen erinrar om att den statliga nykterhetspolitiken är föremål för omprövning inom alkoholpolitiska utredningen och anser att det bör ankomma på den att överväga organisationsfrågorna på nykterhetspolitikens område. Utredningen har därför avstått från att närmare gå in på dessa frågor. I avbidan på en av alkoholpolitiska utredningen föreslagen omorganisation anser man att den nuvarande byrån i kontrollstyrelsen för rusdrycksförsäljningsärenden skulle kunna administrativt knytas till riksskattestyrelsen med självständig beslutanderätt i nykterhetsfrågor för byråns chef.

Utredningen har också bedömt frågan om den föreslagna sammanslagningen bör medföra ändring i beslutsfunktionerna beträffande punktskatterna. Man har emellertid funnit att övervägande skäl, i vart fall tills vidare, talar emot en ändring i det nu tillämpade systemet. I ett speciellt hänseende anses dock en omedelbar ändring av beslutsfunktionerna vara befogad, nämligen i fråga om förhandsbeskeden rörande punktskatterna. För deras vidkommande framstår för utredningen RN och inte riksskattestyrelsen som den naturliga beslutsinstansen. En särskild fördel med att förlägga förhandsbeskeden rörande punktskatterna till RN skulle vara, att klagan i så fall kan föras direkt hos regeringsrätten och att eventuella tvister rörande förhandsbesked sålunda kan slutligen avgöras på kortare tid än nu.

### **Organisationsfrågor**

Riksskattestyrelsen skall enligt utredningens förslag stå under ledning av en generaldirektör som verkschef och vara organiserad i en taxeringsavdelning, en kontrollavdelning, en folkbokförings- och uppbördsavdelning och, om huvuddelen av kontrollstyrelsen sammanslås med riksskattestyrelsen, en särskild avdelning för punktskatterna. Taxeringsavdelningens chef föreslås också fungera som verkets souschef med överdirektörs ställning.

Riksskattenämnden skall enligt förslaget överta den nuvarande RN:s och CFU:s judiciella funktioner samt, om kontrollstyrelsen införlivas med riksskattestyrelsen, de förhandsbeskedsärenden vari kontrollstyrelsen nu beslutar. Nämnden avses sålunda väsentligen komma att fungera som en domstol. När den avgör tvister eller eljest frågor av kontroversiell natur är det meningen att den fiskaliska sidan skall företrädas antingen av taxeringsintendenter, främst i ärenden rörande förhandsbesked, eller av tjänstemän hos riksskattestyrelsen, medan motsidan kan vara skattskyl-



dig, näringsorganisation eller annan, vars intresse berörs av ärendets avgörande.

Utredningen förordar att RN skall arbeta på tre avdelningar, en för den direkta beskattningen, en för den indirekta beskattningen, dvs. både allmän varuskatt och punktskatter, och en för folkbokföring och uppbörd. Varje avdelning skall utom ordföranden ha sex ledamöter.

RN:s ordförande föreslås skola fungera som ordförande på alla tre avdelningarna. Uppgifterna beräknas bli så omfattande och betydelsefulla att det krävs att ordföranden fullgör heltidstjänstgöring för nämnden. Han bör enligt utredningens mening få samma ställning som ordförandena i arbetsdomstolen och näringsfrihetsrådet. Eventuellt kan ifrågasättas att för RN:s ordförande införa en särskild tjänstetitel, exempelvis president.

Utredningen föreslår vidare att varje avdelning skall ha en vice ordförande. Dennes uppgifter anses kunna fullgöras som bisyssla.

Den mellankommunala skatterätten föreslås, som förut nämnts, få ett större kompetensområde än den mellankommunala prövningsnämnden nu har. Utredningen räknar också med en intensifierad gransknings- och revisionsverksamhet inom det mellankommunala området. Antalet mål väntas därför öka relativt kraftigt. Det förutskickas också att denna ökning till stor del kommer att gälla omfattande och besvärliga mål.

Mot denna bakgrund ifrågasätter utredningen om ordförandeskapet i den mellankommunala skatterätten skall vara en bisyssla. Den definitiva lösningen på denna fråga bör emellertid enligt utredningens mening få anstå, tills man vunnit närmare klarhet om domstolens blivande arbetsbörda. Övergångsvis anses sålunda uppdraget kunna fullgöras som deltidsarbete. Utredningen framhåller att den dömande verksamheten på det mellankommunala området, främst såvitt angår förberedelse och processledning, ändå blir organisatoriskt förstärkt genom att den mellankommunala skatterätten avses få kansli gemensamt med RN. Det är enligt utredningen ytterligare ett skäl att låta ordförandefrågan vila.

Utredningen förordar en översyn av kupongskatteförordningen och räknar med att den kan resultera i att kupongskattenämnden avskaffas. Man föreslår dock att denna nämnd skall finnas kvar tills vidare vid sidan av RN. Det är meningen att kupongskattenämnden skall bli kanslimässigt betjänad av RN:s och den mellankommunala skatterättens kansli. Ordförandeskapet i kupongskattenämnden bör enligt förslaget liksom hittills vara en bisyssla.

Utredningen föreslår att riksskattestyrelsen skall inrättas den 1 juli 1970, medan dess förslag i övrigt avses bli genomförda den 1 januari 1971.

## Remissyttrandena

### Behovet av en central skattemyndighet

Den helt övervägande delen av de remissinstanser som uttalar sig i frågan delar utredningens uppfattning att man bör inrätta en central förvaltningsmyndighet på beskattningsområdet. Flertalet motiverar inte sin mening närmare utan nöjer sig med att i allmänna ordalag tillstyrka förslaget. Andra åter understryker de fördelar som inrättandet av en sådan myndighet skulle innebära. Man pekar bl. a. på möjligheterna att därigenom åstadkomma en bättre samordning i olika hänseenden.

*Riksförsäkringsverket* erinrar sålunda om att verket har ett intimt samarbete med skattemyndigheterna i åtskilliga grenar av sin verksamhet. Även om samarbetet varit synnerligen gott, anser verket att frånvaron av en för skatte-, uppboräds- och folkbokföringsförvaltningen gemensam central förvaltningsmyndighet i vissa avsenden försvårat samordningen mellan skatteväsendets och socialförsäkringens arbetsuppgifter. Verket hälsar därför med tillfredsställelse förslaget om den nya riksskattestyrelsen. *Riksrevisionsverket* anser det vara av betydelse att mervärdesskattens och punktskatternas administration samordnas. Verket framhåller att de olägenheter som följer av den hittillsvarande uppdelningen av ansvaret för bevakningen av statsverkets fordringar på punktskatter, å ena sidan, och allmänna medel i övrigt, å andra sidan, kommer att falla bort genom den nya organisationen.

En riktlinje vid omorganisationen bör enligt *statskontoret* vara att skapa förutsättningar för en mer målinriktad verksamhet, en bättre samordning och en ökad effektivitet inom skatteförvaltningen. Totalansvaret för verksamhetsresultat, planering och utveckling vad gäller de förvaltande och fiskaliska funktionerna bör därvid läggas på riksskattestyrelsen. Den föreslagna vertikala kedjan av organ — riksskattestyrelsen med underordnade skatteverk och lokala skattemyndigheter — anser statskontoret skapa förutsättningar för en effektiv styrning av skatteförvaltningens olika funktioner.

Flera remissinstanser understryker behovet av förbättrad kontroll och anser att en central myndighet kan åstadkomma bättre effektivitet på det området. Behovet av central ledning och administration av bl. a. kontrollverksamheten vitsordas sålunda av *kontrollstyrelsen* utifrån de erfarenheter styrelsen har på beskattningsområdet. Bland dem som uttalar sig för en förbättrad central kontroll är också *justitiekanslern* och *kammarrätten*. *Justitiekanslern* anser det vara oundgängligen nödvändigt att betydande resurser sätts in för att bemästra problemet med den s. k. underdeklarationen. Härvidlag gör sig inte enbart rent fiskaliska synpunkter gällande. Det förhållandet att betydande grupper i samhället kan i större eller mindre grad dra sig undan beskattning utan att behöva räkna med större risk för upptäckt

leder, om inte kraftiga motåtgärder sätts in, i längden till allvarliga konsekvenser från samhällsmoralisk synpunkt. Justitiekanslern anser att skapandet av en riksskattestyrelse med befogenhet och resurser att leda taxeringsarbetet i hela landet och att genomföra större taxerings- och revisionskontroller utan vidare kan bedömas ha en betydande effekt. *Kammarrätten* betecknar den föreslagna upprustningen av den centrala kontrollverksamheten som synnerligen behövlig för att motverka förekommande underdeklaration.

Det är också en vanlig mening bland remissinstanserna att utbildnings- och informationsbehoven blir bättre tillgodosedda genom den föreslagna organisationen. Enligt *länsstyrelsernas utbildningsnämnd* är behovet av att samordna de utbildningsfunktioner inom skatteadministrationen som nu finns inom utbildningsnämnden, CFU och RN, ett stöd och motiv för inrättande av en riksskattestyrelse. Utbildningsnämnden, som räknar med att riksskattestyrelsens utbildningsfunktioner kommer att bli omfattande, anser att en fristående enhet för utbildningsfrågor bör inrättas inom riksskattestyrelsen. De externa informationsärendena, som förutses komma att bli högst betydande, bör enligt nämnden också handläggas vid denna enhet.

Den interna informationen inom skatteförvaltningen behandlas av bl. a. *länsstyrelsen i Värmlands län*, som betecknar det som föga rationellt att t. ex. arbetet med anvisningar till taxeringsnämnderna och sammanställning av nyheter i skatteförfattningarna skall utföras på var och en av länsstyrelserna. Ett centralt organ borde enligt länsstyrelsens mening också kunna lämna biträde med tolkning av nya författningar innan rättspraxis hunnit utvecklas samt föra rättsfallsregister. Det borde därvid vara möjligt att ha en central rådgivning för de regionala skattemyndigheterna. Skattelagstiftningen och rättstillämpningen är, säger länsstyrelsen, numera så komplicerade att det inte är möjligt att inom varje länsstyrelse ha tjänstemän som kan hålla hela skatteområdet aktuellt. Framför allt inom mera särpräglade delar av skatteområdet anses en dylik central rådgivning kunna innebära en arbetskraftsbesparing.

*Föreningen Sveriges taxeringsintendent* understryker vikten av att beskattningen blir likformig och erinrar om att rättspraxis i väsentlig mån utvecklas genom skattedomstolarnas avgöranden. I avvaktan på prejudicerande utslag, som ofta är beroende av fleråriga processer, kan, framhåller man, rättstillämpningen i taxeringsnämnder och prövningsnämnder de olika länen emellan visa skiljaktigheter som ter sig stötande för det allmänna rättsmedvetandet. Ett centralt organ med låt vara endast rådgivande funktion i fråga om processföringen skulle enligt föreningens mening tjäna ett väsentligt syfte. Att det centrala organet övertar de allmänna anvisningar för taxeringsarbetet, som förste taxeringsintendenterna f. n. brukar utfärda till taxeringsfunktionärernas information, ser föreningen som ett värdefullt medel att tillgodose den av alla eftersträfvade likformigheten. *Länssty-*

relsen i Malmöhus län anser att en centralt ledd samordnings- och informationsverksamhet måste vara till stort gagn såväl för taxeringsarbetet i första instans som för övrig kontrollverksamhet i form av eftergranskning och taxeringsrevision. En brist i den nuvarande organisationen har enligt länsstyrelsens mening varit avsaknaden av för varje taxeringsår centralt sammanställt informationsmaterial till taxeringsnämnderna i någorlunda lättillgänglig form.

Frågan huruvida en central förvaltningsmyndighet på beskattningsområdet bör inrättas även om man inte bryter ut skatteförvaltningen från länsstyrelsen tas upp av bl. a. *länsstyrelsen i Jämtlands län*. Det har enligt länsstyrelsen länge framstått som en svaghet att inte i större utsträckning än som har kunnat ske med RN:s begränsade möjligheter en central ledning och samordning av taxeringsväsendet kunnat utövas. Länsstyrelsen finner det uppenbart att sådana befogenheter kan och bör tilläggas en central myndighet även om beskattningsväsendet inte skiljs från länsstyrelserna.

