

Nr 49

Bevillningsutskottets betänkande med anledning av motioner om införande av tjänstemannataxering i första instans.

Yrkanden

I de likalydande motionerna 1:18 av herr *Hans Petersson* samt II:22 av herrar *Sjöholm* och *Andersson* i Örebro har hemställts,

att riksdagen beslutar att hos Kungl. Maj:t begära förslag om införande av tjänstemannataxering enligt i motionerna angivna riktklinjer.

I enlighet med utskottets hemställan i memorial nr 47 har riksdagen beslutat uppskjuta behandlingen av förevarande motioner till innevarande års höstriksdag.

Gällande bestämmelser

Bestämmelser om taxeringsorganisationen i första instans finns intagna i taxeringsförordningen (TF) och taxeringskungörelsen (TK). Här behandlas endast de uppgifter, som åvilar taxeringsnämnderna (TN) vid den årliga taxeringen. Därmed avses inkomsttaxering, förmögenhetstaxering och särskild fastighetstaxering.

I län skall finnas lokala taxeringsdistrikt och särskilda taxeringsdistrikt (4 § TF).

De lokala taxeringsdistrikten omfattar kommun eller del av kommun eller, när särskilda skäl därtill är, två eller flera kommuner. I varje lokalt taxeringsdistrikt skall finnas en lokal taxeringsnämnd.

I varje fögderi skall finnas minst ett särskilt taxeringsdistrikt. Inom varje sådant distrikt skall en särskild taxeringsnämnd verkställa taxering av fysiska personer, dödsbon och familjestiftelser, vilkas inkomstförhållanden med hänsyn till förvärvskällans art eller eljest är av mer invecklad beskaffenhet (s. k. rörelsenämnd eller fögderinämnd).

Vidare skall i län finnas ett eller flera särskilda taxeringsdistrikt, där särskild taxeringsnämnd verkställer taxering av andra skattskyldiga än fysiska personer, dödsbon och familjestiftelser (s. k. bolags- eller föreningsnämnd).

Länsstyrelsen beslutar om länets indelning i taxeringsdistrikt och om de särskilda TN:s verksamhetsområden (5 § TF). Länsstyrelsen förordnar ordförande i TN (6 § TF). Vidare utser länsstyrelsen en person att i egenskap av kronoombud vara ledamot i lokal TN samt i sådan särskild TN, som har att verkställa taxering av andra skattskyldiga än fysiska personer, dödsbon och familjestiftelser. Övriga särskilda TN skall biträdas av en eller flera av länsstyrelsen förordnade taxeringsassistenter.

Val av ledamöter i TN verkställs av fullmäktige i vederbörande kommun (6 § 3 mom. TF). I fråga om rörelsenämnd skall dock valet förrättas av landstingskommunens förvaltningsutskott, om i taxeringsdistriktet ingår mer än en kommun.

Antalet valda ledamöter i TN skall utgöra minst tre och högst åtta. I bolagsnämnd får dock högst tolv ledamöter väljas. Minst en ledamot av sådan nämnd skall väljas för varje kommun. För envar av de valda ledamöterna skall utses en suppleant.

En TN i Stockholms län förordnas årligen av länsstyrelsen att såsom en för riket gemensam taxeringsnämnd verkställa taxeringar av skattskyldiga, som saknar hemortskommun i riket och av sådana skattskyldiga som enligt 20 och 39 §§ folkbokföringsförordningen skall mantalsskrivas i Storkyrkoförsamlingen i Stockholm.

Särskild fastighetstaxering verkställs inom varje lokalt taxeringsdistrikt av distriktets lokala TN (174 § TF). Vid uppdelning av kommun i lokala taxeringsdistrikt finns dock möjlighet att vid särskild fastighetstaxering tillämpa annan indelning än den som föreskrivs för årlig taxering i övrigt.

I fråga om de arbetsuppgifter, som ankommer på ordförande i TN, lämnas närmare föreskrifter i 7 och 8 §§ TF. Skillnad görs därvid mellan å ena sidan ordförande i lokal TN och bolags- och föreningsnämnd samt å andra sidan ordförande i rörelsenämnd, som åtnjuter biträde av taxeringsassistent. Allmänt sett är arbetsuppgifterna för ordförandena i rörelsenämnder med taxeringsassistent mera begränsade än för ordförandena i övriga nämnder. I rörelsenämnd med taxeringsassistent åligger det sålunda huvudsakligen ordföranden att leda nämndens arbete, att i erforderlig utsträckning vidta åtgärder för att införskaffa felande deklARATIONER och andra taxeringshandlingar, att i den utsträckning som erfordras för en noggrann och tillförlitlig taxering granska deklARATIONER och andra handlingar, att i den omfattning han finner påkallat vara föredragande i nämnden samt att avge yttrande i besvärsmål.

