

Kommittédirektiv



Reformerade förfaranderegler på beskattningsområdet

Dir.
2005:129

Beslut vid regeringssammanträde den 1 december 2005.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppdrag att föreslå reformerade förfaranderegler på såväl det direkta som det indirekta beskattningsområdet. Uppdraget omfattar dock inte sådan skatt som skall tas ut enligt mervärdesskattelagen (1994:200) vid import av varor eller punktskatt och som skall betalas till Tullverket. Fastighetstaxeringen omfattas inte heller.

Utredningsuppdraget syftar bl.a. till följande.

Ett mer rationellt och kostnadseffektivt förfarande. De nya förfaranderegler ska ge Skatteverket möjlighet att bedriva beskattningsverksamheten mer rationellt och kostnadseffektivt samt att ge både enskilda medborgare och företag bättre service.

Minskad administrativ börda. En utgångspunkt i detta arbete ska vara en fortsatt utveckling mot minskad administrativ börda för de skattskyldiga. Uppdraget utgör i denna del ett led i regeringens ansträngningar att uppfylla det mål för att minska företagens kostnader för att följa lagar och regler på skatteområdet som regeringen har uppställt i budgetpropositionen för 2006 och som innebär att den administrativa bördan under perioden 1 juli 2004 – 30 juni 2010 ska minskas med 20 procent.

Slopad skyldighet att lämna självdeklaration i vissa fall. En viktig uppgift för utredaren är att överväga om tiden nu är mogen att slopa den allmänna deklareringskyldigheten för så-

dana fysiska personer som beskattas endast efter förtryckta uppgifter i deklarationsblanketten.

En rullande taxering. Utredaren skall lämna förslag till ett sådant förfarande.

Ett snabbare förfarande för omprövning och överklagande. Utredaren skall också ge förslag till hur handläggningstiderna för omprövningsbeslut i samband med ett överklagande skall kunna förkortas.

Skattenämnderna. En uppgift för utredaren är att se om lekmannainflytandet i Skatteverkets verksamhet löses bäst genom nuvarande skattenämnder eller om det finns andra mer effektiva sätt för insyn och medverkan.

En bättre överensstämmelse mellan preliminär och slutlig skatt. En ytterligare uppgift för utredaren är att undersöka om det är möjligt och även lämpligt att infoga fastighetsskatten i skatteavdragssystemet för att minska antalet ”kvarskatter”.

En enklare och mer sammanhållen lagstiftning. Regleringen på det skatteadministrativa området är i dag spridd på olika författningar, vilket medfört att regleringen är onödigt komplicerad och att bestämmelser överlappar varandra samtidigt som det är vanligt med korsreferenser mellan olika författningar. En viktig uppgift för utredaren är därför att förtydliga och förenkla lagstiftningen på det skatteadministrativa området.

Möjlighet till effektiv kontroll. Utredaren skall i sitt uppdrag beakta intresset av att begränsa möjligheterna till skatteundandragande.

Utvärdering. Utredaren skall också utvärdera systemet med skattekonton samt tillämpningen av lagen (1989:479) om ersättningar för kostnader i ärenden och mål om skatt, m.m.

Utredaren skall redovisa uppdraget före utgången av år 2007.

Bakgrund

Ett effektivt skattesystem kräver inte bara ändamålsenliga materiella bestämmelser. Lika viktigt är att dessa bestämmelser kan hanteras inom ett effektivt och rationellt system för skatteadministration.

Under de senaste åren har det pågått ett fortlöpande arbete för att förenkla och förbättra förfaranderegler på skatteområdet samt att effektivisera skatteförvaltningens organisation. Målsättningen är att skapa enklare och mer överblickbara regler, bättre förutsättningar för en rättvis och likformig beskattning samt, inte minst, större rättssäkerhet för de skattskyldiga.

En förutsättning för att uppnå de uppställda målen är en väl fungerande skatteorganisation. Ett steg i denna riktning togs redan genom riksdagens beslut under hösten 1985 om en sammanhållen skatteförvaltning som genomfördes fr.o.m. 1987 och som bl.a. innebar att skatteförvaltningen fick en mer självständig ställning. Det senaste steget togs 2003 när riksdagen bestämde att dåvarande tio skattemyndigheter och Riksskatteverket skulle avvecklas vid årsskiftet 2003/04 samtidigt som Skatteverket inrättades.

År 2004 var Skatteverkets första år. Den rättsliga styrningen blev tydligare och en enhet för de allra största företagen kom till stånd. Ekonomi- och lönehanteringen effektiviserades genom att koncentreras till Gävle. På skattesidan ledde en fokusering på handläggningstider till betydande förbättringar för bl.a. obligatoriska omprövningar. Verkets fokus på att minska regionala skillnader, både i fråga om rättstillämpning och handläggningstider, har medfört att enskilda och företag hanteras alltmer enhetligt inom landet.

Exempel på resultat av förenklingsarbetet är att Skatteverket i samverkan med Bolagsverket nu driver en webbplats som möjliggör att en blivande företagare kan lämna en ansökan om F-skatt samt om registrering som arbetsgivare och mervärdes-skattskyldig till Skatteverket samtidigt som han eller hon ansöker om företagsregistrering hos Bolagsverket. En ny gemensam blankett för självdeklaration för alla fysiska personer med ett gemensamt inlämningsdatum infördes 2003. Blanketten, som innehåller vissa förtryckta uppgifter, skall användas även av näringsidkare. Samma år utökades också möjligheten att lämna en elektronisk självdeklaration.

Ytterligare exempel är det förslag som skall göra det möjligt för de skattskyldiga att lämna skattedeclarationer genom ombud

och som förelagts riksdagen i propositionen Deklarationsombud m.m. (prop. 2005/06:31).

Regeringens handlingsprogram för minskad administration för företagen m.m.

Regeringen har i en skrivelse till riksdagen (skr. 2004/05:48 Regeringens handlingsprogram för minskad administration för företagen m.m.) presenterat ett samlat handlingsprogram för en minskad administration för företagen. I skrivelsen beskrivs arbetet med att mäta den administrativa bördan för företag. Dessutom redovisas det arbete med regelförenkling för företagen som genomförts under 2003 och det förenklingsarbete som planeras under återstoden av innevarande mandatperiod.

I skrivelsen redogörs också för på vilket sätt regeringen avser att sätta upp mål för regelförenklingsarbetet. Regeringen framhåller att ett effektivt, seriöst och resultatinriktat arbete för att minska företagets kostnader för administration till följd av regelverken tjänar på att det sätts upp tydliga, mätbara mål för hur mycket dessa kostnader bör minskas. Sådana mål kan nämligen i förhållande till vart och ett av de regelbeslutande organen, regering och riksdag inräknade, fungera som en viktig drivkraft i detta arbete.

Som en del i arbetet med regelförenkling har regeringen gett Verket för näringslivsutveckling NUTEK i uppdrag att färdigställa en metod för att genomföra mätningar av företagets administrativa börda. Verket har redovisat sitt uppdrag i huvudrapporten Metodbedömning, organisationsförslag samt resursbedömning (Infonr 035-2004).