Denna uppfattning kan betecknas som representativ för länsstyrelserna, som ganska allmänt avstyrker utbrytningen men är positiva till förslaget om en riksskattestyrelse. En annan mening förfäktas emellertid av andra remissinstanser. *Kooperativa förbundet* anför att det sedan länge har framstått som en brist i taxeringssystemet att man saknar ett centralt organ för samordning av kontroll, granskning och över huvud taget de fiskaliska uppgifterna inom taxeringsarbetet. Att nå en tillfredsställande lösning anser förbundet dock vara förenat med väsentliga svårigheter så länge taxeringsavdelningarna utgör en integrerande del av länsstyrelserna. För förbundet framstår inrättandet av centralorganet som en tungt vägande del av förslaget och måhända av sådan betydelse att detta för sig är ett speciellt argument för bildandet av självständiga skatteverk. *Sveriges industriförbund* anser att frågan om man skall inrätta ett speciellt centralorgan är beroende dels på om fristående skatteverk kommer att inrättas eller ej, dels på centralorganets ställning. Enligt förbundets mening bör en riksskattestyrelse med de av utredningen föreslagna funktionerna inrättas endast om förslagen rörande länsindelningen och länsförvaltningen genomförs. Skulle så ej bli fallet anser man att frågan kommer i ett väsentligt annat läge. Förbundet menar dock att det kan vara administrativt lämpligt att föra samman inom ett enda organ den verksamhet som nu bedrivs på RN:s kontrollbyrå, CFU:s förvaltande och fiskaliska uppgifter och motsvarande verksamhet hos kontrollstyrelsen. Vidare ansluter förbundet sig till uppfattningen att det från rättssäkerhetssynpunkt är önskvärt att också i det högsta organet ha möjlighet att skilja mellan fiskaliska och dömande uppgifter. Man anser därför att den nuvarande dualismen i RN bör avvecklas. *Svenska försäkringsbolags riksförbund* uttalar sig i samma riktning.

En remissinstans, *länsstyrelsen i Älvsborgs län*, föreslår att RN behålls i sin nuvarande form. Länsstyrelsen anser dock att RN bör tillföras personal

som gör det möjligt för den att verka mera aktivt för en likformig taxering genom att tillhandahålla taxeringsnämnderna hjälpmedel av olika slag, exempelvis sammanställning av prejudicerande utslag.

En fråga som tagits upp av flera remissinstanser och vållat delade meningar är om och i vad mån en central skattemyndighet skall kunna meddela direktiv för skatteverken eller, om någon utbrytning inte sker, länsstyrelserna. Några remissinstanser är förespråkare för en längre gående direktivrätt än utredningen föreslår, andra vill ha den mer begränsad eller anser att ingen som helst direktivrätt bör förekomma.

Till de remissinstanser som avstyrker att centralorganet får direktivrätt hör *länsstyrelsen i Norrbottens län*, som betecknar det som självfallet att skatteverken skall vara självständiga i den processförande verksamheten. *Länsstyrelsen* framhåller att arbetsmaterialet, i huvudsak deklarationer, nästan helt är lokaliserat till länet. Endast taxeringsintendenten och hans personal har inblick i och kan överskåda detta material, och taxeringsintendenten har ålagts att ansvara för materialets bearbetning. Direktivrätt för central myndighet skulle enligt *länsstyrelsen* medföra ett onödigt och irriterande rapport- och kontrollsystem. I den mån samordning av kontrollaktioner och andra åtgärder av riksomfattande karaktär behövs, kan, fortsätter *länsstyrelsen*, frågan lösas på samma sätt som hittills, då taxeringssektionerna lojalt följt RN:s intentioner. Däremot anser *länsstyrelsen* att det kan finnas behov av hjälp från centralt håll beträffande exempelvis revisioner och annat som går över länsgränserna, vid brist på personal vid särskilda tillfällen etc. *Länsstyrelserna i Jämtlands och Södermanlands län* motsätter sig också att den centrala myndigheten får direktivrätt.

*Länsstyrelsen i Värmlands län* anser att man får bäst effekt om det centrala organet blir serviceinriktat. *Länsstyrelsen* framhåller dock att delar av de regionala skattemyndigheternas verksamhet är av sådan art att centrala anvisningar för arbetets bedrivande är lämpliga och önskvärda. Man nämner härvidlag folkbokförings- och uppbördsväsendet och den mer formella delen av taxeringsarbetet. De regionala myndigheterna bör däremot enligt *länsstyrelsen* vara helt självständiga i den processförande verksamheten och ha en betydande självständighet också när det gäller kontrollarbetet. Svagheter i kontrollarbetet beror inte på att RN saknar direktivrätt utan har andra orsaker. Resultatet av kontrollarbetet är, betonar *länsstyrelsen*, i högsta grad beroende av de regionala kontrollorganens initiativförmåga och lokalkännedom. Det centrala organets rätt att meddela anvisningar beträffande taxeringskontrollen synes *länsstyrelsen* böra inskränkas till att omfatta ett bestämmande av vilka branscher de riksomfattande kontrollaktionerna skall avse samt om granskningen skall gälla inkomstskatt, mervärdeskatt etc. *Föreningen Sveriges taxeringsrevisorer* framhåller att taxeringsrevisorerna ute i länen genom egna initiativ kan skaffa sig kunskaper om skatteförhållandena inom vissa branscher eller kategorier av

skattskyldiga. Dessa kunskaper kan sedan vidarebefordras till det centrala organet för att ligga till grund för riksomfattande granskningsaktioner. En självständighet i arbetet ute på fältet kan således enligt föreningen också vara till gagn för den föreslagna riksskattestyrelsen. Föreningen kan därför inte tillstyrka en obegränsad direktivrätt på taxeringskontrollområdet. *Föreningen Sveriges landskamrerare* utgår från att direktivrätten gentemot taxeringsintendenter och revisionsintendenter inte kommer att utövas så att arbetet tyngs av onödiga rapporter eller arbetslusten förkvävs genom rigorösa detaljföreskrifter.

*Lantbrukets skattedelegation* delar helt utredningens uppfattning att det centrala organet inte bör äga befogenhet att bestämma hur talan i visst mål skall föras eller om överklagande bör ske. Delegationen har också uppfattningen att taxeringskontrollen inte får bli så centralstyrd att skatteverkens revisionssektioner saknar tid för offensiva punktgranskningar på det lokala planet.

I några remissyttranden förordas en i förhållande till utredningens förslag vidgad direktivrätt, avseende den processförande verksamheten. *Statskontoret* förklarar sig sålunda inte kunna dela utredningens uppfattning att det centrala organet inte skall kunna ingripa i denna verksamhet. Ett av de avgörande motiven för att bilda regionala skatteverk under central ledning av en riksskattestyrelse anser ämbetsverket vara att styrelsens lednings- och samordningsfunktioner skall avse också de underordnade organens verksamhet i materiellt hänseende. Ämbetsverket ifrågasätter därför om inte riksskattestyrelsen bör ha befogenhet att, såsom fallet är beträffande riksåklagaren, övervaka också den processförande verksamheten hos skatteverken. *CFU* ifrågasätter om det inte för en enhetlig lagtillämpning eller för skapande av prejudikat bör finnas rätt för centralmyndigheten att ingripa och i vissa mål besluta att talan skall föras i högre instans.

*Förvaltningsdomstolskommittén* erinrar om att riksåklagaren kan ge direktiv till de under honom sorterande åklagarna. Oavsett att en taxeringsintendents ställning och samhällsfunktion inte är helt jämförbara med en åklagares, finns det enligt kommitténs mening skäl för att ge riksskattestyrelsen möjlighet att se till att i olika avseenden viktiga mål bringas under prövning i högre instans. Kommittén framhåller emellertid att man här stöter på svårigheter av praktisk och organisatorisk art, t. ex. hur riksskattestyrelsen i god tid före besvärstidens utgång skall få kännedom om betydelsefulla mål, som taxeringsintendenten inte tänker överklaga, vilka kriterier som skall användas när vederbörande bedömer om mål är så viktigt att det skall rapporteras till riksskattestyrelsen, hur styrelsen skall kunna få resurser för att bemästra den speciella arbetsuppgiften, vem som skall utforma eventuell talan i högre instans. Hithörande frågor bör enligt kommittén undersökas närmare.

Som jag förut har nämnt är det inte min mening att ställning i detta sammanhang skall tas till frågan om att bryta ut skatteförvaltningen från länsstyrelserna och bilda fristående regionala skatteverk och skatterätter. Eftersom inrättandet av ett centralt organ av den föreslagna typen synes böra föranleda viss omorganisation på länsplanet bör dock i korthet redovisas vad som förts fram i utbrytningsfrågan under remissbehandlingen.

Remissinstanserna är delade i utbrytningsfrågan. Den majoritet som tillstyrker förslaget består bl. a. av flertalet bland de centrala myndigheter och organisationer som yttrat sig. Några remissinstanser tillstyrker delvis utbrytning, dvs. att man bildar antingen fristående skatterätter eller fristående skatteverk. Till denna grupp hör bl. a. tre länsstyrelser. Åtskilliga remissinstanser, bl. a. RN och 21 länsstyrelser, avstyrker varje utbrytning. Huvudinvändningen mot att bryta ut skatteförvaltningen är att den nuvarande till länsstyrelserna knutna organisationen i stort sett fungerar tillfredsställande. Man anser att det är möjligt att inom länsstyrelsens ram komma till rätta med de brister som finns.

Den största svagheten i landskontorsorganisationen finner man i allmänhet vara sammanblandningen i en avdelning av både dömande och fiskaliska uppgifter med landskamreraren som avdelningschef och dessutom ordförande i prövningsnämnden. Flertalet avstyrkande remissinstanser vill lösa den frågan på så sätt att taxeringssektionen ombildas till taxeringsavdelning i länsstyrelsen. Man uttalar också ganska allmänt önskemål om personalförstärkningar.

I åtskilliga remissyttranden diskuteras frågan om uppbördssektionen och datasektionen skall följa med vid en utbrytning eller om de, vid en omorganisation inom länsstyrelsens ram, skall tillsammans med taxeringssektionen ingå i en gemensam avdelning i länsstyrelsen. Bl. a. har följande synpunkter anförts.

*Länsstyrelsen i Skaraborgs län*, som tillstyrker förslaget om fristående skatteverk, framhåller att verksamheten på uppbördssektionen företer en sammanblandning av dömande och fiskaliska uppgifter. I huvudsak är sektionens arbetsuppgifter knutna till den fiskaliskt inriktade verksamheten på beskattningsväsendets område. Där utövas den länsstyrelsen ålagda skyldigheten att se till att skatter och avgifter blir debiterade, indrivna och redovisade. Även om verksamheten i mångt och mycket ansluter sig till och är beroende av kameralsektionens bokföringsarbete och innefattar kontroll av de exekutiva myndigheternas arbete i fråga om indrivningen av skatter och avgifter, inrymmer enligt länsstyrelsen verksamheten på uppbördssektionen ett klart fiskaliskt element. Detta sägs främst ta sig uttryck däri att målsättningen för verksamheten alltid måste vara att det allmännas fordringar på skatter och avgifter i skilda hänseenden skall tillgodoses i största möjliga utsträckning. Länsstyrelsen framhåller också att samarbetet mellan uppbörds- och taxeringssektionerna är relativt stort. I samband med

indrivningen av skatt uppkommer ofta fråga om skattskyldigs taxering, vilket förutsätter gemensamma överläggningar mellan de båda sektionernas tjänstemän. Länsstyrelsen anför vidare att man vid bedömandet av frågan om uppbördssektionens eventuella utbrytning ur länsstyrelsen också måste beakta samarbetet mellan å ena sidan uppbördssektionen och de lokala skattemyndigheterna och å andra sidan taxeringssektionen och dessa myndigheter. Då de lokala skattemyndigheterna inte gärna kan vara underställda två olika länsmyndigheter, blir frågan om uppbördssektionens utbrytning i betydande grad beroende av vilken länsmyndighet de lokala skattemyndigheterna skall underställas. De har, anför det, anknytningar till såväl taxeringssektionens som uppbördssektionens verksamhet. För närvarande anser länsstyrelsen att de lokala skattemyndigheterna har större behov av samarbete med uppbördssektionen än med taxeringssektionen. Utvecklingen sägs emellertid otvetydigt gå åt det hållet att samarbetet mellan taxeringssektionen och de lokala skattemyndigheterna ökar.