I övrigt ankommer bestyret med taxeringsarbetet på taxeringsassistenten (10 § TF). Denne har sålunda främst att granska alla inkomna deklARATIONER och andra handlingar, att biträda ordföranden vid införskaffande av felande deklARATIONER, uppgifter m. m., att med den befogenhet, som i sådant avseende tillkommer honom, utöva kontroll över att taxeringen blir noggrann och tillförlitlig, att föredra deklARATIONERNA i TN i den mån inte

ordföranden gör detta själv, att upprätta förslag till de taxeringar som skall beslutas av nämnden, att lämna ordföranden det biträde i övrigt som av honom påkallas samt att ombesörja inom nämnden förekommande göromål av expeditionell natur i den mån detta inte ankommer på annan.

I TN, som är försedd med kronoombud, ankommer på ordföranden i huvudsak de arbetsuppgifter, som i rörelsenämnden åvilar både ordförande och taxeringsassistent. Kronoombudet har till huvudsaklig uppgift att, oavsett den ordföranden tillkommande granskningsskyldigheten, granska deklARATIONER och i övrigt, i den mån så anses erforderligt och ordföranden det påkallar, biträda honom under taxeringsarbetet (9 § TF).

Enligt 50 § 1 mom. TF får granskning av självdeklARATIONER också verkställas av de ledamöter av TN, som därtill utses av nämnden.

Också de lokala skattemyndigheterna har ålagts vissa arbetsuppgifter beträffande taxeringsarbetet i första instans (16 § 1 mom. TF). De lokala skattemyndigheterna skall sålunda svara för sorteringen av inkomna deklARATIONER, uppgifter m. m. och därvid efter anvisningar av taxeringsintendenten i länet utvälja de deklARATIONER, som skall behandlas av särskild taxeringsnämnd. Vidare åligger det myndigheterna att verkställa längdföring för TN, i den mån detta inte ombesörjes av länsstyrelsen, att vaka över att taxeringsassistenten fullgör sina åligganden och tillhandahålla honom erforderlig biträdespersonal samt att, i den omfattning Kungl. Maj:t eller länsstyrelsen föreskriver, i övrigt medverka vid taxeringsarbetet.

Kommun äger ställa en eller flera av kommunens tjänstemän, som av länsstyrelsen godkänns till förfogande för taxeringsarbetet inom kommunen för annat ändamål än för vilket lokal skattemyndighet har att svara (16 § 2 mom. TF). I huvudsak har denna föreskrift utnyttjats så att vissa städer tillhandahållit kommunalt anställda taxeringsrevisorer för granskning av framför allt mera invecklade deklARATIONER av rörelseidkare, fria näringsutövare m. fl.

Frågans tidigare behandling

I ett betänkande (SOU 1954: 24) framlade skattelagssakkunniga bl. a. förslag om att taxeringsarbetet skulle överföras på heltidsanställda befattningshavare. Som skäl härför anfördes bl. a. att en organisation, som innefattade taxering på fritid under kort tid, var otidsenlig och mindre rationell. Förslaget blev föremål för överarbetning (SOU 1955: 52), varefter i prop. 1956: 150 framlades en partiell reform att särskilda TN skulle inrättas och att dessa skulle biträdas av heltidsanställda taxeringsassistenter, som skulle ha till uppgift att granska framför allt rörelseidkarnas deklARATIONER. En viss mindre förlängning av taxeringsperioden genomfördes även och bl. a. sorterings- och längdföringsarbetet överfördes på de lokala skattemyndigheterna.

Enligt förslag i prop. 1961:100 förstärktes taxeringsrevisionsresurserna samtidigt som vissa ändringar i taxeringsassistentorganisationen genomfördes. Till grund härför låg ett betänkande av taxeringskontrollutredningen (SOU 1960:36).