Sedan november 2003 har NUTEK på uppdrag av regeringen mätt näringslivets kostnader för skatteområdet. I underlagsrapporten Metodutveckling och pilotmätning av mervärdesskattelagen med standardkostnadsmodellen (Infonr 036-2004) redovisas en pilotmätning som genomförts på mervärdesskatteområdet och den metod som använts vid mätningen. NUTEK har därefter utfört ytterligare tre mätningar av näringslivets administrativa bördor på skatteområdet (R 2005:05 Inkomstskattelagen och angränsande lagstiftning, R 2005:06 Skattebe-

talningslagen och angränsande lagstiftning samt R 2005:07 Fyra punktskatter). Mätningarna sägs ge en uppfattning om den totala kostnaden för att följa lagar och regler inom ett område och göra det möjligt att följa kostnadernas utveckling över tiden. Mätningarna sägs också vara ett effektivt verktyg för regelförenklingsarbetet.

Enligt regeringens skrivelse skall mätningarna utgöra utgångspunkt för upprättandet av kvantitativa mål för att minska företagens administrativa börda. Regeringen har i budgetpropositionen för 2006 uppställt ett mål för att minska företagens kostnader för att följa lagar och regler på skatteområdet som innebär att den administrativa bördan under perioden 1 juli 2004 – 30 juni 2010 skall minskas med 20 procent.

24-timmarsmyndigheten

Inom statsförvaltningen pågår ett moderniserings- och utvecklingsarbete som bl.a. innefattar utvecklingen av en elektronisk förvaltning som går under benämningen 24-timmarsmyndigheten. I skrivelsen till riksdagen Regeringens handlingsprogram för minskad administration för företagen m.m. beskrivs också detta arbete.

Syftet med arbetet är att medborgare och företag på elektronisk väg skall kunna få information, lämna uppgifter samt uträtta andra ärenden på ett snabbt och enkelt sätt oberoende av tid och plats. Regeringen har som mål angett att alla myndighetstjänster som med bibehållen eller ökad kostnadseffektivitet kan tillhandahållas elektroniskt också skall tillhandahållas på detta sätt. De elektroniska tjänsterna får dock inte utestänga grupper av medborgare.

Internationellt samarbete

Genom Sveriges medlemskap i Europeiska unionen har samarbetet med skatteförvaltningarna i andra medlemsstater ökat och kommer att öka än mer. Det gäller kanske främst informationsutbytet mellan länderna men även själva förfarandet har harmoniserats i vissa avseenden. Genom Europadomstolens

praxis har det dessutom kommit att ställas nya krav på våra förfaranderegler.

I fråga om redovisning och betalning av mervärdesskatt och punktskatter har samarbetet redan kommit långt och den materiella lagstiftningen inom dessa områden vilar i stora delar på EG-direktiv. Bestämmelser om detta finns bl.a. i rådets sjätte direktiv 77/388/EEG av den 17 maj 1977 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning rörande omsättningsskatter – Gemensamt system för mervärdeskatt: enhetlig beräkningsgrund (EGT L 145, 13.6.1977, s. 1, Celex 31977L0388) och rådets direktiv 92/12/EEG av den 25 februari 1992 om allmänna regler för punktskattepliktiga varor och om innehav, flyttning och övervakning av sådana varor (EGT L 076, 23.3.1992, s. 1, Celex 31992L0012), det s.k. cirkulationsdirektivet. När det gäller området för den direkta beskattningen har EG-domstolen framhållit (se bl.a. domstolens dom den 10 mars 2005 i mål C-39/04) att även om frågor avseende direkta skatter omfattas av medlemsstaternas behörighet, skall dessa icke desto mindre iaktta gemenskapsrätten när de utövar sin behörighet. EG-domstolen har sålunda i flera domar, med hänvisning till arbetskraftens, varors och kapitalas fria rörlighet över gränserna, riktat kritik mot olika nationella skattebestämmelser som ansetts lägga hinder i vägen för en sådan fri rörlighet. Någon dom som gäller de svenska förfarandereglerna på den direkta beskattningens område har domstolen dock inte meddelat.

Däremot har Europadomstolen riktat kritik mot det svenska förfarandet för omprövning och överklagande av beslut om skattetillägg. Processerna har i flera fall ansetts ta för lång tid.

Inhemsk kritik

Även utifrån en mer begränsad nationell synvinkel har det riktats kritik mot förfarandet. Det uppfattas i vissa avseenden som krångligt, omodernt och onödigt långsamt. Förfarandet har också i vissa avseenden ansetts vara rättsosäkert. Modern teknik utnyttjas vidare inte fullt ut och kraven på uppgiftslämnande från de skattskyldiga, främst företag, anses vara för omfattande och betungande. Att Skatteverket i regel skall ompröva ett över-

klagat beslut innan länsrätten kan behandla överklagandet kan leda till långa handläggningstider eftersom det kan dröja lång tid innan omprövningen sker. De bestämmelser som styr förfarandet på skatteområdet är dessutom inte alltid så lätta att hitta och tolka.

Systemet med skattenämnder vid skattekontoren har också utsatts för kritik. Det har gjorts gällande att lekmännens medverkan vid beslutsfattandet genom skattenämnderna har spelat ut sin roll och att allmänhetens insyn därför bör tillgodoses i andra former.

Mot denna bakgrund har Stockholms Handelskammare i en framställning som kom in till Finansdepartementet den 11 juni 2004 (dnr Fi2004/2829) hemställt om en översyn av beskattningsförfarandet och de skatteprocessuella reglerna.

I en skrivelse som kom in till Finansdepartementet den 15 mars 2005 (dnr Fi2005/1687) föreslår också Skatteverket att det skatterättsliga regelsystemet skall ses över och anpassas till en fortsatt utveckling mot minskad administrativ börda för skattebetalarna och ett effektivt resursutnyttjande för Skatteverket.

Villkoren för företag och övrigt näringsliv i landet påverkas i hög grad av förfarandebestämmelserna inom beskattningsområdet. Om bestämmelserna kan göras enklare och lättare att hitta, minskas företagens administrativa börda och därmed deras kostnader. Genom ändamålsenliga förfarandebestämmelser kan också kampen mot den ekonomiska brottsligheten underlättas. En effektiv ekobrottsbekämpning är ett skydd inte bara för de enskilda skattebetalarna utan också i hög grad för de seriösa företagen. Om svartarbete och annat skattefusk försvåras, skapas bättre förutsättningar för företagen att konkurrera på lika villkor.

Aktuell lagstiftning

De centrala bestämmelserna inom det skatteadministrativa området är utspridda på i huvudsak tre olika lagar som delvis överlappar varandra. Dessutom finns det administrativa bestämmelser av mer specifik natur i ett flertal andra lagar. Gränsdragningen mellan de olika lagarna på området har av bl.a. Lagrådet

kritiserats för att vara oklar. En del av bestämmelserna är dessutom gamla och har kommit till under en tid då de administrativa förutsättningarna var helt annorlunda än de är i dag. Mycket har hänt under senare tid, inte minst när det gäller möjligheten att använda elektroniska dokument och att fatta beslut genom automatiserad databehandling. De lagar som innehåller förfaranderegler är dessutom så många och så omfattande att det till och med för den som dagligen arbetar med skattefrågor är svårt att överblicka området.

Bestämmelser om de skattskyldigas deklarationsskyldighet och om arbetsgivares och andras skyldighet att lämna kontrolluppgifter till Skatteverket finns i lagen om självdeklarationer och kontrolluppgifter (prop. 2001/02:25, bet. 2001/02:SkU10, rskr. 2001/02:124, SFS 2001:1227).

