

Utredning:

Overføring av skatteoppkreverfunksjonen til Skatteetaten

Skattedirektoratet 24. november 2014

Sammendrag

Ansvar for kontroll og innkreving av skatt og avgift er i dag delt mellom skatteoppkreverne og Skatteetaten.

Skatteetaten fastsetter skatter og avgifter, kontrollerer personer og virksomheter for å avgjøre om de betaler riktig skatt og avgift og krever inn merverdiavgift. Skatteetaten er statlig og organisert etter fagområde. Innkreving av merverdiavgift gjøres i fem regionale enheter, kontroll utføres av ulike spesialiserte grupper ca. 30 steder i landet. Regnskapsføring av merverdiavgift skjer ved en landsdekkende regnskapsenhet i Grimstad.

Skatteoppkreverne krever inn skatt og arbeidsgiveravgift og kontrollerer om arbeidsgiverne rapporterer lønn riktig til Skatteetaten. Hvert skatteoppkreverkontor fører skatteregnskap for sin kommune. Skatteoppkreverne er kommunale, og løser i utgangspunktet oppgaven i hver kommune. Mange kommuner samarbeider om oppgavene, vi har derfor 288 kontor som krever inn skatt og ca. 200 kontor som kontrollerer arbeidsgiverne.

Skattedirektoratet fikk den 23. juni 2014 i oppdrag fra Finansdepartementet å utrede hvordan skatteoppkreverfunksjonen kan overføres fra kommunene til Skatteetaten. De enkelte oppgavene under skatteoppkreverfunksjonen skal vurderes hver for seg. Dette oppdraget er et ledd i arbeidet med å oppnå en bedre og mer effektiv skatte- og avgiftsforvaltning. Regjeringen tar sikte på å overføre skatteoppkreverfunksjonen fra kommunene til Skatteetaten med virkning fra 1. januar 2016. Frist for utredningen var opprinnelig 15. november 2014, men ble senere utsatt til 24. november 2014.

Skattedirektoratet legger med dette frem sitt forslag.

Vurderingskriteriene for utredningen er føringene i oppdragsbrevet og *Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteproduksjon (av 16.11.2011)*. Vi har spesielt lagt vekt på en helhetlig skatte- og avgiftsforvaltning, redusert ressursbruk gjennom effektiv oppgaveløsning, videreføring av kompetanse i gode fagmiljøer og god regional fordeling av arbeidsplasser.

Vi har i utredningen vurdert ressursbehov, organisering og lokalisering for hver av oppgavene:

- skatteregnskap
- arbeidsgiverkontroll
- innkreving
- veiledning og informasjon

Overordnede avveininger

Det er ulike tilnærminger som kan gjøres når en skal velge fremtidig organisasjonsløsning. Vi har vurdert distriktsprofil opp mot mest mulig rasjonell drift. En samling av oppgavene vil gi stordriftsfordeler, men må balanseres med ønsket om en god regional fordeling av arbeidsplasser.

Vi har erfaringer med at fagmiljøer bør ha et visst antall ansatte for å kunne arbeide effektivt med bedre kvalitet, utvikle kompetanse og redusere sårbarhet. Gode og robuste fagmiljøer er også viktig for å kunne rekruttere og beholde kvalifiserte ansatte. Det er samtidig viktig at Skatteetaten også kan bygge videre på mye av den gode kompetansen som finnes ved dagens skatteoppkreverkontor.

Vi har også lagt vekt på hvor flertallet av skattyterne og arbeidsgiverne er lokalisert. Vi mener det er viktig å være til stede der de største gruppene av skattytere og arbeidsgivere er. Det har også vært viktig å plassere oppgavene på en god måte i forhold til Skatteetatens eksisterende virksomhet.

Dette er utfordrende avveininger som det er vanskelig å gi en fasit for. Vi mener likevel at løsningen vi har skissert er en god løsning som står seg over tid.

Tabellen gir en samlet oversikt over forslaget til bemanning og lokalisering av de enkelte oppgavene etter overføring til Skatteetaten:

Region	Fylke	Lokasjon	SKO-funksjon i Skatteetaten				Årsverk til SKO-funksjonen i SKE*
			Skatte-regnskap	Arbeidsgiver-kontroll	Innkrevning	Veiledning, SOL og arkiv	
	Østfold	Sarpsborg		19	16	7	42
	Akershus	Lillestrøm	45	25			70
		Ski		15	34	2	51
	Oslo	Oslo		66	97	2	181
	Hedmark	Hamar		13	11	1	25
	Oppland	Lillehammer			11	1	12
		Gjøvik		13			13
Skatt Øst			45	151	169	13	394
	Buskerud	Drammen		21	16	1	38
	Vestfold	Tønsberg		18	13	4	35
	Telemark	Skien		12	40	1	53
	Aust-Agder	Grimstad		21			21
	Vest-Agder	Kristiansand			15	6	21
Skatt Sør			0	72	84	12	168
	Rogaland	Stavanger		24	26	5	55
		Haugesund		10			10
	Hordaland	Bergen		36	57	2	95
	Sogn og Fjordane	Leikanger		9		5	14
		Førde			6		6
Skatt Vest			0	79	89	12	180
	Møre og Romsdal	Ålesund		20	8	1	29
		Kristiansund			6	3	9
	Sør Trøndelag	Trondheim		21	41	1	63
	Nord Trøndelag	Steinkjer		10	8	5	23
Skatt Midt			0	51	63	10	124
	Nordland	Bodø		16	16	6	38
		Vestvågøy		7			7
	Tromsø	Tromsø		10	26	2	38
		Harstad		5			5
	Finnmark	Alta		9	6		15
		Vadsø	15				15
Skatt Nord			15	47	48	8	118
Landet			60	400	453	55	985*

* I tallet for Oslo ligger også 16,5 nye årsverk til nødvendig styrking av administrative oppgaver i Skattedirektoratet.

Som tabellen ovenfor viser foreslår Skattedirektoratet at oppgavene løses i Skatteetaten med 985 årsverk. Dette innebærer at bemanningen til skatteoppkreverfunksjonen reduseres med 498 årsverk på landsbasis. Tabellen nedenfor viser hvordan denne reduksjonen i ressurser til skatteoppkreverfunksjonen er fordelt mellom de ulike fylker og regioner. Den viser også hvor mye endringen utgjør i årsverk og prosent. Det er grunn til å legge merke til at den prosentvise endringen for hver av regionene er tilnærmet identisk med den prosentvise endringen landet totalt.

Fylker	2013 *	2016 **	Endring	Endring i %
Finnmark	33,8	30,0	-3,8	-11 %
Troms	66,9	43,0	-23,9	-36 %
Nordland	79,9	45,0	-34,9	-44 %
Nord	180,6	118,0	-62,6	-35 %
Nord-Trøndelag	24,3	23,0	-1,3	-5 %
Sør-Trøndelag	98,6	63,0	-35,6	-36 %
Møre- og Romsdal	62,3	38,0	-24,3	-39 %
Midt	185,2	124,0	-61,2	-33 %
Sogn og Fjordane	35,2	23,0	-12,2	-35 %
Hordaland	143,2	95,0	-48,2	-34 %
Rogaland	104,0	62,0	-42,0	-40 %
Vest	282,4	180,0	-102,4	-36 %
Vest-Agder	33,5	21,0	-12,5	-37 %
Aust-Agder	23,1	21,0	-2,1	-9 %
Telemark	64,4	53,0	-11,4	-18 %
Vestfold	57,6	35,0	-22,6	-39 %
Buskerud	70,6	38,0	-32,6	-46 %
Sør	249,2	168,0	-81,2	-33 %
Oppland	53,4	25,0	-28,4	-53 %
Hedmark	50,3	25,0	-25,3	-50 %
Oslo	278,7	181,5	-97,2	-35 %
Akershus	129,4	121,0	-8,4	-6 %
Østfold	73,5	42,0	-31,5	-43 %
Øst	585,3	394,5	-190,8	-33 %
Landet	1482,7	984,5	-498,2	-34 %
*Inkl. Skatteetatens ressurser til SKO-styring/-kontroll 71,1 årsverk, fordelt på Troms, Sør-Trøndelag, Hordaland, Telemark og Oslo.				
** Inkl. den reanvendte gevinsten på 29 årsverk til arbeidsgiverkontroll, og som dermed reduserer den opprinnelige gevinsten på 526 årsverk tilsvarende.				

Forslaget til ny organisering av skatteoppkreverfunksjonen har flere fordeler sammenlignet med dagens organisering:

Regional fordeling av oppgavene – grunnlag for å beholde kompetanse

Vi har valgt en modell for regional fordeling av oppgavene som gir ansatte i mange kommuner mulighet til å følge oppgavene over til Skatteetaten. For å oppnå dette har det vært viktig å kunne bygge gode fagmiljø også utenfor de aller største byene.

Gode fagmiljøer

Dagens skatteoppkreverkontor har store variasjoner i størrelse og 60 prosent av kontorene benytter to eller færre årsverk på oppgavene totalt. I vårt forslag til organisering samler vi de ulike skatteoppkreveroppgavene i egne, større fagmiljøer. Større fagmiljøer tilrettelegger for redusert sårbarhet, kunnskapsdeling og kompetanseutvikling, økt likebehandling og mer attraktive arbeidsplasser, blant annet på grunn av muligheter for spesialisering og utvikling. Samlet sett mener vi dette vil innebære en økt rettssikkerhet for skattytere, næringsdrivende og arbeidsgivere.

Felles fagsystemer

Siden 2009 har samtlige skatteoppkreverkontor benyttet skatteregnskaps- og innkrevingssystemet Sofie. Skattedirektoratet har som systemeier hele tiden hatt hovedansvaret for drift, opplæring, forvaltning og videreutvikling av Sofie. Fordi mye av skatteregnskapsføringen er automatisert, og innbetalingen av skatte- og avgiftskravene under skatteoppkreverfunksjonen i stor grad betales frivillig, håndterer Skattedirektoratet allerede de store prosessene og pengestrømmene. Når det gjelder det nye

kontrollstøttesystem KOSS, som skal benyttes ved arbeidsgiverkontrollen, er Skattedirektoratet også systemeier med ansvar for drift, forvaltning og videreutvikling. Spesialkompetansen som finnes på disse systemene i dag ligger allerede i Skattedirektoratet.

Innretningen av fagsystemene gir oss gode forutsetninger for å overføre skatteoppkreverfunksjonen til Skatteetaten. Det er videre slik at for forvaltning, drift og videreutvikling av systemene er det en stor fordel at antallet lokasjoner med systemtilgang reduseres, at Skatteetaten håndterer hele infrastrukturen og at alle brukerne er underordnet Skatteetatens administrative og faglige styring.

Det har fra flere holdt vært vist til de store utfordringene Danmark har hatt med overføring av skatteinnkrevningen fra kommunene til staten. I denne sammenhengen er det verdt å merke seg at disse utfordringene i stor grad skyldes manglende systemstøtte. Danmark har ennå ikke fått et landsdekkende skatteregnskaps- og innkrevningssystem.

Effektivisering av skatteregnskapsføringen

Vi foreslår å opprette en enhet med landsdekkende ansvar for føring av skatteregnskap. Forslaget innebærer en betydelig effektivisering av skatteregnskapsføringen, med en reduksjon fra 251 til 60 årsverk. Samtidig får vi store kompetente fagmiljø, med mindre sårbarhet og bedre forutsetninger for å levere de samme tjenester til alle kommuner.

Vi får en konto for innbetaling av skatt, noe som både er en forenkling for næringslivet og en effektivisering av regnskapsføringen. Kommunene får en spesialisert enhet med høy kompetanse som vil gi de samme rapporter og inntektsoversikter som i dag, og som i tillegg vil kunne tilby alle kommuner analyser til sin økonomiforvaltning.

Samordnet og mer effektiv innkreving

Skattedirektoratet foreslår at oppgaven med innkreving av skatt og avgift overfor næringsdrivende samles i regionale enheter. Det innebærer at næringsdrivende som skylder både skatt, arbeidsgiveravgift og merverdiavgift får én kreditor å forholde seg til. Innkrevingsarbeidet blir også samlet sett mer effektivt og enhetlig, ved at vi f. eks kan få utlegg eller begjære konkurs for flere krav samtidig.

Videre foreslår vi at innkreving av personskatt organiseres i fylkesvise enheter. Med en slik organisering får vi gode fagmiljø, samtidig som vi i stor grad er lokalisert i reiseavstand til tingrettene, slik at vi kan bruke rettslige virkemidler i innkrevningen. De tre nordligste fylkene har fått et tillegg på 20 prosent i ressurser på grunn av særlig lange reiseavstander.

Vi foreslår å redusere skatteoppkrevernes bemanning til oppgaven fra 639 til 453 årsverk, og mener at Skatteetaten vil kunne samordne innkrevningen av skatt og arbeidsgiveravgift med innkrevningen av merverdiavgift på en måte som samlet vil gi bedre resultater.

Styrking av arbeidsgiverkontrollen

Skattedirektoratet foreslår at arbeidsgiverkontrollen samles i egne større enheter og organiseres og lokaliseres sammen med Skatteetatens kontrollmiljøer. Denne organiseringen gir gode fagmiljøer plassert i områder som har størst konsentrasjon av arbeidsgivere. En felles organisering av Skatteetatens kontroller og arbeidsgiverkontrollene vil styrke Skatteetatens kontrollinnsats, samtidig som næringslivet bare får en kontrollaktør å forholde seg til.

Arbeidsgiverkontrollene er viktige for å sikre at arbeidsgiverne innrapporterer lønnsopplysninger til Skatteetaten er riktig. Disse opplysningene er grunnlaget for riktig ligning. Vi foreslår å styrke området ved å samle det i større kompetansemiljøer og øke bemanningen fra 371 til 400 årsverk. De tre nordligste fylkene har fått et tillegg på 25 prosent i ressurser på grunn av særlig lange reiseavstander.

Administrasjon, veiledning, arkiv, telefonmottak

Skattedirektoratet foreslår at Skatteopplysningen (Skatteetatens telefontjeneste) og Skatteetatens publikumsmottak får ansvaret for veiledning om hele skatte- og avgiftsområdet. Brukerne får med det ett kontaktpunkt for alle spørsmål knyttet til skatt, arbeidsgiveravgift og merverdiavgift, og det tilrettelegger i større grad enn tidligere for lik informasjon. Vi foreslår også at Skatteetatens dokumentsentre skal håndtere all post, noe som gir brukerne en adresse for henvendelser om skatt og avgift.

For å ivareta oppgavene foreslår vi å bemanne dokumentsentrene med 15 årsverk og Skatteopplysningen og publikumsveiledning med 20 årsverk hver. Dette innebærer en redusert bemanning fra de 150 årsverkene kommunene har rapportert til administrative oppgaver til 55 årsverk. Samtidig får Skatteetaten et behov for 17 årsverk til drift og forvaltning av administrative system og infrastruktur.

Skatteetatens styring og kontroll av skatteoppkreverne

Skatteetaten har det faglige ansvaret for skatteoppkrevernes virksomhet og bruker 71 årsverk på styring og kontroll av skatteoppkreverfunksjonen. Disse arbeidsoppgavene bortfaller når skatteoppkreverfunksjonen overføres til Skatteetaten.

Samlet innsparing

Skatteoppkreverne bruker i dag 1411 årsverk på skatteoppkreverfunksjonen og Skatteetaten bruker 71. Vi har vurdert at Skatteetaten etter overføring av oppgaven skal bruke totalt 956 årsverk på oppgavene. Forslaget innebærer en samlet innsparing på 526 årsverk. Samtidig foreslås en styrkingen av arbeidsgiverkontrollen med 29 årsverk, noe som reduserer ressursbesparelsen til netto 497 årsverk. Samlet ressursbehov til gjennomføring av skatteoppkreveroppgavene i Skatteetaten er 985 årsverk. Dette innebærer en årlig innsparing i lønnsutgifter på ca. 300 millioner.

Forslaget innebærer også en årlig innsparing på ca. 70 millioner kroner i kontorplass- og systemkostnader. Samlet innsparing er dermed ca. 370 millioner kroner per år.

Skattedirektoratet har vurdert risikoen på området og anser at Skatteetaten etter overføringen vil kunne ivareta oppgavene med samme kvalitet og resultat som skatteoppkreverne, selv om ny organisering krever betydelig færre årsverk til oppgaven.

Tabellen viser samlet innsparing i årsverk per oppgave:

	Skatte- regnskap	Arbeidsgiver- kontroll	Innkrevning	Administrasjon, veiledning, arkiv og telefonmottak	SKO-styring/ kontroll	Årsverk til drift og forvaltning av administrasjon	Årsverk
2013							
Kommune-årsverk til SKO 2013	251	371	639	150			
Skatteetats-årsverk til SKO 2013					71		
Sum årsverk til SKO- funksjonene i 2013	251	371	639	150	71		1 482
2016							
Årsverk fra SKO	60	371	453	55			
Årsverk i Skatteetaten						17	
Videreførte årsverk til SKO- funksjonene i Skatteetaten 2016	60	371	453	55		17	956
Reduksjon i årsverk SKO							472
Reduksjon i årsverk Skatteetaten							54
Reduksjon i årsverk totalt							-526
Styrking av arbeidsgiverkontrollen		29					29
Årsverk i Skatteetaten totalt	60	400	453	55	0	17	985

Innholdsfortegnelse

1	Bakgrunn og gjennomføring	9
1.1	Bakgrunn	9
1.2	Gjennomføring av utredningen.....	9
2	Dagens skattebetalingsordning.....	11
2.1	Organisering	11
2.2	Resultater og statistikk	11
2.3	Føring av skatteregnskapet.....	12
2.4	Arbeidsgiverkontrollen.....	15
2.5	Innkrevning av krav under fellesinnkrevningen.....	16
2.6	Veiledning og informasjonsvirksomhet	18
2.7	Skatteetatens faglige styring og kontroll av skatteoppkreverne	20
3	Forslag til organisering av skatteregnskapsfunksjonen i Skatteetaten	22
3.1	Ressursvurdering av skatteregnskapsområdet	22
3.2	Forslag til organisering og lokalisering	25
3.3	Konsekvenser av ny organisering.....	26
3.4	Gevinster på skatteregnskapsområdet	27
4	Forslag til organisering av arbeidsgiverkontrollen i Skatteetaten	28
4.1	Ressursvurdering av arbeidsgiverkontrollområdet.....	28
4.2	Lokalisering og organisering av arbeidsgiverkontrollen	29
4.3	Konsekvenser av ny organisering.....	31
4.4	Gevinster på arbeidsgiverkontrollområdet	33
5	Forslag til organisering av skatteinnkrevningen i Skatteetaten	34
5.1	Ressursvurdering av innkrevingsområdet	34
5.2	Forslag til organisering og lokalisering	38
5.3	Konsekvenser av ny organisering.....	39
5.4	Gevinster på innkrevingsområdet.....	41
6	Forslag til organisering av veiledning	42
6.1	Ressursvurdering på veiledningsområdet.....	42
6.2	Forslag til organisering og lokalisering	43
6.3	Konsekvenser av ny organisering.....	45
6.4	Gevinster på veiledningsområdet	46
7	Regelverksendringer.....	47
7.1	Skattebetalingsloven.....	47
7.2	Andre lover og forskrifter.....	47
7.3	Avvikling av skatteutvalgsordningen	48
7.4	Innføring av kommunale krav	48
8	Endringer i IT-systemer.....	50
8.1	Endringer i Sofie - skatteregnskap	50
8.2	Endring i Sofie - innkreving	51
8.3	Endring i Partnerportal	51
8.4	Endringer i KOSS.....	52
8.5	Kostnadsbesparelser til utvikling og drift av fagsystemene	52
9	Statens Innkrevingsentral (SI)	54
10	Konsekvenser for kommunene	55
10.1	Kostnadsreduksjon i kommunene.....	55
10.2	Tilgang på kompetanse.....	55
10.3	Kommunale arbeidsplasser.....	55
10.4	Kommunale skatteinntekter.....	56

10.5	Kommunale krav	56
11	Økonomiske og administrative konsekvenser for Skatteetaten	57
11.1	Lønnskostnader for skatteoppkreverfunksjonen.....	57
11.2	Kostnader ved etablering av arbeidsplasser	57
11.3	Bortfall av oppgaver i Skatteetaten	59
12	Samfunnsmessige konsekvenser	60
12.1	Bedre skatte- og avgiftsforvaltning	60
13	Arbeidsrettslige og personalmessige forhold	61
13.1	Vurdering av virksomhetsoverdragelse	61
13.2	Konsekvenser dersom det ikke foreligger virksomhetsoverdragelse	66
13.3	Mulig prosess for gjennomføring	66
13.4	Konsekvenser for ansatte i Skatteetaten	67
14	Synspunkter på skatteinnkreving fra eksterne miljøer	68
14.1	SNF-rapporten: Konsekvenser av en statliggjøring av skatteinnkrevingen	68
14.2	OECD – Forum on tax administration.....	71
15	Vurdering av risiko og tiltak	73
15.1	Risiko for nedgang i skatteprovenyet	73
15.2	Risikovurdering for skatteregnskapet.....	73
15.3	Risikovurdering for arbeidsgiverkontrollen	74
15.4	Risikovurdering for skatteinnkrevingen	75
15.5	Risikovurdering for veiledning.....	77
16	Organisering av overføringen av skatteoppkreverfunksjonen.....	78
16.1	Organisering	78
16.2	Utarbeidelse av gjennomføringsplan	78
16.3	Oppstart av arbeidet.....	79

1 Bakgrunn og gjennomføring

1.1 Bakgrunn

Som ledd i arbeidet med å oppnå en bedre og mer effektiv skatte- og avgiftsforvaltning tar Regjeringen sikte på å overføre skatteoppkreverfunksjonen fra kommunene til Skatteetaten med virkning fra 1. januar 2016. Skattedirektoratet mottok 23. juni 2014 et oppdrag fra Finansdepartement om å utrede hvordan skatteoppkreverfunksjonen skal organiseres etter en eventuell overføring fra kommunene til Skatteetaten.