I en motion (II:18) vid 1968 års riksdag begärdes utredning om införande av tjänstemannataxering i första instans. Som motivering för yrkandet framhölls att det visat sig allt svårare att rekrytera kvalificerade personer som ordförande och kronombud i TN och att nämndledamöternas reella inflytande på taxeringsarbetet alltmer reducerats. I sitt av riksdagen godkända betänkande nr 55 avstyrkte bevillningsutskottet bifall till motionen och anförde därvid bl. a. följande:

Eftersom taxeringen i de lokala taxeringsnämnderna i betydande omfattning handhas av lekmän är det förklarligt att kunskaperna om skattelagstiftningen inte alltid är tillräckliga. Särskilt gäller detta i sådana fall, då vederbörande tidigare inte förvärvat erfarenhet från taxeringsarbete. Lekmannainflytandet i nämnderna har emellertid sådant värde från andra synpunkter att det enligt utskottets mening bör bibehållas. Om landskontorsutredningens förslag genomförs, finns det anledning att räkna med avsevärda förbättringar i detta avseende. Utredningen har nämligen föreslagit, att den lokala skattemyndighetens servicefunktioner skall vidareutvecklas på så sätt att myndigheten får utöva det närmaste inseedet över de lokala taxeringsnämnderna i fögderiet. Förslaget innebär bl. a., att en representant för den lokala skattemyndigheten skall äga närvara vid taxeringsnämnds sammanträde och därvid lämna råd och annat bistånd och att myndigheten skall anordna utbildningskurser för de lokala taxeringsnämndernas funktionärer inom fögderiet.

Statskontoret har i en den 22 juni 1970 dagtecknad utredningsrapport med principförslag till omorganisation av taxeringen i första instans påtalat brister i olika hänseenden i taxeringsnämndernas arbete. I syfte att effektivisera denna verksamhet föreslås i rapporten övergång till tjänstemannagranskning av självdeklarationerna, förlängning av taxeringsperioden och ökad användning av ADB i taxeringsarbetet. En reform efter dessa riktlinjer med beaktande av behovet av ökad kontroll av komplicerade deklamationer har bedömts medföra en kostnadsökning med omkring 10 milj. kr. per år.

Motivering

Svårigheterna att besätta ordförandeposterna i TN med personer med tillräckliga kvalifikationer framträder allt starkare år för år. Detta är ett för den allmänna rättssäkerheten i beskattningsärenden allvarligt förhållande. Det torde icke kunna bestridas att TN:s arbete och resultatet därav visat en stigande grad av otillförlitlighet. Det kan likaså anses styrkt att de alltför talrika feldebiteringar, som numera förekommer och som ofta utmynnar i att helt orimliga skattekrav framställs har sin upprinnelse i formella felaktig-

heter vid TN:s handläggning av materialet. Det finns därför all anledning att överväga införandet av en annan, mera tillförlitlig och mera av sakkunskap präglad metodik vid de årliga taxeringarna.

Tiden torde också vara inne att slopa det särskilda lekmannainflytandet i TN. Taxering är numera långt mer än förr en fråga om tolkning av lag och författning och tillämpning av stadgad praxis och fordrar framför allt tillgång på personer som besitter förmåga att bemästra de svårigheter som i dessa hänseenden anmäler sig. Lekmännen i TN saknar som regel all sådan kompetens, och de utses ej heller efter några dylika kvalifikationsgrunder. TN:s sammanträden är icke sällan närmast en parodi, en formell uppfyllelse av en föreskrift i lag, och nämndernas beslut skulle nära nog undantagslöst ha blivit desamma med eller utan lekmännens närvaro. Taxeringen är till det yttre folkligt förankrad genom detta lekmannainslag som inte må förväxlas med lekmannainflytande; i sak vilar taxeringen i nämndsordförandens och kronoombudets händer.

En övergång till tjänstemannataxering genom de lokala skattemyndigheternas försorg ter sig allt ändamålsenligare och allt nödvändigare. Effektiviteten, likformigheten och därmed rättssäkerheten skulle påtagligt främjas genom en sådan omläggning av systematiken. Det erfordras ett större mått av sakkunskap, både för att tillgodose deklarentens rätt att bli rätt taxerad och tillgodoförd de avdrag som är lagligen medgivna men måhända förbisedda, och för att rida spärr mot tilltagande skatteflykt och skattefusk. Den tilltagsenhet och den förnyelse som präglar denna samhällsfientliga verksamhet kan inte mötas av samhället med antikverade metoder och förlegad organisation. Det tjänar föga till att strama upp beskattningsreglerna och skärpa ansvaret för förseelser mot dem, om granskningen i första och grundläggande instans anförtros åt personer med ofullständig förmåga att rätt tolka och rätt tillämpa dessa regler.