Bestämmelser om fastställandet av underlaget för att ta ut skatt eller avgift finns i taxeringslagen (prop. 1989/90:74, bet. 1989/90:SkU32, rskr. 1989/90:217, SFS 1990:324).

När det gäller bestämmande, debitering, redovisning samt betalning av skatter och avgifter finns regelsystemet i skattebetalningslagen (prop. 1996/97:100, bet. 1996/97:SkU23, rskr. 1996/97:276, SFS 1997:483).

Skatteadministrativa bestämmelser finns också i flera andra lagar som reglerar mer specifika frågor, t.ex. frågor om förhandsbesked, betalningssäkring, särskilda tvångsåtgärder, indrivning, preskription samt ersättningar för kostnader i ärenden och mål om skatt. I lagarna om punktskatt och i mervärdeskattelagen finns dessutom skatteadministrativa bestämmelser som främst rör återbetalningsförfarandet.

Förvaltningslagen (1986:223) och förvaltningsprocesslagen (1971:291) gäller även inom beskattningsområdet i den mån inte någon av skattelagarna innehåller avvikande bestämmelser.

Dessutom finns administrativa bestämmelser i lagar som inte ses som skattelagar men som ändå direkt berör också beskattningsområdet, t.ex. lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension enligt vilken Skatteverket skall fatta besluten om pensionsgrundande inkomst på grundval av den taxerade inkomsten, sekretesslagen (1980:100) och lagen (2001:181) om

behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Till detta kommer ett stort antal förordningar som också innehåller förfarandebestämmelser.

Allmänt om uppdraget

Ett mer rationellt och kostnadseffektivt förfarande

Utredarens huvuduppgift är att föreslå reformerade förfaranderegler på såväl det direkta som det indirekta beskattningsområdet. Uppdraget omfattar dock inte sådan skatt som skall tas ut enligt mervärdesskattelagen vid import av varor eller punktskatt och som skall betalas till Tullverket. Fastighetstaxeringen omfattas inte heller.

Syftet med de nya förfarandereglerna skall vara att ge Skatteverket möjlighet att bedriva sin beskattningsverksamhet mer rationellt och kostnadseffektivt samt att ge både företag och andra skattskyldiga bättre service.

Målet är att skatt skall tas ut enligt gällande skatteförfattningar samt att skatteintäkter skall säkerställas på ett rättssäkert och effektivt sätt samtidigt som enkelhet skall eftersträvas samt brottslighet och andra oegentligheter motarbetas.

När det gäller Skatteverkets roll i förfarandet bör resurskrävande masshanteringsuppgifter effektiviseras för att ge utrymme för ökad service och kontroll. En viktig uppgift för utredaren är att se vilka möjligheter det finns att öka användningen av elektroniska dokument och beslutsfattande genom automatiserad databehandling. I de fall man med sådana hjälpmedel kan få till stånd ett snabbare och mer effektivt förfarande skall utredaren föreslå nödvändiga ändringar och kompletteringar i regelsystemet.

En minskad administrativ börda för företag

En utgångspunkt för utredarens arbete skall vara en fortsatt utveckling mot minskad administrativ börda för företag.

Utredaren skall sålunda i sitt arbete eftersträva en minskning av företagens kostnader för att upprätta, lagra och överföra information och uppgifter som är nödvändiga för tillämpningen av skattebestämmelserna.

Utredaren skall bedriva sitt arbete enligt de riktlinjer som regeringen dragit upp för förenklingsarbetet och i linje med de handlingsplaner för Finansdepartementet och Skatteverket som redovisats i den tidigare nämnda skrivelsen till riksdagen (skr. 2004/05:48).

24-timmarsmyndigheten

Utvecklingen av 24-timmarsmyndigheten skall även fortsättningsvis bygga på att varje myndighet har ett självständigt ansvar för sina tekniska system. Det är emellertid viktigt att utredaren beaktar behovet av att det utvecklas IT-system som är användbara och kommunikativa inom hela den offentliga förvaltningen. Det behövs därför insatser för att stärka samordningen mellan myndigheter så att myndighetsgränserna inte utgör hinder för kommunikationen mellan myndigheter eller försvårar utnyttjande av tjänster. I den mån utredaren upptäcker sådana hinder under sitt utredningsarbete skall utredaren lämna förslag på hur de skall kunna undanröjas. En utgångspunkt för detta arbete skall vara vad som sägs om utvecklingen av ett säkert och effektivt elektroniskt informationsutbyte inom den offentliga förvaltningen i 2 § förordningen (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte. En annan utgångspunkt skall vara det arbete som hitintills har bedrivits av Nämnden för elektronisk förvaltning.

Slopad skyldighet att lämna självdeklaration i vissa fall

En viktig fråga som utredaren skall överväga är om tiden nu är mogen att slopa skyldigheten att lämna självdeklaration för sådana fysiska personer som kan taxeras endast efter sådana uppgifter som har lämnats i form av kontrolluppgift eller som i övrigt finns tillgängliga hos Skatteverket och som förtrycks i deklaraionsblanketten (s.k. tyst godkännande).

En rullande taxering

När det gäller taxeringsförfarandet skall utredaren undersöka om tidsramarna för taxeringsarbetet kan göras mer flexibla. Om detta är möjligt och deklarationsskyldigheten kan slopas i de fall taxeringen kan ske uteslutande på grundval av lämnade kontrolluppgifter eller uppgifter som i övrigt finns tillgängliga hos Skatteverket, skulle taxeringsbesluten i enkla och okomplicerade fall kunna fattas tidigare än i dag. Därmed skulle Skatteverket ges lite längre tid för övriga fall och en väg banas för en rullande taxering som medför en jämnare arbetsbelastning för Skatteverket. Utredaren skall lämna förslag till ett sådant förfarande.

Ytterligare förenklingar skulle sannolikt kunna uppnås om vissa intäkter kunde taxeras redan under inkomståret. Detta gäller t.ex. vid försäljning av en fastighet. Med en sådan ordning skulle en realisationsvinst eller förlust kunna deklarerars i nära anslutning till försäljningen, dvs. vid den tidpunkt då den skattskyldige i regel har alla nödvändiga uppgifter aktuella och dessutom i många fall kan få hjälp av en mäklare med att upprätta deklARATIONEN. Utredaren skall överväga även en sådan ordning. I samband med detta skall utredaren även undersöka om den ordning som nu gäller för betalning av fastighetsskatt, dvs. att säljaren och köparen betalar var sin del, är den optimala eller om det skulle medföra fördelar i administrativt hänseende om hela årets fastighetsskatt betalades av en av dem. Uppdraget begränsas i dessa delar till fysiska personers kapitalinkomster och fastighetsskatt.

Ett snabbare förfarande för omprövning och överklagande

Europadomstolen för mänskliga rättigheter har i några fall fällt Sverige för vissa brister i förfarandet för omprövning och överklagande av beslut om skattetillägg. Processerna har då kritiserats för att vara för långsamma, särskilt om målen överklagas till kammarrätt och Regeringsrätten.

Utredaren skall ge förslag till hur handläggningstiderna i samband med omprövning och överklagande skall kunna förkortas.

