

13 Skatternas historia under 1900-talet

13.1 Inledning

Skattereformen 1991 kallas ofta för århundradets skattereform. Det är emellertid en beteckning som också passar på den skattereform som genomfördes nästan 90 år tidigare sedan, nämligen införandet av den statliga progressiva inkomstskatten 1902.

Mellan dessa båda skattereformer har samhället och därmed skatterna förändrats till oigenkännlighet. Samtidigt som den samlade produktionen har mångdubblats tas en allt större andel av de samlade resurserna i anspråk för offentliga tjänster, socialförsäkringar och omfördelning. Skattekvoten har sålunda stigit från 8 procent vid sekelskiftet 1900 till över 50 procent vid millennieskiftet 2000.

Under samma tid har skatteadministrationen utvecklats från byråkratiskt hantverk till industri, där en stor del av arbetet utförs av datorer. Arbetet präglas i dag både av integration och en långtgående arbetsfördelning mellan olika kompetenser. Organisatoriskt gick utveck-

lingen under lång tid mot ökad splittring på olika myndigheter, men under de senaste trettio åren har den präglats av sammanslagning och integration.

Detta kapitel beskriver några huvuddrag i utvecklingen, särskilt samspelet mellan förändringar i skattesystemet och administrationen.

13.2 Utgångsläget

13.2.1 Skattesystemet

Vid slutet av 1800-talet kom det mesta av statens skatteinkomster från tullar och acciser (punktskatter), men grundskatter på jordbruket och en bevilling som baserades på inkomst och fastighetsinnehav var också viktiga inkomstkällor. Den kommunala beskattningen utgjordes främst av inkomst- och egendomsskatter, vilka stod i proportion till den statliga bevillingen.

13.1 Tabell.

Skatter 1880-1900, tkr.

Tax Revenue 1880-1890, KSEK.

	1880	1890	1900
Grundskatter (Land tax)	6 770	5 237	1 696
Mantalspengar (Poll tax)	644	663	750
Bevilling, fast egendom och inkomst (Special taxes on real property and income)	5 505	4 298	7 599
Bevillingsavg för särskilda förmåner (Other special taxes)	329	512	1 112
Stämpelmedel (Stamp duty)	3 212	3 526	6 606
Tullmedel (Customs duties)	27 622	42 463	57 360
Brännvinstillverkningskatt (Excise duty on liquor)	15 209	15 841	20 414
Sockerskatt (Excise duty on sugar)	71	998	9 947
Summa statliga skatter (Total state taxes)	59 362	73 538	105 484
Kommunala skatter och utskylder (Local income and property taxes)	24 904	30 898	45 412
Kommunala brännvinsförsäljningsmedel (Local sales taxes on liquor)	4 481	5 707	10 310
Totala skatter (Total taxes)	88 747	110 143	161 206
BNP (GDP)	1 233 000	1 401 000	2 162 000
Skatt i % av BNP (Tax as % of GDP)	7,2	7,9	7,5

Källa: SCB, Historisk statistik för Sverige, statistiska översiktstabeller, Stockholm 1960.

Grundskatterna var den äldsta skatteformen och gick tillbaka den tidiga medeltidens naturautskylder i form av ledning (skyldighet att bemanna och utrusta krigsskepp) och gästning (skyldighet att hysa och utspisa kungen och hans hird vid resor i landet). Dessa omvandlades snart till årliga skatter och kompletterades med nya pålagor, vilka under Gustav Vasas tid förtecknades i den s.k. jordeboken. Ännu på 1860-talet erlades grundskatterna delvis i natura (spannmål, smör, kött och järn), men 1869 beslöt riksdagen att ta ut hela skatten i pengar. Mantalspenningen var ursprungligen en krigsskatt som infördes 1625. Den skulle erläggas för varje person över 12 år och fanns kvar ända till 1938.

Bevilling betecknade ursprungligen sådana extra-skatter som togs ut när kronan hade särskilda behov av inkomster, men även de blev med tiden permanenta skatter. Till skillnad från grundskatterna beslutades dock skatteuttaget från riksdag till riksdag och det fanns en stor uppfinningsrikedom när det gällde att finna nya skatteällor. År 1861 delades bevillingen upp i två huvudslag, nämligen skatt på fastighetsinkomster (beräknade till tre procent av taxeringsvärdet för jordbruksfastigheter och fem procent av taxeringsvärdet för övriga fastigheter) samt skatt på övriga inkomster. Skattesatsen bestämdes till en procent.

Vid slutet av 1800-talet var emellertid de indirekta skatterna statens viktigaste inkomstkälla. Tullar och punktskatter på brännvin och socker svarade för ca 3/4 av statens skatteinkomster. Viktigast var införseltullarna. Under intryck av den internationella utvecklingen hade tullarna sänkts från mitten av 1800-talet, men i slutet av århundradet medförde protektionistiska krav åter höjda tullar.