Utskottet

I motionerna begärs utredning om införande av tjänstemannataxering i första instans. Som motivering för yrkandet anförs att det blivit allt svårare att rekrytera kvalificerade ordförande i taxeringsnämnderna, att resultatet av nämndernas arbete är otillfredsställande och att nämndledamöternas reella inflytande på taxeringsarbetet alltmer reducerats.

Under senare år har olika åtgärder vidtagits för att få till stånd en effektivare taxering i första instans. Enligt beslut vid 1956 års riksdag skall för taxeringen av rörelseidkare och vissa andra skattskyldiga i varje fögderi finnas en eller flera särskilda taxeringsnämnder. Granskningsarbetet i dessa nämnder ombesörjs i första hand av heltidsanställda tjänstemän, taxeringsassistenter, med hjälp av biträden för skrivgöromål. Länsstyrelsernas utbild-

ningsnämnd bedriver årligen en omfattande kursverksamhet i olika delar av landet för utbildning av taxeringsassistenter. Den vid 1966 års riksdag beslutade omorganisationen av de lokala skattemyndigheterna innebär att dessa myndigheter, i den omfattning Kungl. Maj:t eller länsstyrelsen föreskriver, skall biträda taxeringsnämnderna med göromål av rutinbetonad karaktär, såsom summering, skrivhjälp m. m. Denna ökade medverkan av tjänstemän i taxeringsarbetet i första instans kommer att genomföras successivt i den takt personalresurserna medger och har i förening med övriga redovisade åtgärder utan tvekan medfört en förbättring av taxeringsresultatet i de särskilda taxeringsnämnderna. Genom att ordförandena och kronombuden i de lokala taxeringsnämnderna befriats från en mängd administrativa göromål har de i ökad utsträckning kunnat inrikta sina arbetsuppgifter på granskningen av deklARATIONERNA.

Som motionärerna framhållit har det sedan många år varit svårt att rekrytera kvalificerade personer till uppdragen som ordförande i taxeringsnämnderna. Detta är särskilt allvarligt mot bakgrund av att ca 25 procent av funktionärerna årligen måste nyrekryteras. Bristen på granskningspersonal med erforderlig erfarenhet och kunskap om skattelagstiftningen och den tidspress under vilken taxeringsnämnderna arbetar har otvivelaktigt medfört att resultatet av taxeringsarbetet inte varit fullt tillfredsställande i materiellt och formellt hänseende. På grund härav har statskontoret i en utredningsrapport om taxeringen i första instans, vilken rapport för närvarande är föremål för remissbehandling, bl. a. föreslagit att deklARATIONSGRANSKNINGEN skall utföras av heltidsanställda tjänstemän, knutna till de lokala skattemyndigheterna, och att taxeringsperioden skall förlängas.

Statskontorets utredning bekräftar behovet av en reformering av taxeringen i första instans. Utskottet har givetvis inte anledning att nu ta ställning till de av statskontoret framlagda reformförslagen men vill i och för sig inte motsätta sig att granskningsarbetet i ökad utsträckning och i den omfattning tillgången på kvalificerad personal medger överflyttas till heltidsanställda tjänstemän. En så radikal omläggning av taxeringsarbetet, som motionärerna förordar, anser utskottet sig dock inte kunna tillstyrka. Enligt utskottets uppfattning är lekmannainflytandet i taxeringsnämnderna av sådant värde att det bör bibehållas. Taxeringsnämndernas funktion som beslutande organ bör därför vid en eventuell förändring om möjligt stärkas.

På grund härav och då den i motionerna aktualiserade frågan redan är föremål för uppmärksamhet anser utskottet sig inte ha anledning tillmötesgå motionärernas begäran om utredning och avstyrker därför bifall till motionerna.

Med hänvisning till det anförda hemställer utskottet,
att riksdagen avslår motionerna I: 18 och II: 22.

Stockholm den 20 oktober 1970

På bevillningsutskottets vägnar:

JOHN ERICSSON

Närvarande

från f ö r s t a kammaren: herr John Ericsson (s), fröken Ranmark (s),
herrar Tistad (fp), Wårnberg (s), Tage Johansson* (s), Wirmark (s), Levin
(fp), Gösta Jacobsson (m), Karl Pettersson* (m) och Johan Olsson (cp);
samt

från a n d r a kammaren: herrar Brandt (s), Engkvist (s), Vigelsbo (cp),
Kristenson (s), Carlstein (s), Nyström* (s), Wikner (s), Larsson i Umeå
(fp), Enarsson (m) och Sundkvist (cp).

* Ej närvarande vid betänkandets justering.