

Nr 41.

Ankom till riksdagens kansli den 13 juni 1946 kl. 6 em.

Bevillningsutskottets betänkande i anledning av väckta motioner om inrättande av en riksskattenämnd.

(2:a avd.)

I två likalydande, till bevillningsutskottet hänvisade motioner I: 150 av herr *Anderberg* m. fl. och II: 252 av herr *Nilsson* i Göteborg m. fl. har hemställts, att riksdagen måtte besluta, att en riksskattenämnd, organiserad i huvudsaklig överensstämmelse med vad som i motionerna anförts, inrättas med uppgift att främja enhetlighet i taxeringen mellan de olika länen och taxeringsdistrikten samt att därutöver utöva en rådgivande och vägledande verksamhet för beskattningsmyndigheterna.

Beträffande de skäl, som anförts till stöd för detta yrkande, får utskottet, i den mån redogörelse härför ej lämnas i det följande, hänvisa till motionen I: 150.

I vid 1941 års riksdag väckta motioner hemställdes, att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t anhålla om skyndsamt utredning rörande möjlighet för skattskyldig att erhålla auktoritativa uttalanden av för ändmålet bildat organ rörande rätt till avdrag för värdeminskning å i näringsverksamhet använda tillgångar för stadigvarande bruk och eventuellt även i andra vid taxering uppkommande frågor. Samma års bevillningsutskott anförde i sitt i anledning av motionerna avgivna av riksdagen godkända betänkande nr 33, att utskottet de senare åren uppmärksammat, att skatteförfattningarna beträffande frågor av mera allmänt intresse för de skattskyldiga stundom tillämpats på olika sätt i skilda delar av landet samt att i följd härav taxeringarna de skattskyldiga emellan icke blivit likformiga. Ett auktoritativt organ, som ägde befogenhet att lämna bindande förhandsuttalanden angående tillämpningen av skatteförfattningarna, skulle fördenskull vara av värde. Detta organs uttalanden borde bli fullt bindande för alla parter. Skulle det visa sig att en lösning efter denna riktlinje ej kunde ske, vore det av icke ringa värde, om man åtminstone kunde tillskapa ett särskilt organ med befogenhet att lämna taxeringsmyndigheterna vägledning beträffande avskrivningsfrågor och andra skattefrågor av mera allmänt intresse. Utskottet förordade, att en utredning av den nu berörda frågan snarast möjligt komme till stånd.

I ett den 25 november 1942 av *beskattningsorganisations*sakunniga avgi-
vet betänkande med förslag till ändrad organisation av beskattningsnäm-

derna och förstärkning av landskontorens arbetskraft m. m. (SOU 1942: 49) föreslog de sakkunniga, att en s. k. riksskattenämnd skulle inrättas med uppgift att såsom centralt organ främja likformigheten i taxeringen mellan de olika länen samt att därjämte utöva en rådgivande, ledande och övervakande verksamhet. Utöver nyssnämnda uppgifter skulle riksskattenämnden även övertaga de arbetsuppgifter, som vore anförtrodda åt den mellankommunala prövningsnämnden. Vad likformighet i taxeringen beträffade funnes betydande områden, där faktiska avgöranden av stor räckvidd träffades utan att någon egentlig slutlig prövning i högre instans komme till stånd. Så vore fallet exempelvis angående naturaförmånens värdering, angående grunderna för medgivande av avdrag för resekostnader och kostnad för facklitteratur samt angående skattebefrielse för dödsbo. Än vidare torde i olika län tillämpas skilda principer i fråga om överklagande för kronans räkning av prövningsnämndens och kammarrättens utslag. De sakkunniga ville erinra om att i Danmark och Norge sedan länge funnits särskilda organ med uppgift att verka för enhetlighet i taxeringen. I Finland hade under år 1942 inrättats ett centralt organ av ifrågavarande slag, bestående av en byrå i finansdepartementet. Liksom förhållandet vore i Norge och Danmark borde enligt de sakkunnigas förslag den svenska riksskattenämnden tillskapa en officiell serie av tryckta meddelanden rörande av nämnden meddelade beslut m. m. ävensom med de upplysningar i övrigt, som kunde vara till gagn för taxeringsarbetets bedrivande. Vidare syntes för vinnande av enhetlighet vid beskattningsmålens avgörande en befattningshavare vid nämnden böra erhålla befogenhet att överklaga prövningsnämndernas, fastighetsprövningsnämndernas och kammarrättens beslut.