Eftersom det är tänkbart att datakontoret såsom en serviceinrättning kommer att betjäna i huvudsak en rad statliga och kommunala myndigheter m. m. inom länet, kan, anför länsstyrelsen vidare, vissa skäl tala för att datakontoret blir kvar i den nya länsstyrelseorganisationen. Emellertid bedöms datakontorets huvudsakliga arbetsuppgifter med all sannolikhet komma att ligga kvar inom uppbörds-, folkbokförings- och taxeringsområdena. Med hänsyn härtill och då länsstyrelsen föreslår att uppbördssektionen överförs till skatteverket och att skatteverket blir chefsmyndighet för de lokala skattemyndigheterna tillstyrker länsstyrelsen utredningens förslag att överföra också datakontoret till skatteverket. Länsstyrelsen säger sig därvid ha fäst särskilt avseende vid att datakontorets servicefunktioner på andra områden än taxering, uppbörd och folkbokföring mycket väl kan tillgodoses även om datakontoret ligger inom skatteverkets ram.

Åtskilliga remissinstanser har dock en annan mening i dessa frågor.

Länsstyrelsernas datamaskiner används visserligen f. n. huvudsakligen för taxering, uppbörd och folkbokföring, men hithörande uppgifter utgör endast en del av dem som framdeles skall åligga en fullt utbyggd och utnyttjad länsdataanläggning, framhåller RN och fortsätter. Redan i nuvarande inledande skede har ADB-anläggningarna anlitats för serviceverksamhet även på andra områden än de berörda, och i framtiden kan man räkna med att de kommer till användning inom ett vidsträckt verksamhetsfält. Vid samhällsplaneringen kommer de sålunda att bli ett värdefullt hjälpmedel för länsstyrelserna. Med hänsyn till dessa förhållanden finner RN förslaget att datasektionen skall omfattas av en utbrytning vara mindre välbetänkt. Den omständigheten, att sektionen skall ha servicefunktioner inom flera områden, anses tala för att den bör vara kvar i länsstyrelsen och inte inordnas i ett organ med speciella och begränsade uppgifter. RN har den meningen att detta samtidigt är ett skäl mot en utbrytning över



huvud taget, eftersom databehandlingen numera är ett väsentligt led i taxerings- och uppbördsproceduren och man därför bör bibehålla de nuvarande smidiga sambandslinjerna.

*Länsstyrelsen i Blekinge län* behandlar de vertikala sambandslinjerna inom skatteförvaltningen. Om, som länsstyrelsen föreslår, enbart taxeringssektionen bildar en avdelning inom länsstyrelsen skulle det innebära att de lokala skattemyndigheterna, som avses få vidgade arbetsuppgifter inom taxeringsväsendet, kommer att lyda under taxeringsavdelningen i taxeringsärenden men under de i landskontoret ingående uppbörds- och data-sektionerna i uppbördsärenden respektive folkbokföringsärenden. Detta kan visserligen, säger länsstyrelsen, betraktas som en organisatorisk olägenhet men den behöver inte ge upphov till några svårigheter av praktisk art, eftersom de lokala skattemyndigheterna enligt länsstyrelsens förslag fortfarande kommer att lyda under en och samma myndighet, länsstyrelsen.

Enligt *länsstyrelsen i Jämtlands län* är det uppenbart olämpligt att till en myndighet, som kommer att få en så renodlat fiskal prägel som ett länskatteverk, överföra ärenden om uppbörd och folkbokföring. För såväl de lokala skattemyndigheterna som för länsstyrelsernas uppbördssektioner skall huvuduppgiften vara att sörja för att på basis av i princip lagakraftvunna taxeringar skatterna blir rätt uträknade och erlagda men häri anses inte ligga i huvudsak en fiskal funktion. Länsstyrelsen förklarar sig emellertid inse att, om länskatteverk och länskatteätter inrättas, det är svårt att motivera att ärenden om uppbörd och folkbokföring samt huvudmannaskapet för de lokala skattemyndigheterna bibehålles inom länsstyrelserna, men länsstyrelsen anser att betänkligheterna mot att föra över uppbördsärendena till länskatteverken är ytterligare ett skäl mot att dessa myndigheter inrättas.

*Länsstyrelsen i Norrbottens län* framhåller att uppbörds- och data-sektionernas arbetsuppgifter är av sådan art, att sektionerna kan utföra sitt arbete tillfredsställande såväl i den föreslagna nya länsstyrelsen som i ett skatteverk. Data-sektionen utför, framhåller länsstyrelsen, ett mycket självständigt arbete, som f. n. avser folkbokföring, taxering och uppbörd men som i framtiden avses utökat med andra uppgifter bl. a. för planeringsavdelningens räkning. Denna sektion har eller får alltså samband med det nuvarande landskansliet, taxerings- och uppbördssektionerna samt alldeles särskilt med lokal skattemyndighet. Uppbördssektionen har, fortsätter länsstyrelsen, en direkt samverkan med kameralsektionen, i det att uppbördsbokföringen skall intas i kameralsektionens bokföring. Men i detta hänseende sägs kameralsektionen fungera endast som en bokföringsbyrå åt uppbördssektionen och något samarbete därutöver förekommer som regel inte. Med taxeringssektionen har uppbördssektionen inte någon direkt samverkan men det finns ett visst samband såsom i fråga om överskottsförteckningar, yttrandet i olika hänseenden m. m. Uppbördssektionens anknytning till kame-

ral- och taxeringssektionerna bedöms vara ungefär lika. Om emellertid sambandslinjerna dels uppörd mot taxering, dataverksamhet och lokal skattemyndighet och dels dataverksamhet mot taxering, uppörd och särskilt lokal skattemyndighet ses i ett sammanhang, finner länsstyrelsen liksom utredningen övervägande skäl tala för anknytning till skatteverket. De arbetsdetaljer, som har att tillse att det allmännas skatteanspråk effektueras, nämligen folkbokföring, taxering, uppörd och dataverksamhet samlas då under ett tak.

#### Centralorganets verksamhetsområde m. m.

Den av utredningen föreslagna kompetensfördelningen mellan riksskattestyrelsen och riksskattenämnden har behandlats i några yttranden. RN anser att kompetensfördelningen bör ske på det sätt som utredningen anvisar. Man finner sålunda att nämnden, liksom nu, bör meddela anvisningar rörande den materiella tillämpningen av skatteförfattningarna, medan styrelsen bör lämna anvisningar av informativ och arbetsteknisk natur. CFU har en annan mening. För att riksskattestyrelsen skall kunna fullgöra sina ledande och samordnande funktioner och åstadkomma en bättre likformighet och effektivitet i de lokala och regionala myndigheternas arbete synes det CFU nödvändigt att riksskattestyrelsen beslutar i dispensfrågor och meddelar anvisningar rörande den materiella tillämpningen av folkbokförings-, skatte- och uppördsförfattningarna, bl. a. fastställande av normalbelopp för existensminimum, som nu beslutas av CFU. Vidare anser man att styrelsen skall fastställa de normer och allmänna anvisningar för taxeringsarbetet som prövningsnämnderna och förste taxeringsintendenterna f. n. utfärdar. Härigenom vinner man också, framhåller CFU, att RN:s uppgifter blir helt renodlade att avse ärenden rörande förhandsbesked och bindande förklaringar och att kompetensproblemen mellan nämnden och styrelsen faller bort. Om nämnden skall meddela anvisningar rörande den materiella tillämpningen av författningar anses dessa kunna komma i konflikt med av styrelsen meddelade anvisningar av praktisk natur.

*Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* anser att riksskattestyrelsen bör vara ett rådgivande organ med befogenhet att meddela de anvisningar som behövs för folkbokföring, taxering, uppörd och indrivning utöver i författning givna bestämmelser. *Riksrevisionsverket* har den uppfattningen att endast ärenden som innefattar egentlig rättslig prövning skall avgöras av RN. Verket anser också att den föreslagna riksskattestyrelsen för att kunna utöva en styrande funktion inom hela skatteförvaltningen i fråga om den fiskaliska verksamheten bör få en i förhållande till utredningens förslag vidgad befogenhet att meddela anvisningar för tillämpningen av författningsbestämmelserna på styrelsens verksamhetsområde.

*Sveriges köpmannaförbund* vill i stället begränsa riksskattestyrelsens

befogenheter i fråga om anvisningarna. Förbundet anser att RN under den tid den existerat väl har motsvarat de förhoppningar man knöt till den vid dess tillkomst och i hög grad har bidragit till att skapa reda och klarhet på många områden inom beskattningen. Det är därför enligt förbundets mening viktigt att dispenser och anvisningar rörande den materiella tillämpningen av skatteförfattningarna alltjämt läggs under nämnden. Att anvisningar av praktisk och formell natur bör meddelas av riksskattestyrelsen kan måhända framstå som naturligt, men förbundet menar att de bör underställas RN för granskning, om det inte är uppenbart att sådan granskning är obehövlig. Förbundet ifrågasätter också om inte RN i de skattskyldigas intresse bör tilläggas befogenhet att övervaka och följa riksskattestyrelsens kontrollerande verksamhet. Sådan kontroll borde enligt förbundets mening lämpligen ske genom en delegation bestående av nämndens ordförande och två av nämnden utsedda ledamöter, som utses bland dem som företräder de skattskyldiga i nämnden.

Även om flertalet remissinstanser anser att en central skattemyndighet bör inrättas, är meningarna om myndighetens verksamhetsområde delade. I några yttranden ifrågasätter man sålunda om kontrollstyrelsen bör införlivas med det nya centralorganet. Förslagen att allmänna ombudet hos den mellankommunala prövningsnämnden och att kupongskattekontoret skall ingå i detta kritiseras också av några remissinstanser. Å andra sidan finns det de som menar att centralorganet bör få vidgade uppgifter i förhållande till utredningsförslaget. Bl. a. har man väckt tanken på att organet skall bli centralmyndighet för exekutionsväsendet.

I fråga om kontrollstyrelsens införlivande med det nya centralorganet finner *kontrollstyrelsen* liksom utredningen att det är möjligt att i princip organisera skatteförvaltningen på föreslaget sätt. Endast om fördelarna av reformen kommer att överväga nackdelarna är det dock lämpligt och önskvärt att genomföra den i praktiken, understryker kontrollstyrelsen. Vid sina överväganden har styrelsen funnit att en sammanslagning av organen för direkt och indirekt beskattning med beaktande av de förslag som styrelsen framlägger skulle medföra väsentliga fördelar för hela skatteförvaltningen. Styrelsen säger sig härvid syfta till ett i möjligaste mån enhetligt administrativt system av sådant slag att det bäst främjar uppnåendet av utredningsmålen.

Hur riksskattestyrelsen bör organiseras hänger enligt *Göta hovrätts* mening i mångt och mycket samman med frågan om kontrollstyrelsens framtida roll. Hovrätten framhåller att kontrollstyrelsen har en erkänt effektiv organisation. Fråga är därför, om man inte vid en sammanslagning av kontrollstyrelsen och riksskattestyrelsen skulle förlora mer i effektivitet än man kan räkna med att organisatoriskt vinna därpå. Hovrätten finner dock att det är föga rationellt att ha två olika organisationer på ett i stort sett så likartat område. Det måste, framhålls det, medföra dubbelarbete och åt-

skilliga andra ofägenheter för både myndigheter och enskilda. Starka skäl anses således tala för en sammanslagning. Denna bör dock, understryker hovrätten, göras på sådant sätt att man i största möjliga mån undviker en splittring av kontrollstyrelsens organisation. Härigenom skulle man kunna bevara något av organisationens effektivitet.

Till dem som uttalar sig för att kontrollstyrelsen bör införlivas med det nya centralorganet hör också *justitiekanslern* och *riksrevisionsverket*.