Skattenämnderna

En uppgift för utredaren blir också att se om lekmännens medverkan i Skatteverkets verksamhet löses bäst genom nuvarande skattenämnder eller om det finns andra mer effektiva sätt för lekmännens insyn och medverkan. I detta arbete skall utredaren väga in de synpunkter som förs fram av Skatteverket i en analys av hur medborgarinflytandet genom skattenämnderna fungerar (Skatteverkets promemoria den 25 februari 2005, Medborgarinflytande genom skattenämnder?).

En enklare och mer sammanhållen lagstiftning

En viktig uppgift för utredaren är att, genom att förtydliga och förenkla lagstiftningen på området, reda ut de problem som är förenade med att förfarandebestämmelserna är spridda på flera olika lagar som delvis överlappar varandra. Givetvis skall utredaren i detta sammanhang också beakta EG-rätten inklusive de direktiv och förordningar som gäller inom EU på förfarandområdet.

En lösning kan vara att slå samman de tre centrala lagarna på det skatteadministrativa området till en. Utredaren är emellertid fri att föreslå någon annan lösning om han eller hon finner den vara bättre.

En fråga i samband med detta arbete är om det i den svenska lagstiftningen bör införas särskilda lagregler om betalning eller återbetalning av skatt i sådana fall där Sverige tillämpat ett EG-direktiv felaktigt eller inte genomfört det på rätt sätt.

Möjlighet till en effektiv kontroll

Liksom de enskilda har ett berättigat krav på att kunna förutse skattekonsekvenserna av sitt handlande har de också intresse av att skatten fördelas dem emellan på det sätt som lagstiftningen avser. För att detta skall kunna ske måste Skatteverket kunna kontrollera efterlevnaden av de materiella skattereglerna. En viktig utgångspunkt i utredarens arbete är därför att vid utformandet av förfarandereglerna beakta kontrollintresset.

Uppdraget mer i detalj

Lagen (2001:1227) om självdeklarerationer och kontrolluppgifter

Fysiska personers deklarerationsskyldighet

Skyldigheten att lämna kontrolluppgifter och den allmänna deklarerationsskyldigheten regleras i lagen (2001:1227) om självdeklarerationer och kontrolluppgifter (LSK). Fysiska personer och svenska dödsbon skall lämna en allmän självdeklareration. Investeringsfonder och andra juridiska personer än svenska dödsbon skall lämna en särskild självdeklareration. Kontrolluppgifter skall lämnas av bl.a. arbetsgivare och banker. Kontrolluppgifterna skall lämnas senast den 31 januari (14 kap. 1 § LSK) och självdeklarerationerna senast den 2 maj under taxeringsåret (4 kap. 5 § LSK).

Beskattningsåret för fysiska personer är kalenderåret före taxeringsåret (1 kap. 13 § inkomstskattelagen [1999:1229, IL]).

Alla fysiska personer får i dag en förtryckt blankett för självdeklareration där uppgifter om bl.a. inkomst har förts in från arbetsgivares och andras kontrolluppgifter. Ett stort antal skattskyldiga, ca 46 procent vid 2005 års taxering, behöver inte komplettera deklarerationen inför taxeringen, dvs. de förtryckta uppgifterna är kompletta och korrekta. En stor del av deklarerationerna lämnas fortfarande in på papper även om de inte innehåller andra uppgifter än de förtryckta. För taxeringsåret 2005 var antalet inlämnade sådana deklarerationer på papper drygt 1,8 miljoner. Detta medför att Skatteverket behöver avsätta resurser för mottagande, sortering, beredning, registrering och arkivering av dessa deklarerationer.

Skatteverket har undersökt deklareranternas allmänna inställning till ett passivt godkännande av de förtryckta uppgifterna och om deklareranternas skulle ändra sitt beteende om de förtryckta deklarerationsblanketterna skulle kunna godkännas passivt. Undersökningen gav vid handen att 46 procent av deklareranternas ansåg att förslaget om ett passivt godkännande var ett bra eller ett mycket bra förslag, 19 procent hade ingen direkt åsikt och 33 procent ansåg att det var ett dåligt eller mycket dåligt förslag. Deklareranternas svarade dessutom att de i större utsträck-

ning än i dag skulle stämma av sina förtryckta uppgifter om ett passivt godkännande infördes.

En fråga som utredaren skall överväga är om tiden nu är mogen att slopa skyldigheten att lämna självdeklaration för sådana fysiska personer som kan taxeras efter endast förtryckta uppgifter i deklaraionsblanketten (tyst godkännande). Utredaren bör särskilt analysera om ett tyst godkännande skulle skapa problem i fråga om straffrättsliga eller administrativa sanktioner. Ett tyst godkännande skulle underlätta för de skattskyldiga, frigöra administrativa resurser hos Skatteverket och minska miljöbelastningen. Det skulle också göra det enklare att införa en sådan s.k. rullande taxering som behandlas nedan under rubriken Taxeringsförfarandet.

Ytterligare förenklingar skulle sannolikt uppnås om försäljning av en fastighet kunde deklarerars i nära anslutning till försäljningen, dvs. vid den tidpunkt då den skattskyldige i regel har alla nödvändiga uppgifter aktuella och dessutom i många fall kan få hjälp av en mäklare med att upprätta deklarationen. En sådan ordning skulle dessutom göra det möjligt att debitera och kräva betalning av skatt på en realisationsvinst betydligt tidigare än i dag. Enligt dagens regler skall exempelvis resultatet av en fastighetsförsäljning som sker i början av januari år 1 redovisas i självdeklarationen senast den 2 maj år 2. Taxeringsbeslutet fattas i många fall så sent som under slutet av november samma år och den ytterligare skatt som skall betalas på grund av försäljningen skall då inte betalas förrän senast den 12 mars år 3.

Problemet med sen betalning kan gälla även skatt på vissa andra realisationsvinster, t.ex. vid försäljning av en bostadsrätt eller värdepapper. Andra situationer där det kan vara lämpligt att fatta ett taxeringsbeslut med åtföljande beskattningsbeslut redan under beskattningsåret kan vara då den skattskyldige hyrt ut bostad under endast en del av året eller då den skattskyldige flyttat utomlands eller avlidit.

Utredaren skall, mot denna bakgrund, undersöka om det är möjligt att införa ett system som innebär att vissa taxeringsbeslut fattas redan under beskattningsåret och vilka beslut som kan komma i fråga samt vad som krävs för detta när det gäller

t.ex. ändrad kontrolluppgifts- och deklarationsskyldighet. Utredaren skall också föreslå de lagregler som behövs.

Juridiska personers deklarationsskyldighet

Juridiska personer skall lämna en särskild självdeklaration senast den 2 maj under taxeringsåret.

För juridiska personer är beskattningsåret det räkenskapsår som slutat närmast före taxeringsåret (1 kap. 15 § IL). För juridiska personer med brutet räkenskapsår kan sålunda drygt ett år förflyta mellan räkenskapsårets utgång (t.ex. den 30 april år 1) och tidpunkten för självdeklarationens avlämnande (senast den 2 maj år 2). Taxeringsbeslut skall fattas före utgången av november månad under taxeringsåret.