I så gott som samtliga *remissyttranden* över beskattningsorganisations-sakkunnigas förslag om inrättande av ett centralt organ med uppgift att verka för enhetlighet i taxeringen tillstyrktes detta eller lämnades utan erinran. Endast kammarrätten, mellankommunala prövningsnämnden och statskontoret anmälde betänkligheter mot förslaget i denna del.

I anledning av 1941 års riksdags skrivelse i ifrågavarande ämne upprättades inom *finansdepartementets skatteberedning en den 18 februari 1943 dagtecknad promemoria*. I denna promemoria uttalades bland annat, att förhandsuttalanden i skattefrågor kunde avse speciella fall eller vara av allmän räckvidd. I båda avseendena kunde förekomma rättsfrågor och uppskattningsfrågor. Uttalandena kunde vara antingen bindande eller icke bindande men likväl auktoritativa. Bindande uttalanden om skatteförfattningarnas tillämpning i speciella fall torde i princip böra avgivas av den skatteminstol, som utgjorde sista instans i vederbörande slag av ärenden. Förhandsuttalanden av mera allmän räckvidd vore väl endast fullt bindande, om de hade formen av en författning. En särskilt hög grad av auktoritet borde tillkomma uttalanden av de myndigheter, som utgjorde sista instans i taxeringsmål. Det torde icke vara lämpligt att sistnämnda allmänna uttalanden avgåvos beträffande andra frågor än rättsfrågor. Detta spörsmål syntes dock icke kunna lösas utan särskild, ingående utredning. Förhandsuttalan-

den i speciella fall beträffande avskrivningsfrågor eller andra frågor — rättsfrågor dock som regel undantagna — skulle kunna avgivas av ett centralt organ, vari sakkunskap på beskattningens och näringslivets områden vore företrädd. Detta organs uttalanden borde dock lämpligen icke vara bindande. På grund av det sagda förordade skatteberedningen tillsättande av en för hela riket gemensam nämnd, förslagsvis kallad centrala inkomstskattemyndigheten, med uppgift att efter framställning från skattskyldig eller landskamrerare eller prövningsnämnd eller när anledning eljest ansåges föreligga i särskilda fall avgiva yttranden i uppskattningsfrågor. Enligt beredningens mening skulle tillskapandet av en dylik nämnd icke innebära att landskamreraremötena skulle vara utan betydelse.

I *proposition nr 345 till 1943 års riksdag* (höstsessionen), vilken proposition låg till grund för den samma år beslutade taxeringsreformen, anförde departementschefen, att det torde få betecknas som en brist i taxeringsorganisationen att intet centralt organ funnes, som hade till uppgift att verka för enhetlighet i taxeringen genom en rådgivande, ledande och övervakande verksamhet. Om ett ständigt fungerande organ skulle handha dessa uppgifter, syntes detta böra vara antingen ett fristående organ, lämpligen en central nämnd, eller en byrå i finansdepartementet. Med hänsyn till att nämnda organ borde utöva även en rådgivande verksamhet — därvid även förhandsuttalanden på begäran av skattskyldig kunde komma i fråga — syntes det förstnämnda alternativet mest ändamålsenligt. För egen del vore emellertid departementschefen ej beredd att för det dåvarande tillstyrka inrättandet av en riksskattenämnd. Det syntes befogat att, innan denna fråga upptoges till slutlig prövning, avvakta erfarenheterna av de i propositionen föreslagna reformerna.