Vid sidan av tullar hade det från och till funnits punktskatter eller acciser på produktionen av olika varor. Vid sekelskiftet fanns det två sådana skatter, en på brännvin och en på socker. Tillverkningskatten på brännvin tillkom år 1855, då det genomfördes en nykterhetsreform med udden riktad mot husbehovsbränningen.

Socknarna hade haft beskattningsrätt sedan 1817 och i samband med kommunreformen 1862 bestämdes att kommunalskatten skulle utgå i förhållande till vad som erlades i bevilling. Kommunalskatten var i sin tur bestämmande för den kommunala rösträtten.

13.2.2 Skatteadministrationen

Alltsedan 1600-talet hade skatteförvaltningen baserats på landets territoriella indelning i län och fögderier. Inom länsstyrelserna, som tillkom 1634, uppstod ett landskansli och ett landskontor med landssekreterare och landskamrerare som chefer. Landskamreraren var i praktiken länets skattechef. Inom varje fögderi fanns en kronofogde och en häradsskrivare som hade ett gemensamt ansvar för att uppbära och redovisa skatteuppbörden till länsstyrelsen. I städerna fullgjorde länge magistraten dessa skyldigheter.

När bevillingen reformerades 1861 avskaffades den sedan 1810 existerande skyldigheten att deklarerera eller lämna uppgifter till ledning för den egna taxeringen.

I stället fick en bevillningsberedning i varje församling i uppdrag att föreslå hur mycket varje skattskyldig skulle betala. Förslaget fastställdes sedan av särskilda taxeringskommittéer.

Tullar har funnits i Sverige sedan medeltiden. Ett statligt Tullverk inrättades 1636 av Axel Oxenstierna. Ansvaret för tullväsendet låg länge omväxlande under kammarkollegiet eller kommerskollegium. Under 1700-talet och i början av 1800-talet var tullarna tidvis utarrenderade till ett privat bolag, Generaltullsocieteten. År 1824 inrättades Generaltullstyrelsen.

Punktskatterna, som länge enbart bestod av brännvinstillverkningskatten, administrerades av en särskild kontrollbyrå inom Finansdepartementet.

För att hålla reda på kronans inkomster och utgifter inrättade Gustav Vasa på 1500-talet den s.k. räknekammaren, som sedan utvecklades till Kammarkollegium med Riksskattemästaren som chef. Karl XI avskaffade emellertid riksskattemästarämbetet och inrättade 1680 Statskontoret som det centrala organet för riksräkenskaperna (riksstaten), en funktion som Statskontoret behöll fram till början av 1900-talet.

13.3 Perioden 1900-1950

13.3.1 Skattesystemet

Skattefrågorna stod högt på den politiska dagordningen när 1800-talet närmade sig sitt slut. Arbetarna ville ha rösträtt och krävde att tullarna skulle avskaffas. Bönderna ville befrias från grundskatterna. Högern ville å sin sida avskaffa indelningsverket och ersätta den med en modern värnpliktsarmé. Den politiska kompromissen blev att grundskatter och indelningsverk avskaffades och en statlig progressiv inkomstskatt infördes 1902 för att finansiera den nya härordningen. Bevillingen behölls dock, eftersom den fortfarande låg till grund för den kommunala beskattningen, men den förlorade i betydelse som inkomstkälla för staten.

I början av 1900-talet var tullar och acciser fortfarande statens viktigaste skatteällor, men inkomstskatten var den mest expansiva skatteällan. Under första världskriget höjdes skattesatsen och värnskatt tillkom för att finansiera upprustningen. Efter kriget avskaffades värnskatten, men det samlade skatteuttaget sjönk ändå inte till den tidigare nivån.

13.2 Tabell.**Skatter till stat, landsting och kommuner vissar perioder mellan 1906-1940, mkr.**

State and local taxes certain periods between 1906-1940, MSEK.

	Årligen Per annum			
	1906/10	1916/20	1926/30	1936/40
Inkomst och förmögenhetsskatt (Income and wealth tax)	28	419	161	443
Stämpelmedelsskatt (Stamp duty)	13	56	55	64
Automobilskattmedel (Motor vehicle tax)			39	108
Tullar och acciser (Customs and excise duties)	114	165	321	580
Övriga (Other)	3	9	6	5
Summa skatter till staten (State taxes)	158	649	582	1 200
Landstingsskatt, kommunalskatt och municipalskatt* (Local income tax etc. to county councils and municipalities)	75	282	373	522
Skatter till vägdistrikten (Road taxes)	10	20	33	32
Övriga skatter till kommuner o.d. (Other local taxes)	11	17	15	19
Summa skatter till kommuner o.d. (Local taxes)	96	319	421	573
Summa skatter (All taxes)	254	968	1 003	1 773
BNP (GDP)	3 089	8 946	8 886	11 856
Skatt i procent av BNP (Tax as % of GDP)	8,2	10,8	11,3	15,0

* Inkl kommunal progressiv skatt.