RN anser däremot att den föreslagna riksskattestyrelsen skulle bli alltför stor och svåradministrerad. RN föreslår därför att centralorganet bildas genom en sammanslagning av enbart RN och CFU. En sådan sammanslagning ter sig naturlig, eftersom dessa myndigheter samarbetar i åtskilliga hänseenden. Man menar att det knappast finns något motsvarande skäl för att låta huvuddelen av kontrollstyrelsen införlivas med det nya centralorganet. Också med tanke på kontrollstyrelsens nykterhetspolitiska uppgifter och de organisatoriska problemen med att infoga dess distriktsorganisation i länsstyrelsernas taxeringsavdelningar anser RN att kontrollstyrelsen bör finnas kvar. Kupongskattekontoret och allmänna ombudet hos den mellankommunala prövningsnämnden bör likaledes stå utanför det nya centralorganet enligt RN:s mening. Uppfattningen att kontrollstyrelsen bör finnas kvar som en fristående myndighet delas av *länsstyrelserna i Stockholms, Kalmar och Skaraborgs län*. Sistnämnda länsstyrelse anser att man, innan en överflyttning sker, bör avvakta dels erfarenheterna av omorganisationen inom den egentliga skatteförvaltningen, sedan denna fått verka en tid, dels resultatet av alkoholpolitiska utredningens överväganden angående organisationsfrågorna på det nykterhetspolitiska området.

Några remissinstanser förklarar sig vara tveksamma i frågan. *Lantbrukets skattedelegation* delar visserligen utredningens uppfattning att man skulle vinna betydande fördelar med en sammanslagning men är tveksam om den bör komma till stånd så länge punktskattesystemet behålls i nuvarande omfattning. *Föreningen Sveriges taxeringsintendenter* räknar med att vissa problem kan uppstå vid försöken att samordna kontrollstyrelsens revisioner med taxeringsrevisionerna inom de olika länen, eftersom kontrollstyrelsens regionala organisation omfattar endast fyra distriktskontor, vart och ett med verksamhet inom flera län. Föreningen framhåller att distriktskontorens revisorer i rationaliseringssyfte har specialiserats på vissa bestämda kontrollfält. En samordning med taxeringsrevisionerna skulle, såvitt föreningen kan finna, innebära ett sönderbrytande av kontrollprogrammen beträffande punktskatterna. Den minskade effekt på punktskattekontrollen, som en sådan samordning skulle medföra, bedöms näppeligen kunna kompenseras av att taxeringsrevisionen åläggs kontroll av punktskatteredovisningen, eftersom initiativen till taxeringsrevisioner tas, och med föreslagna personalresurser måste tas, från helt andra ut-

gångspunkter. Det kan alltså enligt föreningen ifrågasättas, om en organisationsändring totaliter medför någon vinst. Detta hindrar naturligtvis inte, säger föreningen, att vid ett eventuellt bortfall av punktskatter distriktskontorens överkapacitet bör utnyttjas för taxeringsrevisioner med sikte främst på mervärdeskatten. Föreningen förordar att punktskattekontrollens inordnande inom skatteväsendets centrala och regionala organisation blir föremål för fortsatt utredning. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* anser att kontrollstyrelsen inte bör upplösas förrän man vunnit erfarenhet om riksskattestyrelsens möjligheter att bemästra de primära arbetsuppgifterna.

Om kontrollstyrelsen upphör som skattemyndighet, finner *SR* starka skäl tala för att tullverket övertar hela uppbörden och kontrollen av punktskatterna på importvaror. Också frågan om uppbörds- och kontrollmyndighet för punktskatter på inom landet tillverkade varor bör enligt *SR* bli föremål för ytterligare överväganden.

Frågan om kontrollstyrelsens nykterhetspolitiska uppgifter behandlas av bl. a. *alkoholpolitiska utredningen*, som anser det motiverat att den centrala förvaltningsmyndighet som handhar vårdfrågor för alkoholmissbrukare, dvs. socialstyrelsen, handhar också de alkoholpolitiska spörsmålen. Erfarenheterna från alkoholskadesidan bör enligt utredningens mening kunna ge bättre verklighetsunderlag för alkoholpolitiska bedömningar än vad som är fallet hos en myndighet vars huvudsakliga verksamhet omfattar helt andra uppgifter. Utredningen förordar sålunda att kontrollstyrelsens uppgifter med alkoholärenden i huvudsak flyttas över till socialstyrelsen. Denna överflyttning anser man kunna ske vid den tidpunkt då kontrollstyrelsen eventuellt uppgår i riksskattestyrelsen. Ett provisorium med kontrollstyrelsens byrå 1 som en självständig enhet, administrativt knuten till riksskattestyrelsen, synes utredningen inte behöva komma i fråga. I samma riktning uttalar sig *justitiekanslern, statskontoret* och *riksrevisionsverket*.

Landskontorsutredningens förslag att byrån för rusdrycksförsäljningsärenden skulle kunna administrativt anknytas till riksskattestyrelsen i avvaktan på en omorganisation inom nykterhetspolitikens område betecknar *kontrollstyrelsen* som ett provisorium vilket bör göras så kortvarigt som möjligt. Frågor sammanhängande med den slutliga gränsdragningen mellan skatteadministrationsuppgifter och andra funktioner som eventuellt bör följa med byrån till annan huvudman synes böra lösas först i samband med den slutliga omorganisationen vad gäller kontrollstyrelsens nykterhetspolitiska uppgifter. Omfattningen av byråns arbetsuppgifter kommer, framhåller kontrollstyrelsen, också att påverkas av pågående arbete inom fylleri- straffutredningen, bilregisterutredningen och samarbetsorganet för ADB inom rättsväsendet.

*Landstinget i Göteborgs och Bohus län* behandlar frågan om beslutsfunktionen i fråga om punktskatterna och framhåller att utredningens förslag innebär att riksskattestyrelsen härvidlag dels skall tillvarata det allmännas

intresse, dels skall ha en dömande funktion. Man påpekar att utredningen här gör ett avsteg från den i andra sammanhang av utredningen accepterade principen om organisatorisk åtskillnad mellan dömande och fiskaliska funktioner. Med hänsyn till den vikt landstinget lägger vid rättssäkerhetsaspekterna vid utformningen av skatteväsendets framtida organisation finner landstinget angeläget att man också i ärenden angående punktskatter organisatoriskt skiljer mellan de dömande och de fiskaliska uppgifterna och att man således bör fördela ärendena mellan riksskattestyrelsen och den skattedomstol som anses lämpligast, länskatteväsendet eller den mellankommunala skatteväsendet.

RN anser, som förut nämnts, att kupongskattekontoret och allmänna ombudet hos den mellankommunala prövningsnämnden bör stå utanför det nya centralorganet. Samma uppfattning har *Sveriges industriförbund*, som ifrågasätter om det inte är lämpligare att i organisatoriskt hänseende föra in den mellankommunala prövningsnämndens personal under skatteverket i Stockholm. Härigenom skulle man enligt förbundet kunna nå administrativa fördelar samtidigt som man inte behöver rubba den skisserade organisationsformen.

*Allmänna ombudet hos den mellankommunala prövningsnämnden* anser det däremot lämpligt att allmänna ombudet och hans personal ingår som en särskild byrå i den föreslagna riksskattestyrelsen, varigenom en önskvärd fast organisation kan skapas. Han tillstyrker också att kansliet för den föreslagna mellankommunala skatteväsendet förs samman med RN:s kansli. Genomför man förslaget om en riksskattestyrelse men inte utbrytning av skatteförvaltningen anser han att den mellankommunala byrån inom riksskattestyrelsen ändå bör inrättas, medan mellankommunala prövningsnämnden i övrigt består. Nämndens kansli bör dock enligt hans mening samordnas med RN:s kansli.

*Kupongskattenämnden* menar att kupongskattekontoret utan olägenhet också i fortsättningen kan vara anslutet till länsstyrelsen i Stockholms län, där arbetstopparna kan elimineras genom den elasticitet som finns inom länsstyrelsens taxeringsavdelning. För nämnden framstår frågan om kupongskattekontorets placering närmast som en avvägningsfråga. Då det bedöms sannolikt att kupongskatten inom en snar framtid kommer att väsentligt förändras i tekniskt hänseende finner nämnden lämpligast att kontoret tills vidare är kvar inom länsstyrelsen i Stockholms län.

*Länsstyrelsen i Stockholms län* har en motsatt uppfattning. Länsstyrelsen finner det sålunda naturligt att kupongskattekontoret inordnas under det centrala skatteorganet.

Utredningens förslag i fråga om sjömansskattenämnden och sjömansskattekontoret har inte mött någon gensaga. *Sjömansskattenämnden* finner det självklart att nämndens och kontorets verksamhet skall vara förlagd till Göteborg. Nämnden har ingen erinran mot att kontoret får utgöra en sär-

skild sektion inom skatteverket i Göteborg. Skulle taxeringssektionens uppgifter också i fortsättningen vara knutna till länsstyrelsen med i stort sett oförändrad organisation anser nämnden att sjömansskattekontoret liksom hittills bör utgöra en sektion inom landskontoret vid länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län. Samma mening har *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län*.

Några remissinstanser diskuterar exekutionsväsendets organisation. *Statskontoret* anser starka skäl tala för att inordna kronofogdemyndigheterna under skatteverken liksom EON i riksskattestyrelsen. Statskontoret menar att den frågan bör utredas särskilt. I samma riktning uttalar sig bl. a. *CFU* och *riksrevisionsverket*, vilken senare myndighet erinrar om att man vid ett slutligt ställningstagande i frågan får beakta resultaten av lagberedningens arbete på en ny utsökningsbalk och inom exekutionsväsendet pågående organisationsundersökningar för bl. a. införande av ADB.

*EON* har en annan mening i denna fråga. Nämnden understryker vikten av att den exekutiva verksamheten står utanför de fiskaliska intressena för att man skall kunna upprätthålla allmänhetens förtroende för exekutionens objektivitet. Även om den lokala exekutionsorganisationen hålls åtskild från fiskaliskt inflytande skulle enligt *EON* exekutionsverksamhetens frihet från sådant inflytande starkt kunna ifrågasättas om centralmyndigheten för verksamheten var en myndighet med övervägande fiskaliska uppgifter. Vad som nås genom en fri ställning på lokalplanet skulle till stor del spolieras genom fiskalisk anknytning centralt. *EON* framhåller vidare att dess arbetsuppgifter är av sådan beskaffenhet att de inte bör handläggas av någon befintlig central myndighet. Det finns ingen sådan myndighet vars övriga verksamhet har någon uttalad anknytning till den exekutiva verksamheten. *EON* hävdar därför med bestämdhet att allt talar för att centralmyndigheten för exekutionsväsendet blir ett fristående organ.

*Riksrevisionsverket* behandlar i sitt remissyttrande också en annan verksamhet som man anser att riksskattestyrelsen bör överta. Enligt principerna för redovisnings- och revisionsverksamhetens organisation bör, anför verket, ett internt revisionsorgan inrättas vid riksskattestyrelsen liksom vid övriga centralförvaltningar. Denna interna revisionsenhet föreslås överta den revision som riksrevisionverket nu utför på skatteområdet och granska skatteorganisationens kamerala förvaltning i övrigt. Bland de uppgifter som väntas bli överförda från riksrevisionsverket till riksskattestyrelsen nämner man granskningarna av skattedebiteringen, avräkningen mellan statsverket och kommunerna beträffande kommunalskatt och av besluten om skatteutjämningsbidrag samt uppgiften att meddela föreskrifter om befrielse från restavgift enligt 58 § 2 mom. uppbördsförordningen den 5 juni 1953 (nr 272). Detsamma gäller tillsynen över indrivningsverksamheten under förutsättning att riksskattestyrelsen blir huvudman för exekutionsväsendet.

*Departementsutredningen* erinrar om att det finns flera grupper av dis-

pensären den på skatteområdet. Många av dessa har undersökts av utredningen men ej ansetts böra under nuvarande förhållanden flyttas från Kungl. Maj:t. Det gäller befrielse från eller återbetalning av bl. a. särskild skatt på vissa lotterivinster, särskild varuskatt, skatt på vissa pälsvaror, försäljningsskatt, omsättningsskatt på motorfordon i vissa fall, allmän energiskatt, utjämningskatt på vissa varor, bensinskatt, tobaksskatt och brännolja-skatt. Tillskapas ett centralt skatteverk, bör enligt utredningen beslutanderätten i sådana ärenden kunna flyttas dit.