Overføring av den kommunale skatteoppkreverfunksjonen til Skatteetaten innebærer at skatteinnkrevingen, føring av skatteregnskapet og arbeidsgiverkontrollen legges til Skatteetaten og koordineres med tilstøtende og til dels overlappende oppgaver i Skatteetaten. Formålet er en enhetlig samling av skatte- og avgiftsforvaltningen i Skatteetaten med mål om:

- redusert ressursbruk
- forenkling for innbyggere og næringsliv
- styrket bekjempelse av svart økonomi
- bedre grensekontroll

I nærværende rapport følger Skattedirektoratets redegjørelse og anbefaling av en fremtidig organisering og ressursbruk på oppgaven etter en overføring. Rapporten redegjør også for gevinster ved samordningen med dagens Skatteetat og kostnadene for etaten ved å overta oppgaven med det antall årsverk som vi anbefaler å benytte på oppgavene.

Om skatteoppkreverfunksjonen bør overføres fra kommune til stat har tidligere vært utredet, senest i 2004 og 2007. Begge utredningene konkluderte med at det vil være betydelige effektiviseringsgevinster ved en slik overføring. Det vises i denne sammenheng til NOU 2004:12 *Bedre skatteinnkreving* og NOU 2007:12 *Offentlig innkreving*.

1.2 Gjennomføring av utredningen

Oppdraget er løst ved at det ble nedsatt en arbeidsgruppe med representanter fra Skattedirektoratet, Skatt vest, Skatt midt, Skatt øst og to representanter fra skatteoppkreverne (utpekt av Norges kemner- og kommuneøkonomers forbund, NKK).

Arbeidsgruppen har bestått av følgende deltakere:

- Odd Woxholt, Skatt øst Innkreving (leder)
- Steffen Waller, Skattedirektoratet Regionavdelingen
- Therese Liljegren, Skattedirektoratet Regionavdelingen
- Stein-Ove Hjortland, Skatt Midt Innkreving
- Eva Skutle, Skattedirektoratet Rettsavdelingen
- Anders Kløven, Skattedirektoratet Rettsavdelingen
- Eva Songe-Møller, Skattedirektoratet HR
- Inger Harstveit, Skattedirektoratet HR
- Arne Mellemstrand, Skatt vest HR
- Kate Høiback, Skattedirektoratet SITS
- Thor Herman Elseth, Skattedirektoratet SITS
- Linda Raudi, Skattedirektoratet Innovasjon og utvikling
- Mette Landgraff, Norges kemner- og kommuneøkonomers forbund
- Per Moe Arnesen, Norges kemner- og kommuneøkonomers forbund

Rapporten er Skattedirektoratets svar på oppdragsbrevet fra Finansdepartementet. Skattedirektoratet ønsket å haskatteoppkrevere representert i arbeidsgruppen for å gi faglige innspill og avklaringer knyttet til kommunenes håndtering av skatteoppkreverfunksjonen. Norges kemner- og kommuneøkonomers forbund (NKK) foreslo to representanter til arbeidsgruppen.

Det har hele tiden vært et klart premiss at rapporten skal være Skattedirektoratets forslag. Det var ikke ventet at NKKs representanter ville kunne stille seg bak forslaget med de interessemotsetningene som foreligger. Vi konstaterer at NKKs representanter i brev av 19. november 2014 valgte å trekke seg fra arbeidsgruppen.

Omorganisering av den danske skatteinnkrevningen

Det har fra kommunalt hold blitt henvist til den danske omorganiseringen av skatteinnkrevningen som et eksempel på at vi risikerer en dårligere skatteinnkreving dersom skatteoppkreverens oppgaver overføres til Skatteetaten.

Gjennom deltagelse i Nordisk inndrivelsesforum har Skattedirektoratet regelmessig fått informasjon og innsikt i det danske omorganiseringarbeidet og hvordan dette har påvirket innkrevsområdet. Vi mener at det ikke er grunnlag for å sammenlikne overføringen i Danmark med vårt forslag til organisering av skatteoppkreverfunksjonen som en del av Skatteetaten. Her nevnes kort noen begrunnelser for det:

- Danmark gjennomførte i 2005 en større reform av hele den offentlig skatte- og avgiftsforvaltning, hvor blant annet oppgavene med skatteinnkreving ble overført til danske skattemyndigheter. Bakgrunnen for organisasjonsendringene var bl.a. at den danske riksrevisjon påpekte at det var for mange myndigheter involvert, regelverket var for komplisert, manglende IT-støtte og manglende likebehandling.
- Det forelå, i motsetning til i Norge, ikke noe felles IT- system for å håndtere regnskap og innkreving av skatt. Dette måtte derfor anskaffes/utvikles, og så sent som i september 2014 var de nye IT-systemene i Danmark fortsatt ikke helt på plass.
- I Danmark overtok staten også ansvaret for innkrevingen av de rene kommunale kravene.
- Det ble samtidig gjennomført en reform hvor 14 amt ble omgjort til fem regioner, og antallet kommuner ble redusert fra 276 til 98.
- En sterk nedbemanning var en av målsettingene med omorganiseringen i Danmark. Dette er i kontrast til Skattedirektoratets utredning hvor målsettingen ikke har vært nedbemanning, men effektivisering, styrking av kompetansemiljø, økt rettssikkerhet/likebehandling og en regional fordeling av arbeidsplasser.
- I 2008 ble det gjort en regelendring i Danmark hvor foreldelsestiden for skattekrav ble endret fra fem år til tre år. Dette innebærer at skatteetatens tid til innkreving ble betydelig redusert og dette har påvirket innkrevsresultatene for disse kravene.
- Løsningen Danmark valgte i 2005 er fulgt opp med til dels store organisasjonsendringer, både i 2009 og 2013.

2 Dagens skattebetalingsordning

Skatteoppkreverfunksjonen er en del av forvaltningsområdet for fastsetting og innkreving av skatter og avgifter i Norge. I dette kapitlet gis en kortfattet beskrivelse av dagens organisering og de oppgaver som omfattes av skatteoppkreverfunksjonen, dvs.:

- føring av skatteregnskapet
- arbeidsgiverkontrollen
- innkreving av inntektsskatt, formuesskatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift (dvs. kravene under fellesinnkrevingen)

2.1 Organisering

Skatteoppkreverfunksjonen står for fellesinnkreving av de fleste direkte skattene som fastsettes i Skatteetaten, men er ikke en del av Skatteetaten som sådan. Skatteoppkreveren krever inn inntektsskatt, formuesskatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift på vegne av staten, fylkeskommunene og kommunene, samt avgifter til Folketrygden.

Skatteoppkreverens oppgaver og plikter følger av skattebetalingsloven av 17. juni 2005 med tilhørende forskrifter, samt Instruks for skatteoppkrevere fastsatt av Skattedirektoratet med hjemmel i skattebetalingsloven § 2-8 og § 17-1, jf. Finansdepartementet sitt delegeringsvedtak i skattebetalingsforskrifta (forskrift 21. desember 2007 nr. 1766) §§ 2-8 og 17-1.

Etter skattebetalingsloven § 2-1 skal den myndighet og de plikter som er tillagt skatteoppkreveren i medhold av loven utøves av den kommunale skatteoppkreveren. Det er et krav til at det skal føres ett skatteregnskap for hver kommune. Utover det stilles det ingen krav til hvordan skatteoppkreverfunksjonen skal organiseres internt i kommunen. Flere kommuner kan for eksempel ha et felles skatteoppkreverkontor, så lenge skatteregnskapet føres for hver kommune. Per 31. desember 2013 var det 288 skatteoppkreverkontor, fordi mange kommuner har inngått ulike former for interkommunale samarbeid om skatteoppkreverfunksjonen.

Den organisatoriske plassering av skatteoppkreverfunksjonen i kommunene varierer. Eksempelvis som en egen organisatorisk enhet, eller som en oppgave organisatorisk ivaretatt under kommunens økonomiavdeling.

2.2 Resultater og statistikk

Innkreving

For 2013 utgjorde provenyet for de krav som omfattes av ordningen ca. 625 mrd. kroner. (Jfr. Årsrapport for Skatteetatens virksomhet 2013) Av dette tilfaller ca. 151 mrd. kroner kommunene, dvs. ca. 24 prosent. (jfr. SSB Offentlig forvaltnings inntekter og utgifter, 2013). De øvrige 76 prosent tilfaller Staten.

Fra Skatteetatens årsrapport for 2013 kan det nevnes at:

- Totalt antall selvangivelser for 2013 var 4 254 300, fordelt på:
 - lønnstakere og pensjonister med 3 624 500
 - personlig næringsdrivende med 373 000
 - selskaper med 256 800
- Antall forskuddspliktige skattytere med tilgodebeløp utgjorde 2 996 836.
 - Andel skattytere med tilgodebeløp større enn 15 000 kroner utgjorde 19,6 prosent.
- Antall forskuddspliktige skatteyttere med restskatt utgjorde 725 833.
 - Andel skattytere med restskatt større enn 25 000 kroner utgjorde 3,0 prosent.

Når det gjelder resultatene i 2013 var andelen frivillige og totale innbetalinger slik:

Kravtype	Frivillig innbetalt	Totalt innbetalt
Forskuddstrekk (inntektsåret 2012)	99,7 %	99,9 %
Arbeidsgiveravgift (avgiftsåret 2012)	99,2 %	99,8 %
Forskuddsskatt person (inntektsåret 2012)	94,7 %	99,2 %
Restskatt person (inntektsåret 2011)	83,8 %	94,0 %
Forskuddsskatt (inntektsåret 2012)	99,4 %	99,9 %
Restskatt (inntektsåret 2011)	96,0 %	97,2 %

Når det gjelder resultatene i 2013 for innfordring av krav som ikke betales frivillig (dvs. til forfall eller etter en purring) var resultatene slik:

Skatteetatens årsrapport 2013 - Innfordringen skal være korrekt og effektiv	Krav 2013	Resultat 2013	Resultat 2012	Resultat 2011
Andel totalt innfordret <i>skatt og avgift</i> av sum krav til innfordring (SKO og Skatteetaten)	≥ 73,5 %	74,40 %	77,90 %	76,00 %
Andel innfordret <i>mva.</i> av sum krav til innfordring	≥ 70,0 %	74,20 %	73,20 %	61,20 %
Andel innfordret <i>restskatt</i> for personlige skattytere av sum krav til innfordring (SKO)	≥ 67,0 %	63,00 %	68,50 %	56,80 %

Arbeidsgiverkontroll

For kontroll av arbeidsgivere har Skattedirektoratet satt et resultatkrav på 5 prosent kontrolldekning.

For 188 kommuner (44 prosent) ble det i 2013 gjennomført arbeidsgiverkontroll, men i for lavt omfang sammenlignet med målkravet på 5 prosent. 16 kommuner hadde ikke gjennomført noen kontroll av arbeidsgivere.

Oppnådd resultat for 2013 på landsbasis var 4,4 prosent.

2.3 Førings av skatteregnskapet

Føringen av skatteregnskapet er en av hovedoppgavene i skatteoppkreverfunksjonen. Skatteregnskapet avlegges 31. desember, samt at det avgis periodisk oppgjør (månedlig) for fordelte innbetalinger til kommunen, fylkeskommunen, staten og folketrygden. Alle kommuner benytter det samme skatteregnskapssystemet Sofie.

Skatteregnskapssystemet inneholder også registre som bl.a. danner grunnlag for utskriving av innbetalingskort, oppfølging av oppgaveinnsending og betaling av forskuddstrekk, arbeidsgiveravgift og utleggstrekk. Ajourholdet skjer delvis manuelt, mens registeret over skattytere i kommunen hentes automatisk fra skattemanntallene.

2.3.1 Oppgaver under skatteregnskapfunksjonen

Skatteoppkrevernes hovedoppgaver knyttet til skatteregnskapsføringen og skattefordelingen er:

- daglig oppfølging og avstemming av bankkonto for skatt
- registrering, identifisering og oppfølging av innbetalinger
- oppfølging av utbetalinger

- registrering av bankkonto for skattytere
- attestasjon og anvisning
- registrering av manuelle bilag (krav), oppgjørliste utleggstrekk
- korreksjoner, ajourhold reskontro, oppfølging arbeidsliste.
- gjennomføring av skatteoppgjør for forskuddspliktige og etterskuddspliktige skattytere
- manuelle avregninger, forhåndsavregninger
- utbetaling av forskudd på periodisk oppgjør til kommunen og fylket
- regnskapsavstemming ved periodeavslutning
- periodisk oppgjør til skattekreditorene
- vurdering og registrering av oppgaver for forskuddstrekk/arbeidsgiveravgift
- dialog med arbeidsgiverne vedrørende deres oppgave som avgivere av informasjon og data til skatteregnskapet
- behandling av spørsmål fra skattytere og arbeidsgivere vedrørende inn- og utbetalinger
- rapportering til kommunene om:
 - forskuddsfordeling
 - periodisk (månedlig) oppgjør
 - årsrapportering
 - skatteinngang

I forbindelse med den årlige ressursrapporteringen fra skatteoppkreverne, kan det være at enkelte andre oppgaver er vurdert å høre inn under skatteregnskapsfunksjonen.

2.3.2 Prosesser

Med dagens innretning av skatteregnskapsfunksjonen er de viktigste hovedprosessene knyttet til at:

- Skatteregnskapssystemet Sofie inneholder felles landsdekkende reskontro og hovedbøker.
- Skatteinntektene fordeles maskinelt på skattekreditorene etter kommunevise fordelingstall.
- Skatteregnskapet føres og avlegges på kommunenivå. Dette gjelder også for kommuner som har samordnet skatteoppkreverfunksjonen med andre kommuner.
- Hver kommune har en egen bankkonto for skatt i skatteregnskapet.
- Det benyttes KID for innbetalinger, og at hovedtyngden av innbetalinger dermed blir identifisert og plassert maskinelt.
- Avregning og de store utbetalingsoppdragene i tilknytning til skatteoppgjør i hovedsak er automatiserte.

2.3.3 Service overfor egen kommune

Skatteoppkreverne gir også service til egen kommune. Innholdet og omfanget varierer nok sterkt fra kommune til kommune, men slik service kan være:

- prognostisering av skatteinngang
- bidra til avklaring av svingning (avvik fra prognose) i skatteinntekter
- avklaringer rundt fastsettelse av skattemargin
- samarbeid om skjenkebevilgning

2.3.4 Ressurser

Ifølge rapporteringen per 31. desember 2013 ble det samlet for landet i 2013 benyttet 251 årsverk til føring av skatteregnskapet. Det skal nevnes at det i forbindelse med den årlige ressursrapporteringen fra skatteoppkreverne, kan være en noe avvikende vurdering av hvilke oppgaver som hører inn under skatteregnskapsfunksjonen, jfr. pkt. 2.4.1.

Regnskapsmiljøene hos skatteoppkreverne er små, noe som illustreres i tabellen nedenfor. Rapporteringen tar hensyn til samordning mellom kommuner på skatteregnskapsområdet.

	Årsverk 2013 0 < 0,25	Årsverk 2013 0,26 < 0,49	Årsverk 2013 0,50 < 0,74	Årsverk 2013 0,75 < 0,99	Årsverk 2013 1,0 < 1,99	Årsverk 2013 2,0 < 4,99	Årsverk 2013 5,0 <
	35,4 %	24,2 %	16,8 %	4,0 %	13,4 %	5,3 %	0,9 %
Årsverk 2013 0,00 < 0,49		59,6 %					
Årsverk 2013 0,00 < 0,74			76,4 %				
Årsverk 2013 0,00 < 0,99				80,4 %			
Årsverk 2013 0,00 < 1,99					93,8 %		
Årsverk 2013 0,00 < 4,99						99,1 %	

Som tabellen viser benytter ca. 60 prosent av kommunene under 0,5 årsverk på skatteregnskapsoppgaven og hele 80 prosent under 1,0 årsverk. Det er videre verdt å merke seg at de 0,9 prosent som benytter mer enn fem årsverk på føringen av skatteregnskapet per år, utgjør tre skatteoppkreverkontor.

Skattedirektoratet benytter i dag tre årsverk til landsdekkende avstemmingsoppgaver knyttet til skatteregnskapet i Sofie.

Den fylkesvise ressursfordelingen på skatteregnskapsfunksjonen per 31. desember 2013 vises i tabellen nedenfor.

Fylke	Skatteregnskap
Østfold	11
Akershus	23
Oslo	39
Hedmark	10
Oppland	13
Buskerud	11
Vestfold	9
Telemark	12
Aust-Agder	5
Vest-Agder	8
Rogaland	25
Hordaland	13
Sogn og Fjordane	9
Møre og Romsdal	12
Sør Trøndelag	11
Nord Trøndelag	6
Nordland	17
Tromsø	11
Finnmark	8
LANDET	251

2.4 Arbeidsgiverkontrollen

Formålet med arbeidsgiverkontrollen, herunder de informasjonsaktiviteter som er knyttet til denne oppgaven, er å påse og sikre at skattetrekk (herunder utleggstrekk) og arbeidsgiveravgift blir beregnet, oppbevart, innberettet og innbetalt i samsvar med de til enhver tid gjeldende bestemmelser.

2.4.1 Oppgaver på kontrollområdet

Arbeidsgiverkontrollen kan deles inn i tre hovedområder:

Stedlig kontroll

Den stedlige arbeidsgiverkontrollen utføres på arbeidsgivernes kontorsted, hos arbeidsgivers regnskapsfører og på skatteoppkrevers kontor. I tillegg gjennomføres det informasjonskontroller som omfatter både informasjonshandlinger og enkle kontrollhandlinger. Disse kontrollhandlingene har til hensikt å få arbeidsgiveren selv til å rette opp påviste feil. Denne form for kontroll rettes spesielt mot utsatte bransjer og nyetablerte arbeidsgivere. Videre gjennomføres det kontroller for å avdekke svart arbeid samtidig som det letes etter mulige utleggs-/arrestobjekter for både påviste og allerede etablerte krav. Ved vesentlige brudd på regelverket kan arbeidsgiveren bli anmeldt.

Kontorkontroll

Kontorkontrollen utføres med utgangspunkt i innrapporterte data, og dels som forespørsler/purringer til arbeidsgiverne. Videre er det en viktig oppgave å samarbeide med organisasjoner om utveksling og innhenting av informasjon.

Forebyggende tiltak, herunder regelverksinformasjon og veiledning

Skatteoppkrevere benytter også forebyggende tiltak i form av brev, informasjonsskriv og kampanjer i arbeidsgiverkontrollen. Eksempler på dette er kampanjer i forbindelse med den kontormessige kontrollen mot arbeidsgivere/regnskapsførere som fortsatt leverer oppgavene på papir, purring på oppgaver som ikke leveres/leveres for sent, eller kampanjer mot arbeidsgivere som leverer oppgaver med spesielle typer feil.

Også i for- eller etterkant av stedlig kontroll kan det være aktuelt med informasjonsskriv/kampanjer overfor spesielle bransjer, arbeidsgivere som opererer på utenlandsområdet, arbeidsgivers representanter, eller arbeidsgivere som utbetaler særskilte ytelser.

2.4.2 Samhandling om gjennomføring av arbeidsgiverkontroll

Med mange kontrollaktører er det vanskelig å få til en samlet kontrollinnsats mot utvalgte risikoområder. Det har i de senere år vært lagt vekt på etablering av regionale kontrollplaner. Formålet er å få til en økt samhandling mellom de forskjellige kontrollmiljøer, bedre utnyttelse av de samlede kontrollressursene og bedre koordinering av kontrolltiltakene. Kontrollplanen skal i utgangspunktet se på regionene som et felles kontrollområde, men det stilles ikke krav om at skatteoppkreverkontorenes kontrollressurser skal benyttes på tvers av kommunegrensene.

Skatteoppkreverne har myndighet til å gjennomføre kontroll, men myndigheten til å fatte vedtak om bokføringspålegg eller endret arbeidsgiveravgift er det skattekontoret som har. Når skatteoppkreveren har gjennomført kontroll, må saken derfor oversendes til skattekontoret for behandling. Erfaringen i Skatteetaten tilsier at god dialog mellom kontrollør og saksbehandler under veis i kontrollen gir raskere og riktigere saksbehandling av kontrollen. Slik samhandling er i ulik grad etablert mellom skatteoppkreverne og skattekontoret.

Skatteetaten har innført et felles saksbehandlingssystem for gjennomføring av kontroll: KOSS. Opplæring og utrulling av systemet gjennomføres i 2014, og vil slutføres våren 2015. Systemet skal brukes av både skatteoppkreverne og skattekontorene, og forenkler informasjonsflyten fra skatteoppkreveren til skattekontoret.

2.4.3 Ressurser på kontrollområdet

Ifølge skatteoppkrevernes rapportering per 31. desember 2013 ble det i 2013 samlet for landet benyttet 371 årsverk på arbeidsgiverkontroll. Den fylkesvise ressursfordelingen for arbeidsgiverkontrollen per 31. desember 2013 vises i tabellen nedenfor.

Fylke	Arbeidsgiverkontroll
Østfold	21
Akershus	30
Oslo	80
Hedmark	11
Oppland	15
Buskerud	18
Vestfold	13
Telemark	15
Aust-Agder	5
Vest-Agder	7
Rogaland	22
Hordaland	34
Sogn og Fjordane	9
Møre og Romsdal	15
Sør Trøndelag	28
Nord Trøndelag	7
Nordland	21
Tromsø	14
Finnmark	7
LANDET	371

2.5 Innkreving av krav under fellesinnkrevingen

Skatteoppkrevernes innfordringsarbeid reguleres av Skattebetalingsloven av 17. juni 2005 nr. 67 og av de alminnelige regler om tvangsfullbyrdelse, gjeldsordning og konkurs. Et særtrekk ved skattekravene er at de er direkte tvangsgrunnlag for utlegg og alle skatteoppkrevere har særnamsmyndighet i sitt distrikt for skatte- og avgiftskrav de har innkrevingsansvaret for.