Källa: Statistiska centralbyrån, Historisk statistik för Sverige, Statistiska översiktstabeller, Stockholm 1960.

På 1920-talet reformerades den kommunala inkomstskatten i flera steg. Med 1928 års kommunalskattelag avskaffades de sista resterna av den gamla bevillingen.

Under andra världskriget infördes på nytt en värnsskatt och inkomstskatterna skärptes. Nya punktskatter tillkom och en allmän varuskatt (omsättningsskatt) infördes. Efter kriget behölls de högre skattesatserna och värnsskatten införlivades med inkomstskatten. Omsätt-

ningsskatten avskaffades däremot, men punktskatterna behölls och kompletterades med nya efter kriget.

13.3.2 Skatteadministrationen**Taxering**

I samband med införandet av den progressiva inkomstskatten 1902 infördes också deklaraionsplikt. Bevillningsberedningarna skulle inte längre föreslå taxeringar utan fatta beslut om taxering utifrån deklaraionerna. Några år senare (1907) avskaffades bevillningsberedningarna och ersattes av taxeringsnämnder. Taxeringsnämndernas arbete skulle vara avslutat senast den 15 maj och därefter överprövade prövningnämnderna, där landskamreraren var ordförande, alla taxeringar.

Taxeringsarbetet var främst inriktat på teknisk granskning, taxering efter normer (t.ex. fri bostad) och skönstaxering. Utredningarna var ofta bristfälliga och taxeringen av rörelseidkare präglades av stor osäkerhet. Först genom 1928 års taxeringsförordning, fick landskamreraren rätt att anlita person utanför länsstyrelsen som sakkunnigt biträde till taxeringsnämnd för granskning av en skattskyldigs bokföring.

1917 års uppbördsreform

Sedan 1600-talet hade debitering och uppbörd av skatt åvilat fögderiernas häradsskrivare och kronofogdar. I städerna fanns det stadskassörer och stadsbokhållare. Efter avslutad taxering upprättades uppbördsböcker och under våren året efter taxeringsåret hölls uppbördsstämmer då skatten skulle betalas.

År 1917 reformerades uppbördsystemet och postverket fick ta hand om uppbörden på landet. Skatten skulle nu betalas under två uppbördsterminer efter slutförd taxering (november och april). I samband med denna reform indelades landet i 119 fögderier och i varje fögderi fanns en häradsskrivare. Vid sidan av fögderi-

13.3 Tabell.**Skatter till stat, landsting och kommuner åren 1940 och 1950, mkr.**

State and local taxes 1940 and 1950, MSEK.

	1940	1950
Inkomst och förmögenhetsskatt (State income and wealth tax)	750	2 610
Stämpelmedelsskatt (Stamp duty)	49	139
Automobilskattmedel (Motor vehicle tax)	30	472
Tullar och acciser (Customs and excise duties)	768	1 816
Övriga (Other)		5
Summa skatter till staten (State taxes)	1 597	5 042
Landstingsskatt, kommunalskatt och municipalskatt (Income tax to county councils and municipalities)	570	1 903
Skatter till vägdistrikten (Road tax)	36	0
Övriga skatter till kommuner o.d. (Other local taxes)	18	26
Summa skatter till kommuner o.d. (Local taxes)	624	1 929
Summa skatter (All taxes)	2 221	6 971
Skatt i procent av BNP* (Tax as % of GDP)	14,8	21,0

* Skatt i procent av BNP beräknat utifrån Rodriguez, E., Den svenska skattehistorien, s 108-109.

Källa: Statistiska centralbyrån, Historisk statistik för Sverige, Statistiska översiktstabeller, Stockholm 1960.

erna fanns 70 magistratsstäder. Samtidigt avskaffades kronofogdeorganisationen och ansvaret för indrivningen överfördes på landsfiskaler (som också var polischefer och åklagare) och stadsfogdar.

1947 års uppbořdsreform

Nästa stora uppbořdsreform genomfördes 1947. Då övertog staten ansvaret för debitering och uppbořd av alla skatter och avgifter. Den stora nyheten var att preliminär skatt infördes. För löntagare skulle arbetsgivaren dra skatt på lön enligt särskild tabell (A-skatt). I övriga fall skulle den lokala skattemyndigheten debitera B- eller C-skatt.