Utredaren skall undersöka om det är möjligt att införa en regel som innebär att juridiska personer med brutet räkenskapsår skall lämna självdeklaration viss kortare tid efter det att räkenskapsåret har gått till ända. En fördel med ett sådant system skulle – förutom att taxeringsbeslut kunde fattas i närmare anslutning till räkenskapsårets utgång – vara att det skulle bidra till en utjämning av arbetsflödet hos såväl Skatteverket som deklara-tionsmedhjälpare. I detta arbete skall utredaren ägna särskild uppmärksamhet åt de övergångsregler som kan behövas vid en tidigareläggning av såväl deklara-tionstidpunkten som taxeringen.

När det gäller aktiebolag och andra juridiska personer som lämnar årsredovisningar till Bolagsverket skulle ytterligare en möjlighet till förenklingar för både Skatteverket och de skattskyldiga kunna vara om det i självdeklarationen endast krävdes uppgift om nödvändiga skattemässiga justeringar medan övriga uppgifter hämtades elektroniskt från respektive myndighet. Utredaren skall överväga ett sådant förfarande och i sina överväganden särskilt beakta det allmännas behov av en detaljerad och tillförlitlig taxeringsstatistik.

Taxeringslagen (1990:324)

Taxeringsförfarandet

Taxeringsförfarandet regleras i taxeringslagen (1990:324, TL). Den årliga taxeringen sker inom en för alla skattskyldiga gemensam tidsram. Både den allmänna och den särskilda självdeklarationen skall lämnas senast den 2 maj under taxeringsåret. Först därefter kan taxeringsarbetet börja. Taxeringsbesluten skall fattas före utgången av november månad samma år (4 kap. 2 § TL). Om den skattskyldige inte är nöjd med beslutet kan han eller hon begära att det omprövas. En sådan begäran skall ha kommit in till Skatteverket före utgången av det femte året efter taxeringsåret. Om någon inte har fullgjort sin skyldighet att lämna självdeklaration, kan Skatteverket med stöd av 4 kap. 16 § första stycket 3 TL fatta ett eftertaxeringsbeslut inom den femåriga omprövningsfristen. Detta gäller dock inte om den skattskyldige, om än för sent, lämnar en självdeklaration. Skatteverket har då i stället möjlighet att inom ett år från den dag självdeklarationen kom in taxera den skattskyldige genom ett omprövningsbeslut (4 kap. 14 § andra stycket TL).

Om tidsramarna kunde göras mer flexibla och deklarationskyldigheten slopas i de fall taxeringen kan ske uteslutande på grundval av lämnade kontrolluppgifter eller uppgifter som i övrigt finns tillgängliga hos Skatteverket, skulle taxeringsbesluten i enkla och okomplicerade fall kunna fattas tidigare än i dag. Därmed skulle Skatteverket ges lite längre tid för övriga fall och en väg banas för en rullande taxering som medför en jämnare arbetsbelastning för Skatteverket.

Om fler typer av taxeringsbeslut än i dag dessutom kunde fattas genom automatiserad databehandling och sättas upp i form av ett elektroniskt dokument på samma sätt som i dag redan sker i fråga om vissa beskattningsbeslut enligt skattebetalningslagen, skulle ytterligare resurser kunna frigöras hos Skatteverket. Med ett sådant system skulle det också bli möjligt att utjämna skillnader i arbetsbelastning över tiden.

Det är utredarens uppgift att överväga även dessa frågor som främst berör ändringar i Skatteverkets egna rutiner och data-

system. I den mån nuvarande regelsystem också behöver ändras för att medge en sådan större flexibilitet, skall utredaren lämna förslag till dessa regeländringar. Om utredaren dessutom anser att det finns fler typer av taxeringsbeslut som kan fattas genom automatiserad databehandling och sättas upp i form av ett elektroniskt dokument, skall utredaren också föreslå de författningsändringar som behövs för ett sådant förfarande.

Om utredaren finner att det finns andra brister i taxeringsförfarandet, skall utredaren föreslå åtgärder för att undanröja dessa. Utredaren skall också undersöka om de aktuella reglerna i något avseende kan hindra eller försvåra införandet av en rullande taxering. Om så är fallet, skall utredaren lämna förslag till de författningsändringar som behövs.

Långsamma processer

Europadomstolen för mänskliga rättigheter har i några fall fällt Sverige för vissa brister i förfarandet för omprövning och överklagande av beslut om skattetillägg. Processerna har kritiserats för att vara för långsamma, särskilt om målen överklagas till kammarrätt och Regeringsrätten.

Riksdagens ombudsmän (JO) har också vid ett par tillfällen under senare tid gett dåvarande skattemyndigheter allvarlig kritik för långsam handläggning av omprövningsärenden (JO:s beslut den 17 september 2004 i ärende med dnr 342-2003 och den 24 februari 2005 i ärende med dnr 3650-2003). I det första ärendet uttalade ombudsmannen att endast i undantagsfall bör ett överlämnande av ett överklagande ske senare än någon eller några månader från det att ärendet kom in till skattemyndigheten.

Domstolsverket har i rapporten Skattemålshanteringen vid länsrätterna och i kammarrätterna (DV-rapport 2004:4) till regeringen lämnat förslag på åtgärder för att förbättra och påskynda skattemålshanteringen. En viktig uppgift för utredaren är att föreslå sådana åtgärder som kan resultera i ett snabbare förfarande även hos Skatteverket. Exempel på frågor som bör övervägas i detta sammanhang är om det bör införas en snävare

tidsgräns för omprövningsförfarandet och om femårsfristen för överklagande bör förkortas.

Lekmannainflytande

Före den taxeringsreform som genomfördes 1991 låg utrednings- och kontrollfunktionerna hos länsskattemyndigheterna och de lokala skattemyndigheterna medan beslutsfunktionen låg hos ett stort antal taxeringsnämnder som var att anse som egna myndigheter. Genom reformen flyttades beslutsfunktionen till skattemyndigheterna. Taxeringsnämnderna ersattes med förtroendeorgan kallade skattenämnder som ingick i skattemyndigheterna. Skattenämnderna fattade för myndighetens räkning beslut i ärenden där ett behov av insyn och inflytande av lekmän gjorde sig gällande.

I Skatteverkets organisation har skattenämnderna behållits. Vid varje skattekontor finns sålunda en skattenämnd (2 kap. 1 § TL). Vid de större kontoren är skattenämnden indelad i avdelningar.

I en skattenämnd finns ordförande, vice ordförande och övriga ledamöter. Om nämnden består av flera avdelningar, skall det finnas en ordförande för varje avdelning (2 kap. 5 § TL). Ordföranden och vice ordföranden i skattenämnden skall vara tjänstemän vid Skatteverket (2 kap. 6 § TL).

Skattenämnden är beslutför när ordföranden eller vice ordföranden och tre övriga ledamöter är närvarande. Nämnden är dock beslutför med tre ledamöter, bland dem ordföranden eller vice ordföranden, om de är ense om utgången i ärendet. Fler än ordföranden eller vice ordföranden och fem övriga ledamöter får inte delta i behandlingen av ett ärende (2 kap. 7 § TL).

Ett taxeringsärende avgörs i skattenämnd, om ärendet avser omprövning av en tvistig fråga och nämnden inte tidigare prövat de omständigheter och bevis som den skattskyldige åberopar, om ärendet avser en skälighets- eller bedömningsfråga av väsentlig ekonomisk betydelse för den skattskyldige eller om ärendet av någon annan särskild anledning bör prövas i nämnden (2 kap. 4 § TL).