Ved valg av innfordringstiltak skal skatteoppkrever etter skatteoppkreverinstruksen ”legge avgjørende vekt på tiltak som enkeltvis eller samlet bidrar til at oppgjør kan skje hurtig og effektivt, samtidig som det overfor skyldner blir utvist den hensynsfullhet og varsomhet som forholdene tillater”. Valget av innfordringstiltak kan derfor variere fra sak til sak. Samtidig er det viktig å prioritere likebehandling av skattytere og arbeidsgivere.

Til oppgaver som hører under innfordringen av skatte- og avgiftskravene er eks.:

- Dialog med skyldnere som tar kontakt på bakgrunn av iverksatte innfordringstiltak eller aktiviteter, eller skatteoppkrever tar eget initiativ til kontakt.
- Vurdere og iverksette ulike innfordringstiltak som motregning, utlegg, tvangssalg, konkurs, arrest eller sende bistandsanmodninger til utlandet.
- Behandling av søknader om lemping, eks. betalingsordninger, endring av utleggstrekk, ettergivelse av krav. Herunder forberede saker for avgjørelse hos skatteutvalg eller skattekontor.

Alle skatteoppkrevere benytter nå et felles saksbehandlingssystem (Sofie) i innfordringsarbeidet, hvor det er lagt stor vekt på å implementere saksbehandlingsregler som styrer kravet mot de ulike aktiviteter eller tiltak som skal/bør iverksettes. Et eksempel på dette er bruken av debitor tilpasset innkreving (DTI) ved innfordringen av personlige restskatter, hvor skattytere på bakgrunn av en gjennomført scoring (dvs. en prediktiv vurdering av betalingsevne/-vilje) blir gjenstand for ulike og tilpassede innfordringstiltak.

Et felles innfordringssystem har også medført at skatteoppkreverne i dag har en langt mer ensartet behandling av skatteskyldnerne enn tidligere. Det er likevel fortsatt slik at skatteoppkreverne vurderer når de tyngre innfordringstiltakene skal tas i bruk. Dette gjør at det er ulikheter i innfordringsarbeidet ved de forskjellige skatteoppkreverkontorene, til tross for at regelverket i begrenset grad åpner for skjønnsutøvelse.

2.5.1 Prosesser for samordnet innkreving mellom Skatteetaten og skatteoppkrever

For enkelte saker stilles det i dag krav til samordning hvor det er skyldig beløp til innkreving hos skattekontor og skatteoppkrever samtidig. Det er gjennom gjeldende retningslinjer stilt klare krav til slik samordning når det gjelder:

- søknader om lemping
- vurdering av søknad om gjeldsordning for privatpersoner
- konkursbegjæring

2.5.2 Ressurser på innkrevingsområdet

Ifølge rapporteringen per 31. desember 2013 ble det i 2013 benyttet for hele landet i alt 639 årsverk på innkreving.

Den fylkesvise ressursfordelingen for innkrevingsfunksjonen vises i tabellen nedenfor.

Fylke	Innfordring
Østfold	35
Akershus	67
Oslo	95
Hedmark	24
Oppland	21
Buskerud	35
Vestfold	31
Telemark	18
Aust-Agder	12
Vest-Agder	15
Rogaland	51
Hordaland	71
Sogn og Fjordane	14
Møre og Romsdal	29
Sør Trøndelag	37
Nord Trøndelag	9
Nordland	36
Tromsø	25
Finnmark	15
LANDET	639

2.6 Veiledning og informasjonsvirksomhet

I tillegg til kjerneoppgavene utøver skatteoppkreverne også en veilednings- og servicefunksjon. Hva som utføres og omfanget av arbeidet varierer fra skatteoppkrever til skatteoppkrever. Vi har lite data om skatteoppkrevernes ressursbruk og omfanget av veiledningsoppgaven. Under har vi skissert innhold, og forsøkt å si noe om omfang.

2.6.1 Veiledning

Med veiledning mener vi besvarelse av innkommende henvendelser fra skattytere og arbeidsgivere. Skatteoppkreverne har et publikumsmottak. Noen skatteoppkreverkontor bruker kommunens servicekontor. Antall henvendelser til skatteoppkreverkontoret varierer sterkt i løpet av året. Det er mange henvendelser i forbindelse med hovedpuljene for avregning juni til oktober. Det er også økt veiledning i forbindelse med innbetaling av tilleggsforskudd i mai. Ved forfall av arbeidsgiveravgift og forskuddstrekk er det en økning i henvendelser, og ved de store forfallene på restskatt.

Oppmøte i publikumsmottak

Det er vanskelig å gi noe entydig anslag om oppmøte sett i sammenheng med innbyggerantall. Vi har bedt skatteoppkreverne gi et anslag på hvor mange oppmøter de tror de har på kontoret årlig. Skatteoppkreverne rapporterer her om stor variasjon av andel av skattytermassen som møter opp på publikumsmottaket i forhold til skattytere i kommunen. Oslo har eksempelvis rapportert om ca. 7 900 besøkende i 2013, mens Bergen har rapportert ca. 11 000. Det er gjennomgående flere besøkende på skatteoppkreverkontor som er samlokalisert med skattekontoret.

Inngående telefoner

Skatteoppkreverkontorene får også en rekke telefonhenvendelser. Omfanget av telefonhenvendelser til det enkelte skatteoppkreverkontor har det ikke vært mulig å kartlegge på den tiden arbeidsgruppen har hatt til rådighet. Det er videre slik det for mange skatteoppkreverkontor rett og slett ikke finnes tilgjengelige data om dette.

Mottak av inngående brev

Kontorene mottar også en rekke brev. Dette er både besvarelser på henvendelser fra skatteoppkrever og spørsmål fra skattytere. Det er utfordrende å anslå hvor stor mengde av arkiververdige dokumenter som skatteoppkreverne har i dag. Vi har henvendt oss til enkelte kontor og mottatt tall for antall saker som de i dag arkiverer i elektroniske arkiv. Vi anslår at en her kan ha ca. 170 000 inngående brev og e-poster som skal arkiveres. Det knytter seg imidlertid stor usikkerhet til dette tallet.

Andre elektroniske henvendelser

Det kan også finnes andre elektroniske kommunikasjonsformer. Vi har registrert følgende:

- Oslo Kemnerkontor har lagt til rette for elektronisk kontaktskjema etter tema.
- Trondheim Kemnerkontor har en chat-funksjon på sine hjemmesider.

2.6.2 Forebyggende veiledning

Forebyggende veiledning er informasjonsaktiviteter skatteoppkreverne gjør for å sikre riktig oppgaveinnlevering og betaling til rett tid.

Utsending av informasjonsmateriell

De fleste skatteoppkreverer sender ut skriftlig informasjon til nye arbeidsgivere. Omfang og innhold varierer. Enkelte skatteoppkreverkontor utarbeider også informasjonsmateriell på andre områder. I Oslo er det for eksempel utarbeidet en egen brosjyre med informasjon til dagmammaer/foreldre. Skatteoppkreverer gjennomfører også andre tiltak i form av brev, informasjonsskriv og ringekampanjer. Eksempler på dette er kampanjer rettet mot arbeidsgivere/regnskapsfører som fortsatt leverer oppgavene

på papir, purring på oppgaver som ikke leveres/leveres for sent, manglende betaling av trekk- og avgift, oppfølging av oppgaveplikt/fritak eller kampanjer mot arbeidsgivere som leverer oppgaver med spesielle typer feil.

Kurs

Flere skatteoppkrevere arrangerer kurs for nyetablerte arbeidsgivere. Kursene er lagt opp med utgangspunkt i de forskjellige oppgavene som pålegger en virksomhet som har ansatte. En del skatteoppkrevere deltar også i ulike samarbeid rundt forebyggende virksomhet som for eksempel "Samarbeid mot svart økonomi".

2.6.3 Elektronisk informasjon

Mange skatteoppkrevere har websider med informasjon og linker til annen offentlig informasjon. Det er imidlertid store variasjoner i tilbudet fra kommune til kommune.

2.6.4 Ressurser på veiledningsområdet

Skatteoppkreverne har ved årsrapporteringen ikke rapportert særskilt på ressurser til veiledning. Vi legger til grunn at en del av ressursene som er brukt til veiledning er rapportert under skatteregnskap, arbeidsgiverkontroll og innkreving.

Det er imidlertid angitt en ressursbruk til "administrative oppgaver" med totalt 150 årsverk på landsbasis. Vi har ikke klart å finne fram til noen klar definisjon på hva "administrative oppgaver inkluderer. Ut i fra de tilbakemeldinger vi har fått fra forespurte skatteoppkrevere, synes dette i stor grad å være knyttet til skatteoppkrevers bruk av kommunale funksjoner som servicetorg, arkiv, posthåndtering, sentralbord, administrative systemer og IT-drift mv. Den fylkesvise fordelingen av disse ressursene fremgår av tabellen nedenfor, og som man kan se er det svært store og uforståelige variasjoner.

Fylke	Administrative oppgaver
Østfold	6
Akershus	10
Oslo	48
Hedmark	5
Oppland	5
Buskerud	6
Vestfold	5
Telemark	5
Aust-Agder	1
Vest-Agder	3
Rogaland	6
Hordaland	14
Sogn og Fjordane	3
Møre og Romsdal	5
Sør-Trøndelag	9
Nord-Trøndelag	2
Nordland	6
Tromsø	5
Finnmark	4
LANDET	150

Med dette som utgangspunkt, har vi i vår vurdering lagt til grunn at hovedtyngden av de ressurser som skatteoppkreverne har rapportert inn under betegnelsen administrative ressurser, har referanse til arkiv,

sentralbord-/ telefontjeneste, veiledningsoppgaver og administrative systemer. Vi anser derfor at disse oppgavene langt på vei vil være hensyntatt under de tema som er beskrevet i dette kapitlet, samtidig som vi også har tatt høyde for at fagressursene på det enkelte funksjonsområde gjennom sin andrelinjetjeneste har en sentral rolle i veilednings- og informasjonsoppgaven.

2.7 Skatteetatens faglige styring og kontroll av skatteoppkreverne

Skatteetaten har det faglige ansvaret for skatteinnkrevingen og arbeidsgiverkontrollen, men det er kommunen som tildeler budsjettet, setter de økonomiske rammebetingelsene og bestemmer organiseringen av oppgavene. Skatteetaten har derfor begrensede muligheter til å styre skatteoppkrevernes virksomhet.

Med mange kommunale enheter har det vært nødvendig å gjennomføre ettersyn/restansekontroll for å påse at den faglige utførelsen av oppgavene ved skatteoppkreverkontorene følger lover, forskrifter, instruksjer og regelverk for øvrig. Dette er en kontrolloppgave Skatteetaten har hatt siden 2004.

Skatteetaten brukte 71 årsverk på faglig styring og kontroll av skatteoppkreverne i 2013.

2.7.1 Faglig styring av skatteoppkreverfunksjonen

Finansdepartementet har delegert det overordnede ansvaret for faglig styring og oppfølging av skatteoppkreverne til Skattedirektoratet. Den operative gjennomføringen og oppfølgingen er lagt til de regionale skattekontorene.

Følgende arbeidsoppgaver er sentrale for regionenes styring av skatteoppkreverne:

- fastsettelse og oppfølging av resultatkrav
- faglig veiledning innkreving og kontroll
- informasjonsformidling
- kompetansehevende tiltak som kurs og konferanser
- koordinering av skatteoppkrevers arbeid mot skattekontorenes arbeid
- behandling av søknader om betalingsavtaler og lempning/ettergivelse av skatt

Skattedirektoratet eller skattekontoret kan korrigere skatteoppkreverne som ikke når de fastsatte målene gjennom dialog, henstillinger og pålegg til skatteoppkreveren eller til administrativt overordnet i kommunen. Det foreligger ikke sanksjonsmuligheter overfor kommuner som ikke etterkommer pålegg.

Dagens løsning der kommunen er administrativt ansvarlig for skatteoppkreverfunksjonen mens Skatteetaten fremmer de faglige kravene, skaper noen utfordringer når det gjelder å sikre en optimal samlet ressursinnsats på området. Skatteetaten har også gjennom sin kontrollvirksomhet erfaringer med at det mellom skatteoppkreverkontor, som i utgangspunktet burde være likt bemannet, er til dels store og ubegrunnede variasjoner.

2.7.2 Kontroll av skatteoppkreverfunksjonen

Hensikten med ettersyn/restansekontroll er å påse at den faglige utførelsen av oppgavene ved skatteoppkreverkontorene følger lover, forskrifter og instruksjer. Denne kontrollvirksomheten er nærmere beskrevet i *Instruks for skattekontorenes kontroll av skatteoppkreverkontorene* av 1. februar 2011.

Mange skatteoppkreverkontor betjener i dag små kommuner. Skatteetaten har gjennom sine kontroller av skatteoppkreverne sett uheldige tilfeller hvor nærheten skaper en utfordring for skatteoppkrever, f eks gjennomføring av tvangsinnfordring, og ved valg av hvem som skal kontrolleres. Slike utfordringer har det vært viktig for Skatteetaten å følge opp i sine kontroller.

Avdekker Skatteetaten forhold som ikke er i overensstemmelse med regelverk og retningslinjer, skal dette tas opp med skatteoppkrever eller de rette kommunale organer. Tilbakemelding og veiledning skal bidra til å sette skatteoppkreverkontoret i stand til å oppfylle kravene til oppgaveløsning. Ved årets slutt avlegger Skatteetaten en kontrollrapport til kommunestyret for hver av kommunene

Riksrevisjonen har så langt funnet at Skatteetatens kontrollarbeid ved de regionale kontrollenhetene er tilfredsstillende nok til at de kan basere sin egen revisjon på dette kontrollarbeidet.

2.7.3 Ressurser til styring og kontroll av skatteoppkreverfunksjonen

Skatteregionene rapporterer følgende årsverk brukt til styring og tilsyn av skatteoppkreverne for 2013:

Region	Årsverk 2013
Skatt Øst	18
Skatt Sør	15
Skatt Vest	12
Skatt Midt*	14
Skatt Nord	12
Totalt	71

*Skatt Midt-Norge har inkludert ett årsverk som brukes på kontroll av skatteoppkrever utland.

Regionene har betydelige reisekostnader i forbindelse med faglig oppfølging av skatteoppkreverne. Dette utgjør i hovedsak reisekostnader knyttet til besøk hos skatteoppkreverne i forbindelse med kontroll, men også kostnader i forbindelse med kompetansetiltak for skatteoppkreverne.

3 Forslag til organisering av skatteregnskapsfunksjonen i Skatteetaten

Skatteregnskapsføringen er i utgangspunktet en stedsuavhengig funksjon og foreslås lokalisert i Skedsmo/Lillestrøm. Den foreslåtte enheten vil da få et landsdekkende ansvar for føring av skatteregnskap. Skatteregnskapet skal fortsatt kunne brytes ned på kommunenivå, men det forenkles for brukerne med at det vil være en konto for skatt uavhengig av hvilken kommune skattyter er bosatt i eller skatter til.

Et sentralt skatteregnskap gir muligheter for en betydelig effektivisering av regnskapsføringen, slik at det samlede behovet for ressurser til oppgaven blir langt mindre enn i dag. Regnskapsenheten skal også dekke kommunenes rapport- og analysebehov. Et stort regnskapsmiljø vil gi oss et tyngre fagmiljø, hvor man i større grad kan rekruttere og beholde god regnskapskompetanse. Dette vil kunne gi alle kommuner et godt tilbud, og for mange kommuner et bedre tilbud enn dagens løsning.

Skatteregnskapsfunksjonen foreslås bemannet med 60 årsverk. Skatteetaten er opptatt av å sikre kontinuitet i arbeidet med de manuelle regnskapsoppgavene, og trenger derfor å beholde tilstrekkelig kompetanse fra kommunene.

Avgjørende for valg av lokalisering er en vurdering av hvor det finnes tilstrekkelig skatteregnskapskompetanse til å bemanne funksjonen. Vi foreslår å lokalisere oppgaven til Lillestrøm fordi Oslo med omegn er det eneste området med kommuner i rimelig reiseavstand som har tilstrekkelig mange ansatte med skatteregnskapskompetanse. Av hensyn til en god regional fordeling av oppgavene foreslår vi å også legge en underavdeling i Vadsø.

3.1 Ressursvurdering av skatteregnskapsområdet

3.1.1 Utfordringer ved dagens organisering

Regnskapsoppgavene må i stor grad gjennomføres på daglig basis uavhengig av aktivitet. Det innebærer at en del oppgaver må utføres hver dag, f.eks. oppfølging og avstemming av bankkonto for skatt. Ved periodeavslutning skal avstemming av regnskapet gjøres for alle kommuner enkeltvis. Reskontro i skatteregnskapet er grunnlaget for innfordringsprosessen, og det er derfor av avgjørende betydning at reskontro i skatteregnskapet er oppdatert på daglig basis.

Mange av skatteregnskapsmiljøene hos dagens skatteoppkrever er små og sårbare. Det innebærer en risiko for at oppgavene ikke blir utført daglig ved fravær, og en sårbarhet på kompetanse. Mange små enheter som utfører de samme arbeidsoppgavene daglig uten at det er særlig aktivitet i regnskapet innebærer unødig ressursbruk.

3.1.2 Muligheter ved overføring av oppgaven til Skatteetaten

Skatteregnskapet i Sofie har en landsdekkende reskontro og landsdekkende hovedbøker. Dette gir gode muligheter for sentralisering av regnskapsføringen og dermed også muligheter for effektivisering av arbeidet.

Samling av oppgavene knyttet til skatteregnskapet vil gi et større og mer robust miljø som sikrer:

- bedre kompetanse
- bedre kvalitet i arbeidet
- likebehandling av reskontro- og regnskapsoppgavene for hele landet
- mindre sårbarhet ved sykdom, ferier mv

Oppgaver knyttet til reskontro- og regnskapsføring i skatteregnskapet vurderes ikke å være stedsavhengige. Inn- og utbetaling av skatt og arbeidsgiveravgift skjer i all hovedsak via bank, men også i enkelte tilfelle til lokal kassefunksjon. Spørsmål fra skattytere og arbeidsgivere på regnskapsområdet gjelder i hovedsak inn- og utbetaling, og henvendelsene gjøres per telefon eller mail. Disse spørsmålene kan også besvares uavhengig av kontorets plassering. Det samme vil også gjelde henvendelser fra egen organisasjon.

Ved en overføring av oppgaven til Skatteetaten er det mulig å gjøre mange grep for å effektivisere og forbedre arbeidet.

Rendyrke regnskapsoppgaver

Med en rendyrking av regnskapsoppgavene siktes det til at dette arbeidet i all hovedsak vil være knyttet til oppgaver som:

- løpende (daglig) bankavstemming
- registrering og oppfølging av innbetalinger
- oppfølging av utbetalinger
- attestasjon og anvisning
- registrering av manuelle bilag (krav)
- korreksjoner, ajourhold reskontro
- manuelle avregninger
- avstemming ved periodeavslutning
- forskudd og periodisk oppgjør til skattekreditorene
- rapportering til kommunene om:
 - forskuddsfordeling
 - periodisk (månedlig) oppgjør
 - årsrapportering
 - skatteinngang

Oppgaver som ikke er rene regnskapsoppgaver tenker vi løst av innkrevings- og arbeidsgiverkontrollenhetene. Enkelte oppgaver vil også løses av Skatteopplysningen eller Veiledning, og som følge av innføringen av A-ordningen vil EFF (Etatenes Fellesforvaltning) gi veiledning til innrapportering.

Felles landsdekkende bankkonto

I dag er det en bankkonto for skatt i hver kommune. Det foretas daglig oppfølging og avstemming av bankkonto med tilhørende dokumentasjon for hver enkelt kommune. Ved innføring av en felles landsdekkende bankkonto kan arbeidet med oppfølging og avstemming av bankkonto foretas for en bankkonto istedenfor dagens 428 kontoer. Avstemming kan i utgangspunktet foretas på landsdekkende nivå, mens det er mulig å gå ned på den enkelte kommune dersom det forekommer feil eller avvik.

Avstemmingsoppgaver periodisk oppgjør

Ved periodeavslutning (månedlig) foretas avstemming av reskontro og hovedbøker for hver enkelt kommune. Ved en sentralisert landsdekkende føring av skatteregnskapet kan avstemmingsoppgavene i utgangspunktet utføres for hele landet samlet istedenfor på kommunenivå. Ved eventuelle avvik kan man ta ut rapporter for avstemming og feilsøk på kommunenivå.

Landsdekkende regnskapsavleggelse og periodisk oppgjør til skattekreditorene

Skatteregnskapet avlegges i dag kommunevis og det foretas periodisk (månedlig) oppgjør til skattekreditorene. Ved en landsdekkende regnskapsføring kan regnskapsavleggelsen og periodisk oppgjør foretas samlet for hele landet istedenfor på kommunenivå. Kommunevise rapporter for periodisk oppgjør og betaling til skattekreditorene kan sendes skattekreditorene (kommune, fylke, stat og folketrygd) på tilnærmet samme måte som i dag. Det er en forutsetning at periodisk oppgjør skal foretas innenfor de

samme frister som gjelder i dag, og dette kravet vil kunne oppfylles i større grad enn i dag da man ved en større enhet blir mindre sårbar ved ferier o.a.

Forskudd periodisk oppgjør til kommunen og fylkeskommunen

Det er anledning til å ta ut forskudd på periodisk oppgjør. De fleste større kommuner får forskudd på periodisk oppgjør en eller flere ganger i løpet av perioden – særlig i måneder med forfall på forskuddstrekk. Beregning og utbetaling av forskudd på periodisk oppgjør må opprettholdes på samme nivå som i dag.