Genom en ny fögderiindelning bestämdes antalet fögderier till 156 vartill kom 32 städer med egen uppbořdsförvaltning. Fögderierna, d.v.s. de lokala skattemyndigheterna, fick ansvar för debitering och jämkning av preliminär skatt och vid länsstyrelsens folkbokföringsdetalj upprättades ett register som bestod av adressplåtar över fysiska och juridiska personer samt fastigheter i länet. Nu infördes också personnummer.

Punktskatter

De första punktskatterna (acciserna) administrerades av en särskild byrå inom finansdepartementet, men 1907 bröts byrån ut från finansdepartementet och bildade ett särskilt ämbetsverk, Kontrollstyrelsen. I samband med att nya punktskatter infördes byggdes Kontrollstyrelsen ut och för att stärka kontrollen inrättades 1950 distriktskontor i Stockholm, Göteborg, Malmö och Sundsvall.

13.4 Perioden 1950-1975

13.4.1 Skattesystemet

Under efterkrigstiden steg skattetrycket successivt för att finansiera den offentliga sektorns allt större åtaganden. I förhållande till de krigförande länderna hade Sverige ett bra utgångsläge och det skulle dröja till 1960-talet innan skattetrycket i Sverige blev märkbart högre än i de flesta andra länder.

13.4 Tabell.

Skattekvoten i Sverige och några andra europeiska länder 1925-1996, procent av BNP.

Tax as percent of GDP in Sweden and some other European countries 1925-1996.

	Sverige	Danmark	Norge	Finland	Storbritannien	Tyskland
	Sweden	Denmark	Norway	Finland	UK	Germany
1925	16,0	19,6	20,9	21,6	22,6	17,8
1933	18,9	20,1	25,1	20,1	25,2	23,0
1950	21,0	19,8	-	27,8	33,1	30,1
1960	28,7	25,3	32,0	27,5	27,3	33,9
1977	53,3	41,9	47,5	41,2	36,6	38,2
1996	55,2	52,0	45,0	48,8	35,9	42,0

Källa: Rodriguez, Den svenska skatthistorien (1925-77) och OECD Revenue statistics (1996).

Även om inkomstskatten steg räckte den inte till för att täcka inkomstbehoven. Den indirekta beskattningen blev allt viktigare. Nya punktskatter tillkom och 1960 återinfördes omsättningsskatten. När omsättningsskatten infördes var skattesatsen fyra procent. Den 1 januari 1969 ersattes omsättningsskatten med en mervärdes-skatt på tio procent. Två år senare höjdes skattesatsen till 15 procent.

Kännetecknande för utvecklingen efter kriget är också utbyggnaden av socialförsäkringssystemet. I takt med att det utvecklades, omvandlades frivilliga avgifter till obligatoriska egenavgifter. I samband med pensionsreformen 1960 organiserades socialförsäkringen så att den skulle finansieras genom (1) egenavgifter från egna företagare, (2) avgifter från arbetsgivare för anställdas försäkring och (3) bidrag från stat och kommun. Under hela 1960- och 1970-talen steg egen- och arbetsgivaravgifterna snabbt och stod för en betydande del av det höjda skattetrycket.

13.5 Tabell.

Skattekvoten och dess fördelning på skatteslag 1900-1997, procent av BNP.

Taxes, distributed by nature of tax, percent of GDP 1900-1997.

	Direkta skatter	Indirekta skatter	Socialförsäkringsavgifter	Summa
	Direct taxes	Indirect Taxes	Social security contributions	Total
1900	2,7	4,9	0,0	7,7
1912	4,8	3,7	0,0	8,5
1924	6,7	4,0	0,3	10,9
1930	5,5	4,3	0,2	10,1
1940	9,4	5,4	0,3	15,1
1950	12,3	7,4	1,3	21,0
1960	14,7	10,0	3,6	28,3
1970	20,2	12,4	7,6	40,2
1980	21,9	13,7	14,4	50,0
1990	23,4	17,2	15,1	55,7
1997	22,7	16,3	15,2	54,2

Källor: Rodriguez, RRV, Statens Finanser, RSV.

13.4.2 Skatteadministrationen

Taxeringsorganisationen

Med stigande skatter blev det viktigt att effektivisera taxeringsarbetet och inte minst skattekontrollen. Redan på 1920-talet diskuterade man att avskaffa taxeringsnämnderna och överföra taxeringsarbetet till heltidsanställda tjänstemän. Det ansågs emellertid för dyrt med hänsyn till den korta taxeringsperioden och tanken föll. Några år senare (1933) föreslogs inrättandet av en central Taxeringsinspektion med bl.a. taxeringsinspektörer för att utreda särskild viktiga och komplicerade taxeringsfall. Även detta förslag avvisades av riksdagen som alltför vidlyftigt. Samordningen kunde klaras, menade man, genom återkommande landskamrerarmöten.