Syftet med skattenämnderna är att ge medborgerlig insyn i och inflytande på taxeringsarbetet. De skall också främja objektivitet och likformighet i beslutsfattandet för att stärka förtroendet för skatteförvaltningen.

Frågan om medborgarnas insyn och inflytande över skatteförvaltningens verksamhet togs upp så sent som i propositionen Det nya skatteverket (prop. 2002/03:99). Regeringen anförde då (s. 245) att skattenämnderna formellt utgör det främsta organet för lekmannainflytande inom skatteförvaltningen och bör genom sitt deltagande i ett stort antal beslut på beskattningsområdet kunna anses ha goda möjligheter till insyn och inflytande över skatteförvaltningens beskattningsverksamhet. Regeringen anförde vidare (s. 245 och 246) att visserligen minskar medborgarnas möjligheter till insyn och inflytande när skattemyndigheternas styrelser försvinner i samband med inrättandet av Skatteverket men att minskningen endast är marginell. Inflytandet och insynen genom skattenämnderna, som inte skulle komma att förändras, är däremot både reellt och substantiellt. Enligt regeringens bedömning kunde därför avvecklingen av skattemyndigheterna och deras styrelser ske utan att styrelserna ersattes av något nytt formellt organ för lekmännens insyn och inflytande. Några remissinstanser hade emellertid efterfrågat ett nytt organ för lekmannainflytande.

Skattenämnderna har kritiserats av bl.a. näringslivet. Föreningen Svenskt Näringsliv har gått så långt att den i en begäran om översyn av taxeringslagen daterad den 11 november 2004 ansett att Finansdepartementet bör låta utreda frågan om ett avskaffande av skattenämnderna i deras nuvarande form för att i stället lämna större utrymme till verkligt medborgarinflytande genom att vid skattekontoren inrätta särskilda skatteråd (dnr Fi2005/3052).

Även omröstningsreglerna i skattenämnden har kritiserats. I domstol gäller brottmålsreglerna när skattetillegg prövas, men i skattenämnden gäller 18 § förvaltningslagen med utslagsröst för ordföranden.

Kritiska synpunkter mot skattenämndernas medverkan vid beskattningen har också framförts i artikelform, se Kerstin Ny-

quist och Börje Leidhammar: Lekmannainflytandet i Skatteverket, SvSkT 8/2004.

I detta sammanhang bör framhållas att det inom Skatteverkets verksamhetsområde finns även andra områden än de där skattenämnderna i dag medverkar där ett lekmannainflytande skulle vara önskvärt. Det gäller t.ex. verkets informationsutbud till allmänheten, blankettfrågor, tillgänglighet samt annan service till medborgarna och företagen. Genom en medverkan även inom dessa områden skulle verkets tjänsteutbud sannolikt kunna anpassas bättre till användarnas behov och önskemål.

I regleringsbrevet för 2005 fick Skatteverket i uppdrag att göra en grundläggande analys av hur medborgarinflytandet genom skattenämnderna fungerar och om det kan finnas andra bättre lösningar för att tillgodose behovet av ett sådant inflytande. I en promemoria den 25 februari 2005, Medborgarinflytande genom skattenämnder? (dnr Fi2005/1334) har Skatteverket redovisat sin analys.

Sammanfattningsvis anser Skatteverket att medborgarinflytandet genom skattenämnderna framstår som otidsenligt och bör kunna avskaffas. Skattenämnderna skulle, enligt verket, kunna ersättas av någon form av insynsorgan med företrädare för företagssektorn. Ett sådant organ bör enligt verket behandla övergripande frågor rörande företagsbeskattning och verka för ömsesidig nytta för företag och Skatteverket. Däremot bör insynsorganet inte behandla enskilda företags beskattning.

Betydelsen vid inkomsttaxeringen av kännedom om lokala förhållanden har numera minskat. I stället betonas lekmännens funktion att ge insyn i taxeringsverksamheten och bidra till att medborgerliga värderingar slår igenom i taxeringsbesluten. Skattenämndens viktigaste funktion är dock att stärka tilltron till myndighetens objektivitet och beslutens legitimitet.

En uppgift för utredaren blir att se om det finns mer effektiva sätt för insyn och medverkan än dagens skattenämnder. I detta arbete skall utredaren väga in de synpunkter som förs fram av Skatteverket i dess analys av hur medborgarinflytandet genom skattenämnderna fungerar.

En viktig uppgift är – om utredaren anser att skattenämnderna skall vara kvar eller att en ny nämndlösning bör väljas – att

ta ställning till frågan var nämnden skall finnas. Bör det finnas en nämnd vid varje beslutande arbetsenhet eller bör nämnden knytas till skattekontoren?

Om utredaren anser att skattenämnderna skall vara kvar skall utredaren också se över omröstningsreglerna i sådana ärenden som rör skattetillägg.

Skattebetalningslagen (1997:483)

Skattekontot

Skattekontosystemet infördes den 1 januari 1998. Syftet var att förenkla redovisning och inbetalning av skatter för framför allt arbetsgivare och andra företagare men också för skatteförvaltningen. Bestämmelserna om skattekontot finns i skattebetalningslagen (1997:483, SBL).

Hos Skatteverket upprättas ett konto för varje skattskyldig där samtliga transaktioner för de skatter som omfattas av skattekontosystemet bokförs.

Principerna för skattekontot är att de skatter som omfattas av skattekontosystemet debiteras på kontot. Inbetalningar till kontot krediteras. En gemensam förfallodag gäller för de flesta debiteringsposterna och inbetalningarna avräknas mot debiteringsposterna utan någon inbördes ordning. Varje månad som någon transaktion förekommit på kontot görs en avstämning. Det saldo som uppkommer vid avstämningen ränteberäknas. På underskott, som uppgår till vissa belopp, skickas betalningskrav ut. Överskott återbetalas i vissa fall eller ligger kvar på kontot för att räknas av mot kommande debiteringar.

Skattekontot har sedan starten successivt byggts ut till att omfatta de flesta skatter och avgifter. Från och med den 1 januari 2003 är även punktskatterna infogade i skattekontosystemet (prop. 2001/02:127, s. 140). Att skattekontosystemet numera omfattar även punktskatterna innebär bl.a. att förfarandet för punktskatter regleras i skattebetalningslagen. Detta inbegriper t.ex. bestämmelser om redovisning, registrering och skönsbeskattning. Den tidigare förfarandelagen för punktskatterna, lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter, har i och med detta upphävts.

Det har dessutom blivit vanligt att skattekontot även används för utbetalning av olika former av ekonomiskt stöd som beslutas av någon annan myndighet än Skatteverket. Detta regleras då vanligtvis i en särskild lag om kreditering på skattekonto för varje stödform.

I skattekontosystemet hanteras ett stort antal skattskyldiga och mycket stora skatte- och avgiftsbelopp. I dagens läge inbetalas sammanlagt mer än 1 000 miljarder kronor årligen efter debitering på skattekontot. Det är därför mycket viktigt att dessa belopp hanteras på ett så säkert, snabbt och effektivt sätt som möjligt.