For å effektivisere arbeidet med forskuddsfordelingen bør det etableres systemfunksjonalitet for (automatisk) maskinell beregning og utbetaling av forskudd på periodisk oppgjør til kommune og fylke på fastsatte tidspunkt i perioden.

Kommunevise fordelingstall

Skatteregnskapet inneholder kommunevise fordelingstall som benyttes som grunnlag for fordeling av skatteinntektene mellom skattekreditorene. Ved en sentralisert regnskapsføring kan fordelingstall håndteres på samme måte som i dag.

Marginavsetning

Forskrift 20. juni 2012 nr. 627 om gjennomføringen av fordeling av skatt mv. mellom skattekreditorene inneholder regler om marginavsetning.

Ved hvert periodiske oppgjør i inntektsåret og de seks første måneder etter inntektsåret holdes det tilbake en bestemt prosent av innbetalt forskuddstrekk og forskuddsskatt som margin. Margin tilbakeholdes på bankkonto for skatt og skal benyttes ved tilbakebetaling av overskytende forskudd ved avregningen. Marginprosenten fastsettes av kommunestyret etter forslag fra skatteoppkrever. Grunnlaget for forslaget skal være forholdet mellom overskytende forskudd og totalt utlignet beløp for personlige skattytere i kommunen for de tre nærmest foregående år. Dagens marginprosent varierer mellom 8 og 20 prosent.

For inntektsåret 2013 har 285 kommuner for lite avsatt margin mens 67 kommuner har et overskudd på margin. Det er 155 kommuner som har hatt for lite avsatt margin for alle de fire siste år. Regler for avsetning av margin bør endres slik at fastsetting av kommunenes marginprosent foretas sentralt av Skattedirektoratet på grunnlag som forutsatt i forskriften. Dette vil medføre en endring i ovennevnte forskrift om fordeling.

Rapporter og analyse av skatteinngang

Kommunene etterspør rapporter og analyser om skatteinntekter til kommunen fra skatteoppkrever. Ved et sentralisert regnskapsmiljø for skatteregnskapet kan det være større muligheter for å opprette kompetanse (en gruppe) som kan tilrettelegge bistand og oppfølging av kommunenes behov for denne type rapporter mv.

Kommunenes behov for rapporter og informasjon

Kommunene vil ha behov for samme type rapporter og informasjon fra en sentral skatteregnskapsenhet som det de i dag får fra skatteoppkreverne, f.eks.:

- månedsrapporter over skatteinngang flere år
- oversikt over skatteinngang i inneværende periode
- summarisk oversikt over ligningen
- rapporter for ulike avregningsoppgjør
- status marginavsetning (kanskje ikke like nødvendig dersom Skattedirektoratet fastsetter marginprosenten)
- fordelingstall
- oversikt over innbetalt tilleggsforskudd

- oversikt over restansesituasjonen
- kontaktpersoner, bistand

Det må legges til rette for at kommunene skal få like god tilgang på rapporter og informasjon som i dag. Ved en sentral regnskapsenhet kan det være større muligheter til spesialisering, og det kan etableres dedikerte team som arbeider med rapporter, informasjon og bistand til kommunene.

Kassefunksjon

Det er i dag krav om at det skal være en kassefunksjon ved hvert skatteoppkreverkontor. Omfanget av kontante innbetalinger på skatteoppkreverkontorene er over tid betydelig redusert, slik at det i dag forekommer i liten grad. Oslo har med ca. 2 600 innbetalinger i 2013 det største antallet betalinger over kasse. Skedsmo har hatt tre innbetalinger og Asker og Bærum har hatt to i løpet av de ni første månedene i 2014.

Det må etableres rutiner for mottak og behandling av kontante innbetalinger ved kontorene som har innkrevingsoppgaver.

Spørsmål fra skattytere og arbeidsgivere

Ved en overføring av skatteoppkreverfunksjonen blir Skatteopplysningen første kontaktpunkt for skattytere og arbeidsgivere ved henvendelser til Skatteetaten. Når det gjelder regnskap vil de mest vanlige henvendelser dreie seg om spørsmål knyttet til inn- og utbetalinger, bankkontonummer, renteberegninger mv. I den grad Skatteopplysningen ikke kan besvare henvendelser vil det være en oppgave for regnskapsenheten å besvare regnskapsrelaterte spørsmål.

3.1.3 Dagens ressurser brukt på oppgaven

Fra skatteoppkrevernes egen rapportering av ressursbruk for 2013, er det angitt at det på landsbasis benyttes 251 årsverk på regnskapsføringen av skatteregnskapet. I tillegg kommer ressurser til eventuelle administrative støtteoppgaver. Det viser seg at det er stor variasjon mellom kommunene i hva som defineres inn under oppgaver på skatteregnskapet. Enkelte skatteoppkreverkontor inkluderer oppgaver som hører mer naturlig inn under området for arbeidsgiverkontroll og innfordring.

Skattedirektoratet bruker i dag 3 årsverk på landsdekkende avstemmingsoppgaver knyttet til skatteregnskapet.

3.1.4 Ressursbehov til oppgaven i Skatteetaten

Fordi det gjøres en tydeligere presisering av hvilke regnskapsoppgaver som skal utføres, og det tas hensyn til forventet effektivisering i oppgaveløsningen ved omlegging til en landsdekkende bankkonto og landsdekkende regnskapsføring, foreslås at den nye enheten får en bemanning på 60 årsverk.

Ressursbehovet er også vurdert på bakgrunn av at Skatteetaten i dag bruker ca. 15 årsverk til føring av merverdiavgiftsregnskapet. Ved vurderingen av ressurser til skatteregnskapet er det tatt hensyn til at dette har et stort antall personlige skattytere, betydelig større omfang av inn- og utbetalinger og ulike manuelle kravtyper. Ressursanslaget tar hensyn til at skatteregnskapsområdet er det området som ut fra en risikovurdering er mest sårbart og kritisk i når det gjelder opprettholdelse av drift og kvalitet i forbindelse med overføringen til Skatteetaten.

3.2 Forslag til organisering og lokalisering

Det er av avgjørende viktighet at reskontro- og regnskapsføring i skatteregnskapet har høy kvalitet og at føringene er å-jour på daglig basis. Dette må også opprettholdes fra starten ved en overføring av oppgaven til Skatteetaten. Det er derfor viktig at den nye enheten kan bemannes med saksbehandlere som

har erfaring med utførelse av de samme oppgavene i dag. Det er vår vurdering at dette bare kan oppnås ved å få overført ressurser med kompetanse fra Oslo og omegn. Oppgaven må derfor lokaliseres i dette området.

For merverdiavgift og arveavgift er det etablert en landsdekkende regnskapsenhet i Grimstad. Dette har vært vellykket, og det er høy kvalitet i oppgaveløsningen.

Skattedirektoratet mener derfor at en landsdekkende funksjon for føring av skatteregnskapet vil gi den beste løsning både når det gjelder et robust kompetansemiljø, effektivitet og kvalitet i arbeidet. Ved en landsdekkende regnskapsenhet vil det bli et miljø som er stort nok til å dekke bred kompetanse på reskontro- og regnskapsområdet og som samtidig gir mulighet for spesialisering på særskilte oppgaver innenfor regnskapsområdet.

På regnskapsområdet anses det ikke nødvendig for skattytere og arbeidsgivere å ha tilgang til et lokalt skatteoppkreverkontor. Spørsmål og svar knyttet til reskontro kan håndteres ved bruk av telefon, brev og e-post, noe som også i stor grad er det normale i dag. Det er også viktig at satsingen på digitalisering og samhandling/dialog på nye medier er i ferd med å overta mye av den nødvendige og ønskelig samhandling.

I en sentral skatteregnskapsenhet kan arbeidsoppgavene deles på ulike grupper/team, enten ut fra spesialisert oppgavetype eller med ansvar for en spesiell gruppe skattytere, inndelt etter geografi, f.nr., org.nr. m.m.

Mulig organisering av en sentral regnskapsenhet for skatteregnskapet:

- team for oppfølging av bank, (identifisering av innbetalinger, avstemming)
- avstemmingsteam (avstemminger ved periodeavslutning, oppfølging av enkeltkonti i regnskapet)
- analyseteam (rapporter og bistand ved analyse av skatteinntekter, regnskapsrapporter, periodisk oppgjør, årsoppgjør mv.)
- tre eller fire oppfølgingsteam (oppfølging av arbeidslister, henvendelser fra skattytere og arbeidsgivere mv.)

Vi foreslår å etablere en regnskapsenhet med ansvar for landsdekkende reskontro- og regnskapsføring av skatteregnskapet. For å sikre tilgang på tilstrekkelig antall erfarne saksbehandlere med kompetanse på oppgavene foreslås enheten lagt til Skatt øst og lokalisert i Lillestrøm.

En landsdekkende regnskapsenhet på 60 personer vil være så stor at det kan etableres gode og tilstrekkelig store kompetansemiljø innenfor spesialiserte grupper/områder av enhetens totale oppgaveportefølje. For å oppnå en totalt sett best mulig regional fordeling av oppgavene foreslås det at to av regnskapsenhetens oppfølgingsteam (tilsammen 15 personer) lokaliseres i Vadsø. Teamene vil organisatorisk være underlagt regnskapsenheten på Lillestrøm. Det antas at det ikke vil være tilstrekkelig grunnlag for nødvendig kompetanse for full bemanning av en lokasjon i Vadsø fra 1. januar 2016, men at denne må bygges opp over noe tid.

3.3 Konsekvenser av ny organisering

En spesialisering og en plassering av oppgavene i en enhet med et landsdekkende ansvar antas å gi den beste effekt både med tanke på effektivitet og kvalitet i oppgaveutførelsen også for skatteregnskapet.

Gjennom Skatteetatens organisering og Sofie er det lagt godt til rette for en hensiktsmessig samling av den faglige styringen av regnskapsføringen for skatteregnskapet. En enhet gir større mulighet å opprettholde en ensartet kvalitet og praksis i arbeidet.

En overføring av oppgaven til Skatteetaten vil også medføre at området kommer helt inn under økonomiregelverket for staten, herunder også statens konsernkontoordning. Dette betyr at det blir unødvendig å ha særskilte anbudsprosesser for anskaffelse av betalingsformidler for skatteregnskapet og andre særskilte regler på punkter hvor økonomiregelverket for staten i dag ikke gjelder fullt ut. Overføring av oppgaven gjør det således mulig å ha større samordning og felles regelverk for alle skatte- og avgiftsregnskapene.

3.3.1 Overføring av ressurser og kompetanse

Til en sentral regnskapsenhet for skatteregnskapet vil det viktigste kompetansekravet ved oppstart være tidligere erfaring og kjennskap til fagområdet. Det er derfor helt nødvendig at mest mulig av kompetansebehovet ved etablering av en landsdekkende funksjon dekkes ved overføring av ressurser fra skatteoppkreverne.

Den foreslåtte organisering og lokalisering, mener vi legger godt til rette for en overføring av ressurser fra skatteoppkreverkontorene. Dette er hovedbegrunnelsen for den foreslåtte løsning for skatteregnskapsfunksjonen. I den nye regnskapsenheten bør det også ligge godt til rette for videre kompetanseutvikling og opplæring av eventuelle nyansatte.

3.3.2 Internkontroll av skatteregnskapsføringen

Skatteregnskapsområdet er særdeles viktig for finansieringen og likviditeten i offentlig sektor. Her håndteres den viktigste inntektskilden for stat og kommune med ca. 625 milliarder kroner per år. Føring og forvaltning av skatteregnskapet er derfor gjenstand for grundig kontroll. Skattekontorene har i dag oppgaven med kontroll av skatteoppkrevernes virksomhet, herunder skatteregnskapet.

Ved en overføring av skatteregnskapsoppgavene til Skatteetaten faller kontrolloppgavene i sin nåværende form ved skattekontorene bort. Det vil imidlertid fortsatt være behov for en særskilt oppfølging og kontroll av skatteregnskapsføringen. Skattedirektoratet vil derfor vurdere hvordan internkontrollen av skatteregnskapsføringen best kan ivaretas ved ny organisering.

3.3.3 Rettssikkerhet

Det er samme retningslinjer og rutiner for føring av skatteregnskapet for hele landet. Som følge av ulik størrelse på kontorene og omfang av sakstyper, blir det likevel ulik kompetanse på kontorene og det kan utvikle seg noe ulik praksis i saksbehandlingen. Ved etablering av en felles landsdekkende regnskapsenhet, etableres et regnskapsmiljø med god kompetanse på hele reskontro- og regnskapsområdet. Det tilrettelegges på den måten for en ensartet behandling av reskontro- og regnskaps spørsmål overfor alle skattytere, skattekreditorer og i rapportering til direktoratet.

3.4 Gevinster på skatteregnskapsområdet

De viktigste gevinstene på skatteregnskapsområdet vil være knyttet til:

- spesialisering, stordriftsfordeler
- landsdekkende bankkonto (i dag en per kommune – dvs. 428)
- daglig avstemming av 1 bankkonto (i dag en per kommune – dvs. 428)
- landsdekkende regnskapsavleggelse (i dag per kommune – dvs. 428)
- maskinell (automatisk) beregning og utbetaling av forskudd på periodisk oppgjør (i dag manuelt)

Per 31. desember 2013 brukte skatteoppkreverne 251 årsverk på skatteregnskapsarbeidet. Selv om en rekke kommuner har gått sammen i større enheter, mener Skattedirektoratet at det fortsatt er gevinster (i form av reduserte årsverk) å hente ut på å samle skatteregnskapsføringen. Skattedirektoratet foreslår derfor en bemanning med 60 årsverk. Dette innebærer en redusert bemanning med 191 årsverk, som gir en årlig besparelse i årsverks- og kontorplasskostnader på ca. 140 millioner kroner.

4 Forslag til organisering av arbeidsgiverkontrollen i Skatteetaten

Skatteoppkrevernes arbeidsgiverkontroll er i hovedsak en grunnlagsdatakontroll på lønnsområdet. Dette er en viktig oppgave fordi riktig lønnsrapportering er en avgjørende forutsetning for ordningen med forhåndsutfylt selvangivelse. Arbeidsgiverkontrollen er også et viktig virkemiddel i satsingen mot arbeidsmarkeds kriminalitet, og bør derfor styrkes.

Skatteetatens samlede kontrollvirksomhet vil styrkes ved at arbeidsgiverkontrollen knyttes tettere opp mot etatens eksisterende kontrollmiljø gjennom samlokalisering. Vi mener at dette vil redusere sårbarheten og gi en effektiviseringsgevinst med sannsynlighet for en økt utnyttelse av kontrollressursene og bedre kontrolldekning. En samordning vil gjøre det langt lettere å foreta en mer helhetlig og risikobasert kontrollutvelgelse enn i dag.

Vi har vurdert organisering av arbeidsgiverkontrollen fylkesvis av hensyn til en god regional fordeling av oppgaven. Organisering, lokalisering og bemanning av arbeidsgiverkontrollen har først og fremst blitt vurdert ut fra faktorer:

- hvor arbeidsgiverne er
- hvor skatteoppkreverne har kompetansemiljøer på arbeidsgiverkontroll
- hvor Skatteetaten har kompetansemiljøer på kontroll

Vi har lagt vekt på en lokalisering hvor flest mulig kontrollressurser kan følge oppgaven over i Skatteetaten. Samtidig har vi ønsket å legge til rette for større fagmiljøer og spesialisering. Slik oppnår vi bedre samordning av kontrollvirksomheten, og bygger sterke kompetansemiljøer med attraktive arbeidsplasser.

Vi foreslår at oppgaven bemannes med 400 årsverk, og lokaliseres til 22 ulike steder.

4.1 Ressursvurdering av arbeidsgiverkontrollområdet

I ressursvurderingen på arbeidsgiverkontrollområdet har vi tatt utgangspunkt i at skatteoppkreverne rapporterte at de brukte 371 årsverk på oppgaven 31. desember 2013. Vi har så fordelt disse ressursene matematisk mellom fylkene ut fra hvor mange arbeidsgivere det er i hvert fylke. Vi mener at antall arbeidsgivere er den viktigste faktoren for å beregne ressursbehov på arbeidsgiverkontrollområdet.

Vi foreslår å styrke arbeidsgiverkontrollen med 29 årsverk til totalt 400 årsverk. I dette ligger en økning med ett årsverk per fylke og en ytterligere styrking av de tre nordligste fylkene med et tillegg på 25 prosent i sine ressurser. Dette siste som kompensasjon for ekstra lange reiseavstander til gjennomføring av kontroll.

Fordeling ut fra antall arbeidsgivere

Tall for antall arbeidsgivere i dette kapittelet, og ellers hvor arbeidsgiverkontrollen omtales, defineres som antall arbeidsgivere med innberettede ytelser på over 500 000 kroner. Tallgrunnlaget er innberetningen for 2012.

Vi mener at det å samle ressursene i større miljøer gir en stordriftsfordel som tilsier at 400 årsverk til arbeidsgiverkontroll i Skatteetaten vil være en styrking av området. Med dette tillegget mener vi veiledningsoppgavene er godt ivaretatt, samtidig som det er minst like gode ressurser til arbeidsgiverkontroll som tidligere.

Nest siste kolonne i oversikten er en matematisk fordeling av 390 årsverk ut fra antall arbeidsgivere i fylket. Som tabellen viser, samsvarer allerede i dag antall arbeidsgivere i stor grad med ressursene brukt til arbeidsgiverkontroll. Ved fordelingen av ressursene har vi å benytte en matematisk fordelingsmodell. Det innebærer at de totale ressursene er fordelt i forhold til andelen arbeidsgivere.

Et unntak fra den matematiske fordelingsmodellen er at vi i tillegg til å fordele 390 årsverk til arbeidsgiverkontrollen har gitt de tre nordligste fylkene et påslag på 25 prosent for å dekke den ekstra tiden som medgår til lange reiseavstander i regionen.

Sum totalt for ressurser til arbeidsgiverkontroll blir derfor 400 årsverk. Det er disse tallene som er lagt til grunn i den videre fremstillingen.

Region	Fylke	Antall arbeidsgivere med innberettet ytelse over 500.000 kroner i 2012	Prosent av landet	Ressurser matematisk fordelt	Ressurser rapportert 31.12.13
SKØ	Østfold	4 711	4,8	19	21
	Akershus	10 183	10,3	40	30
	Oslo	16 617	16,9	66	80
	Hedmark	3 243	3,3	13	11
	Oppland	3 369	3,4	13	15
SKS	Buskerud	5 358	5,4	21	18
	Vestfold	4 656	4,7	18	13
	Telemark	2 983	3,0	12	15
	Aust-Agder	2 158	2,2	8	5
	Vest-Agder	3 476	3,5	13	7
SKV	Rogaland	8 608	8,7	34	22
	Hordaland	9 036	9,2	36	34
	Sogn og Fjordane	2 173	2,2	9	9
SKM	Møre og Romsdal	5 127	5,2	20	15
	Sør-Trøndelag	5 307	5,4	21	28
	Nord-Trøndelag	2 421	2,5	10	7
SKN	Nordland	4 462	4,5	23*	20
	Troms	2 939	3,0	15*	14
	Finnmark	1 691	1,7	9*	8
	SUM	98 518	100,00	400	371

*Fylkene har fått et ressurspåslag med 25 prosent på grunn av reiseavstand

4.2 Lokalisering og organisering av arbeidsgiverkontrollen

Organisering og lokalisering av arbeidsgiverkontrollen har først og fremst blitt vurdert ut fra tre faktorer:

- hvor arbeidsgiverne er
- hvor skatteoppkreverne har kompetansmiljøer på arbeidsgiverkontroll
- hvor Skatteetaten har kompetansmiljøer på kontroll

4.2.1 Arbeidsgiverne

Arbeidsgiverkontroll er både kontroll av oppgaver (kontorkontroll) og stedlig kontroll. Den stedlige arbeidsgiverkontrollen utføres på arbeidsgivernes kontorsted, hos arbeidsgivers regnskapsfører og på skatteoppkrevers kontor. Vi har derfor ønsket å lokalisere arbeidsgiverkontrollen i kommuner/områder

hvor konsentrasjonen av arbeidsgivere er størst. På denne måten når vi en stor andel av arbeidsgiverne, samtidig som vi får gevinsten ved å samle kontrollressursene i større kompetansmiljøer.

4.2.2 Skatteoppkrevernes kompetansmiljøer

Dagens arbeidsgiverkontroll er ulikt organisert. Det har vært en markant økning i kommunalt samarbeid om arbeidsgiverkontroll de senere årene. For noen fylker er arbeidsgiverkontrollen nærmest samlet ett sted, i andre fylker er det en blanding av mindre kommunale samarbeid og oppgaveløsning i enkeltkommuner. Samtidig ser vi at selv om flere kommuner går sammen, bruker de ofte ikke mer enn ett til to årsverk på oppgaven.

Tabellen nedenfor viser hvor store stillingsprosenten skatteoppkreverne rapporterte at de brukte på arbeidsgiverkontroll i 2013. Oversikten er ikke helt korrekt, da noen kommuner rapporterer arbeidsgiverkontrollssamarbeid samlet på kommunen som er vert for ordningen, mens andre rapporterer sin andel av arbeidsgiverkontrollssamarbeid. Uansett tegner oversikten et bilde av hvor små miljøer vi har per i dag, bare elleve kommuner rapporterer om større miljø enn fem årsverk, og nesten 70 prosent bruker under ett årsverk på oppgaven.