*Statistiska centralbyrån* berör vissa statistikfrågor. Byrån anser att riksskattestyrelsen, liksom nu CFU, skall vara skyldig att samråda med byrån i frågor som rör statistikproduktion, att riksskattestyrelsen inte skall ägna sig åt annat statistikarbete än ren driftsstatistik och att bearbetning och utlämnande av statistiska uppgifter ur skatteverkens dataregister skall ske antingen genom statistiska centralbyråns försorg eller i samråd med byrån. Vidare framhåller byrån att den reella samhörigheten med befolkningsregistren försvagas om man gör en omorganisation i överensstämmelse med utredningsförslaget. Man hänvisar till att skatteverkens och de centrala skattemyndigheternas dominerande arbetsuppgifter ligger inom områdena taxering och uppbörd samt kontroll av dessa båda verksamheter. Skatteorganen väntas inte ha något eget intresse vare sig av de många olika data som kan hänföras till de registrerade individerna, t. ex. eventuellt i framtiden tillgängliga uppgifter om utbildning, yrke och yrkesställning, eller av att hålla sådana data à jour, om de inte har betydelse från skattesynpunkt. Byrån erinrar om att befolkningsuppgifterna används också av ett mycket stort antal andra intressenter inom de statliga, kommunala och enskilda sektorerna av samhället. Det skulle därför vara motiverat att ompröva huvudmannskapet för folkbokföringen. Byrån hemställer att man i varje fall inrättar en fast samarbetsdelegation (nämnd) för folkbokföringsregistren med representanter för riksskattestyrelsen, RN, byrån och andra huvudintressenter i registren.

### Organisationsfrågor

Några remissinstanser anser att den centrala organisationen bör ha en annan utformning än utredningen tänkt sig. Man menar bl. a. att den centrala myndigheten bör ha en verksstyrelse. Sålunda finner *statskontoret* flera skäl tala för att den högsta ledningen av riksskattestyrelsen bör utövas av en verksstyrelse med lekmannainslag. Med hänsyn till den stora betydelse som beskattningsväsendet har inom samhället med därav följande behov av kontakter med åtskilliga andra sektorer inom såväl den allmänna som den enskilda verksamhetsfären skulle det, anför statskontoret, otvivelaktigt vara till fördel om sådana kontakter skulle kunna tillgodoses och främjas även genom en sådan verksstyrelse. Därigenom skapar man också förutsätt-



ningar för en mer allsidig bedömning av viktiga frågor inom riksskattestyrelsens omfattande verksamhetsfält. Statskontoret framhåller också att den koncentration av ansvar och befogenheter på skatteväsendets område, som inrättandet av en riksskattestyrelse är ett uttryck för och som statskontoret finner vara av väsentlig betydelse för att nå eftersträvad effektivitet i beskattningen, talar för att man har en verksamstyrelse med bred förankring.

CFU håller för visst att riksskattestyrelsen i hög grad kommer att anlitas som utrednings- och remissinstans inom sitt verksamhetsområde. Styrelsen kommer att fortlöpande meddela många och omfattande anvisningar av olika slag. För dessa uppgifter måste det enligt CFU:s mening vara betydelsefullt för chefen att vid sin sida ha en styrelse med representanter för arbetsmarknadens parter och sakkunniga inom de ämnesområden där styrelsen skall vara verksam.

*Presidenten i Göta hovrätt* anser att centralorganet i likhet med andra på senare tid tillkomna eller reorganiserade myndigheter bör ha en verksamstyrelse. Detta synes här kanske mer påkallat än eljest, eftersom skatteväsendet av många rent instinktivt omfattas med misstroende.

En verksamstyrelse med lekmän förordas också av *riksrevisionsverket* samt *länsstyrelserna i Södermanlands, Örebro och Jämtlands län*.

I fråga om verkets inre organisation framhåller *statskontoret* att överordnad ledning och tillsyn av verksamheten vid underordnade organ bör hållas samman i en administrativ huvudenhet som bör ha lämpliga enheter för planering, organisation, rationalisering och teknik inklusive ADB-frågor, för personaladministration samt utbildnings- och informationsfrågor. Enligt statskontoret bör åtskilliga av de funktioner och arbetsuppgifter som i utredningens förslag lagts på taxeringsavdelningen och på folkbokförings- och uppbördssavdelningen föras över till den administrativa enheten. Statskontoret anser att man bör överväga om inte de kvarvarande funktionerna på de nämnda två avdelningarna bör organiseras inom ramen för en huvudenhet. Vidare ifrågasätter statskontoret om inte riksskattestyrelsens ekonomiska funktioner bör koncentreras till en särskild ekonomi- och kameralenhet som antingen ingår i den administrativa enheten eller blir sidordnad denna. Statskontoret förutsätter därvid att riksskattestyrelsen blir central kameralmyndighet för regionala skatteverk. Riksskattestyrelsen föreslås sålunda bli indelad i tre eller fyra huvudenheter, nämligen en taxerings-, folkbokförings- och uppbördsenhet, en kontrollenhet, en administrativ enhet och eventuellt en ekonomienhet. Vid kommande utredningar avser statskontoret bl. a. att klarlägga de organisationsfrågor som kontrollstyrelsens inordnande i riksskattestyrelsen aktualiserar.

*Riksrevisionsverket* föreslår en självständig administrativ enhet för planering, utveckling, utbildning och information. Tanken är att kameralsektionen skall gå in i denna enhet.

Med tanke på den stora organisation som riksskattestyrelsen kommer

att kräva och på de mycket omfattande arbetsuppgifterna anser CFU att man måste förstärka verksledningen. CFU ifrågasätter om man inte måste inrätta en souschefstjänst utan anknytning till någon bestämd avdelning eller byrå. Vidare anser CFU att organisationen bör ha fler fristående enheter än som föreslagits. Sålunda anser man att kameralsektionen bör bilda en självständig enhet för allmänna kansligöromål och kamerala ärenden, eftersom den organisatoriskt inte hör till någon av de övriga avdelningarna. CFU finner också starka skäl tala för att den nuvarande tekniska byrån hos CFU bildar en fristående organisatorisk enhet. Man hänvisar bl. a. till att byråns arbetsuppgifter kommer att omfatta det administrativa systemet inom riksskattestyrelsens hela verksamhetsområde. Enligt CFU:s mening måste man dessutom tillskapa en särskild fristående enhet för utbildning och information.

En särskild utbildningsenhet inom riksskattestyrelsen förordas också av *länsstyrelsernas utbildningsnämnd* och *statens personalutbildningsnämnd*. Båda dessa nämnder understryker liksom CFU vikten av att utbildningsenheten får en stark organisation, eftersom de räknar med att riksskattestyrelsens utbildningsverksamhet kommer att bli omfattande.

*Kontrollstyrelsen* föreslår att man inrättar en avdelning för all indirekt beskattning och att taxeringsavdelningen enbart skall administrera den direkta beskattningen. Varuskattebyrån, som enligt utredningsförslaget hänförs till taxeringsavdelningen, bör sålunda enligt kontrollstyrelsen knytas till avdelningen för indirekt beskattning liksom också den föreslagna kontrollbyrån för kontrollaktioner avseende mervärdeskatten och punktskatterna. De två andra kontrollbyråerna synes med fördel organisatoriskt kunna knytas till taxeringsavdelningen. Enligt kontrollstyrelsens förslag skulle riksskattestyrelsen sålunda vara organiserad i tre avdelningar, en taxeringsavdelning, en avdelning för indirekt beskattning och en folkbokförings- och uppborndsavdelning. Kontrollstyrelsen anser vidare att dess regionala kontrollorgan bör behållas, eftersom effektiviteten i huvudsak är betingad av organisationens homogenitet. Ett spolierande av denna organisation, t. ex. genom uppdelning av personalen länsvis, skulle innebära en allvarlig försvagning av kontrollen över de indirekta skatterna. Enligt kontrollstyrelsen åstadkommer man största möjliga effekt, om denna personal står under riksskattestyrelsens direkta ledning. Man föreslår att kontrollpersonalen blir knuten till riksskattestyrelsens avdelning för indirekt beskattning och där blir underställd avdelningens kontrollbyrå. Kontrollstyrelsen tillstyrker att RN efter omorganisationen blir beslutsinstans i fråga om förhandsbesked rörande punktskatter.

Beträffande riksskattestyrelsens avdelningsindelning har *Göta hovrätt* samma mening som kontrollstyrelsen.

Några remissinstanser diskuterar om man behöver ha både riksskattestyrelse och riksskattenämnd eller om deras uppgifter kan föras samman i

ett gemensamt organ. *Presidenten i Göta hovrätt* anser att man kan konstruera ett gemensamt organ som ändå kan inrymma såväl de judiciella uppgifterna, där det »dömande» momentet f. ö. inte är alltför påtagligt, som de administrativa och fiskaliska uppgifterna. Att uppdelningen i judiciella och andra uppgifter på det regionala planet inte får motsvarighet i centralorganet finner han inte vara anmärkningsvärt. RN är ju, framhåller han, inte fullföljdsinstans i förhållande till prövningsnämnder/länsskatterätter. *Presidenten* tänker sig följande organisation av en gemensam förvaltningsmyndighet. Myndigheten har en »administrativ» styrelse av liknande typ som i andra moderna myndigheter. Myndighetens chef är dock inte styrelsens ordförande men väl självskrivnen ledamot av styrelsen. När myndigheten skall utöva de funktioner som enligt utredningen skall ankomma på RN, ersätts den »administrativa» styrelsen av den »judiciella» styrelse som ledamöterna i den föreslagna RN bildar. Ordföranden i den administrativa styrelsen är också ordförande i de judiciella sammanhangen. *Presidenten* behandlar också centralorganets benämning och menar att myndigheten, om den får inrymma RN, lämpligen kan överta RN:s inarbetade namn, som dessutom inte är lika »utmanande» som namnet riksskattestyrelsen. Blir RN fristående från centralorganet, finner han det uteslutet att centralorganet kan heta riksskattestyrelsen. Han framhåller att, om avsikten med att ha två myndigheter är att judiciella och andra funktioner skall hållas isär, denna distinktion sannolikt motverkas för flertalet skattebetalare redan genom namnligheten. Det betecknas även i övrigt som föga tilltalande att direkt inbjuda till förväxlingar. En framkomlig väg är enligt *presidentens* mening att centralorganet i stället övertar kontrollstyrelsens namn.

RN har också övervägt om det inte skulle vara möjligt att ha de fiskaliska och judiciella funktionerna samlade i en myndighet eller i varje fall låta myndighetens chef också vara ordförande i den nya riksskattenämnden. Vid dessa överväganden har man dock funnit att arbetsuppgifterna både för myndighetens chef och för ordföranden blir så omfattande att det blir svårt att kombinera funktionerna. RN anser därför att det kan vara motiverat att uppdelna funktionerna på två myndigheter på sätt utredningen föreslår. För att undgå förväxling mellan de likalydande beteckningarna riksskattestyrelse och riksskattenämnd anser RN dock att den förstnämnda myndigheten bör ha annan benämning, förslagsvis »statens skatteverk».

RN tillstyrker också att den nya riksskattenämnden skall arbeta på tre avdelningar i enlighet med utredningens förslag. Eftersom kontrollstyrelsen enligt RN:s mening skall bestå, bör kontrollstyrelsen emellertid alltjämt handlägga förhandsbesked rörande punktskatterna.

*Länsstyrelsen i Malmöhus län* betecknar den föreslagna delningen som en organisatorisk oformlighet, eftersom det bör vara en strävan att i möjligaste mån begränsa antalet centrala organ. Vill man emellertid uppnå en strikt avgränsning mellan den fiskaliska och den dömande verksamheten

torde enligt länsstyrelsen någon annan lösning än den föreslagna inte stå till buds. Med hänsyn till den dualism som kan uppkomma mellan riksskatte- styrelsen och riksskattenämnden vill länsstyrelsen ändå ifrågasätta, om man inte bör söka finna en form för inordnande av den judiciella verksamheten i riksskatlestyrelsen. Detta kan t. ex. ske genom att organisera en särskild rättsavdelning med en lekmannanämnd till sitt förfogande.

De övriga remissinstanser som har uttalat sig om den föreslagna nya riksskattenämnden och dess organisation tillstyrker i allmänhet utredningsförslaget. *Sveriges industriförbund* ifrågasätter dock om riksskattenämnden skall arbeta på tre avdelningar, en för den direkta beskattningen, en för den indirekta beskattningen och en för uppbördsfrågor. Man bör enligt förbundets mening undersöka om det inte är möjligt att slå samman de två sistnämnda avdelningarnas funktioner för att få en jämnare arbetsbelastning. Förbundet tillstyrker att ordföranden i nämnden skall vara heltidsanställd och finner det självfallet att han inte samtidigt är verksam i riksskatlestyrelsen.