1943 års bevillningsutskott yttrade i sitt i anledning av propositionen och i ämnet väckta motioner avgivna betänkande nr 57, att utskottet, som funne angeläget att ett centralt organ snarast komme till stånd, ansåge sig böra hemställa om skrivelse till Kungl. Maj:t med anhållan om framläggande för riksdagen snarast möjligt av förslag om inrättande av en central nämnd med uppgift att verka för enhetlighet i taxeringen. I motiveringen för denna hemställan anförde utskottet, att den nya taxeringsorganisationen icke torde kunna avhjälpa avsaknaden av ett centralt organ med uppgift att verka för enhetlighet i taxeringen genom en rådgivande, ledande och övervakande verksamhet. Då utskottet vidare funne angeläget att alla de åtgärder bleve vidtagna, som kunde främja en enhetlig rättstillämpning på taxeringsväsendets område, ansåge sig utskottet böra i detta sammanhang understryka vikten av att de hinder, som förefunnes för en mera fullständig redigering av regeringsrättens årsbok, snarast bleve undanröjda.

Vad utskottet sålunda hemställt godkändes av riksdagen.

I en den 27 november 1944 dagtecknad, till Kungl. Maj:t ingiven skrift hemställde *Sveriges allmänna sjöfartsförening* med instämmande av *Sveriges industriförbund*, *Stockholms handelskammare*, *handelskammaren i Göteborg* och *Skånes handelskammare*, att Kungl. Maj:t ville snarast möjligt upp-

taga frågan om inrättande av ett centralt administrativt organ med uppgift icke blott att främja enhetlighet i taxeringen utan även att på begäran av skattskyldig i beskattningsfrågor meddela förhandsuttalanden med för statsverket och, såvitt möjligt, jämväl för kommunerna bindande verkan. Till stöd för detta yrkande anfördes i skriften bland annat, att varje år, som finge förflyta utan att åtgärder vidtoges för att genom förhandsuttalanden av ett centralt-administrativt organ snabbt och säkert lösa skattefrågor såsom exempelvis angående rätten till avskrivning å kontrakt, tillämpningen av reglerna om beskattningsåret, avdrag för medlemsavgifter m. m., medförde betydande olägenheter för näringslivet och för staten. Det föreläge därför fara i dröjsmål. Farhågan för konflikter mellan det administrativa organets och skattedomstolarnas kompetens skulle icke vara grundad, om förhandsuttalanden av den administrativa myndigheten bunde statsverket men ej de skattskyldiga. Frågan kunde då komma till skattedomstolarna och därmed möjligheten av en konflikt inträda endast om den enskilde besvärsvägen fullföljde talan hos skattedomstolarna över de underordnade statliga skattemyndigheternas beslut. Här skulle emellertid varken den enskilde eller skattedomstolen vara bunden av förhandsuttalandet. En liknande ordning gällde i fråga om sådana förhandsupplysningar, som statskontoret jämlikt förordning den 22 juni 1911 ägde meddela angående skyldighet att utgöra stämpelavgift.

I en vid 1945 års riksdag i första kammaren av herr Velander framställd interpellation angående inrättande av ett centralt organ för främjande av likformighet i taxeringen hemställde interpellanten om ett uttalande av statsrådet och chefen för finansdepartementet, huruvida den vid 1941 och 1943 års riksdagar begärda utredningen fortginge och i vad mån ifrågasvarande angelägenhet därigenom bragts närmare sin lösning.

Vid besvarandet av interpellationen uttalade *chefen för finansdepartementet*, att han icke vore i tillfälle att göra något uttalande om vid vilken tidpunkt förslag till lösning av dessa frågor kunde förväntas föreligga. Vid diskussionen i anslutning till 1943 års promemoria hade tydligt framträtt de svårigheter, som vore förenade med den ifrågasatta anordningen. Skulle förhandsuttalandena vara av verkligt värde för de skattskyldiga, måste de göras bindande för skattedomstolarna, och en dylik konstruktion vore ägnad att ingiva betänkligheter. Skulle förhandsbeskeden endast verka i kraft av nämndens auktoritet, bleve nämndens betydelse mera oviss. Med hänsyn till dessa svårigheter hade förevarande fråga fått stå tillbaka för andra trängande arbetsuppgifter. Frågan om inrättande av ett organ med uppgift att verka för likformighet vid taxeringen kunde visseriigen lösas fristående från frågan om inrättande av ett organ för meddelande av förhandsbesked men hade ansetts ha ett sådant samband därmed att frågorna borde upptagas till prövning i ett sammanhang.