Kommune / fylke / region	SKO < 0,25 åv AGK	SKO 0,25 - 0,49 åv AGK	SKO 0,50 - 0,99 åv AGK	SKO 1,00 - 1,99 åv AGK	SKO 2,00 - 4,99 åv AGK	SKO > 5,00 åv AGK
Skatt øst	13	5	14	11	9	4
Skatt sør	27	11	6	9	8	2
Skatt vest	10	7	5	8	4	3
Skatt Midt-Norge	19	21	6	3	5	1
Skatt nord	24	7	6	11	4	1
SUM	93	51	37	42	30	11
Andel i %	35,2 %	19,3 %	14,0 %	15,9 %	11,4 %	4,2 %
Andel 0 - 0,99 åv i %			68,6 %			

Oversikten viser samtidig at vi har noen større fagmiljøer. Disse fagmiljøene finnes i de store kommunene, men også der hvor vi har arbeidsgiverkontrollssamarbeid mellom mange kommuner, som i Agderfylkene. Flere steder får vi også større fagmiljø ved at en stor kommune samarbeider med flere mindre, som i Trondheim.

Vi har i forslaget til lokalisering ønsket å bygge videre på slike etablerte fagmiljøer. Hvor disse miljøene finnes i dag har derfor vært et viktig kriterium i vurderingen av lokalisering. Vi har også sett på hvor det er mulig å bygge opp kompetansmiljøer med ressurser fra flere kommuner som er i akseptabel reiseavstand.

4.2.3 Skattekontorenes kompetansmiljøer

Vi har i hovedsak foreslått å lokalisere arbeidsgiverkontrollen sammen med Skatteetatens kontrollmiljøer. Dette ønsker vi for å oppnå gode effekter gjennom samordning av kontrollvirksomheten og for å bygge kompetanse både hos kontrollørene fra Skatteetaten og skatteoppkreverne. Samlokalisering er en viktig faktor for å oppnå disse effektene.

4.2.4 Fylkesvis lokalisering og ressursfordeling

I tabellen nedenfor tar vi utgangspunkt i de foreslåtte ressursene til oppgaven: 400 årsverk. Årsverkene er fordelt fylkesvis ut fra antall arbeidsgivere, slik vi viste i punkt 4.1.

Lokaliseringen er vurdert ut fra behovet for større kompetansemiljøer, hvor arbeidsgiverne er lokalisert, hvor Skatteetaten har kontrollmiljøer og hvor skatteoppkreverne har kompetansemiljøer på arbeidsgiverkontroll.

Region	Fylke	Lokasjon	Årsverk fra SKO
Skatt øst	Østfold	Sarpsborg/Grålum	19
	Akershus	Ski	15
		Lillestrøm	25
	Oslo	Oslo	66
	Hedmark	Hamar	13
	Oppland	Gjøvik	13
Skatt sør	Buskerud	Drammen	21
	Vestfold	Tønsberg	18
	Telemark	Skien	12
	Aust- og Vest-Agder	Grimstad	21
	Skatt vest	Rogaland	Stavanger
		Haugesund	10
	Hordaland	Bergen	36
	Sogn og Fjordane	Leikanger	9
Skatt midt	Møre og Romsdal	Ålesund	20
	Sør-Trøndelag	Trondheim	21
	Nord-Trøndelag	Steinkjer	10
Skatt nord	Nordland	Bodø	16
		Vestvågøy/Leknes	7
	Troms	Tromsø	10
		Harstad	5
	Finnmark	Alta	9
SUM			400

Vedlegg 2 gir en nærmere fylkesvis begrunnelse for lokalisering av oppgaven.

4.2.5 Organisering og oppgaveløsning

Skattedirektoratet foreslår å organisere arbeidsgiverkontrollen som egne enheter (grupper) med egne underdirektører i Skatteetatens regionale avdelinger for Kontroll og rettsanvendelse. Det er ønskelig at saksbehandlerne i Skatteetaten som per i dag fatter vedtak på grunnlag av skatteoppkrevernes arbeidsgiverkontroll integreres i gruppene. Målet er at arbeidsgiverkontrollgruppene, som Skatteetatens øvrige kontrollgrupper, får en så god balanse mellom saksbehandlere og kontrollører at samhandlingen fungerer godt og vedtak fattes i forlengelsen av at kontrollen avsluttes.

En slik regional organisering legger godt til rette for en etablering av spesialiserte fagmiljø og muligheter for en tilrettelegging av faglige utviklingsmuligheter. Arbeidsgiverkontrollen blir samlokalisert og samorganisert med Skatteetatens kontrollmiljø.

4.3 Konsekvenser av ny organisering

4.3.1 Fordeler for næringslivet

Samorganiseringen av kontrollen vil også være en fordel for næringslivet, som vil møte én kontrollaktør, ikke to.

Skatteetaten og skatteoppkreverne bestreber seg allerede i dag på å samordne sine kontrollsatsinger, slik at det er enten skatteoppkreveren eller Skatteetaten som kontrollerer en virksomhet. Denne samordningen er ganske ressurskrevende. En samorganisering vil gjøre koordineringen lettere, blant annet ved at alle kan slå opp i samme kontrollregister. Samorganiseringen vil også inkludere arbeidsgiverkontrollen i Skatteetatens kontrollsatsing, hvor arbeidsgiverkontroll er et viktig virkemiddel. Kontrollørene på arbeidsgiverkontrollområdet og etatens øvrige kontrollører vil også ved en samorganisering enklere kunne dele kompetanse og erfaringer, slik at kvaliteten både på arbeidsgiverkontroll og øvrig kontroll økes.

4.3.2 Styring av kontrollinnsatsen

En overføring av arbeidsgiverkontrollen til Skatteetaten innebærer at Skatteetaten får ansvaret både for den faglige styringen av kontrollområdet og ressursene som brukes til gjennomføring av kontroll. Det gir et sterkere grep om styring av innsatsen og prioriteringer på kontrollområdet. Området får også én styringslinje for faglige prioriteringer, ikke to som i dag: Skatteetaten og kommunen.

En samling av arbeidsgiverkontrollen på færre enheter vil gjøre det enklere å styre både innsatsområder, ressursbruk og kvalitet/kompetansebygging. Etablering av faglige nettverk innen og mellom regionene vil også legge til rette for spesialisering, styrket likebehandling og kvalitet i oppgaveløsningen.

Det brukes i dag mye ressurser administrativt i Skatteetaten og hos skatteoppkreverne på å lage gjensidige avtaler, gjensidig forpliktende samarbeid og følge opp gjennomføringen. Noe av dette arbeidet vil fortsatt måtte gjøres, men vil være vesentlig lettere ved at kontrollvirksomheten får samme ledelse.

Det brukes også mye ressurser på at mange enheter gjør sine risikovurderinger og valg av innsatsområder og kontrollobjekter. En samling av kontrollmiljøene vil gi oss en samlet risikovurdering og dermed en bedre spissing mot risiko. Det vil gi oss muligheten til mer slagkraftig kontrollinnsats mot risikoområdene.

For styring av selve kontrollgjennomføringen har vi allerede en felles kontrollrutine som gjelder både for skatteoppkrevernes og Skatteetatens kontroller. Vi er også i ferd med å innføre et felles saksbehandlingssystem for gjennomføring av kontroll (KOSS).

4.3.3 Administrative forenklinger

I dag må skatteoppkreverne sende anmodning om bistand ved kontroll av arbeidsgivere i annen kommune, eventuelt innhente fullmakt til å gjennomføre kontrollen selv. Dette er tidkrevende. Ved en overføring av oppgaven vil dette sjeldnere være aktuelt, bare hvis arbeidsgiver flytter til en annen region.

Det er skattekontoret som fatter vedtak om endring av arbeidsgiveravgift hvor skatteoppkrever finner feil ved kontroll. Dette medfører omfattende informasjonsutveksling og dialog knyttet til kontroller, kontrollrapporter og vedtak. Noe som både forlenger saksbehandlingstiden og medfører større sårbarhet.

Det brukes mye ressurser i dag på å purre på saker, vedtak og klagevedtak. Skattekontoret må purre skatteoppkrever på kontroller og skatteoppkreverne purrer på vedtak i saker de har sendt til behandling. Denne informasjonsflyten vil gå mye lettere ved en overføring av oppgaven til Skatteetaten.

4.3.4 Overføring av ressurser og kompetanse

Det har vært viktig for Skattedirektoratet å velge en løsning for lokalisering som i størst mulig muliggjør overføring av ansatte med kompetanse på arbeidsgiverkontroll fra dagens skatteoppkreverkontor. Samtidig har behovet for store og robuste enheter og samarbeid med Skatteetatens kontrollmiljøer gitt en løsning som trolig gjør at vi vil miste noe kompetanse ved at personer ikke flytter med oppgaven.

I noen fylker vil det være mulig å bemanne oppgaven i Skatteetaten fullt ut med ansatte fra skatteoppkreverne, i andre fylker vil det bli nødvendig med supplerende rekruttering. Valget av lokasjoner mener vi understøtter mulighetene for god tilleggsrekruttering. De valgte lokasjonene er større byer over hele landet som har høyskoler og et befolkningsgrunnlag som gir mulighet for rekruttering av ansatte med god kompetanse.

På grunn av nyrekruttering vil det være noe behov for kompetanseutvikling i forbindelse med overføringen. Dette ivaretar Skatteetaten på lik linje som ved øvrig nyrekruttering på kontrollområdet.

4.4 Gevinster på arbeidsgiverkontrollområdet

Per 31. desember 2013 brukte skatteoppkreverne 371 årsverk på arbeidsgiverkontroll. Selv om en rekke kommuner har gått sammen i større enheter, mener Skattedirektoratet at det fortsatt er gevinster (i form av reduserte årsverk) å hente ut på å samle arbeidsgiverkontrollen i større miljøer. Skattedirektoratet ønsker å styrke arbeidsgiverkontrollen, og foreslår derfor en bemanning med 400 årsverk.

Dette innebærer en økt bemanning med 29 årsverk, som gir en årlig økning i årsverks- og kontorplasskostnader på ca. 17,5 millioner kroner.

5 Forslag til organisering av skatteinnkrevingen i Skatteetaten

Gjennom en samling av skatte- og avgiftsinnkrevingen i Skatteetaten, kan vi få en mer helhetlig organisering og spesialisering av innkrevingen. Vi foreslår derfor en organisering av innkrevingen hvor det skilles mellom næringsdrivende/arbeidsgivere og personlige skattytere (dvs. lønsmottagere og pensjonister):

- innkreving mot næringsdrivende samles i fem regionale innkrevingsmiljøer
- innkreving mot personlige skattytere samles i 19 fylkesvise enheter

En samlet innkreving av merverdiavgift, restskatt, forskuddsskatt, forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift mot næringslivet vil gjøre Skatteetaten bedre i stand til å bruke innkreving som et enda mer effektivt og helhetlig virkemiddel for å øke etterlevelsen. Per oktober 2014 er ca. 14 000 næringsdrivende som har restanser til både Skatteetaten og skatteoppkreverne. I dag innfordres disse restansene parallelt av to ulike innkrevingsmiljø og i hovedsak med lite koordinering. Ved en organisering som foreslått vil innkrevingen av disse restansene skje fra samme miljø, med felles vurderinger og strategiske valg av virkemidler. Bla. vil det i disse sakene kunne avholdes en utleggsforretning der hvor det i dag avholdes to, med sparte utgifter til gebyr for debitor.

En slik organisering og lokalisering av skatte-/avgiftsinnkrevingen ivaretar ønskene om:

- etablering av faglig sterke og robuste kompetansemiljø
- gode muligheter for overføring av kompetanse fra skatteoppkreverne
- samhandling med øvrige fagmiljø i Skatteetaten
- tilpassede brukerbehov, hvor næringsdrivende og arbeidsgivere anses som profesjonelle aktører med andre behov enn personlige skattytere (lønsmottagere og pensjonister)
- tydeligere organisatorisk ansvarsplassering og tilrettelegging for likebehandling

Med denne organiseringen forventes synergieffekter gjennom en samlet næringsinnkreving og stordriftsfordeler ved at vi får færre, større enheter. Vi mener det vil være realistisk med en samlet reduksjon i dagens bemanningen på oppgaven med 30 prosent. Vi foreslår bemanning i Skatteetaten med 157 årsverk til næringsinnkreving for skatt og arbeidsgiveravgift og 296 årsverk til personinnkreving skatt, til sammen 453 årsverk.

Nordland, Troms og Finnmark har spesielle utfordringer knyttet til reiseavstander, særlig ved rettslig behandling av f.eks konkursbegjæringer. Skattedirektoratet mener derfor at disse fylkene bør gis et ressurstillegg på 20 prosent sammenlignet med øvrige fylker.

5.1 Ressursvurdering av innkrevingsområdet

Finansdepartementet har i oppdragsbrevet lagt til grunn at det skal være en effektiviseringsgevinst ved å overføre skatteoppkreverfunksjonen til Skatteetaten. Skatteinnkrevingen gjennomføres i dag av 288 enheter. Det er grunn til å tro at vi har behov for færre årsverksressurser når vi får færre og mer spesialiserte innkrevingsenheter, vi får en stordriftsfordel. Skatteetaten har f.eks redusert bemanningen til merverdiavgiftsinnkrevingen med 20 prosent etter at vi i 2008 gikk fra 18 til seks innkrevingsenheter.

Vi har derfor gjort en vurdering av hvor mange årsverk Skatteetaten trenger for å overta skatteinnkrevingen. Utgangspunktet for ressursvurderingen er de 639 årsverk skatteoppkreverne har rapportert at de brukte på oppgaven per 31. desember 2013.

I ressursvurderingen har vi også tatt utgangspunkt i at vi ønsker å samle næringsinnkrevingen, slik at skatt, arbeidsgiveravgift og merverdiavgift innkreves koordinert.

5.1.1 Sammenhengen mellom bemanning og oppgaveportefølje

For å vurdere ressursbehovet har vi sett på rapportert ressursbruk opp mot skatteoppkrevernes oppgaveportefølje.

For merverdiavgiftsinnkrevingen ser vi at det er relativt stor sammenheng mellom antall årsverk og oppgaver (antall merverdiavgiftspliktige). Som det fremkommer nedenfor, er det for skatteinnkrevingen er det relativt store variasjoner. Dette skyldes antakelig både ulik rapportering og ulik ressursbruk. Variasjonene er så store at vi ikke kan legge dagens fylkesvise ressursfordeling til grunn. Vi har derfor også for innkreving valgt å bruke en matematisk modell for ressursfordelingen fylkene i mellom. I denne modellen fordeler vi ressursene ut fra:

- antall skattytere
- antall arbeidsgivere
- antall restskatteyttere

Selv om den fylkesvise fordelingen av rapporterte ressurser er usikker, mener vi at vi kan ta utgangspunkt i den totale ressursen på 639 årsverk når vi skal vurdere ressursbehovet.

5.1.2 Fordeling av ressursene mellom næringsinnkreving og personinnkreving

Det er ikke skilt mellom nærings- og personinnkreving i ressursrapporteringen. Med unntak av de største skatteoppkreverkontorene ivaretar samme personer på skatteoppkreverkontoret innkrevingsoppgaver overfor både personlige skattytere og næringsdrivende. Vi har innhentet tall for fordelingen mellom nærings- og personinnkreving hos noen av de store skatteoppkreverne, og ressursene fordeler seg med 25 prosent til næring og 75 prosent til person.

Dette forholdstallet kan ikke brukes direkte fordi personinnkrevingen også omfatter personlig næringsdrivende. Siden personlige næringsdrivende ofte er merverdiavgiftspliktige, mener vi at det er riktig å legge innkreving mot dem som en del av næringsinnkrevingen i Skatteetaten.

Vi har gjort beregninger som tilsier at 15 prosent av innkrevingressursene som er brukt til personinnfordring har vært rettet mot de personlig næringsdrivende. Ut fra dette legger vi til grunn at ressursene til skatteinnkreving kan fordeles med

- 40 prosent til næringsdrivende og arbeidsgivere
- 60 prosent til lønnstakere og pensjonister

5.1.3 Ressursbehov til oppgaven i Skatteetaten

For å kunne ta stilling til Skatteetatens ressursbehov på innkrevingområdet har vi tatt utgangspunkt i:

- en vurdering av skatteoppkrevernes ressursbruk per i dag gjennom en sammenligning av et utvalg skatteoppkrevere
- vurdering av effekten av stordriftsfordelene ved betydelig færre enheter

Ressurser brukt til innkreving

I tillegg til å vurdere fordelingen av ressurser til næringsinnkreving og personinnkreving, har vi også sett nærmere på ressursbruken til innkreving ved et 40-talls skatteoppkrevere. Disse ble valgt ut i fra størrelse på fagmiljø (omfatter landet 6 største innkrevingsmiljøer), geografisk spredning og skatteoppkreverkontor som dekker flere kommuner. Hensikten var å se på i hvilken grad det var samsvar mellom

skatteoppkreverkontorenes ressurser til innkreving og antallet personlige/upersonlige skattytere, personlige restskatteyttere og arbeidsgivere de hadde i sin "portefølje".

Vi mener de funn som ble gjort er representative i og med at utvalget omfatter:

- 48 prosent av de totalt innrapporterte 639 årsverk til innkreving
- ca. 50 prosent av de ca. 3,8 millioner personlige skattytere som fikk skatteoppgjør for inntektsåret 2012
- ca. 40 prosent av de ca. 770 000 personlige skattytere som fikk restskatt for inntektsåret 2012
- rundt 30 prosent av det totale antall arbeidsgivere i 2012 som på landsbasis var ca. 227 000

Vi har funnet at det er store variasjoner mellom de ulike skatteoppkrevere når det gjelder bemanning både når det gjelder antall skattytere og arbeidsgivere og når det gjelder antall restskatter til innkreving.

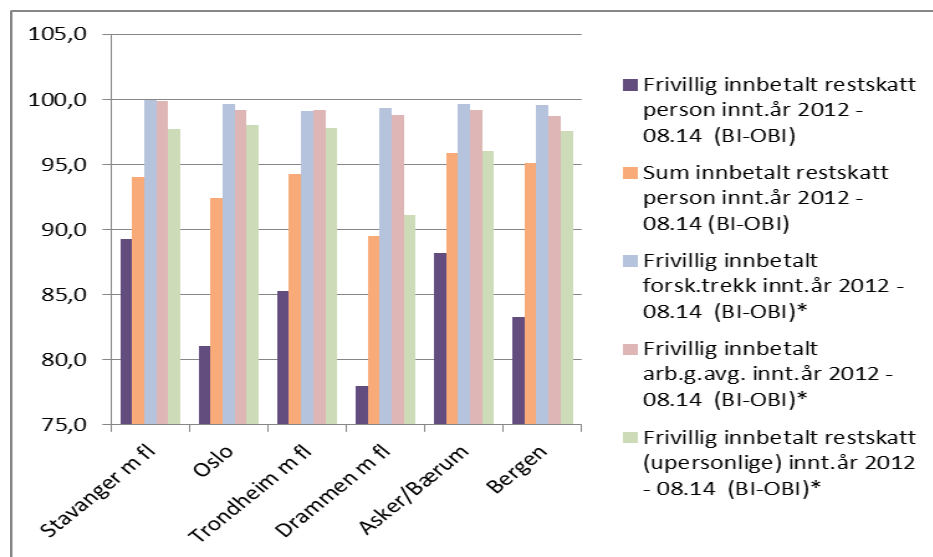
Eksempler på dette:

- For personlige skattytere varierte antallet skattytere per årsverk fra ca. 3 000 til ca. 12 500. For landets fire største innkrevingstilgjengsel varierte antallet fra 4 500 til 8 700.
- For personlige restskatteyttere varierte antallet restskatteyttere per årsverk fra ca. 500 til ca. 1 800. For landets fire største innkrevingstilgjengsel varierte antallet fra ca. 750 til ca. 1 350.
- For antallet arbeidsgivere per årsverk varierte tallene fra ca. 100 til ca. 350. For landets fire største innkrevingstilgjengsel varierte antallet fra ca. 150 til ca. 250.
- Ser vi på antallet personlige restskatteyttere og arbeidsgivere samlet varierte antallet per årsverk fra ca. 570 til ca. 2 200. For landets fire største innkrevingstilgjengsel varierte antallet fra ca. 880 til ca. 1 600.

Forannevnte viser at det i utgangspunktet er store variasjoner mellom de ulike innkrevingstilgjengsel når det gjelder bemanning både i forhold til størrelsen på målgruppene og porteføljen som skal ivaretas. Tallene viser også at når vi slår sammen flere "målgrupper", øker forskjellene.

Derfor har vi sett nærmere på i hvilken grad disse variasjonene på ressursiden påvirker innkrevingstilgjengsel. Det vi ser er at det ikke er sammenheng mellom variasjoner i ressursbruk og resultatene til de kommunene som er vurdert.

Tabellen nedenfor viser resultatene for de seks største innkrevingstilgjengsel i utvalget. Disse har svært ulik ressursbruk (antall årsverk sett i forhold til skattytere, restskatteyttere og arbeidsgivere). Som tabellen viser er resultatene likevel tilnærmet like gode.



Med bakgrunn i de vurderinger som er gjort, mener vi å ha fått et godt grunnlag for å evaluere dagens ressursinnsats og vurdere det framtidige bemanningsbehovet i en ny organisering.

Effekten av stordriftsfordeler ved færre enheter

Skattedirektoratet mener det er betydelige stordriftsfordeler å hente ut ved å redusere antall innkrevingsenheter fra dagens 288 til en enhet per fylke. Dette gjelder særlig ressurser knyttet til administrative oppgaver på innkrevingsområdet og ressurstap som følge av manglende mulighet for spesialisering og effektive arbeidsprosesser.

Videre vil samordningen av næringsinnkrevingen gi en ytterligere effektiviseringsgevinst, ved at man unngår parallelle innkrevingsløp mot samme virksomhet.

I vurderingen av størrelsen på stordriftsfordelen har vi også sett på omorganiseringen av Skatteetaten i 2008. Innkrevingen av merverdiavgift var før dette organisert i 18 fylkesvise enheter med tilsammen ca. 200 årsverk. Dette antallet ble redusert til dagens 165 årsverk på oppgaven, en reduksjon på ca. 20 prosent.