Metoden att betala ut statliga stöd genom en kreditering på mottagarens skattekonto används eller har använts för

1. anställningsstöd och sjöfartsstöd enligt lagen (1999:591) om kreditering på skattekonto av vissa stöd beslutade av arbetsmarknadsmyndighet och Rederinämnden,

2. stöd vid anläggande av telenät enligt lagen (2000:1335) om kreditering på skattekonto av stöd till kommuner för anläggande av lokala telenät,

3. sysselsättningsstöd enligt lagen (2002:179) om kreditering på skattekonto av tillfälligt sysselsättningsstöd till kommuner och landsting,

4. investeringsstimulans enligt lagen (2003:347) om kreditering på skattekonto av belopp som beviljats för byggande av mindre hyresbostäder och studentbostäder,

5. stöd enligt lagen (2004:1385) om kreditering på skattekonto av stöd för investeringar i källsorteringsutrymmen,

6. stöd enligt lagen (2005:30) om kreditering på skattekonto av stöd för investeringar i energieffektivisering och konvertering till förnybara energikällor, och

7. stöd till kommuner för kompetensutveckling enligt lagen (2005:375) om kreditering på skattekonto av stöd till kommuner för kompetensutveckling.

I budgetpropositionen för 2006 föreslås dessutom att samma utbetalningsmetod skall användas för investeringsstöd för konvertering från direktverkande elvärme i bostadshus, investeringsstöd för konvertering från oljeuppvärmning i bostadshus

samt för en stimulans för forskning och utveckling i företagssektorn.

Det kan konstateras att skattekontot redan har blivit mer omfattande och i några avseenden mer komplext än vad tanken var när kontot infördes. En ytterligare utbyggnad av skattekontot kan medföra en risk för att kontosystemet blir alltför komplext och i många fall svårt att förstå såväl för de skattskyldiga som för de myndigheter som gör uppföljningar och prognoser.

Systemet med skattekonton har nu tillämpats under nästan åtta år. Det kan därför vara lämpligt att i detta sammanhang utvärdera systemet. Detta blir också en uppgift för utredaren.

Utredaren skall undersöka om syftet med skattekontosystemet uppfyllts, om systemet kan förbättras i något avseende och vilka krav som kan komma att ställas på systemet. Som utgångspunkt för arbetet skall utredaren ha den promemoria (PM 2005-03-24, Skattekontots utveckling och dess framtida funktion) vari en arbetsgrupp inom Skatteverket redovisat en analys av konsekvenserna av skattekontots utbyggnad.

En viktig fråga i detta sammanhang är om inte skatter och avgifter som berör en relativt liten del av de skattskyldiga, t.ex. skatt som påförts en företrädare för en juridisk person enligt reglerna om företrädaransvar i skattebetalningslagen, borde hanteras utanför skattekontot även om det skulle vara tekniskt möjligt att ha kvar dem i systemet. Samma fråga kan ställas beträffande de olika formerna av statligt stöd, särskilt om de är av kortvarig natur. En annan fråga är om det av lagtekniska skäl vore lämpligt att samtliga bestämmelser rörande utbetalning av stöd via skattekontot samlas i en enda lag. En näraliggande fråga är om det skulle vara till fördel för skattekontosystemet om hanteringen av den slutliga skatten lades utanför skattekontot för att därigenom minska problemet med ränteberäkningen.

Utredaren skall undersöka om den nuvarande hanteringen inom skattekontosystemet av avgifter och stöd som inte beslutas av Skatteverket är den optimala eller om den kan förbättras i något avseende. Om utredaren anser att förbättringar kan göras skall utredaren lämna förslag till hur förfarandereglerna bör utformas.

Ytterligare utbyggnad av skattekontot

Riksdagen har nyligen beslutat att den särskilda sjukförsäkringsavgift som skall tas ut av arbetsgivare i syfte att minska sjukskrivningarnas längd skall hanteras inom skattekontosystemet (prop. 2004/05:21, bet. 2004/05:SfU5, rskr. 2004/05:111, SFS 2004:1237). De uppgifter som Skatteverket behöver för att avgiften skall kunna debiteras på respektive arbetsgivares skattekonto skall lämnas av Försäkringskassan.

En uppgift för utredaren blir att, med utgångspunkt i Skatteverkets erfarenheter av hanteringen av den särskilda sjukförsäkringsavgiften, undersöka om det är lämpligt att utvidga användningen av skattekontosystemet på detta sätt eller om utvidgningen medfört några olägenheter. Om utredaren finner att nuvarande ordning är olämplig eller bör förändras på något sätt skall utredaren föreslå nödvändiga åtgärder.

I översynen av skattekontosystemet skall hänsyn också tas till skatteförvaltningens nyligen ändrade borgenärsroll. Det kan komma att påverka skattekontot i stor omfattning. Denna nyhet påverkar Skatteverkets likvidhantering och skattekontot kan komma att få en central roll i denna hantering. Sannolikt behöver skattekontot då tillföras helt nya funktioner och därmed byggas ut väsentligt.

Preliminär skatt

Enligt huvudregeln i skattebetalningslagen skall preliminär skatt betalas för inkomståret med belopp som så nära som möjligt kan antas motsvara den slutliga skatten (4 kap. 1 § SBL). Vid beräkning av den preliminära skatten tas emellertid inte alltid hänsyn till alla slag av skatter som den skattskyldige har att betala. En sådan skatt som i flera fall ligger utanför systemet är fastighetsskatten.

Den som har en F-skattsedel skall själv betala den preliminära skatten månad för månad. Skatten debiteras av Skatteverket och beräknas med hjälp av en schablon. Till grund för schablonen ligger den skattskyldiges slutliga skatt vid den årliga taxeringen året före inkomståret uppräknad med 10 procent (6 kap. 1 § SBL). I detta fall kommer sålunda fastig-

hetsskatten i regel att beaktas vid beräkningen av den preliminära skatten.

För dem som inte har en F-skattsedel (löntagare och pensionärer) skall den preliminära skatten betalas genom att den som betalar ut bl.a. lön eller pension skall göra ett skatteavdrag (5 kap. 2 § SBL). Skatteavdraget beräknas som huvudregel enligt särskilda skattetabeller fastställda av Skatteverket (8 kap. 2 § SBL). När skatteavdrag beräknas enligt tabell tas inte hänsyn till om den skattskyldige har att betala fastighetsskatt. Detta medför i många fall att den skattskyldige påförs "kvarskatt".

En uppgift för utredaren är att undersöka om det är möjligt och även lämpligt att infoga fastighetsskatten i skatteavdrags-systemet och därigenom få en bättre överensstämmelse mellan preliminär och slutlig skatt.

Övriga frågor

Lagen (1989:479) om ersättning för kostnader i ärenden och mål om skatt, m.m.

Bestämmelserna i lagen (1989:479) om ersättning för kostnader i ärenden och mål om skatt, m.m. har kritiserats både för att vara för restriktiva och för generösa. Lagen har tillämpats under så lång tid att en utvärdering och översyn av lagen nu bör göras. En viktig fråga är då om ersättning ges till rätt personkrets och för rätt slags kostnader. Även denna fråga skall övervägas av utredaren. Om det finns behov av att ändra lagen i något avseende skall utredaren också föreslå sådana ändringar.