Successivt byggdes ändå landskontorens organisation upp och i början av 1950-talet var de indelade i en kameralsektion, en taxeringssektion och en uppbördssektion. År 1956 skapades den s.k. taxeringsassistentorganisationen. Taxeringsassistenterna placerades hos de lokala skattemyndigheterna och skulle biträda de särskilda taxeringsdistrikten för rörelseidkare. Taxeringsperioden förlängdes något till 30 juni och under övrig tid skulle taxeringsassistenterna utnyttjas för taxeringsrevision. På grund av bristande handledning blev det emellertid inte så mycket reviderat och på 1960-talet överfördes taxeringsassistenterna till länsstyrelserna och koncentrerades till en eller ett fåtal orter inom respektive län.

Central skatteförvaltning på 1960-talet.

Under 1960-talet var den centrala skatteförvaltningen uppdelad på ett förhållandevis stort antal myndigheter. Uppgiften att sammanställa statens inkomster och utgifter i riksredovisningen hade 1920 överförts från statskontoret till Riksräkenskapsverket, vilket år 1961 genom sammanslagning med Statens sakrevision ombildats till Riksrevisionsverket.

De äldsta centralmyndigheterna fanns inom indirekt skatt. Där svarade sedan 1824 Generaltullstyrelsen för tullväsendet och från 1907 administrerades punktskatterna av Kontrollstyrelsen.

Inom den direkta skattens område var de centrala myndigheterna av senare datum. År 1951 hade Riksskattenämnden inrättats för att samordna inkomsttaxering och taxeringskontroll. När omsättningsskatten, som var en indirekt skatt, infördes 1960 bildades en varuskattebyrå inom Riksskattenämnden, vilken ombildades till en mervärdesskattebyrå 1969.

Inom direkt skatt fanns dessutom en Mellankommunal prövningsnämnd, som hade inrättats i samband med kommunalskattelagens tillkomst 1928 för att pröva frågor som berörde flera län. När kupongskatt på vissa aktieutdelningar infördes 1943 inrättades ett Kupongskattekontor. År 1958 infördes sjömansskatt och då tillkom ett Sjömansskattekontor.

På uppbördsområdet hade den centrala uppbördsnämnden inrättats i samband med 1947 års uppbördsreform, med uppgift att bl.a. framställa preliminärskattetabeller och anvisningar för uppbördsarbetet i allmänhet.

Vid slutet av 1950-talet började man utreda införande av automatisk databehandling inom folkbokförings- och uppbördsorganisationen och 1963 beslutade riksdagen att så skulle ske. Detta var en av anledningarna till att Centrala uppbördsnämnden 1964 slogs samman med generalpoststyrelsens skattekontor och folkbokföringsbyrån inom statistiska centralbyrån och bildade Centrala folkbokförings- och uppbördsnämnden (CFU), som 1969 även blev central valmyndighet.

Det nybildade CFU fick ansvaret för att införa ADB inom folkbokförings- och uppbördsväsendet. Denna ADB-reform inleddes 1966 och var i stort sett genomförd vid årsskiftet 1967/68. År 1968 ersattes det tidigare folkbokföringsregistret med ett ADB-system.

Efter 1947 års reform hade 32 städer egen uppbördsförvaltning, men 1967 förstatligades dessa kommunala

uppbördsverk. En enhetlig fögderiindelning infördes och antalet fögderier reducerades till 122. De lokala skattemyndigheterna, som dittills delats in i häradsskrivare på landet och kronokamrerare i städerna, blev nu bara lokala skattemyndigheter.

Vid införandet av socialförsäkringslagen 1960 bestämdes att Riksförsäkringsverket skulle vara pensionsmyndighet och också svara för uppbörd av socialförsäkringsavgifterna. Däremot skulle den lokala skattemyndigheten bestämma den pensionsgrundande inkomsten (PGI).

Riksskatteverket bildas

Förslag om att bilda ett centralt ämbetsverk på den direkta skattens område hade, som framgår ovan, väckts ett flertal gånger, men varje gång avvisats. År 1967 återkom landskontorsutredningen till frågan. Med motivet att underdeklaration nu hade fått en sådan omfattning att snara motåtgärder var nödvändiga, föreslog utredningen att skatteförvaltningen skulle skiljas från länsstyrelsen och bilda regionala skatteverk under vilka de lokala skattemyndigheterna (fögderierna) skulle lyda. För ledningen av skatte- uppbörds och folkbokföringsförvaltningen föreslogs inrättande av ett gemensamt ämbetsverk, Riksskattestyrelsen.