Konklusjon

Med den organiseringen vi foreslår på innkrevingsområdet, hvor det også må kunne forventes ikke ubetydelige synergieffekter gjennom en samlet næringsinnkreving, mener vi det vil være realistisk å se for seg en samlet reduksjon i bemanningen på ca. 30 prosent. Det betyr en nedgang i ressurser fra 659 til 453 årsverk.

Våre tre nordligste fylker, Nordland, Troms og Finnmark, har helt særegne utfordringer knyttet til geografisk nedslagsfelt og aktuelle reiseavstander. Vi mener derfor at disse bør gis et ressurstillegg på 20 prosent på den matematiske fordelingen av ressursene.

På bakgrunn av en samlet vurdering av det som er anført ovenfor, mener vi en forsvarlig bemanning av henholdsvis nærings- og personinnkrevingen i de ulike regionene og fylkene er som det fremkommer av tabellen nedenfor.

Næringsinnkreving			Personinnkreving	
Region	Årsverk fra mva-innr.	Årsverk fra SKO-innr.	Fylke - kontorkommune	Årsverk fra SKO-innr.
			Østfold - Sarpsborg	16
			Akershus - Ski	34
Skatt Øst - Oslo	59	58	Oslo - Oslo	39
			Hedmark - Hamar	11
			Oppland - Lillehammer	11
			Buskerud - Drammen	16
			Vestfold - Tønsberg	13
Skatt Sør - Skien	32	31	Telemark - Skien	9
			Agder - Kristiansand	15
			Rogaland - Stavanger	26
Skatt Vest - Bergen	32	29	Hordaland - Bergen	28
			Sogn og Fjordane - Førde	6
			Møre og Romsdal - Ålesund	8
			Møre og Romsdal - Kristiansund	6
Skatt Midt-Trondheim	20	24	Sør-Trøndelag - Trondheim	17
			Nord-Trøndelag - Steinkjer	8
			Nordland - Bodø	16
Skatt Nord - Tromsø	22	15	Troms - Tromsø	11
			Finnmark - Alta	6
Sum	165	157		296

Som tabellen viser foreslår Skattedirektoratet til næringsinnkrevingen totalt 322 årsverk, hvorav 157 årsverk er til næringsinnkreving på skatteområdet. For personinnkreving foreslås en samlet ressurs med 296 årsverk. Samlet sett er det et bemanningsbehov til oppgavene fra skatteoppkreverne på innkreivingsområdet med 453 årsverk. Dette innebærer en innsparing på 186 årsverk.

5.2 Forslag til organisering og lokalisering

5.2.1 Regional næringsinnkreving

Basert på de ønskede kriteriene for innkreivingsområdet generelt, og styrken ved å samle skatteinnkrevingen med innkreivingen av merverdiavgift, foreslås det å etablere et spesialisert innkreivingsmiljø mot næringsdrivende, arbeidsgivere og personlige næringsdrivende i regionhovedstedene i hver region.

Begrunnelsen for å lokalisere næringsinnkrevingen til regionhovedstedene er at Skatteetaten har lagt sin innkreiving av merverdiavgift til disse fem stedene. En slik samordning av næringsinnkrevingen for skatt og avgift mener arbeidsgruppen er et av de viktige grepene for å oppnå gode effekter av overføringen.

Innkreivingsmiljøene for merverdiavgift i Skatteetaten er Oslo, Skien, Bergen, Trondheim og Tromsø. Skatt sør har i tillegg et innkreivingsmiljø for merverdiavgift i Drammen. Skattedirektoratets forslag innebærer at innkreivingsmiljøet som Skatt sør har i Drammen overføres til Skien, slik at all næringsinnkreiving i Skatt sør samles i Skien.

Skattedirektoratet foreslår en organisering hvor innkreivingen av merverdiavgift og skatteinnkreivingen er samlokalisert og under felles ledelse, men med egne grupper for innkreiving av merverdiavgift og skatt.

Skatteetatens merverdiavgiftsmiljø vil altså primært fortsette med innkreving av merverdiavgift, og det nye skattemiljøet vil ha skatteinnkreving som sin primær oppgave. Samhandlingsgevinsten får vi ved at alle ansatte har en totaloversikt over kravene, og at innkrevingstiltak mot en virksomhet alltid gjennomføres for alle krav samlet. På sikt ser vi for oss at næringsinnkrevingen vil samles i ett felles miljø med et felles fagsystem for innkreving.

5.2.2 Fylkesvis personinnkreving

Ved vurdering av organiseringen og størrelsen på de regionale innkrevingmiljøer som etableres overfor de personlige skattyterne (lønnstagere og pensjonister), har vi bl.a. vurdert:

- En geografisk plassering av skatteinnkrevingfunksjonen mot personlige skattytere som vi mener vil gi en tilstedeværelse som for mange anses viktig for legitimiteten til skattesystemet.
- Hvor befinner de største konsentrasjonene av personlige restskattytere (lønnstagere og pensjonister) seg i fylkene.
- Mulighet for å etablere robuste kompetansemiljøer, hvor størrelsen på saksporteføljen gjør det mulig å arbeide med innkrevingssaker og variert virkemiddelbruk på heltid.

Basert på de ønskede kriteriene for innkreving foreslås det i utgangspunktet å etablere et innkrevingmiljø mot de personlige skattyterne, dvs. lønnstagere og pensjonister, i hvert fylke og da nærmere bestemt i hver "fylkeshovedstad".

Unntak fra en lokalisering i fylkeshovedstad gjøres imidlertid for:

- **Akershus**, hvor det er slik at ca. 1/3 av skatteyttere ligger vest for Oslo (Asker/Bærum) og de øvrige 2/3 øst for Oslo. Fordi Akershus har det største antallet personlige skatteyttere øst for Oslo, foreslår vi at det etableres ett innkrevingmiljø i Ski. Det er da tatt hensyn til hvor Skatteetaten har kontor per i dag. Selv om Akershus har Oslo som fylkeshovedstad anser vi det som uaktuelt å legge personinnfordringen for Akershus i Oslo.
- **Aust-Agder** og **Vest-Agder**, hvor personinnkrevingen samles i Vest-Agder, dvs. Kristiansand, som har det største innkrevingmiljøet. Det anses hensiktsmessig å samle innkrevingmiljøet for disse to fylkene, slik at vi unngår å få to forholdsvis små innkrevingmiljøer innenfor et lite geografisk område. Ved plasseringen i Vest-Agder er det hensyntatt at det for arbeidsgiverkontroll etableres et miljø i Aust-Agder, dvs. Grimstad.
- **Sogn og Fjordane**, hvor vi foreslår lokalisering i Førde. Leikanger har en langt mindre andel av de personlige skattyterne i fylket, Førde har over 5 ganger så mange skattytere som Leikanger.
- **Møre og Romsdal**, hvor det foreslås to innkrevingmiljøer, både Ålesund og Kristiansund. Vurdert ut fra geografi, antallet skattytere og arbeidsgivere, samt mulighetene for overføring av kompetanse fra skatteoppkreverne synes det klart at Ålesund bør velges. Av hensyn til en best mulig geografisk spredning av innkrevingmiljøene og den totalt sett beste tilgjengeligheten for skattyterne foreslår vi at det også opprettes en innkrevingseenhet i Kristiansund.
- **Finnmark**, hvor det er lagt avgjørende vekt på den konsentrasjonen av personlige skattytere som finnes i Alta og omegn. Det er mer enn tre ganger så mange restskattytere der som i fylkeshovedstaden Vadsø.

5.3 Konsekvenser av ny organisering

5.3.1 Organisering og oppgaveløsning

Arbeidsgruppen foreslår å organisere innkrevingen regionalt, med regionale miljøer for næringsinnkreving og fylkesvise miljøer for personinnkrevingen. En slik organisering legger godt til rette for en etablering av spesialiserte fagmiljøer og muligheter for en tilrettelegging av faglige utviklingsmuligheter. Næringsinnkrevingen vil bl.a. i større grad gjennom samlokalisering med de større

kontrollmiljøene kunne inkluderes og involveres i Skatteetatens aktuelle kontrollsatsinger. Dette innebærer at man i større grad vil legge til rette for et mer helhetlig fokus på verdikjeden.

5.3.2 Administrativ og faglig styring

En overføring av skatteoppkreverfunksjonen innebærer at det faglige og administrative ansvaret samles. Dette gir mer enhetlig og koordinert styring og prioritering.

Den faglige styringen på innkrevingsområdet styrkes også gjennom nye og tettere samhandlingsmønstre mellom fagmiljøene i regionene. Etablering av faglige nettverk innen regionene vil legge til rette for spesialisering, styrket likebehandling og kvalitet i oppgaveløsningen.

5.3.3 Lokal tilstedeværelse

Den foreslåtte organisering vil innebære endringer når det gjelder til lokal tilstedeværelse. For skattytere og arbeidsgivere som mister sitt lokale skatteoppkreverkontor, vil reiseavstanden øke. Samtidig er en rekke lokale skatteoppkreverkontor allerede borte, som følge av de interkommunale ordningene på innkrevingsområdet. Den geografiske plasseringen av personinnkrevingskontorene i, eller i nærheten av befolkningstette områder i hvert fylke, gjør at mange skattytere vil være tilnærmet uberørt. For næringsdrivende vil dette ikke innebære noen endring på merverdiavgiftsområdet, men derimot være en forbedring, da de bare får ett kontor å forholde seg til.

I økende grad har også selvbetjeningsløsninger og webbaserte tjenester redusert behovet for fysisk oppmøte.

5.3.4 Overføring av ressurser og kompetanse

Det har vært viktig for arbeidsgruppen å velge en løsning for lokalisering som i størst mulig muliggjør overføring av ansatte med kompetanse på innkreving fra dagens skatteoppkrevermiljøer. Samtidig har behovet for større og mer robuste enheter gitt en løsning som trolig gjør at vi vil miste noe kompetanse ved at personer ikke flytter med oppgaven.

I noen fylker vil det være mulig å bemanne oppgaven i Skatteetaten fullt ut med ansatte fra skatteoppkreverne, i andre fylker vil det sannsynligvis bli nødvendig med supplerende rekruttering. Valget av lokasjoner mener vi understøtter mulighetene for god tilleggsrekruttering. De valgte lokasjonene er større byer over hele landet som har høyskoler og et befolkningsgrunnlag som gir mulighet for rekruttering av ansatte med god kompetanse.

5.3.5 Gode fagmiljø og samordnet virkemiddelbruk

Det vil bli en hensiktsmessig samling og koordinering av oppgavene knyttet til innkreving av skatt, arbeidsgiveravgift og merverdiavgift. Samtidig som innkrevingsmiljøet i langt større grad vil kunne utnytte fordelene ved at kontrollarbeidet mot arbeidsgivere og næringsliv er samlet i samme organisasjon. I dag vil organiseringen innebære at mange skattytere eller næringsvirksomheter må forholde seg til flere offentlige instanser og namsmenn.

En samling av oppgaver innebærer ikke at kravene automatisk kan behandles i samme IT-system, men det er i dag allerede slik at Skatteetaten administrerer drift, vedlikehold og utvikling av de systemer som benyttes til skatteoppkreverfunksjonen. Det bør derfor som følge av en slik samordning av oppgaver også legges til rette for videre synergier mellom de ulike IT-system. Utvikling og innføringen av nye systemer, vil også i langt større grad legge til rette for en mer stedsuavhengig oppgaveløsning.

På innkrevingsområdet vil en samling av innkrevingsoppgavene i Skatteetaten, og den foreslåtte organisering, legge godt til rette for en langt mer helhetlig tenking og utnyttelse av de ulike tiltak og strategiske valg som er en del av innkrevingsarbeidet. Det tenkes da på aktiviteter og tiltak som:

- Debitortilpasset innfordring (DTI), jfr. eks. at det er ca. 90 kommuner som i 2014 ikke benytter telefoninnkasso.
- Utleggstrekk, med samordning av nedleggelse og korrigerer av utleggstrekk.
- Gjennomføring av utleggsforretning.
- Tvangsrealisasjon, hvor det kan gjøres en mer helhetlig vurdering.
- Samordning og helhetlig vurdering på konkursområdet.
- Samordning på gjeldsordningsområdet når det gjelder saksbehandling og oppfølging.
- Søknadsbehandling knyttet til lemping vurderes helhetlig for skatteområdet, noe som vil gi en langt bedre håndtering av de "vanskeligstilte" skattyterne.
- Bruk av utlegg og arrest kan lettere vurderes i forbindelse med kontrolloppfølging.
- Avskrivning og utgiftsføring vurderes opp mot skyldners samlede gjeldsforhold.
- Landsdekkende kampanjer kan enklere gjennomføres og administreres, og vi kan få økt bruk av tiltak som callsenter/sms og digitale utsendelser

5.3.6 Konsekvenser av at skatteoppkrevers arbeid med innstillinger bortfaller

I dag er skattekontoret gitt myndighet til å fatte beslutninger på flere områder etter innstilling fra skatteoppkrever.

Skattedirektoratet kan ikke se at bortfall av ordningen med saksbehandling i to ledd, vil svekke kvaliteten eller utgjøre en risiko for rettssikkerheten. Sakene det gjelder har ikke en karakter som tilsier at de bør behandles i to omganger. Vi viser til at flere av sakstypene angår spørsmål som primært gjelder kreditors interesser. I de sakstypene der rettssikkerheten kan ha betydning, ivaretas denne ved at det er klageadgang (skbtl. § 15-1) og/eller ved at endelig beslutningskompetanse er tillagt et organ utenfor Skatteetaten (tingretten ved gjeldsordning etter gjeldsordningsloven). Det presiseres her at vi har forskuttert en endring i dagens skatteutvalsordning ved lempning etter skbtl. § 15-1.

5.3.7 Konsekvenser for klagebehandlingen

Skatteoppkrever fatter mange avgjørelser innenfor sitt fagfelt. Utleggstrekk og avholdelse av forretning for utleggspant er avgjørelser er eksempler på avgjørelser som kan påklages til tingretten.

For enkelte andre av skatteoppkreverens avgjørelser foreligger det en klageadgang til skattekontoret. Disse klagenes blir behandlet etter forvaltningsloven, jf. skbtl. § 3-1. Blir skatteoppkreverfunksjonen overført til skattekontoret, vil ett forvaltningsnivå bortfalle. Disse avgjørelsene må da fattes av skattekontoret i første instans, og Skattedirektoratet vil bli rett klageinstans. Skattedirektoratet er allerede i dag klageinstans for vedtak fattet av skattekontoret etter skbtl. § 15-1 (rimelighet). Dersom skatteutvalget bortfaller, som foreslått, vil det oppstå klagesaker også på dette området.

5.4 Gevinster på innkrevingsområdet

Per 31. desember 2013 brukte skatteoppkreverne 639 årsverk på innkrevingsarbeidet. Selv om mange kommuner har gått sammen i større enheter, mener Skattedirektoratet at det fortsatt er gevinster i form av reduserte årsverk å hente ut på å samle skatteinnkrevingen i større enheter. Skattedirektoratet foreslår derfor en bemanning med 453 årsverk.

Dette innebærer en redusert bemanning med 186 årsverk, som gir en årlig besparelse i årsverks- og kontorplasskostnader på ca. 136 millioner kroner.

6 Forslag til organisering av veiledning

I forbindelse med omorganiseringen av Skatteetaten i 2008 ble Skatteopplysningen, en landsdekkende telefonopplysningstjeneste, etablert. Samtidig som det også ble opprettet egne avdelinger for veiledning. Disse bemanner blant annet Skatteetatens publikumsmottak, gir informasjon og tilbyr kurs.

Skattedirektoratet foreslår at veiledningen knyttet til skatteoppkreverfunksjonene inkluderes i Skatteopplysningen og veiledningsmiljøene og at disse tilføres ressurser for å ivareta oppgaven i Skatteetaten. Ved mer kompliserte spørsmål har innkreivings- og arbeidsgiverkontrollmiljøene ansvaret (andre linje veiledning). Spørsmål knyttet til skatteregnskap vil bli besvart av skatteregnskapsenheten.

Med ett kontaktpunkt for både likning og betaling, er dette en betydelig forenkling for de næringsdrivende og skattyterne. Denne organiseringen gir også større grad av lik informasjon fordi det er færre miljøer som gir veiledning enn i dag hvor oppgaven er delt mellom Skatteetaten og de 288 kommunale skatteoppkreverkontorene.

Vi foreslår at postmottaket for brev knyttet til skatteoppkrevernes oppgaver organiseres inn i Skatteetatens regionale dokumententre.

Skattedirektoratet foreslår å bruke til sammen 55 årsverk på oppgavene, fordelt på ulike lokasjoner.

6.1 Ressursvurdering på veiledningsområdet

Vi har innhentet informasjon om publikumsbesøk og telefonhenvendelser til skatteoppkreverne, men har ikke funnet sikre nok grunnlagstall fordi de aller fleste skatteoppkreverne ikke registrerer dette i dag. Våre estimater over ressursbehov bygger derfor på ressursvurderinger gjort i Skatteopplysningen og Skatteetatens veiledningsmiljø.

Vi har i ressursvurderingen tatt utgangspunkt i pågangen veiledning og Skatteopplysningen har på tilsvarende områder. Vi har også sett på endringer som gjør at ressursbehovet vil avta:

- Innføring av a-ordningen antas å medføre en betydelig nedgang i telefonhenvendelser. Disse besvares av Etatens fellesforvaltning (EFF).
- Innføringen av selvbetjeningsløsning for skatteattest. Skatteoppkreverne og Skatteetaten har til nå besvart 35 000 henvendelser hver om skatteattest hvert år.
- Ved at innkreivingen av merverdiavgift, arbeidsgiveravgift og skatt samordnes vil det bli færre henvendelser totalt fordi skattyter ikke må ringe både skattekontoret og skatteoppkreveren.
- Utvikling av flere digitale løsninger.
- Skatteopplysningen mottar årlig 30 000 telefoner hvor de ruter innringer videre til skatteoppkreveren. Skatteoppkreverne anslår at de mottar like mange henvendelser som de ruter videre til Skatteetaten/Skatteopplysningen.
- Ett felles nettsted: Skatteetaten.no gjør det enklere for brukerne å finne informasjon.

Skatteetatens og skatteoppkrevernes oppgaver henger sammen i en felles årssyklus. Første halvår har Skatteetaten størst pågang, med spørsmål om skattekort og ligning. Andre halvår har skatteoppkreverne størst pågang, med spørsmål om skatteoppgjør og betaling/innkreiving. Med felles telefon- og publikumsmottak kan vi utnytte de samlede ressursene bedre fordi henvendelsene fordeler seg jevnere over året.

Vi legger til grunn at spørsmål som vil komme på telefon enten er ganske enkle eller må besvares av fagområdene skatteregnskap, innkreiving eller kontroll som andrelinje. Det vil også være noen topper

rundt utlegg av skatteoppgjør og forfallstidspunkt for betaling av skatt. Disse toppene foreslås løst ved at innkrevmiljøene stiller med ressurser til Skatteopplysningen på disse tidspunktene.

Under veiledning har vi også vurdert mottak av inngående post. Vi har lagt til grunn at behovet for ressurser til postmottak har en nedadgående trend. Tendensen er færre brev og Skatteetaten har elektronisk arkiv. Det innebærer at det i hovedsak er inngående post som skal behandles av dokumentsentrene.

Ut fra en vurdering av økt arbeidsmengde ved overføring av oppgavene, foreslår vi å bemanne Skatteopplysningen med 20 årsverk, publikumsmottakene med 20 årsverk og dokumentsentrene/postmottakene med 15 årsverk.

6.2 Forslag til organisering og lokalisering

Vi foreslår å overføre skatteoppkrevernes veiledningsarbeid inn i Skatteetatens eksisterende organisering av veiledning.

6.2.1 Publikumsmottak

Håndtering av oppmøte fra publikum foreslås utført av Skatteetatens eksisterende publikumsmottak. Skatteetaten har stort sett publikumsmottak alle 110 steder vi har kontor. Vi har tall for antall besøkende på Skatteetatens publikumsmottak, og ser at det er nedgang i besøk. Kapasitetsutnyttelsen på Skatteetatens publikumsmottak varierer. Noen mottak vil trolig ha kapasitet til å ta imot den økte tilstrømmingen som overtakelse av skatteoppkreverfunksjonen vil innebære. Andre, og da spesielt de største lokasjonene, vil ha behov for økt bemanning. Vi anslår at behovet samlet er 20 årsverk.

Årsverkene er fordelt mellom regionene ut fra antall skattytere i regionen. I hver region er disse ressursene fordelt slik at de største kontorene, som har flest besøk, får ressurser. Det er få ressurser på hver lokasjon, men personene inngår i et større fagmiljø sammen med innkreving og/eller veiledning på alle lokasjonene.

Dagens ansatte ved publikumsmottakene skal få opplæring, så de også kan gi veiledning på de nye områdene. Vi foreslår at Skatteetatens og skatteoppkrevernes publikumsbehandlere samarbeider om å lage en kompetansepakke.

6.2.2 Inngående telefoner

Førstelinje for håndtering av telefoner foreslås lagt til Skatteetatens eksisterende løsning for telefonhenvendelser, Skatteopplysningen. Skatteopplysningen har hovedkontor i Leikanger og kontor i Bodø, Steinkjer, Trondheim, Bergen, Kristiansand, Hamar og Oslo.

Vi foreslår 20 årsverk til oppgaven, lokalisert til Leikanger, Kristiansand, Steinkjer og Bodø med fem årsverk hvert sted. Begrunnelsen for dette er at Skatteopplysningen er en stedsuavhengig tjeneste, og ikke trenger å lokaliseres til alle regioner. Samtidig er det ønskelig å spre ressursene slik at vi får en kompetansespredning mellom de ulike Skatteopplysningsmiljøene. Vi har heller ikke ønsket å spre ressursene mer enn at vi får en viss størrelse på fagmiljøet. Vi mener også at forslaget gir et bra grunnlag for overføring av ansatte med kompetanse til oppgaven, ved at den spres på flere lokasjoner.