I ett av landssekreteraren Olof Åkesson i egenskap av inom socialdepartementet tillkallad utredningsman den 6 mars 1946 avgivet *betänkande med förslag till rationalisering i vissa hänseenden av länsstyrelsernas arbetssätt*

m. m. upptogs till behandling bland annat frågan om inrättande av ett centralt register över avgöranden i skattemål. I denna del anförde utredningsmannen, att det starkt kunde ifrågasättas huruvida icke inom ramen för den nuvarande taxeringsorganisationen något borde åtgöras för ett bättre tillgodoseende av enhetlighet och likformighet med avseende å taxeringsverksamheten. I detta syfte borde i Stockholm i landskamrerare- och taxeringsintendentföreningarnas gemensamma regi inrättas en central expedition eller enklare byrå. Där skulle uppläggas och föras ett register över rättsfall i skattemål och annat material av betydelse för taxeringsverksamheten. Det syntes lämpligt att i allt fall tills vidare anordna denna expedition med dess register såsom en rent intern upplysningsbyrå. I princip borde dess tjänster vara förbehållna länsstyrelserna (jämte skatteverket) och prövningsnämnderna. Något betjänande av allmänheten skulle sålunda icke ifrågakomma.

I de nu föreliggande motionerna har under hänvisning till vad som förekommit vid frågans tidigare behandling framhållits bland annat, att målet för all taxering vore att den »varder i möjligaste mån likformig och rättvis». Utomordentliga svårigheter förelåge att ernå denna likformighet. För närvarande funnes mycket små möjligheter att vinna likformighet de särskilda länen emellan, trots att de årliga mötena mellan rikets landskamrerare och taxeringsintendenter vore ägnade att verka i rätt riktning. Den, som haft tillfälle att praktiskt följa taxeringsarbetet efter 1943 års taxeringsreform, kunde vitsorda, att behovet av ett centralt organ alltjämt vore minst lika stort som tidigare. Belysande för rådande förhållanden vore exempelvis de inom olika län varierande normerna för värdering av naturaförmåner. Sålunda varierade värdet av fritt vivre för kvinnliga anställda enligt normerna för 1945 års taxering mellan lägst 500 kronor och högst 960 kronor. Värderingen vore högst växlande även då det gällde intill varandra gränsande län. Ett centralt organ skulle kunna undanröja många svårigheter även vid bestämmande av vanliga avdrag i förvärvskällan tjänst jämte mycket annat. Enligt motionärernas mening borde en riksskattenämnd endast vara vägledande och rådgivande men däremot icke kunna ge bindande förhandsuttalanden. En mångfald besvär skulle enbart därigenom kunna undvikas, varigenom skattedomstolarnas arbetsbörda skulle lättas. I fråga om nämndens sammansättning torde erfordras, att i en riksskattenämnd de viktigaste olika inkomstarterna bleve representerade så att sakkunskap inom nämnden förefunnes i fråga om dessa. Dessutom syntes taxeringsmyndigheterna böra vara representerade. Avsikten vore icke att tillskapa något nytt ämbetsverk. Tvärtom borde nämnden kunna arbeta i mycket fria former. Den torde icke behöva sammanträda mer än några få gånger om året. Framställningar till nämnden borde kunna tillställas densamma över finansdepartementet. Risken för byråkratisering kunde då näppeligen bli stor.

I förevarande motioner har hemställts om inrättande av en riksskattenämnd med uppgift att främja enhetlighet i taxeringen mellan de olika länen

och taxeringsdistrikten samt att därutöver utöva en rådgivande och vägledande verksamhet för beskattningsmyndigheterna.

Såsom framgår av den i det föregående lämnade redogörelsen har det i motionerna berörda spörsmålet under de senare åren vid upprepade tillfällen varit föremål för statsmakternas uppmärksamhet. Sålunda yttrade 1941 års bevillningsutskott i sitt av riksdagen godkända betänkande nr 33, att ett auktoritativt organ, som ägde befogenhet att lämna bindande förhandsuttalanden angående tillämpningen av skatteförfattningarna, skulle vara av värde. Skulle det emellertid visa sig, att en lösning efter denna linje ej kunde ske, ansåge utskottet det vara av ej ringa värde, om det åtminstone kunde inrättas ett organ med befogenhet att lämna taxeringsmyndigheterna vägledning beträffande avskrivningsfrågor och andra skattefrågor av mera allmänt intresse. I enlighet med utskottets förslag beslöt riksdagen att i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om utredning i ämnet.