När det gällde inrättandet av regionala skatteverk gick meningarna starkt isär och något förslag lämnades aldrig till riksdagen. Däremot beslutade riksdagen att inrätta Riksskatteverket (RSV) den 1 januari 1971. Inom det nya verkets ram sammanfördes Riksskattenämnden, CFU, Kontrollstyrelsen samt Mellankommunal prövningsnämnden, Kupongskattekontoret och Sjömansskattekontoret.

Exekutionsväsendet

Den gamla kronofogdeorganisationen hade upphört vid uppbördsreformen 1917, varefter landsfiskaler och stadsfogdar hade svarat för indrivning.

År 1965 förstatligades polisväsendet och exekutionsväsendet organiserades om. Landet delades in i 81 kronofogdemyndigheter och administrationen delades upp på en centralmyndighet, länsstyrelserna och kronofogdemyndigheterna.

I samband med omorganisationen tillskapades Exekutionsväsendets organisationsnämnd (EON), som tills vidare skulle fullgöra centralmyndighetens arbetsuppgifter. Den 1 juli 1973 övertog RSV samtliga EON:s arbetsuppgifter.

13.5 Perioden efter 1975

13.5.1 Skattesystemet

Skattesystemets utveckling under det senaste kvartsseket behandlas utförligare i kapitel 1, avsnitt 1.6. Här ska därför bara de viktigaste dragen i utvecklingen nämnas. Skatteuttaget fortsatte att stiga snabbt under 1970-talet. År 1970 uppgick skattekvoten till ca 40 procent, år 1977 hade den stigit till 53 procent varefter den föll något till 50 procent år 1980. Från omkring 1980 upphörde den trendmässiga ökningen av de offentliga utgifterna, men beroende på konjunkturutveckling m.m. har skattekvoten därefter varierat mellan 50 och 55 procent.

Den snabba ökningen av skattekvoten under 1970-talet berodde främst på ökade sociala avgifter, som till en del kan förklaras med övergången från en netto- till en bruttoprincip i sjukförsäkringen. I och med att ersättningarna sålunda gjordes skattepliktiga måste de höjas för att netto uppgå till samma belopp som tidigare. Samtidigt förbättrades förmånerna, kommunal-skatterna höjdes, liksom mervärdesskatten.

Höga skattesatser i kombination med smala skattebaser, som bl.a. innebar en oenhetlig beskattning av olika inkomster, medförde olika former av skatteplanering. Detta skapade ett behov av att reformera beskattningen.

Ett första steg togs genom 1981 års skatteuppgörelse, som innebar att värdet av den obegränsade rätten till ränteavdrag successivt begränsades. Det stora steget togs emellertid genom 1990-91 års skattereform, som innebar sänkta skattesatser som finansierades genom bredare skattebaser och höjda indirekta skatter. Några år senare reformerades företagsbeskattningen i syfte att göra den mer neutral med avseende på olika företagsformer.

13.5.2 Skatteadministrationen

Rationaliseringar och förenklingar

Från 1969 var ADB-systemet för länsstyrelsernas fastighets- person- och skatteredovisning i full drift. Från början hade 12 IBM-maskiner och 8 DATASAAB D21-maskiner placerats ut på länsstyrelserna, men det visade sig snart dyrt med dubbla maskinsystem och redan 1970 ersattes IBM-maskinerna av nya maskiner från DATA-SAAB.

Under RSV:s ledning fortsatte rationaliseringen av andra delar av beskattningsverksamheten. Redan på 1950-talet hade man föreslagit en överföring av det egentliga taxeringsarbetet till heltidsanställda tjänstemän och en förlängd taxeringsperiod. När RSV och Statskontoret 1973 fick i uppdrag att utreda taxeringsorganisationen i första instans togs denna tanke upp igen och 1975 fattade riksdagen principbeslut om den s.k. RS-reformen (RS = Rationalisering av Skatteadministrationen), som bl.a. innebar att alla deklARATIONER skulle granskas av tjänstemän och taxeringsperioden förlängas till 30 november. Från mitten av 1970-talet genomfördes därför en omfattande nyrekrytering av tjänstemän.

RS-reformen innebar också en väsentlig utbyggnad av ADB-stödet. Våren 1977 inleddes installationen av

centraldatorn i Solna och följande år började man installera bildskärmsterminaler och annan utrustning anslutna till det centrala skatteregistret. Åren 1979-80 utplaceras 21 länsdatorer på lika många länsstyrelser. Inledningsvis fanns det ca 680 terminaler anslutna centraldatorn och omkring 590 registreringsutrustningar kopplade till 26 mindre datorer. Under 1980-talet skedde en successiv utbyggnad och i början av 1990-talet hade praktiskt taget varje tjänsteman en nätverksansluten dator på sitt skrivbord.