Ansatte ved skatteopplysningen må også få opplæring. Vi foreslår å løse dette som for publikumsmottaket. Skatteopplysningen har i dag en ordning der de knytter til seg fagpersoner for å besvare spørsmål og bistå med videre opplæring etter som nye behov oppstår. Denne løsningen anbefales også på de nye områdene.

6.2.3 Mottak av inngående brev og e-post

Eksisterende postmottak i Skatteetaten foreslås brukt til postmottak for henvendelsene som vil komme etter overtakelse av skatteoppkrevernes oppgaver. Posten skannes og fordeles gjennom Skatteetatens elektroniske arkiv. Skatteetatens postmottak er i Tromsø, Molde, Stavanger, Tønsberg, Sarpsborg og Oslo.

Vi anslår at det trengs en bemanning på 15 personer, og foreslår at ressursene fordeles mellom regionene ut fra antall skattytere i regionen. Ressursene lokaliseres til hvert av Skatteetatens postmottak, med unntak av Oslo.

6.2.4 Forebyggende veiledning

Ved overføring av skatteoppkreverfunksjonen til Skatteetaten vil det i regionen bli etablert store fagmiljøer på områdene regnskap, innfordring og arbeidsgiverkontroll. Vi anbefaler at disse miljøene har ansvaret for å vurdere behov for veiledning og utvikle hensiktsmessige forebyggende tiltak på sine områder. Ressursene som er gitt til oppgavene skatteregnskap, arbeidsgiverkontroll og innkreving skal dermed også dekke oppgavene knyttet til forebyggende veiledning. Skatteetatens miljøer for forebyggende veiledning kan bidra med pedagogisk og metodisk hjelp.

Vi anbefaler også at noen miljøer får ansvar for å utvikle landsdekkende veiledningstiltak som f. eks:

- lønns-ABC
- informasjonspakker til nye arbeidsgivere
- kurs for nye arbeidsgivere (kan delvis samkjøres med kurs for nye næringsdrivende)

Vi foreslår ingen egne ressurser til oppgaven.

Tabellen nedenfor viser forslaget til fordeling av årsverk til Skatteopplysningen, veiledning og postmottak, fordelt på de ulike lokasjonene.

Region	Fylke	Lokasjon	Arkiv/dok.	SOL	Veiledning /Publikum	Sum
	Østfold	Sarpsborg	6		1	7
	Akershus	Lillestrøm				0
		Ski			2	2
	Oslo	Oslo			2	2
	Hedmark	Hamar			1	1
	Oppland	Lillehammer			1	1
		Gjøvik				0
Skatt Øst			6	0	7	13
	Buskerud	Drammen			1	1
	Vestfold	Tønsberg	3		1	4
	Telemark	Skien			1	1
	Aust-Agder	Grimstad				0
	Vest-Agder	Kristiansand		5	1	6
Skatt Sør			3	5	4	12
	Rogaland	Stavanger	3		2	5
		Haugesund				0
	Hordaland	Bergen			2	2
	Sogn og Fjordane	Leikanger		5		5
		Førde				0
Skatt Vest			3	5	4	12
	Møre og Romsdal	Ålesund			1	1
		Kristiansund	2		1	3
	Sør Trøndelag	Trondheim			1	1
	Nord Trøndelag	Steinkjer		5		5
Skatt Midt			2	5	3	10
	Nordland	Bodø		5	1	6
		Vestvågøy				0
	Tromsø	Tromsø	1		1	2
		Harstad				0
	Finnmark	Alta				0
		Vadsø				0
Skatt Nord			1	5	2	8
Landet						55

6.3 Konsekvenser av ny organisering

Dagens organisering innebærer at mange skattytere, næringsdrivende eller virksomheter må forholde seg til flere offentlige instanser. En overføring av oppgavene til Skatteetaten vil innebære en samling og koordinering av oppgavene knyttet til veiledning for innkreving av skatt og avgift, samtidig som kontrollene av arbeidsgivere og næringsliv samles i en organisasjon.

En samling av disse oppgavene bør gi rom for en annen slagkraft i veiledningsarbeidet. I tillegg blir det lettere å koordinere aktiviteten mot den øvrige veiledningen i etaten.

Det at en i større grad sentraliserer og samler både veiledning og utvikling av veiledningsmaterieell gjør at en har større mulighet for å kvalitetssikre budskapet. En vil også i større grad kunne sikre likt tilbud over hele landet. En har derfor grunn til å tro at informasjonen skal bli mer koordinert og lik over hele landet.

Større fagmiljø legger også til rette for i større grad å spesialisere utvikling av gode veiledningstiltak.

De lokale virkningene for publikum er i første omgang at det blir færre publikumsmottak. Dette vil kunne få konsekvenser for de som trenger personlig veiledning der disse mulighetene faller bort. Når det er sagt blir publikumsmottaket for Skatteetaten samlet. Dagens løsning medfører utfordringer ved at det kan være

uklart for publikum om det er skatteoppkrever eller Skatteetaten som er rette adressat for et problem, og derfor har opplevd og blitt sendt frem og tilbake. Ny løsning vil innebære at publikum i større grad får en helhetlig oppfølging et sted. Vi ser at publikum i dag har vansker med å forstå hvilke oppgaver som ligger til Skatteetaten og hvilke som ligger til skatteoppkrever.

For noen skattytere og arbeidsgivere som mister sitt lokale skatteoppkreverkontor, vil selvfølgelig reiseavstanden øke dersom en ønsker et personlig møte. Men gitt en geografisk plassering av skattekontorene i eller i nærheten av befolkningstette områder, så vil situasjonen for mange skattytere og arbeidsgivere fortsatt være tilnærmet uforandret. Vi ser også at telefontjenester, internett og selvbetjeningsløsninger er i ferd med å overta mye av den nødvendige og ønskelig samhandling.

Større fagmiljø gir de samme lokale virkningene som de nasjonale, gjennom at en får større miljø med utvidede muligheter for spesialisering på veiledning. Gjennom dette kan vi forvente en bedre kvalitativ veiledningstjeneste.

6.4 Gevinster på veiledningsområdet

De potensielle gevinstene på veiledningsområdet er primært at vi kan utvikle veiledningstiltak ett sted, og gjennomføre samme tiltak i hele landet.

I dag utvikler mange skatteoppkreverkontor egne tiltak. Vi får dermed effekter både i form av redusert ressursbruk og lik informasjon til alle borgere.

Kurstilbudet på skatteoppkrevers områder rundt om i landet er i dag variabelt fra kommune til kommune. Kostnadmessig for Skatteetaten kan det derfor gi en økt kostnad dersom en skal gi alle det samme tilbudet. Samfunnsøkonomisk kan imidlertid dette gi en potensiell gevinst.

Vi ser at et felles publikumsmottak for både skatteoppkrevervirksomheten og Skatteetatens virksomhet, slik det eksempelvis er i Bergen og Stavanger, gir både besparelser og et bedre tilbud til skattyterne.

Vi har ikke gode estimat for skatteoppkrevers bruk av ressurser på dette området i dag, derfor er det vanskelig å beregne potensielle gevinster. Dette må ses i sammenheng med gevinstrealiseringen på fagområdene. Det antas videre å være noe ressursbruk i kommunene som ikke kommer med på årsverksrapporteringen som skatteoppkreverne har gjort. Dette gjelder eksempelvis posttjeneste, sentralbord og publikumsmottak der skatteoppkrever bruker kommunens publikumsmottak.

7 Regelverksendringer

I forslaget til lovendringer har vi hovedsakelig begrenset oss til endringer som er nødvendige som følge av at oppgaver som i dag utføres av skatteoppkreveren, foreslås overført til Skatteetaten.

Skattedirektoratet har på oppdrag fra Finansdepartementet nedsatt en arbeidsgruppe som utreder overføring av oppgaver fra Toll- og avgiftsetaten til Skatteetaten. I Skattedirektoratets mandat ligger det bl.a. å se på nødvendige lovendringer som følge av at oppgaver overføres. Vi har derfor ikke foreslått endringer i bestemmelsene som kun regulerer toll- og avgiftsetatens oppgaver (med unntak av skattebetalingsloven §§ 2-4, 2-5 som foreslås opphevet).

Alle lovendringsforslag med kommentarer følger som vedlegg til rapporten. Nedenfor følger en oversikt over de viktigste lovendringsforslagene.

7.1 Skattebetalingsloven

Vi foreslår store endringer i kapittel 2 i skattebetalingsloven som følge av at skattekontoret overtar arbeidsoppgaver fra skatteoppkrever. Dette har ført til at mange bestemmelser foreslås opphevet. Vårt forslag til nytt kapittel 2 består derfor kun av to paragrafer mot dagens åtte paragrafer. Lovteknisk er det valgt en annen løsning enn i gjeldende lov. Skattekontorets kompetanse fremkommer i forslaget ved en henvisning til skattebetalingsloven § 1-1 (skatte- og avgiftskravene), istedenfor dagens løsning hvor de enkelte krav listes opp i bestemmelsen.

Hvem som i dag er rett innkrevingsmyndighet for de ulike kravene, er regulert i forskjellige bestemmelser i skattebetalingsloven og forskriften. Vi foreslår å samle alle disse bestemmelsene i skattebetalingslovens kapittel 2.

Vi foreslår å avvikle skatteutvalgene ved å oppheve skattebetalingsloven § 15-1 tredje ledd. Reglene om deponering mv i skattebetalingsloven § 8-4 anses ikke lenger å være aktuelle, og foreslås opphevet. I dag er det forskjellige regler for oppgjør og forfall for utleggstrekk nedlagt av skatteoppkreveren og skattekontoret. Skatteoppkreveren følger reglene for oppgjør av forskuddstrekk, se skattebetalingsloven § 14-5. Vi foreslår at denne regelen skal gjelde for alle kravene som skattekontoret innkrever. Vi foreslår også at de alminnelige vernetingsreglene i tvisteloven skal gjelde for rettslig prøving av alle saker som faller inn under skattebetalingsloven § 17-2.

Ut over dette foreslår vi endringer i flere bestemmelser, men dette er hovedsakelig tekniske tilpasninger i lovteksten som følge av at skattekontoret overtar skatteoppkreverens oppgaver (fra "skatteoppkrever" til "skattekontor").

7.2 Andre lover og forskrifter

Lovendringer

Vi foreslår at kommunene skal beholde sin særnamskompetanse for kommunale krav og avgifter. Fordi kommunenes tvangsinnfordring av kommunale krav i dag må skje via skatteoppkreveren, og at skatteoppkreverfunksjonen overføres til Skatteetaten, må lovteksten endres i de aktuelle særlovene. Lovteksten er tilpasset dette ved at kommunen som sådan gis rett til å innkreve de aktuelle kommunale krav og avgifter etter reglene i skattebetalingsloven.

Utover dette foreslår vi endringer i en del andre lover, men dette er hovedsakelig tekniske tilpasninger (fra "skatteoppkrever" til "skattekontor" eller "kommune").

Forskrifter

Vi har tatt inn tre bestemmelser fra skattebetalingsforskriften til skattebetalingsloven. Dette gjelder innfordringskompetansen for tvangsmulkt, erstatningskrav, saksomkostninger mv., og ansvarskrav for private arbeidsgivere, se skattebetalingsforskriften §§ 2-6-1, 2-6-2 og 16-50-5. Denne kompetansen fremkommer nå i skattebetalingsloven §§ 2-1 og 2-2. Disse forskriftene må endres/oppheves ved en vedtakelse av loven. Utover dette har vi ikke foreslått forskriftsendringer.

Det er nødvendig å gjøre endringer i skattebetalingsforskriften og enkelte andre forskrifter. Dette arbeidet må påbegynnes etter at de foreslåtte lovendringer eventuelt er vedtatt av Stortinget.

7.3 Avvikling av skatteutvalgsordningen

Skatteutvalget er etter skattebetalingsloven § 15-1 tredje ledd tillagt avgjørelsesmyndighet i enkelte skattesaker. Skatteutvalget kan av rimelighetshensyn ettergi skattekrav, innvilge betalingsavtaler eller midlertidig betalingsfritak for krav med hovedstol på inntil 200 000 kroner med tilhørende renter og omkostninger. Det er ikke klageadgang over vedtak som treffes av skatteutvalget, jf. skattebetalingsloven § 3-3 første ledd. Dersom hovedstolen som søkes ettergitt er høyere enn 200 000 kroner, ligger avgjørelsesmyndigheten hos skattekontoret. Skattekontorets vedtak kan påklages av skattyter, jf. skattebetalingsloven § 3-1, jf. forvaltningsloven § 28.

Skattedirektoratet er av den oppfatning at skatteutvalgets myndighet bør overføres til skattekontoret. Gitt at skatteoppkreverfunksjonen overføres til Skatteetaten fra 1. januar 2016, vil dette være et egnet tidspunkt for avvikling av skatteutvalgene.

Skattedirektoratet mener at skattekontorene har gode kompetanse- og erfaringsmessige forutsetninger for å ivareta likhets- og rettssikkerhetshensyn i lempningssaker. Ved å samle avgjørelseskompetansen hos skattekontoret tilrettelegges det for enhetlig behandling av sakene. Samling av avgjørelseskompetansen medfører videre at det kan innføres en generell adgang til å klage over vedtak om lempning etter skattebetalingsloven § 15-1. At det er ulik klageadgang avhengig av hovedstolens størrelse fremstår som tilfeldig. Skattyters behov for å kunne klage på vedtak som han eller hun er misfornøyd med, er til stede uavhengig av beløpsgrense og hvem som har avgjørelsesmyndigheten. Især når regelanvendelsen og vurderingstemaet som skal foretas av skatteutvalget og skattekontoret er det samme.

På bakgrunn av overnevnte foreslår Skattedirektoratet at skattebetalingsloven § 15-1 tredje ledd oppheves i sin helhet, og at skatteutvalgenes kompetanse overføres til skattekontoret. Skattedirektoratet foreslår også at alle vedtak om lempning etter skattebetalingsloven § 15-1 skal kunne påklages av skattyter, uavhengig av hovedstolens størrelse. Dette vil gi økt rettssikkerhet for skattyter. Se vedlagte forslag til endring i skattebetalingsloven § 15-1 tredje ledd og § 3-3 første ledd. En opphevelse av § 15-1 tredje ledd vil også medføre at skatteutvalgets innstillingskompetanse i skattesaker, vil bortfalle (hovedstol over 200 000 kroner eller rentekrav over 100 000 kroner).

En konsekvens av lovforslaget er at det vil oppstå klagesaker på et område det i dag ikke eksisterer klagerett.

7.4 Innfordring av kommunale krav

Kommunene krever inn kommunale krav som eiendomsskatt, gebyrer og avgifter (vann, kloakk, renovasjon o.l.). Hvordan innkrevingen er organisert, varierer fra kommune til kommune. I dag kan flere

kommunale krav innkreves av den lokale skatteoppkreveren etter reglene i skattebetalingsloven. Dette forutsetter at det i særloven for det aktuelle kravet foreligger en henvisning til skattebetalingsloven og at skatteoppkreveren rent faktisk forestår innkrevingen.

Når skatteoppkreveren forestår innkrevingen av de kommunale kravene, kan han bruke sin særnamskompetanse. Skatteoppkreveren kan altså avholde forretning for utleggspant og nedlegge utleggstrekk. Velger kommunen å ikke bruke skatteoppkreveren, må de kommunale kravene tvangsinnfordres via den lokale namsmann.

Skatteoppkreveren kan videre foreta motregning etter reglene i skbtl. § 13-1 (1). Dette innebærer at de bl.a. kan motregne i tilgodebeløp ved skatteoppgjøret og i til gode moms. Utover dette får henvisningen fra den enkelte særlov betydning for hvordan arbeidsgiver behandler utleggstrekket, jf. skbtl. § 14-5, og arbeidsgiver mulige ansvarskrav, jf. skbtl. § 16-20. Opplistingen er ikke ment å være uttømmende.

Vårt mandat er å se på nødvendige lovendringer som følge av at skatteoppkreverfunksjonen overføres til skattekontoret. Vi vil derfor i minst mulig grad foreslå endringer som går ut over dette mandatet. En eventuell opphevelse av særnamsfunksjonen for de kommunale kravene vil kreve en grundigere utredning, som eventuelt må gjøres av andre på et senere tidspunkt. En lovteknisk tilpasning, hvor kommunene beholder sin særnamskompetanse, er løsningen som best besvarer mandatet.

Overføres skatteoppkreverfunksjonen til Skatteetaten, vil ikke kommunene lenger ha noen skatteoppkrever å legge innkrevingen til. Vårt forslag til ny lovtekst i de enkelte særlovene er tilpasset dette ved at kravet om at skatteoppkreveren må forestå innkrevingen, er tatt ut. Kommunene kan nå selv bestemme hvilket organ i kommunen som eventuelt skal utøve særnamskompetansen, se vedlagte lovutkast.

8 Endringer i IT-systemer

Skatteetaten administrerer drift, vedlikehold og utvikling av systemene som brukes til skatteoppkreverfunksjonen. Disse systemene er Sofie til skatteregnskap og innkreving og KOSS til arbeidgiverkontroll. En overføring av skatteinnkrevingen til Skatteetaten vil i utgangspunktet ikke utløse store behov for systemutvikling, fordi vi allerede har felles systemer til oppgavene.

Det er likevel nødvendig å gjøre enkelte tilpasninger i IT-systemene som følge av forslaget til ny organisering og innretning av arbeidsoppgavene.

En overføring av skatteoppkreverfunksjonen gir også muligheter på sikt til å utvikle felles systemer for all reskontroføring og innkreving i Skatteetaten. Dette er en del av Skatteetatens langsiktede IT-utviklingsplan, og ikke en direkte følge av en overføring av oppgavene til Skatteetaten.

Skattedirektoratet har hatt kort tid til å beregne kostnadene ved systemendringer, det hefter derfor noe usikkerhet ved disse. Vi har lagt til grunn en timepris på 1 000 kroner fordi det antas at ca. halvparten av arbeidet må gjøres av innleide ressurser.

Endringer på regnskapsområdet må gjennomføres ved et årsskifte. For å ha tilstrekkelig tid til planlegging, utvikling og testing av endringene anbefaler Skattedirektoratet sterkt at planleggingsarbeidet starter i begynnelsen av 2015, dvs før overføring av skatteoppkreverfunksjonen er vedtatt av Stortinget. Dersom vi venter til endelig beslutning, er det beheftet med betydelig risiko å overføre oppgavene allerede 1. januar 2016. Konsekvensene vil da bli at overføringen av skatteoppkreverfunksjonen ikke kan gjennomføres før 1. januar 2017.

8.1 Endringer i Sofie - skatteregnskap

For å oppnå stordriftsfordeler er det viktig at manuelle rutiner i størst mulig grad automatiseres. Skattedirektoratets forslag inkluderer at rutinen for forhåndsavregning og forskuddsfordeling automatiseres i tillegg til at det gjøres nødvendige regnskapsmessige endringer.

Regnskapsmessige endringer

Sofie skal inneholde fem separate regnskaper etter overføring av skatteoppkrevernes oppgaver til Skatteetaten. Dette er regnskap for Skatt Utland, Bistand Utland, Svalbard, Kildeskatt pensjon samt regnskap som inneholder inntektsfordeling per kommune.

Dette innebærer at det må innføres et nytt begrep i konteringen i Sofie slik at disse regnskapene skilles fra hverandre. Denne endringen tilrettelegger også for at man i fremtiden kan innføre nye typer regnskap i Sofie, samtidig som den opprettholder muligheten for felles innkreving.

Endring i forskuddsfordeling

Skattedirektoratet foreslår å innføre automatisk forskuddsfordeling av skatt til kommunene. Bortsett fra håndtering av eventuell begrensning i prosentandel til fordeling er det forholdsvis enkel systemutvikling.

I og med at alle inn- og utbetalinger skal gjøres fra samme konto synes det lite aktuelt at hver kommune skal bestemme andel som legges til forskuddsfordeling. Vi foreslår at andel til forskuddsfordeling bestemmes på landsbasis.

Endring i forhåndsavregning

For å redusere manuelle arbeidsoppgaver og forenkle prosessene foreslår Skattedirektoratet å utvikle systemløsning for automatisert forhåndsavregning.

Endring i rapporter

Omorganiseringen vil både videreføre eksisterende rapportering til kommunen og medføre behov for noen nye rapporter, som må utvikles.

Skattedirektoratet anslår en samlet kostnad til endringer av Sofie regnskap på til sammen 18 millioner kroner.

8.2 Endring i Sofie - innkreving

Innkreving foregår i dag per skatteoppkrever. En skatteoppkrever kan kreve inn skatter og avgifter for flere kommuner fordi det er inngått samarbeidsavtale om dette mellom kommunene. Per i dag har vi 288 skatteoppkrevere og 428 kommuner.

Det må gjøres enkelte systemtilpasninger for at innkrevingsoppgaven skal kunne overføres til Skatteetaten.

Organisatorisk tilpasning av Sofie

Skatteoppkreverne bruker saksbehandlingssystemet Sofie til reskontroføring og innkreving av skatt og arbeidsgiveravgift. Ved en overføring av oppgaven ønsker vi å gå fra kommunevis inndeling av regnskapet til ett felles regnskap for hele landet. Denne endringen muliggjør debitororientert innkreving. Det betyr at skatten ikke kreves inn kommunevis, men at all skatt en person skylder kreves inn samlet. I dagens bruk av systemet kan innkreving mot en skattyter gjøres av flere kommuner samtidig fordi skattyter har flyttet.