Frågan har sedan behandlats dels i ett den 25 november 1942 av beskattningsorganisationssakkunniga avgivet betänkande med förslag till ändrad organisation av beskattningsnämnderna och förstärkning av landskontorens arbetskraft m. m., vari föreslagits inrättande av en s. k. riksskattenämnd, och dels i en av finansdepartementets skatteberedning utarbetad, den 18 februari 1943 dagtecknad promemoria, vari förordats inrättande av en för hela riket gemensam nämnd, förslagsvis kallad den centrala inkomstskattenämnden.

I den på grundval av beskattningsorganisationssakkunnigas betänkande framlagda propositionen nr 345 till 1943 års riksdag med förslag till ändring i vissa delar av taxeringsförordningen uttalade emellertid departementschefen, att han för egen del icke vore beredd att för det dåvarande tillstyrka inrättandet av en riksskattenämnd samt att det syntes befogat att, innan denna fråga upptoges till slutlig prövning, avvakta erfarenheterna av de i propositionen föreslagna reformerna.

Samma års bevillningsutskott yttrade i sitt i anledning av propositionen och i ämnet väckta motioner avgivna betänkande nr 57, att utskottet, som funne angeläget att ett centralt organ snarast komme till stånd, ansåge sig böra hemställa om skrivelse till Kungl. Maj:t med anhållan om framläggande snarast möjligt av förslag om inrättande av en central nämnd med uppgift att verka för enhetlighet i taxeringen. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets hemställan.

Vid 1945 års riksdag yttrade slutligen chefen för finansdepartementet såsom svar å framställd interpellation i ämnet, att det vid diskussionen i avslutning till 1943 års promemoria tydligt framträtt att stora svårigheter vore förbundna med att konstruera ett organ med befogenhet att göra för alla parter bindande förhandsuttalanden. Frågan om inrättande av ett organ med uppgift att verka för likformighet vid taxeringen kunde visserligen lösas fristående från förstnämnda fråga men hade ansetts ha ett sådant samband därmed, att frågorna borde upptagas till prövning i ett sammanhang. Med hänsyn härtill hade den fortsatta utredningen fått stå tillbaka för

andra trängande arbetsuppgifter och något besked om tidpunkten, då ett förslag i ämnet kunde framläggas, kunde icke för det dåvarande lämnas.

I de nu ifrågakvarande motionerna har framhållits bland annat, att efter genomförandet av 1943 års taxeringsreform behovet av ett centralt organ alljämt vore minst lika stort som tidigare. Beträffande det centrala organets uppgifter och befogenheter kunde visserligen delade meningar råda. Enligt motionärernas uppfattning borde emellertid en riksskattenämnd endast vara vägledande och rådgivande men däremot icke kunna ge bindande förhandsuttalanden, vilket skulle inkräkta på de olika beskattningsmyndigheternas fria prövningsrätt. Enbart genom att ge råd och anvisningar torde en riksskattenämnd kunna göra mycket stor nytta och dess tillvaro vara väl motiverad.