*Förvaltningsdomstolskommittén* delar utredningens uppfattning att nämnden bör bestå som fristående organ med uppgift att behandla de ärenden av judiciell natur som nu hör till nämnden. Det står klart för kommittén, att nämndens i vidsträckt mening dömande verksamhet effektivt tillgodosett både enskildas och taxeringsmyndigheternas behov av vägledning och att nämnden kommer att fylla en viktig funktion även i en reformerad beskattningsorganisation. Att ordförandeskapet i nämnden förvandlas till en heltidstjänst anser man vara en välmotiverad reform. Kommittén understryker att stora krav måste ställas på innehavaren av denna tjänst med dess omfattande och betydelsefulla uppgifter. Med hänsyn till att ordförandens arbete väsentligen blir judiciellt och därtill av högt kvalificerad natur synes det naturligt att ordföranden ges domstolstiteln president. Härför talar enligt kommitténs uppfattning också att ordförandetjänstens innehavare torde böra sökas bland jurister som eljest brukar ifrågakomma till de högsta domarbefattningarna.

*Göta hovrätt* har inte något att erinra mot att RN kvarstår som fristående organ för att handlägga ärenden av uteslutande judiciell natur. Hovrätten ifrågasätter inte heller att det är riktigt att nämnden bör tillförsäkras en synnerligen kvalificerad ordförande. Däremot synes det domstolen inte vara i överensstämmelse med praxis att införa tjänstetiteln president för en ordförande som förordnas på viss tid.

*Lantbrukets skattedelegation* understryker den betydelsefulla roll som RN kommit att få och förklarar att tillkomsten av nämnden och det sätt på vilket arbetet bedrivits inom denna betytt mer än något annat för åstadkommande av enhetlig tillämpning av skattelagstiftningen. Förhandsbeskedsinstitutet har enligt delegationen varit särskilt betydelsefullt för de skattskyldiga. Delegationen anser det därför vara synnerligen angeläget att

RN behålls oförändrad i fråga om dess uppgifter av judiciell natur. Nämnden bör därvid enligt delegationens bestämda uppfattning vara organiserad på olika avdelningar på samma sätt som nu. Detta system har, framhåller man, visat sig fungera väl och torde verksamt ha bidragit till det allmänna förtroende som RN åtnjuter.

RN bör bestå som ett organ för meddelande av förhandsbesked, allmänna anvisningar och bindande förklaringar, anser *länsstyrelsen i Jämtlands län*. Då en riksskattestyrelse i allmänhetens ögon av naturliga skäl kommer att framstå som ett utpräglat fiskalt organ, finner länsstyrelsen det otänkbart att därmed förena riksskattenämndens dömande uppgifter och annan därmed jämställd judiciell verksamhet. En liknande uppfattning har bl. a. *länsstyrelsen i Södermanlands län*.

Utredningens förslag i fråga om den mellankommunala skatterättens organisation och dess i förhållande till den mellankommunala prövningsnämnden vidgade kompetensområde har i allmänhet godtagits av remissinstanserna. *Allmänna ombudet hos den mellankommunala prövningsnämnden* har sålunda inget att erinra mot den föreslagna organisationen för en sådan skatterätt. Skulle förslaget om skatterätter inte genomföras och den mellankommunala prövningsnämnden bestå i sin nuvarande form bör enligt hans mening denna prövningsnämnd ändå tilldelas de föreslagna nya uppgifterna beträffande vissa koncernbolag och barn till mellankommunalt skattskyldiga. Han anser att dessa uppgifter naturligt ansluter sig till mellankommunala prövningsnämndens nuvarande.

*Skaraborgs läns landsting* framhåller att en icke obetydlig del av landstingskommunens skatteunderlag härrör från de större bolagens taxeringar. Då dessa bolag ofta är s. k. koncernbolag med verksamhet inom flera län med möjlighet till interna vinstöverföringar, delar landstinget utredningens uppfattning att koncernbolagens taxeringar bör bli föremål för ett samlat bedömande. Landstinget hälsar därför med tillfredsställelse den föreslagna förändringen av mellankommunala prövningsnämnden till en särskild skattedomstol med utsträckt kompetensområde. Samma mening har *Kalmar läns norra landsting*.

*Sveriges industriförbund* finner det tveksamt om det är lämpligt att den mellankommunala skatterätten har gemensamt kansli med RN. Man anser mycket tala för att mellankommunala skatterätten kommer att få en arbetsbörda som inte är nämnvärt mindre än länskskatterätternas. Antalet mål torde visserligen bli betydligt mindre men å andra sidan rör det sig om stora företag med ofta invecklade skatteproblem. Det ter sig för förbundet egendomligt om ordförandeskapet i den mellankommunala skatterätten skall utövas som en bisyssla, medan man i övrigt har ansett sig böra ha heltidsanställda skattedomare.

Industriförbundet anser vidare att man inte nu bör vidta någon förändring i kupongskattenämndens anknytning till Stockholms län med hänsyn

till att handläggningen av kupongskatteärendena kan väntas bli påverkade av kommande förslag i andra delar av skattelagstiftningen.

*Kupongskattenämnden* anför att nämnden i realiteten har samma funktion som en beskattningsnämnd. Dess beslut innefattar avgörande om kupongskatt skall utgöras eller inte. Nämnden anser därför att den bör behållas fristående av samma skäl som har anförts om den mellankommunala skatterätten och sjömansskattenämnden. Om man för över beslutanderätten angående kupongskatt till RN synes nämligen denna, när det gäller sådan skatt, komma att fungera som en beskattningsnämnd och därtill en beskattningsnämnd i första instans. Kupongskattenämnden framhåller att man i så fall måste genomföra helt nya regler om besvärordningen.

En motsatt mening har *länsstyrelsen i Jämtlands län*, som finner det logiskt att RN som centralt dömande organ övertar kupongskattenämndens uppgifter. Bl. a. önskemålet att minska antalet inom beskattningsväsendet centralt verksamma organ anses tala härför. Från den synpunkten kan man enligt länsstyrelsen ifrågasätta, om inte också den mellankommunala prövningsnämnden bör gå upp i RN.

### Departementschefen

Riksskattenämnden (RN) inrättades år 1951 med syfte främst att tillgodose tre angelägna önskemål. Man ville få större enhetlighet vid taxeringen, erhålla bättre taxeringskontroll och ge de skattskyldiga möjlighet att få bindande förhandsbesked i taxeringsfrågor. Det visade sig dock efter hand att RN fått alltför begränsade resurser för att bemästra dessa uppgifter, och nämndens organisation har byggts ut successivt. Ganska snart efter nämndens inrättande aktualiserade 1950 års skattelagssakkunniga frågan om att ombilda nämnden till en central myndighet, och denna fråga har därefter diskuterats vid flera tillfällen. Den slutliga lösningen har dock fått anstå av bl. a. det skälet att det tidigare har ansetts möjligt att låta ordföranden i nämnden fullgöra sitt uppdrag på deltid. I prop. 1956: 150, som låg till grund för 1956 års reform av taxeringsorganisationen, framhöll jag emellertid, att det på längre sikt sannolikt var ofrånkomligt att den centrala verksamheten på taxeringsväsendets område leddes av en heltidsanställd ordförande och att man gjorde en omorganisation i huvudsaklig överensstämmelse med det förslag till riksskattestyrelse som man då hade att ta ställning till. Därefter har RN:s uppgifter blivit allt mera omfattande. Sålunda inrättades år 1957 för den centrala ledningen av taxeringskontrollen en kontrollbyrå, som har förstärkts i olika etapper, och år 1960 en varuskattebyrå för att leda arbetet med den då införda allmänna varuskatten, numera ombildad till en mervärdeskattebyrå. Nämnden har särskild sammansättning vid handläggningen av frågor rörande mervärdeskatten, och detta arbete leds av den för mervär-

deskatteärenden förordnade vice ordföranden. Nämnden arbetar alltså numera i praktiken på två avdelningar. Vidare har RN fått nya viktiga uppgifter på den direkta beskattningens område. Dessutom har behovet av allmänna anvisningar, utbildning och information ökat och förhandsbeskedsärendena blivit flera och mer komplicerade.

Landskontorsutredningen föreslår att man inrättar en riksskattestyrelse, som blir gemensam central förvaltningsmyndighet för beskattnings-, uppbörds- och folkbokföringsväsendet i landet. Myndigheten skall enligt förslaget överta de förvaltande och fiskaliska uppgifter som nu ankommer på RN och centrala folkbokförings- och uppbördsnämnden (CFU). Utredningen föreslår också att kupongskattekontoret och allmänna ombudet hos den mellankommunala prövningsnämnden skall ingå i myndigheten. Vidare förordar man att huvuddelen av kontrollstyrelsen skall införlivas med riksskattestyrelsen. RN skall enligt utredningen bestå som en från riksskattestyrelsen fristående myndighet för uppgifter med judiciell prägel, t. ex. ärenden angående förhandsbesked. Den mellankommunala prövningsnämnden föreslås i likhet med prövningsnämnderna i länen bli ombildad till en domstol, kallad den mellankommunala skatterätten. Den får enligt förslaget ett större kompetensområde än den mellankommunala prövningsnämnden.

På det regionala planet föreslår man att taxering, uppbörd och folkbokföring bryts ut från länsstyrelserna till nybildade skatteverk, ett i varje län. Riksskattestyrelsen avses bli skatteverkens centralorgan. Prövningsnämnderna omvandlas enligt förslaget till länskatteätter.

Utredningen har betonat vikten av att det föreslagna centralorganet får resurser att leda och samordna skatteväsendet i mera vidsträckt mening, och flertalet remissinstanser stryker under denna synpunkt. I ett stort antal remissyttranden har man framhållit, att ett centralt organ med bättre resurser skulle kunna åstadkomma större likformighet och effektivitet i beskattningen. De anvisningar för taxeringsarbetet som förste taxeringsintendenterna i länen nu brukar meddela bedöms kunna utfärdas i huvudsak centralt. Man menar också att utbildnings- och informationsbehoven bör tillgodoses bättre än nu är möjligt.

Remissinstanserna är ganska eniga om att det krävs en organisatorisk upprustning av RN. Det är också en utbredd mening, att man i detta sammanhang inte bör begränsa sig till att omorganisera RN utan i stället göra en mera omfattande reform av den centrala skatteorganisationen.

Jag ansluter mig till denna uppfattning och anser att man vinner mest genom att i största möjliga utsträckning koncentrera den centrala skatteförvaltningen till ett enda organ. Härigenom underlättar man samarbetet, inte bara med regionala och lokala skattemyndigheter utan också med andra centrala myndigheter, något som bl .a. framgår av vad riksförsäkringsverket och riksrevisionsverket har anfört i sina yttranden. Det ligger även i allmänhetens intresse att man inrättar ett gemensamt centralorgan, som har för-

utsättningar att verka för enhetlighet och ge information på hela skatteområdet. Inte minst angeläget är att förbättra möjligheterna för myndigheterna att ge de skattskyldiga fullgod service i skattefrågor. Jag föreslår därför att en central myndighet, kallad riksskatteverket, inrättas.

Att RN och CFU skall ingå i riksskatteverket finner jag vara uppenbart. De samarbetar i många frågor, och det organisatoriska sambandet mellan taxering och uppörd framträder också hos länsstyrelserna och de lokala skattemyndigheterna. Den nuvarande ordningen med två centrala myndigheter, som ibland var för sig och ibland i samråd lämnar anvisningar för taxering och uppörd, kan inte anses vara rationell.

Det finns också några mindre skatteorgan med uppgifter som spänner över hela landet. Dit hör allmänna ombudet hos den mellankommunala prövningsnämnden. Bortsett från att verksamheten är riksomfattande har ombudet och den personal som biträder honom i princip motsvarande funktioner som förste taxeringsintendenterna och den övriga taxeringspersonalen i länen. Någon fast organisation för de mellankommunala uppgifterna finns inte, trots att de är av permanent natur. Det allmänna ombudet och den handläggande personalen hos honom är tjänstemän hos andra skattemyndigheter och förordnas att tjänstgöra hos nämnden på viss tid. Organisationen är uppenbarligen för liten för att bilda ett fristående organ. Det saknas också anledning att inlemma den i en myndighet med regionala uppgifter. Jag anser, liksom utredningen, att det är lämpligast att allmänna ombudets uppgifter läggs på en tjänsteman hos riksskatteverket.