Frågan om exekutionsväsendets datorisering började utredas under senare delen av 1960-talet och en försöksverksamhet med ett riksdatasystemet inom exekutionsväsendet (REX) inleddes i början av 1975 vid kronofogdemyndigheter i Södermanlands län. I början av 1980-talet då försöksdriften motsvarade mer än 50 procent av den exekutiva verksamheten beslutades att REX skulle genomföras vid samtliga kronofogdemyndigheter.

En annan rationaliseringsåtgärd var att skatteförvaltningen 1985 övertog uppbörd av arbetsgivaravgifter från Riksförsäkringsverket och denna uppbörd samordnades med preliminärskatteuppbörden (samordnad uppbörd). Vid 1987 års taxering infördes en förenklad självdeklaration där man inte längre behövde fylla i uppgifter om lön och pension som man fått kontrolluppgift på.

1991 års skattereform medförde möjligen en viss ytterligare förenkling för vanliga löntagare, men för företagen, särskilt mindre företag, blev nettoeffekten av denna reform och reformeringen av företagsbeskattningen några år senare en väsentligt mer komplicerad beskattning.

Sedan införandet av den första förenklade självdeklarationen vid 1987 års taxering hade kontrolluppgiftsskyldigheten steg för steg utvidgats. Vid mitten av 1990-talet (1995 års taxering) var tiden mogen att införa en ny förenklad självdeklaration (där kontrolluppgiftsinformationen var förtryckt) som kunde användas av flertalet deklarerar.

På uppbördsområdet infördes 1998 ett skattekonto som omfattar de skatter som fastställs vid inkomst-taxeringen samt arbetsgivaravgifter och mervärdesskatt. Skatterna debiteras var för sig, men inbetalningarna avräknas mot den totala debiteringen. Det går inte längre att skilja på inbetald moms eller inkomstskatt. Företagen var med i systemet från starten 1998 medan löntagare och pensionärer fick sina skattekonton först 1999.

”RSV-koncernen”

Sedan RSV bildats och EON införlivats i verket inträffade under lång tid inga större organisationsförändringar, bortsett från de förändringar av länsstyrelsernas och de lokala skattemyndigheternas inre organisation som föranleddes av RS-reformen.

Vid mitten av 1980-talet aktualiserades emellertid på nytt tankarna om en sammanhållen skatteförvaltning fristående från länsstyrelserna, som landskontorsutredningen varit inne på 1967. Denna gång gick det bättre och den 1 januari 1987 inrättades 24 länskattemyndigheter bestående av länsstyrelsernas tidigare skatteavdelningar. De lokala skattemyndigheterna blev underställda

13.6 Tabell.**Antal anställda inom skatteförvaltningen och exekutionsväsendet.**

Number of employees in the Tax Administration and Enforcement Service.

	1967/68	1983	1992	2000
Gamla centralmyndigheter/RSV (Central Government Agencies/NTB*)	475	1 006	868	1 072
Regional/lokal skatteförvaltning (Regional and local tax authorities)	8 251	10 649	11 863	8 976
Kronofogdemyndigheterna (Regional and local enforcement authorities)	2 639	2 853	2 880	2 596
Summa (Total)	11 365	14 508	15 611	12 644

*] The National Tax Board (NTB) was formed in 1971 by the amalgamation of several central revenue agencies.

Källor: 1967/68 : Antal tjänster enl statsverkspropositionen, 1983 och senare, RSV:s årsredovisningar.

länskattemyndigheterna. Den 1 juli 1988 reducerades antalet kronofogdemyndigheter till 24 länsmyndigheter. Tillsammans med chefsmyndigheten RSV bildade länskattemyndigheterna, de lokala skattemyndigheterna och kronofogdemyndigheterna myndighetskoncern med omkring 15 000 anställda.

Nästa större organisatoriska förändring inträffade genom den s.k. SOL-90-reformen¹ den 1 januari 1991 då länskattemyndigheterna och de lokala skattemyndigheterna slogs samman till skattemyndigheter. En grundtanke var att den operativa verksamheten skulle organiseras så att varje skattebetalare endast hade en kontaktpunkt med skatteförvaltningen, normalt det lokala skattekontoret. Det innebar bl.a. att verksamheten vid de tidigare mervärdeskatteenheterna, uppbörsenheterna, revisionsenheterna, taxerings- och besvärseenheterna flyttades över till de lokala skattekontoren, eller länskattekontoret när det gäller större företag.