Såsom framgår av vad ovan nämnts förutsattes redan av 1941 års bevillningsutskott att inrättandet av ett auktoritativt organ med befogenhet att lämna bindande förhandsuttalanden angående skatteförfattningarnas tillämpning kunde komma att bereda svårigheter. Då 1943 års bevillningsutskott föreslog skrivelse till Kungl. Maj:t i ämnet inskränktes utskottets hemställan till att avse framläggande av förslag om inrättande av en central nämnd med uppgift att verka för enhetlighet i taxeringen. Sedermera har chefen för finansdepartementet i sitt interpellationssvar vid 1945 års riksdag framhållit, att stora svårigheter äro förbundna med inrättandet av ett organ, som äger befogenhet att göra bindande förhandsuttalanden i beskattningsfrågor. Utskottet inser väl att så är fallet. I likhet med 1943 års bevillningsutskott anser emellertid utskottet angeläget, att ett centralt organ med uppgift att verka för enhetlighet i taxeringen genom en rådgivande, vägledande och övervakande verksamhet snarast kommer till stånd. Då det icke synes vara erforderligt, att de uttalanden, som skulle komma att göras av ett sådant organ, skola vara bindande vid taxeringen, torde de med frågans lösning förbundna svårigheterna vara avsevärt mindre än vid inrättandet av ett organ med mera vidsträckta befogenheter. Den omständigheten, att det ifrågasatta organet till en början får sin uppgift begränsad till att på angivet sätt verka för enhetlighet i taxeringen, utgör dock givetvis ej hinder för att organet sedermera, om så skulle visa sig möjligt, kan på speciella områden erhålla vidgade uppgifter.

Såsom framgår av vad nu anförts delar utskottet motionärernas uppfattning om önskvärdheten av att ett organ med uppgift att verka för enhetlighet i taxeringen inrättas. Då det emellertid icke utan vidare kan tagas för givet, att en central nämnd är den lämpligaste formen för ett dylikt organ, synes frågan om organets art böra närmare övervägas av Kungl. Maj:t. I detta sammanhang vill utskottet dock understryka vikten av att den institution, som anförtros de uppgifter varom här är fråga, skall vara en statlig sådan.

På grund härav anser sig utskottet icke kunna tillstyrka bifall till motionärernas hemställan, att riksdagen omedelbart skall fatta beslut om inrättandet av en riksskattenämnd. Då riksdagen dels år 1941 och dels så ny-

ligen som år 1943 i skrivelse till Kungl. Maj:t anhållit om framläggande av förslag i ämnet samt utskottet nu ytterligare understrukit önskvärdheten av att denna fråga erhåller sin lösning, finner utskottet ej heller erforderligt, att riksdagen ånyo beslutar skrivelse till Kungl. Maj:t rörande samma fråga.

Under återopande av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att de likalydande motionerna I:150 av herr Anderberg m. fl. och II:252 av herr Nilsson i Göteborg m. fl. om inrättande av en riksskattenämnd icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 13 juni 1946.

På bevillningsutskottets vägnar:

A. J. BÄRG.

Närvarande:

från första kammaren: herrar *Johan Bärq, Wahlmark, Velande, friherre de Geer, Frans Ericson, Robert Berg, Ramberg* och *Rosander*, samt

från andra kammaren: herrar *Lövgren, Hagberg* i Malmö, *Björklund, Hammarlund, Sandberg, Orgård, Janson* i Frändesta, *Jonsson* i Skedsbygd, *Karlsson* i Grängesberg och *Olofsson* i Höganäs.

Reservation

av herrar *Velande, Hagberg* i Malmö, *Sandberg* och *Janson* i Frändesta, som ansett att utskottets yttrande bort ha följande lydelse:

»I förevarande — — — (= utskottet s. 5 rad 2 nedifrån—s. 7 rad 11 uppfifrån) — — — väl motiverad.

Såsom av det anförda framgår, har riksdagen så sent som år 1943 i skrivelse till Kungl. Maj:t anhållit om framläggande snarast möjligt av förslag om inrättande av en central nämnd med uppgift att verka för enhetlighet i taxeringen. Den i de föreliggande motionerna väckta frågan är sålunda beroende på Kungl. Maj:ts handläggning. Utskottet finner sig därför icke kunna tillstyrka bifall till motionärernas hemställan att riksdagen omedelbart skall fatta beslut om inrättande av en riksskattenämnd. Utskottet vill emellertid understryka angelägenheten av att Kungl. Maj:t utan ytterligare tidsutdräkt framlägger förslag om inrättande av den med 1943 års riksdagsskrivelse avsedda nämnden. Utskottet förutsätter härjämte, att Kungl. Maj:t i samband därmed slutför den av 1941 års riksdag begärda utredningen angående inrättande av ett centralt organ med uppgift bl. a. att meddela förhandsuttalanden i beskattningsfrågor och jämväl i detta ämne för riksdagen framlägger det förslag, vartill utredningen må föranleda.»