Kupongskattekontoret är f. n. en del av taxeringsavdelningen hos länsstyrelsen i Stockholms län. Detta kontor har uppgifter som avser hela landet, och jag föreslår efter samråd med chefen för kommunikationsdepartementet att det blir en enhet inom riksskatteverket. Jag vill nämna att kupongskattesystemet övervägs inom finansdepartementet i anslutning till fondbörsutredningens förslag om förenklad aktiehantering. Jag avser att i annat sammanhang anmäla de ändringar i kupongskatteförordningen som kan föräntledas av dessa överväganden.

Ett tredje mindre skatteorgan med riksomfattande uppgifter är sjömansskattekontoret som utgör en särskild sektion hos länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län. Efter samråd med chefen för kommunikationsdepartementet förordar jag att sjömansskattekontoret organisatoriskt blir en enhet inom riksskatteverket. Detta hindrar inte att kontoret alltjämt är lokaliserat till Göteborg.

Några remissinstanser kritiserar förslaget att kontrollstyrelsen skall gå upp i den föreslagna centralmyndigheten för beskattningsväsendet. Man framhåller bl. a. att kontrollstyrelsen har en effektiv organisation och att det kan bli svårt att samordna kontrollen av punktskatterna, vilka styrelsen administrerar, med kontrollen av andra skatter och avgifter. Jag anser dock inte att dessa synpunkter motiverar att man har två skilda centralorgan på



skatteområdet. Det är givetvis viktigt att den nya organisationen utformas så att man behåller effektiviteten på punktskatteområdet. Enligt min mening kan man åstadkomma detta genom att huvuddelen av den nuvarande kontrollstyrelsen får ingå i det nya centralorganet. Det kan senare visa sig vara lämpligt att integrera kontrollstyrelsens distriktsförvaltning med den regionala skatteförvaltningen. I avvaktan på att ställning tas till frågan om hur den regionala skatteförvaltningen skall slutligt organiseras bör dock kontrollstyrelsens distriktskontor behållas intakta och sortera direkt under riksskatteverket.

Vad kontrollen av punktskatterna beträffar är jag medveten om de praktiska svårigheterna att genomföra en fullständig samordning mellan de verksamheter som f. n. ombesörjs av kontrollstyrelsen, länsstyrelserna och de lokala skattemyndigheterna med biträde av kronofogdemyndigheterna. Det är emellertid angeläget att man så långt som möjligt verkar för en sådan samordning. Man har f. ö. redan etablerat ett visst samarbete såtillvida som kontrollstyrelsens tjänstemän i samband med punktskattekontrollen också skall granska redovisningen av mervärdeskatt. Det synes mig uppenbart att förutsättningarna för en samlad kontroll blir ännu bättre, om man skapar en gemensam centralmyndighet för beskattningen.

Beträffande beslutsfunktionerna på punktskatteområdet ansluter jag mig till utredningens förslag att förhandsbeskedsärendena skall ankomma på samma organ som prövar frågor om förhandsbesked inom skatteområdet i allmänhet. I övrigt finner jag inte skäl att föreslå någon ändring i den beslutsordning som infördes genom 1959 års förordning om förfarandet vid viss konsumtionsbeskattning. Erfarenheterna av denna ordning anses vara goda, och besvärshäufigheten är låg.

Kontrollstyrelsen har vissa uppgifter inom statistikområdet. Det kan ifrågasättas om ansvaret för en del av denna statistik bör föras över till statistiska centralbyrån. I varje fall bör möjligheterna att utvidga samarbetet och samordningen med centralbyrån undersökas. Frågan bör övervägas närmare i anslutning till kommande organisationsundersökningar.

Kontrollstyrelsen har också nykterhetspolitiska uppgifter, som får anses ligga vid sidan av en central skattemyndighets normala verksamhetsområde. Frågan om nykterhetspolitiken behandlas f. n. inom alkoholpolitiska utredningen. Enligt min mening är det olämpligt att föregripa den omorganisation som kan bli följden av denna utrednings förslag. Jag förordar därför att man övergångsvis låter även kontrollstyrelsens nykterhetspolitiska uppgifter övertas av det nya riksskatteverket. Det bör understrykas att detta är ett provisorium, som givetvis måste omprövas när alkoholpolitiska utredningens förslag lagts fram.

Riksskatteverket torde också få ta hand om vissa uppgifter som nu ligger på andra myndigheter än dem som direkt berörs av sammanslagningen. Sålunda nämner riksrevisionsverket vissa ärendegrupper som enligt dess me-

ning bör föras över därifrån till riksskatteverket. Dit hör uppgiften att granska skattedebiteringen och avräkningen av kommunalskatt mellan statsverket och kommunerna samt kontrollen av länsstyrelsernas uppbördsräkenskaper. Kommande undersökningar får visa i vilken utsträckning sådana överföringar bör innebära ändrade personaldispositioner.

Det torde vidare bli möjligt att delegera uppgifter från Kungl. Maj:t i vidare utsträckning än som hittills har kunnat ske. Utredningen nämner vissa exempel på sådana uppgifter. Departementsutredningen har i sitt yttrande över utredningens förslag pekat på andra ärenden som torde kunna handläggas av riksskatteverket. Möjligheterna att delegera ytterligare uppgifter dit kommer att undersökas.

Huvudmannaskapet för folkbokföringsväsendet fördes år 1964 över från statistiska centralbyrån till CFU. Centralbyrån föreslår nu att frågan om huvudmannaskapet skall omprövas. Jag anser dock inte att omorganisationen av den centrala skatteadministrationen motiverar att ledningen av folkbokföringen ändras.

F. n. saknas en permanent centralmyndighet för administration av exekutionsväsendet. Sedan år 1964 fullgör exekutionsväsendets organisationsnämnd (EON) tills vidare de uppgifter som ankommer på sådan centralmyndighet. Några remissinstanser tar upp denna organisationsfråga och ifrågasätter om man inte kan vinna en slutlig lösning genom att låta den centrala skattemyndigheten handha också de uppgifter på exekutionsväsendets område som bör ankomma på centralmyndighet.

Kronofogdemyndigheternas arbete har volymmässigt sett främst anknytning till skatteväsendets område. Detta utgör ett visst skäl för att göra det nya centralorganet på detta område till centralmyndighet även för exekutionsväsendets myndigheter. Det är givetvis ändamålsenligt att tillsynen över skatteindrivningen ligger hos dem som är sakkunniga i frågor om taxering och uppörd. En inte oväsentlig del av arbetet inom kronofogdemyndigheterna avser emellertid enskilda mål och prövningen av dem utgör huvudsakligen rättstillämpning inom ramen för det allmänna rättsväsendet. Med hänsyn härtill och till att kronofogdemyndigheternas verksamhet och ställning är i viss mån beroende av prövning i annat sammanhang har jag, efter samråd med cheferna för justitie- och kommunikationsdepartementen, funnit att slutlig ställning till frågan om centralmyndighet för exekutionsväsendets administration inte bör tas utan ytterligare överväganden. Den relativt sett begränsade omfattningen av EON:s uppgifter gör att det inte medför några nämnvärda organisatoriska svårigheter att senare, om det bedöms ändamålsenligt, låta den nu föreslagna centralmyndigheten överta EON:s uppgifter.

Utredningen föreslår att RN skall vara kvar som en helt fristående myndighet vid sidan av den centrala förvaltningsmyndigheten. Meningen är att RN liksom nu skall behandla ärenden angående förhandsbesked, lämna bin-

dande förklaringar rörande mervärdeskatt, bevilja dispenser från vissa bestämmelser i skatteförfattningarna och meddela anvisningar rörande den materiella tolkningen av författningsbestämmelser. Utredningen har också tänkt sig att nämnden skall överta motsvarande uppgifter av judiciell prägel från CFU. Som redan nämnts har utredningen vidare föreslagit att förhandsbeskedsärendena rörande punktskatter skall föras över från kontrollstyrelsen till samma organ som prövar frågan om förhandsbesked inom skatteområdet i allmänhet.

Den centrala förvaltningsmyndigheten avses skola ha hand om de administrativa och fiskaliska uppgifterna på skatteområdet. Till dessa hör enligt utredningen att lämna skattemyndigheterna anvisningar av formell och teknisk natur.

Förslaget om en sådan tudelning av arbetsuppgifterna har i allmänhet lämnats utan erinran av remissinstanserna. I några fall betonar man det angelägna i att hålla de judiciella och de fiskaliska funktionerna åtskilda. Det anses vara betydelsefullt att RN får behålla det förtroende hos allmänheten som nämnden nu har, och man befarar svårigheter när det gäller att upprätthålla förtroendet, om de nämnda funktionerna är samlade i ett enda organ. RN själv anför som skäl för en uppdelning att arbetsuppgifterna både för verkschefen och för ordföranden i nämnden blir så omfattande att det blir svårt att kombinera funktionerna.

Några remissinstanser anser däremot att det är olämpligt med en uppdelning i två skilda myndigheter. Man pekar bl. a. på att uppdelningen strider mot utredningens bärande tanke att begränsa antalet centralorgan på området.

Jag har tidigare förklarat att jag anser att man vinner mest genom att så långt som möjligt koncentrera de centrala skattefunktionerna. Man bör enligt min mening inte överbetona uppgifternas mer eller mindre framträdande judiciella eller fiskaliska karaktär utan i stället se till vad som bör vara centralorganets väsentligaste uppgift, nämligen att sörja för att verksamheten hos de olika skattemyndigheterna blir effektiv och att beskattningen blir riktig och likformig. Detta underlättas knappast om man skapar två från varandra skilda centralorgan. Tvärtom kan det ge upphov till en konstlad motsättning som inte gagnar någon. Farhågorna för att allmänheten inte skulle få förtroende för ett gemensamt centralorgan måste betecknas som överdrivna. De jävas av de goda erfarenheterna från den nuvarande RN, där man har motsvarande funktioner samlade.

Också administrativa skäl talar mot en uppdelning. Skulle RN bli en helt fristående myndighet, måste uppenbarligen dess organisation bli liten med de nackdelar som det drar med sig i form av känslighet för personalstörningar, brist på elasticitet, svårigheter att skaffa och utnyttja kvalificerade kontorstekniska hjälpmedel m. m.

Jag kan inte heller dela RN:s mening att man bör göra en uppdelning av

det skälet att både verkschefen och nämndens ordförande skulle få så omfattande arbetsuppgifter att det blev svårt att kombinera funktionerna. Det problemet bör man i stället lösa genom att fördela uppgifterna på olika personer.

Enligt min mening är det möjligt att tillgodose utredningens syften inom ramen för en enda myndighet. Jag föreslår således att ärenden rörande förhandsbesked, bindande förklaringar och vissa dispenser avgörs inom verket av en särskild nämnd. Den bör i likhet med den nuvarande RN ha olika sammansättning vid handläggningen av ärenden rörande direkt skatt resp. indirekt skatt. Däremot behövs det knappast någon särskild sammansättning för uppbornds- och folkbokföringsärenden, eftersom dessa i allt väsentligt torde komma att avgöras av verket. De fåtal ärenden på dessa områden som enligt min mening bör vara nämndärenden, t. ex. bindande förklaringar i uppborndsfrågor, kan lämpligen avgöras av nämnden med den sammansättning den har då den handlägger ärenden rörande direkt skatt. I princip bör nämnden ha liknande sammansättning som den nuvarande RN med företrädare för skilda intressegrupper. Härigenom kan man bevara kontinuitet i och förtroende för nämndens arbete.

Verkets chef bör vara ordförande i nämnden, men Kungl. Maj:t bör kunna förordna särskilda vice ordförande. Att verkschefen också är ordförande i judiciella sammanhang är inte något nytt. En sådan ordning tillämpas redan nu i RN och CFU. Utanför skatteområdet har man ett liknande system på patent- och registreringsverket, vars chef också är ordförande på verkets besvärsavdelning.