Denna omorganisation sammanföll i tiden med en taxeringsform som innebar att taxeringsnämnderna avskaffades från och med 1991 års taxering. I stället blev det skattemyndigheten som beslutade om taxering i första instans. Samtidigt fick skattemyndigheten möjlighet att ompröva sina beslut. Genom obligatorisk omprövning minskade antalet överklagade taxeringar vid länsrätterna betydligt.

Vidare övertog skattemyndigheterna folkbokföringen från kyrkan den 1 juli 1991.

Regionalisering

Vid mitten av 1990-talet bestod "RSV-koncernen" av sammanlagt 51 myndigheter. Länsmyndigheterna varierade starkt i storlek från över 2 000 anställda (SKM Stockholm) till ca 20 (KFM Gotland). Detta hindrade en effektiv styrning och i fråga om vissa uppgifter hade länsmyndigheterna inte tillräcklig bärkraft för en effektiv verksamhet.

Ett första steg togs när kronofogdemyndigheterna den 1 juli 1994 indelades i åtta samverksansområden, med en av de ingående kronofogdemyndigheterna utsedd till samordningsmyndighet för respektive område. Nästa steg togs den 1 januari 1997 när kronofogdemyndigheterna slogs samman till tio regionala myndigheter. Då hade riksdagen också, på förslag från RSV, beslutat att även skattemyndigheterna skulle slås samman till regionala skattemyndigheter, som territoriellt sammanfaller med kronofogdemyndigheterna. Från den 1 januari 1999 består "RSV-koncernen" således av RSV, tio regionala skattemyndigheter och tio regionala kronofogdemyndigheter.

1) SOL 90 utläses SkatteOrganisationen i Länen på 90-talet.

Källor och lästips

Skattesystemet

RSV har utgivit flera mindre publikationer om skatternas och förvaltningens historia.

En kort översikt (6 sidor) är Svenska skatternas historia (RSV 107) författad av Stellan Dahlgren. Lite mer omfattande (25 sidor) är *De svenska skatternas historia* av Susanne Löwnertz (RSV 117). Båda behandlar i huvudsak skattesystemet och tiden före 1900.

Ett ekonomisk-historiskt perspektiv på skatternas utveckling under 1900-talet (1900-1977) ges i Enrique Rodriguez *Den svenska skattehistorien* (Liber Läromedel 1981).

Skatteförvaltningen och exekutionsväsendet

Fram till 1970-talet

Ingen av ovanstående skrifter har mycket att säga om skatteadministrationen. En sådan beskrivning, med tonvikt på utvecklingen under 1900-talet finns i *Skatter och skattekontroll, förutsättningar för en effektiv kontrollverksamhet* (RSV Rapport 1983:1), där kapitel 1 ägnas åt skatter, skatteadministration och skattekontroll i ett historiskt perspektiv. Här berörs även exekutionsväsendet som även behandlas i Sten Sjöholms *Några glimtar ur exekutionsväsendets historia* (RSV 909).

Fögderiförvaltningen i äldre tid behandlas i Bo Westerhults *Krogofogde, Härads skrivare, Länsman. Den Svenska fögderiförvaltningen 1810-1917* (Glerups). Även Arvid Wannerdts *Den svenska folkbokföringens historia under tre sekler* (RSV 710) är förvaltningsinriktad.

Efter 1970

Alltsedan RSV:s tillkomst 1971 har verket givit ut årsböcker eller häften som har haft karaktär av beskrivande förvaltningsberättelser:

- *Riksskatteverkets årsbok* (utgiven 1971-77)
- *Riksskatteverkets årsberättelse* (RSV 100, utgiven budgetåren 1977/78-1982/83)
- *Riksskatteverkets verksamhetsberättelse* (RSV 100, utgiven sedan 1983/84)

Sedan 1993/94 avger RSV dessutom en *Årsredovisning för skatteförvaltningen och exekutionsväsendet*.

Från 1979 har RSV vidare givit ut förvaltningstidningen *RSV Info*, som är en utomordentlig källa till information om skatteadministrationens utveckling de senaste 20 åren.

Statistik över exekutionsväsendets verksamhet finns i den årliga publikationen *Kronofogdemyndigheternas verksamhet* (RSV 914, utgiven sedan mitten av 1980-talet).

DUBBELBESKATTNINGSAVTAL

*Det första svenska avtalet för undvikande av dubbelbeskattning
ingicks 1928 med Tyska riket.*

*Avtalet tillämpades av Sverige gentemot Tyska Demokratiska
Republiken (DDR) ända fram till 1984 trots att DDR
inte avsåg sig bundet av avtal ingångna av Tyska riket.*

*Källa: Dahlman, Fredborg, Beskattning vid utlandsvistelse, 3:e uppl 1986,
K. G. A. Sandström, Svenska Dubbelbeskattningsavtal, 1949).*