Kommunikationen mellan Skatteverket och de skattskyldiga

Europaparlamentet och rådet arbetar för närvarande med ett förslag till direktiv om tjänster på den inre marknaden. Syftet med detta direktiv är att fastställa de allmänna bestämmelser som skall underlätta utövandet av etableringsfriheten för leverantörer av tjänster och den fria rörligheten för tjänster. Enligt förslaget skall medlemsstaterna bl.a. se till att en leverantör av tjänster kan fullgöra vissa förfaranden och formaliteter via en kontaktpunkt av typen "gemensam kontaktpunkt". Det gäller

alla de förfaranden och formaliteter som är nödvändiga för tillträde till en tjänsteverksamhet, anmälningar och tillståndsansökningar hos behöriga myndigheter, inbegripet ansökningar om upptagning i register, matrikel eller databas eller för registrering avseende ett yrkesorgan eller en yrkessammanslutning samt alla ansökningar om tillstånd som är nödvändiga för utövandet av tjänsteverksamheten.

En viktig uppgift för utredaren är att undersöka hur regleringen med en eventuell gemensam kontaktpunkt skulle kunna hanteras inom ramen för Skatteverkets verksamhetsområde.

En enklare och mer sammanhållen lagstiftning

Under de senaste årtiondena har såväl de materiella reglerna som förfarandereglererna på skatteområdet varit föremål för en fortlöpande översyn och förändring där framför allt skattereformen 1990 har inneburit genomgripande förändringar av de materiella reglerna. På det skatteadministrativa området har det också gjorts stora förändringar genom de tre centrala lagarna på området. En tanke bakom förändringarna har varit att skapa bättre förutsättningar för en rättvis och likformig beskattning samt att få en rimlig balans mellan det allmännas och den enskildes intressen. Någon mer allomfattande översyn av regelsystemet på det administrativa området har emellertid inte gjorts. De administrativa reglerna är dessutom fortfarande spridda på ett stort antal författningar.

Bestämmelser om bl.a. utredning i skatteärenden, särskilda avgifter, omprövning och överklagande samt vitesförelägganden finns både i taxeringslagen och i skattebetalningslagen.

En bestämmelse om att uppgifter som lämnas för en skattskyldig som är juridisk person anses ha lämnats av den skattskyldige, om det inte var uppenbart att uppgiftslämnaren saknade behörighet att företräda den skattskyldige finns i såväl taxeringslagen som skattebetalningslagen men saknas i lagen om självdeklarationer och kontrolluppgifter.

Det är givetvis olyckligt med förfaranderegler spridda på ett stort antal lagar med oklar gränsdragning. Detta innebär, förutom vissa materiella oklarheter, även korsreferenser och över-

lappningar som innebär en onödig administrativ börda för såväl myndigheter som enskilda medborgare och företag. Att vissa bestämmelser av samma innebörd har utformats på olika sätt i de nu aktuella lagarna kan dessutom medföra tolkningsproblem. En viktig uppgift för utredaren är därför att reda ut problemen genom att förtydliga och förenkla lagstiftningen på området.

I detta sammanhang är det viktigt att tänka på att reglerna bör utformas på ett sådant sätt att de inte försvårar skattekontroll eller skapar möjligheter till skatteundandraganden.

En lösning kan vara att slå samman de tre centrala lagarna på det skatteadministrativa området till en. Lagen om självdeklARATIONER och kontrolluppgifter, taxeringslagen samt skattebetalningslagen skulle, eventuellt tillsammans med ytterligare någon av förfarandelagarna, kunna bilda en sammanhållen förfarandelag. Med en sådan lösning bör det finnas stora möjligheter till förenklingar. Både taxeringslagen och skattebetalningslagen innehåller exempelvis, som redan nämnts, regler om utredning i skatteärenden, särskilda avgifter, omprövning, överklagande samt föreläggande och vite som med fördel skulle kunna tas in i en lag med generell räckvidd inom skatteområdet. Utredaren är emellertid fri att föreslå någon annan lösning om han eller hon finner den vara bättre.

Arbetets bedrivande

Samverkan med Skatteverket

Utredarens uppdrag är vittomfattande men bör, med tanke på att det är angeläget att så snabbt som möjligt reformera förfarandereglererna, ändå inte pågå under lång tid. Utredaren skall därför ha möjlighet att begära medverkan från Skatteverket. Utredaren får sålunda, inom ramen för sitt uppdrag, lämna uppdrag till verket att närmare undersöka sådana frågor som utredaren och Skatteverket i samråd anser att verket hanterar bäst. Utredaren skall också ta del av Skatteverkets redogörelse för hur verket har kunnat uppfylla de mål i fråga om beskattningseffektivitet, skattekontroll och uppbördseffektivitet som regeringen angett för verksamhetsgrenen Beskattning i verkets regleringsbrev för

2005. Utredaren skall dessutom ta del av den analys av hur medborgarinflytandet genom skattenämnderna fungerar samt överväga de förslag till förenkling och effektivisering av reglerna för redovisning och betalning av skatter och avgifter som verket fått i uppdrag att göra enligt regleringsbrevet för 2005. Detsamma gäller Skatteverkets redovisningar av de övriga uppdrag som verket fått genom regleringsbrevet.

Samråd med Verket för förvaltningsutveckling

När det gäller utvecklingen av 24-timmarsmyndigheten och elektronisk kommunikation mellan de skattskyldiga och Skatteverket samt mellan Skatteverket och de myndigheter som administrerar sådana avgifter som tas ut genom en debitering på den betalningsskyldiges skattekonto och sådana stöd som betalas ut genom en kreditering på mottagarens skattekonto skall utredaren samråda med Verket för förvaltningsutveckling. Verket skall bl.a. ta fram de tekniska specifikationer som skall ligga till grund för elektronisk kommunikation inom den offentliga förvaltningen. Utredarens förslag skall ligga i linje med verkets föreskrifter och rekommendationer.

Samråd med Näringslivets regelnämnd

För att säkerställa att småföretagarperspektivet blir en naturlig del i utredningsarbetet skall utredaren ta fram en konsekvensanalys av sina förslag. Detta arbete bör utföras i samråd med Näringslivets regelnämnd.

Överlämnade ärenden

Följande ärenden hos Finansdepartementet överlämnas för att övervägas i utredarens arbete;

1. Stockholms handelskammars framställning den 11 juni 2004 om en översyn av beskattningsförfarandet och de skatteprocessuella reglerna (dnr Fi2004/2829),
2. Föreningen Svenskt Näringslivs framställning den 11 november 2004 om en översyn av taxeringslagen (dnr Fi2005/3052),

3. Skatteverkets förslag den 15 mars 2005 om en översyn av det skatterättsliga regelsystemet (dnr Fi2005/1687),

4. Skatteverkets promemoria den 25 februari 2005, Medborgarinflytande genom skattenämnderna? (dnr Fi2005/1334), och

5. Skatteverkets promemoria den 24 mars 2005, Skattekontots utveckling och dess framtida funktion.

Budgetaspekter m.m.

Utredarens förslag skall sammantagna vara neutrala för den offentliga sektorn eller innebära kostnadsminskningar. Utredaren skall vidare ange vilka administrativa konsekvenser förslagen får för såväl Skatteverket som företag och enskilda medborgare.

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall redovisa frågan om den allmänna deklaras-skyldigheten kan slopas för sådana fysiska personer som beskattas endast efter förtryckta uppgifter i deklaras-blanketten med förtur. Utredaren är, om det visar sig lämpligt, oförhindrad att behandla även andra frågor successivt och redovisa dessa i delbetänkanden. Uppdraget skall slutredovisas före utgången av år 2007.

(Finansdepartementet)