I frågan vilka ärenden som skall handläggas av nämnden finner jag mig inte helt kunna följa utredningens förslag. Jag anser således i likhet med bl. a. CFU att övervägande skäl talar för att verket skall meddela alla anvisningar, alltså inte bara anvisningar av formell och teknisk natur utan också sådana som gäller tolkningen av författningsbestämmelser. Denna uppgift kan nämligen inte gärna uppfattas som dömande, även om begreppet tas i vidsträckt mening. Anvisningarna rörande tolkningen av skatteförfattningarna blir nämligen, lika litet som de anvisningar som RN nu meddelar, bindande för domstolarna. Det finns inte heller någon anledning att anta att den auktoritativa effekt som RN:s anvisningar kommit att få skulle minska, om anvisningarna i stället meddelades av verket med den sammansättning som jag föreslår i det följande och som ger garantier för en kompetent och allsidig bedömning av frågorna.

Däremot anser jag att dispensärendena bör betraktas som nämndärenden. De är nämligen till skillnad från anvisningarna slutliga avgöranden och innefattar en kvalificerad rättslig prövning i enskilda fall.

Förslag om riksskatteverkets närmare organisation bör utarbetas av en särskild organisationskommitté. Jag vill emellertid redan här ge en antydan om hur man enligt min mening bör lösa vissa organisationsfrågor.

I likhet med flera remissinstanser anser jag att det nya verket bör ha en styrelse med lekmän som företräder olika intressen. Verksstyrelsen bör ha andra ledamöter än dem som ingår i verkets nämnd.

Utredningen föreslår att en av den centrala myndighetens avdelningschefer, chefen för taxeringsavdelningen, skall vara verkets souschef. CFU anser däremot att verket bör ha en souschef som inte dessutom är avdelningschef. Jag har tidigare förordat att riksskatteverket skall ha en särskild nämnd för handläggningen av vissa judiciella ärenden och att verkschefen skall vara ordförande i nämnden. Uppgifterna som ordförande avses dock bli fördelade, och tanken är att de i huvudsak skall ankomma på de särskilt förordnade vice ordförandena. Verkschefen kan därför ganska odelat ägna sig åt att leda verkets arbete, vilket torde behövas eftersom uppgiften otvivelaktigt kommer att bli omfattande och krävande. För dagen är jag inte beredd att ta ställning i frågan om det dessutom fordras en särskild souschef. Frågan bör övervägas ytterligare i samband med kommande organisationsundersökningar.

Eftersom riksskatteverket kommer att bildas genom en sammanslagning av redan befintliga organ, får man räkna med att personalen där i huvudsak kommer att föras över till det nya verket. I stort sett torde tjänstemännen också få arbetsuppgifter av samma eller likartat slag som nu. De olika organens kamerala och administrativa uppgifter kommer att koncentreras, vilket ger möjlighet till rationaliseringsvinster. På vissa punkter bör förstärkning ske, bl. a. med personal för lednings-, samordnings- och kontrollfunktioner.

En annan fråga som aktualiseras i samband med att riksskatteverket bildas rör utbildningen inom skatteväsendet med angränsande områden. Sådan utbildning bedrivs f. n. av såväl RN, CFU och EON som länsstyrelsernas utbildningsnämnd och riksförsäkringsverket. Utbildningen har under senare år fått stor omfattning, och det är angeläget med en effektiv samordning. Frågan om utbildningens omfattning, inriktning och administration bör övervägas vid kommande organisationsundersökningar.

Utredningens förslag att den mellankommunala prövningsnämnden skall ombildas till en domstol, den mellankommunala skatterätten, är en direkt konsekvens av förslaget att omvandla prövningsnämnderna i länen till läns-skatteätter. Eftersom jag inte har för avsikt att i detta sammanhang gå in på skatterettsfrågan får också spørsmålet om att ombilda den mellankommunala prövningsnämnden anstå. Däremot ställer jag mig positiv till tanken att nämndens kompetensområde vidgas så att det kommer att omfatta varje sådant aktiebolag som avses i 221 § 1 mom. aktiebolagslagen och som ingår i koncern med verksamhet i olika län och även omyndiga barn till den som är mellankommunalt skattskyldig. Ändringen bör dock genomföras först sedan riksskatteverket trätt i funktion. Jag avser alltså att senare lägga fram förslag i denna fråga.

Det är f. n. inte möjligt att överblicka i vilken utsträckning nämndens arbetsbörda kommer att öka genom denna utvidgning. Uppgiften som ordförande i nämnden torde dock, såvitt nu kan bedömas, inte bli så omfattande att den kräver heltidstjänstgöring. Ordförandeskapet bör därför åtminstone tills vidare liksom nu vara en bisyssla. Nämndens kansligöromål bör utföras av riksskatteverket.

Vissa ärenden rörande kupongskatt och sjömansskatt avgörs nu av särskilda nämnder, kupongskattenämnden och sjömansskattenämnden. I den nya organisationen bör dessa ärenden handläggas inom verket. Det är dock meningen att man liksom nu skall ha särskilda nämnder för dessa frågor och att nämndärendena skall beredas och föredras av tjänstemän på kupongskattekontoret och sjömansskattekontoret. Ordförande och ledamöter i nämnderna torde böra förordnas av Kungl. Maj:t. Sjömansskattenämnden bör liksom sjömansskattekontoret alltjämt vara förlagd till Göteborg.

Vid kontrollstyrelsens sida finns en rådgivande nämnd, energiskattenämnden, som har till uppgift att avge yttrande och förslag till styrelsen i ärenden rörande energiskatt. Utredningen berör inte denna nämnd. Eftersom den föreslagna omorganisationen inte synes motivera någon reform av nämnden, anser jag att den bör bestå med oförändrade uppgifter. Den bör dock inte stå vid verkets sida utan inordnas i verket.

Utredningens förslag att riksskatteverket skall kunna meddela direktiv för länsorganen i fråga om arbetets tekniska bedrivande och taxeringskontrollen har mött viss kritik. Bl. a. befärrar man att en central styrning kan hämma lusten och förmågan hos länsorganens personal att ta egna initiativ. Man menar också att länsorganen genom sin lokalkännedom har den bästa möjligheten att avgöra vilka aktioner som är lämpliga. Vidare är man rädd för att direktivrätten skall medföra ett onödigt och irriterande kontrollsystem.

Jag finner det naturligt att verksamheten på länsplanet i mångt och mycket bedrivs under riksskatteverkets ledning och tillsyn. Detta är en förutsättning för att man skall få den ökade effektivitet och enhetlighet som den föreslagna centrala organisationen syftar till. Däremot är det inte meningen att riksskatteverket skall bedriva verksamheten så att initiativlusten på länsnivån påverkas negativt. Den bör i stället på olika sätt stimuleras. Detta utesluter dock inte att riksskatteverket så långt som möjligt försöker åstadkomma likformighet i sättet att arbeta. Det finns knappast någon anledning till att man i de olika länen i vidare mån än som betingas av speciella förhållanden har olikartade arbetsrutiner, olika inriktning av revisionsverksamheten t. ex. i fråga om urvalet av revisionsobjekt och fördelningen mellan taxeringsrevisioner på det allmännas eget initiativ och revisioner som föranleds av skattskyldigas besvär, s. k. offensiva resp. defensiva revisioner, växlande praxis beträffande vitesförelägganden och eftergranskningen av deklARATIONER osv. I dessa och andra hänseenden bör riksskatteverket ha till uppgift att meddela anvisningar och lämna råd. Att kategorigranskningar

och andra riksomfattande aktioner måste ledas och följas upp av riksskatteverket ligger i sakens natur. Jag förordar således att det nya verket får samma befogenhet att meddela anvisningar och lämna råd till länsorganen som f. n. tillkommer RN och CFU. Detta system har fungerat i stort sett väl och jag anser det inte nödvändigt att ersätta det med en formlig direktivrätt. Det får nämligen anses följa av tjänstens beskaffenhet att anvisningar och råd som meddelas för att nå önskvärd enhetlighet och samordning av verksamheten skall följas, om inte särskilda skäl föranleder annat.

Enligt utredningen skall länsorganen vara helt självständiga i sin processföring. Ett par remissinstanser vill emellertid att riksskatteverket skall kunna dirigera processföringen, närmast då bedömningen av frågan om besvär skall anföras till kammarrätten och regeringsrätten.

En sådan styrning synes dock mindre lämplig, bl. a. av organisatoriska skäl. Här skulle nämligen ett omfattande och tungrovt rapportsystem bli ofrånkomligt, och riksskatteverkets övervakning skulle kräva en betydande arbetsinsats av högt kvalificerad personal. Jag kan inte heller finna att det är något större behov av en sådan central övervakning av processföringen. I den mån syftet är att begränsa måltillströmningen till regeringsrätten, vill jag nämna att den inskränkning i rätten att få fullföljd talan prövad i sak i regeringsrätten som föreslås av förvaltningsdomstolskommittén f. n. övervägs inom justitiedepartementet. Därvid kan också prövas den mera begränsade frågan, om riksskatteverkets tillstånd skall fordras för fullföljd till regeringsrätten eller verket på annat sätt skall kunna bestämma om sådan fullföljd.

Enligt min mening bör man alltså tills vidare liksom nu avgöra dessa frågor självständigt på länsplanet. Självständigheten när det gäller att avgöra om och hur talan skall föras i enskilda fall hindrar givetvis inte att riksskatteverket undersöker hur den processuella verksamheten bedrivs och lämnar anvisningar på området.

Bildandet av en enda riksskattemyndighet enligt de riktlinjer jag här skisserat bör ge en väsentligt mera effektiv och rationell skatteförvaltning bl. a. genom förbättrade möjligheter till integration och samordning av verksamheter som i dag bedrivs inom flera från varandra helt fristående organ. Vidare bör åtgärden medföra betydande rationaliseringsvinster i administrativt avseende.

Det är angeläget att omorganisationen av den centrala skatteförvaltningen sker så snart som möjligt. Som förut nämnts bör omorganisationen förberedas av en organisationskommitté. I denna bör statskontoret medverka. De förslag rörande organisatoriska frågor och författningsförslag, som skall underställas riksdagen, avser jag att anmäla i sådan tid att de kan föreläggas 1970 års riksdag.

Som jag inledningsvis har förklarat kommer ställning till landskontorsutredningens förslag att bryta ut skatteförvaltningen från länsstyrelserna att

tas först i senare sammanhang. För att vinna avsedd effekt med att inrätta ett centralt organ som skall leda skatteförvaltningen i landet bör man dock redan i samband därmed göra den omorganisation på länsplanet som be-  
tingas av en sådan reform. Efter samråd med chefen för kommunikations-  
departementet anser jag mig därför redan nu beträffande omorganisationen  
av skatteförvaltningen på länsplanet böra anföra att de av länsstyrelsens  
aktiviteter som har sin motsvarighet i den centrala skatteorganisationen  
sammanförs till en avdelning. På taxeringsområdet bör avdelningens chef  
överta nuvarande förste taxeringsintendentens arbetsuppgifter.

Organisationsförslagen i fråga om den regionala skatteförvaltningen torde  
komma att föreläggas riksdagen i proposition våren 1970.

### **Hemställan**

Under återopande av det anförda hemställer jag, att Kungl. Maj:t genom  
proposition föreslår riksdagen att besluta att den centrala skatteförvalt-  
ningen omorganiseras den 1 januari 1971 enligt de av mig förordade rikt-  
linjerna.

Med bifall till vad föredraganden sålunda med in-  
stämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt  
förordnar Hans Maj:t Konungen att till riksdagen skall  
avlåtas proposition av den lydelse bilaga till detta pro-  
tokoll utvisar.

Ur protokollet:

*Britta Gyllensten*



**Innehåll**

Propositionens huvudsakliga innehåll .....	1
Inledning .....	2
Nuvarande förhållanden m. m. ....	4
Skatteförvaltningen i länen .....	4
Centrala organ .....	6
Frågans tidigare behandling .....	10
Utredningen .....	12
Behovet av en central skattemyndighet .....	12
Riksskattestyrelsens verksamhetsområde .....	14
Organisationsfrågor .....	16
Remissyttrandena .....	18
Behovet av en central skattemyndighet .....	18
Centralorganets verksamhetsområde m. m. ....	26
Organisationsfrågor .....	32
Departementschefen .....	38
Hemställan .....	48