Ny organisering av arbeidet krever at det opprettes nye saksbehandlere og saksbehandlergrupper i Sofie, men det er ikke behov for store systemendringer.

Reskontrooversikt med både skatte- og avgiftskrav

For å innrette innfordringsarbeidet på en hensiktsmessig måte og få samordnet innfordringen av skatt, arbeidsgiveravgift og merverdiavgift effektivt er det nødvendig med en samlet oversikt over alle krav.

Kravene ligger i dag i to system: Sofie og Merverdiavgiftssystemet. Det må utvikles en løsning som viser krav og transaksjoner fra begge systemer i samme skjerm bilde. Dette gjør det enklere å samordne tvangstiltak mot virksomhetene.

Funksjonalitet for ringerobot

Skatteetaten har utviklet strategier for differensiert innkreving, med ulike virkemidler. Et av virkemidlene er å ringe skyldner. Enkelte store kommuner bruker ringerobot i sitt innfordringsarbeid i dag. Den er et nødvendig verktøy når et stort antall skattytere skal pures per telefon. Med større innkrevingsenheter og ønske om mer lik virkemiddelbruk overfor like målgrupper, er det behov for en funksjonalitet for ringerobot i Sofie. Som følge av at skatteoppkreverne i Oslo og Bergen er i ferd med å anskaffe nye telefonløsninger for ringerobot, pågår det et allerede et arbeid med en slik funksjonalitet i Sofie.

Skattedirektoratet anslår en samlet kostnad til endringer av Sofie innkreving på til sammen 6 millioner kroner.

8.3 Endring i Partnerportal

Partnerportalen, som er kommunikasjonskanalen mellom Skatteetaten og eksterne miljøer utenfor etatens sikkerhetssone, må endres. Her kan Sofie levere regnskaprapporter og informasjon til kommunene på en sikker måte. Skattedirektoratet anslår en samlet kostnad til endringer i Partnerportalen på 4,5 millioner kroner.

8.4 Endringer i KOSS

Skatteetaten har de senere årene utviklet og innført KOSS, som er et saksbehandlingssystem for gjennomføring av kontroll. Systemet er utviklet for Skatteetatens kontrollører og skatteoppkrevernes arbeidsgiverkontrollører. Det er også utarbeidet en egen kontrollrutine for gjennomføring av kontroll, som gjelder for Skatteetaten og skatteoppkreverne. Vi har derfor allerede i dag mye felles systemstøtte for kontrollgjennomføringen.

Ved overføring av oppgaven fra skatteoppkreverne til Skatteetaten er det nødvendig å fjerne funksjonalitet i KOSS som er spesielt utviklet for skatteoppkreverne. Skattedirektoratet anslår en kostnad på 1,5 millioner kroner til denne utviklingen.

8.5 Kostnadsbesparelser til utvikling og drift av fagsystemene

En overføring av skatteoppkreverfunksjonen til Skatteetaten vil gi reduserte merkostnader forbundet med drift og vedlikehold av nødvendige systemløsninger for skatteoppkreverne. Overføringen vil også spare Skatteetaten for utvikling av enkelte planlagte systemløsninger spesielt for skatteoppkreverne.

8.5.1 Forenklet systemforvaltning og –drift

Overføringen av oppgavene til Skatteetaten legger til rette for å etablere en enhetlig infrastruktur og enhetlige systemløsninger.

Dagens IT-forvaltning og drift har erfaringsmessig vist seg å innebære mer arbeid mot skatteoppkreverne enn mot Skatteetatens egne brukere. Eksempler på dette er:

- ulik infrastruktur i kommunene vanskeliggjør feilsøking nå det er nødvendig
- ulik IT-kompetanse i kommunene gir utfordringer med drift og tekniske løsninger
- ulike versjoner av applikasjoner (eks. Explorer) kan gi uforutsette driftsproblemer
- ulik oppfatning av responstid og driftsstabilitet

Tilrettelegging og gjennomføring av versjonsoppgraderinger av applikasjoner og programvare vil bli enklere når alle brukere har samme versjon av Java, nettleser og kontorstøtteprogram. Det er også ikke ubetydelige merkostnader som følge av at skatteoppkreverne er utenfor Skatteetatens sikkerhetszone. Vi vil få langt større kontroll på brukermiljøer og sikkerhet dersom oppgavene overføres til Skatteetaten.

Vi har ikke gjort noen nærmere vurdering av hvilke konkrete merkostnader dette innebærer, men ønsker å synliggjøre at det klare kostnadsbesparelser og forbedringsmuligheter på området.

8.5.2 Systemløsninger

Når det gjelder utvikling av nye systemløsninger, eller videreutvikling av eksisterende fagsystemer som Sofie og KOSS, er det flere eksempler på at dette som følge av dagens organisering har gitt utfordringer og merarbeid når det gjelder valg av løsninger. Som eksempler på dette kan vi nevne:

- Kommunenes krav til etablering av NOARK-grensesnitt for integrasjon med ulike kommunale arkivsystem. Løsningen ville ha kostet ca. 6 millioner kroner å utvikle.
- Arbeidet med "digitalt førstevalg" og selvbetjeningsløsninger, hvor kommunenes satsing på egne digitale løsninger og ulike selvbetjeningsløsninger ikke nødvendigvis samsvarer med føringene for digitalisering i staten.

- Vi har i dag en egen Sofie-portal og en egen intranettløsning for skatteoppkreverne (SKO-nett) fordi de er kommunale og utenfor Skatteetaten. Disse særløsningene kan utvikles.
- Alternative løsninger for dokumentproduksjon som følge av krav til ulik kontaktinformasjon og kommuneinformasjon (eks. logo) som skal inn i dokumenter.

Vi har ikke gjort noen nærmere vurdering av hvilke konkrete merkostnader dette innebærer, men ønsker å synliggjøre at det er kostnadsbesparelser også på dette området.

9 Statens Innkrevingsentral (SI)

I oppdragsbrevet fra Finansdepartementet av 23. juni 2014 om overføring av skatteoppkreverfunksjonen til Skatteetaten står det følgende:

"Organisering og lokalisering av oppgavene må sees i sammenheng med Skatteetatens arbeid med å utrede ny kontorstruktur og at Statens innkrevingsentral tas inn i etaten. Det skal i utredningen av skatteoppkreverfunksjonen vurderes å overføre nye oppgaver til Statens innkrevingsentral."

Med tanke på alle de innkrevingsoppgaver som foreslås samlet i Skatteetaten, er det hensiktsmessig at det på sikt etableres et mål bilde for hvordan disse best mulig kan ivaretas. Et slikt arbeid vil da omfatte innkrevingen av merverdiavgift, skatte-/avgiftskrav, særavgifter og de krav som SI innkrever. Skattedirektoratet mener et slikt arbeid bør avvendes til en eventuell overføring av skatteoppkreverfunksjonen er avklart og alle innkrevingsoppgavene har en tilfredsstillende driftssituasjon i Skatteetaten.

Dette vil bidra til at arbeidet med overføringen av nye oppgaver og implementering av disse i Skatteetaten kan prioriteres. Det må også påregnes at en realisering av de samordningseffekter som kan tenkes på innkrevingsområdet, vil kreve ikke ubetydelige systemendringer av regnskap, reskontro og innfordringsfunksjonalitet. I et fremtidig arbeid med nytt mål bilde for innkrevingen i Skatteetaten bør det bl.a. vurderes hvordan man kan behandle likeartede oppgaver og unngå flere parallelle innfordringsløp mot samme skyldner. Om dette vil innebære en inndeling av de ulike skyldnerne etter ansvarsform eller rolle, er bl.a. noe som bør vurderes. En alternativ tilnærming kan være å se på en oppgavefordeling basert på ulike stadier i innfordringsprosessen, eller temaer som konkurs, gjeldsordning eller lemping.

Vi mener derfor at en nærmere vurdering av hvilke innfordringsoppgaver eller kravtyper som kan overføres til SI for innfordring, bør avvendes til etter at det er klart hvilke innkrevingsoppgaver som skal ivaretas av Skatteetaten.

På nåværende tidspunkt kan det eventuelt være nærliggende å se på innfordring av merverdiavgift-mot ikke aktive personlige næringsdrivende. Ubetalt merverdiavgift knyttet til tidligere personlig drevet næringsvirksomhet, er i dag gjenstand for maskinell dekningskontroll og oppfølging etter næringsvirksomheten er opphørt og slettet som aktiv i mva-manntallet. Disse kravene har i mva-systemet betegnelsen "RI-krav" (dvs. restkravsinnfordring). Utover at det i år ble innført en funksjonalitet i mva-systemet for utsendelse av et "års-brev", skal disse kravene også årlig være gjenstand for en viss manuell oppfølging. SI har både de systemmessige forutsetningene og kompetansen til å gi disse kravene en tettere oppfølging. SI har også forutsetninger for å se mva RI-kravene i sammenheng med øvrige statlige krav mot skyldneren på en bedre måte.

Selv om arbeidet med disse mva RI-kravene ikke inngår i den porteføljen av oppgaver som overføres til Skatteetaten med skatteoppkreverfunksjonen, er det viktig å se på forbedringsmuligheter for de innfordringsoppgaver som allerede ligger i Skatteetaten. Sett i sammenheng med Skatteetatens avgiftsmessige rolle og posisjon overfor de merverdiavgiftspliktige forøvrig, er det vår vurdering at kreditorrollen for disse kravene bør forbli uendret. Derfor vil det også være riktig at saksbehandling og ansvar knyttet til lemping, vurdering av konkurs og avskrivning av merverdiavgiftskrav ivaretas og utføres av Skatteetaten.

10 Konsekvenser for kommunene

Her omtaler vi kort hvilke konsekvenser en overføringen av skatteoppkreverfunksjonen til Skatteetaten vil kunne få for kommunene. Konsekvenser og omfanget av dem vil variere fra kommune til kommune, og vi har derfor ikke har grunnlag for en nærmere beregning av konsekvensene for den enkelte kommune.

10.1 Kostnadsreduksjon i kommunene

En overføring av oppgaver og overflytting av ressurser til Skatteetaten, vil i ulik grad medføre bortfall av lønns- og driftskostnader for kommunene. Typiske driftskostnader som bortfaller er husleie, IT utstyr- og lisenskostnader, portokostnader, telefon- og andre administrative kostnader.

Skattedirektoratet har identifisert et gevinstpotensiale i kommunene ved overføring av oppgaver og ressurser til Skatteetaten. Skattedirektoratet har ikke tilstrekkelig gode beregningsgrunnlag for kostnadene og synergiene mellom de ulike kommunale oppgavene og skatteoppkreverfunksjonen i den enkelte kommune. Det har derfor ikke vært mulig å utarbeide tilfredsstillende estimater over de potensielle virkningene/effektene. Bortfall av kostnader i kommunene vil nødvendigvis ikke være den samme som etableringskostnadene for Skatteetaten. Dette er et arbeid som de berørte kommunene og Skatteetaten må arbeide videre med. I hvilken grad dette vil gi en gevinst for de ulike kommunene avhenger dessuten av hvordan en overføring av skatteoppkreverfunksjonen vil berøre f.eks. rammeoverføringene til kommunesektoren. Dette ligger det utenfor denne utredningen å vurdere.

10.2 Tilgang på kompetanse

Dagens kommunale forankring av skatteoppkrevingen gir kommunene en mulighet til å bruke skatteoppkrevernes kompetanse også på andre områder, særlig til innkreving av kommunale krav. Det å kunne benytte skatteoppkreveransatte anses derfor også for å være et viktig bidrag til det kommunale fagmiljø. Ved en overføring til Skatteetaten vil kompetansen disse representerer i større eller mindre grad forsvinne fra kommunen. Dette kan gjøre det utfordrende for noen kommuner å ivareta innfordringen av egne krav i en overgangsperiode.

Hvilken betydningen overføringen av ansatte fra kommunen til Skatteetaten får vil variere med kommunestørrelse, etablerte interkommunale ordninger og i hvilken grad innkrevingen av kommunale krav helt eller delvis er satt bort til andre aktører. Tall vi har mottatt fra 256 skatteoppkrevere viser at av 189 kommuner med eiendomsskatt er det bare 78 som benytter skatteoppkrever til regnskapsføring eller innkreving. Av de 256 kommunene er det bare 132 som benytter skatteoppkrever til regnskapsføring eller innkreving av andre kommunale krav.

10.3 Kommunale arbeidsplasser

En overføring av skatteoppkreverfunksjonen til Skatteetaten vil i seg selv innebære et bortfall av kommunale arbeidsplasser tilsvarende det antall årsverk som i dag utfører skatteoppkrevingen. Samtidig vil forslaget til ny organisering av skatteoppkreverfunksjonen innebære en opprettholdelse av 985 årsverk fordelt på 27 kontorsteder. For kommuner som blir tillagt et kontorsted, eller som ligger så nære dette at tidligere skatteoppkreveransatte kan følge oppgaven uten å flytte, vil det i praksis ikke bli noen endring. Det er videre slik at for 25 av de kommunene som tillegges et kontorsted, vil antallet årsverk i kommunen øke.

10.4 Kommunale skatteinntekter

I de tilfeller der overføringen av en ansatt fra kommunen til Skatteetaten fører til en utflytting fra kommunen, taper kommunen skatteinntekter.

Hvis overføringen av oppgaven til Skatteetaten fører til at en hel husstand flytter fra kommunen for at den ansatte skal følge oppgaven, vil det ha negativ betydning for kommunen på flere områder. Utflyttingen kan da også innebære et bortfall av andre skattegrunnlag, f.eks. inntekter fra binæring eller husstanden for øvrig.

Erfaring viser at omfanget av slike utflyttinger er begrenset, fordi få personer faktisk flytter som følge av slike omstillinger.

Den foreslåtte løsning medfører at mange kommuner som ikke får et kontorsted for en skatteoppkreverfunksjon, eller ligger i rimelig nærhet til dette, vil kunne oppleve en slik utflytting. Men fordi dette trolig vil gjelde kommuner hvor ressursinnsatsen (lønnsinnsatsen) til skatteoppkreverfunksjonen har vært forholdsvis liten, vil disse effektene bli begrenset.

10.5 Kommunale krav

Skattedirektoratet anbefaler at kommunene beholder særnamsmannskompetanse og motregningsadgang for kommunale krav, jf. pkt. 7.2 og 7.4 over. Den foreslåtte endringen vil derfor ha begrenset betydning for innkreving av de kommunale kravene.

11 Økonomiske og administrative konsekvenser for Skatteetaten

Ved overføring av skatteoppkreverfunksjonen får Skatteetaten økte kostnader til lønn og ulike administrative tjenester. Beregningene av økonomiske og administrative konsekvenser tar utgangspunkt i foreslått lokalisering og at Skatteetaten får 985 nye årsverk.

Ved kostnadsberegningen skiller vi mellom etableringskostnader og varige kostnader.

Etableringskostnadene er knyttet til opprettelsen av kontorplasser, eiendomstjenester, tilgang til administrative IKT-løsninger, endringer i IKT-løsninger, nyinvestering i inventar og utstyr og opplæring. De varige kostnadene omfatter eksempelvis husleie, lisenser, vedlikehold av IT-utstyr og økt bemanning til administrative tjenester og brukerstøtte.

11.1 Lønnskostnader for skatteoppkreverfunksjonen

Beregningene tar utgangspunkt i en tilførsel av 985 årsverk, dvs 985 nye ansatte i Skatteetaten. Dette innebærer en betydelig økning i etatens lønnskostnader. Samtidig bortfaller tilsvarende lønnskostnader i kommunene.

Med lønnskostnader menes kostnader knyttet til lønn og sosiale utgifter. Den årlige lønnskostnaden per årsverk vil variere med både geografiske ulikheter, bruk av stillingsbrøker og kostnadsforskjeller mellom kommune og stat mv. Det vil kreve uhensiktsmessig mye ressurser å beregne lønnskostnadene individuelt for hver kommune. Vi har derfor valgt å benytte samme lønnskostnad per årsverk for kommune og stat med 607 107 kroner.

Det er lagt til grunn at ressurser for det enkelte fagområde også omfatter faglig ledelse og en andrelinjetjeneste for veiledning og informasjon. Ressurser til administrative oppgaver omfatter administrativ støtte på lønns-/personalområdet, publikumsmottak, sentralbord, Skatteopplysningen, dokumentcenter, arkiv, brukerstøtte på IT mv.

Basert på ressursrapporteringen fra skatteoppkreverne per 31. desember 2013 og våre forslag til organisering av skatteoppkreverfunksjonen i Skatteetaten, legges følgende endringer i budsjettbehov til grunn.

	Skatteregnskap	Arbeidsgiverkontroll	Innfordring	Administrative oppgaver	Til SKO-funksjonen	SKO-styring og kontroll	Totalt
Lønnskostnader SKO-funksjonen 2013	152 505 278	225 358 118	387 941 373	90 944 629	856 749 398	43 165 308	899 914 706
Lønnskostnader til SKO-funksjonen i SKE	36 426 420	242 842 800	275 019 471	43 408 151	597 696 842	-	597 696 842
Endring lønnskostnad per år (i mill. kr.)	-116 078 858	17 484 682	-112 921 902	-47 536 478	-259 052 557	-43 165 308	-302 217 865

Under administrative oppgaver ligger kostnadene knyttet til bemanningsøkning i Skatteetaten med 16,5 årsverk til administrative tjenester og brukerstøtte. I dette tallet ligger også kostnadene til 55 årsverk som er foreslått til veiledning, Skatteopplysningen og arkiv.

En overføring av skatteoppkreverfunksjonen til Skatteetaten innebære en reduksjon i årsverkskostnadene med ca. 300 millioner kroner per år.

11.2 Kostnader ved etablering av arbeidsplasser

Det vil påløpe en etableringskostnad per arbeidsplass i Skatteetaten, samt varige kostnader for disse per år. Følgende elementer vil ligge innenfor disse kostnadene:

- møbler/inventar, husleie, energi, renhold, kontorrekvisita etc.

- arbeidsplassutstyr (PC), telefon, IT-utstyr fellesrom (kopimaskin, printere, prosjektorer, videokonferanseutstyr)
- lisenskostnader (brukerlisenser), lisensvedlikehold, telefon, felles IT utstyr

Eiendom og utstyr

For kontorplasskostnader har vi vurdert både etableringskostnader og varige kostnader. Når det gjelder husleie, inventar, energi, renhold, IT-utstyr, lisenskostnader og telefonbruk mv. har vi benyttet et estimat for etableringskostnader på 94 005 kroner per årsverk. De varige årlige kostnadene er for dette området estimert til 103 161 kroner per årsverk.

Vi mener at samme estimat kan benyttes for kommunenes kostnader til skatteoppkreverfunksjonen. Dette estimatet kan variere med både geografiske ulikheter, bruk av stillingsbrøker og kostnadsforskjeller mellom kommune og stat mv. Vår vurdering er imidlertid at det vil være vanskelig å beregne et mer presist estimat og at dette vil kreve uhensiktsmessig ressursbruk.

Administrative IT-system

Til kontorplasskostnadene kommer også kostnader knyttet til bruk av Skatteetatens administrative systemer som eks. TidBank, Elark og Agresso, samt opplæring og tilpasning av disse. I tillegg kommer etableringskostnader for tilpasning i basis infrastruktur.

Etableringskostnadene er estimert til 5 062 kroner per årsverk, mens de varige årlige driftskostnader er estimert til 818 kroner per årsverk. Det legges til grunn at dagens skatteoppkreverressurser har tilsvarende systembehov og -tilganger, slik at det benyttes samme estimat som for de varige kostnadene på dette område.

Andre kostnader

I tillegg til forannevnte kommer også etableringskostnader for tilgang til bruk SESAM (kontrollprogram) som er estimert til 1 532 kroner og varige årlige kostnader for dette estimert til 256 kroner per årsverk.

Når det gjelder kostnader knyttet til bruk av fagsystemene Sofie, KOSS og F:dok som per i dag blir viderefakturert skatteoppkreverne, vil dette være en løpende driftskostnad som ved ny organisering må dekkes av Skatteetaten med 21 518 kroner per årsverk årlig.

Endringene knyttet til kontorplasskostnader blir:

	Skatteregnskap	Arbeidsgiverkontroll	Innfordring	Administrative oppgaver	Sum til SKO-funksjonen	SKO-styring- og kontroll	Totalt
Årsverk SKO 2013	251,41	371,16	639,49	149,82	1411,88		1411,88
Årsverkk SKE 2013						71,1	71,1
Eiendom og brukersenter	25 935 707	38 289 237	65 970 428	15 455 581	145 650 953	7 334 747	
Administrative IT-system	205 653	303 609	523 103	122 553	1 154 918	58 160	
Andre kostnader	8 244 991	12 172 192	20 972 075	4 913 347	46 302 605	2 331 725	
Årlige kontorplasskostnader SKO og SKE 2013	34 386 351	50 765 038	87 465 605	20 491 481	193 108 475	9 724 631	202 833 107
Årsverk til SKE-funksjonen i SKE	60,00	400,00	453,00	71,50			984,50
Etablering Eiendom og brukersenter	5 190 300	34 602 000	39 273 270	6 185 108			
Etablering Administrative IT-system	183 720	1 224 800	1 390 148	218 933			
Tilpasning infrastruktur	120 000	800 000	906 000	143 000			
Etablering andre kostnader	735 360	4 902 400	5 551 968	876 304			
Etableringskostnader SKE	6 229 380	41 529 200	47 121 386	7 423 345			102 303 311
Eiendom og brukersenter per år	6 189 660	41 264 400	46 731 933	7 376 012		0	
Administrative IT-system per år	49 080	327 200	370 554	58 487		0	
Andre kostnader per år	1 967 700	13 118 000	14 856 135	2 344 843		0	
Kostnader SKE i etableringsåret	14 435 820	96 238 800	109 080 008	17 202 686		0	236 957 314
Årlige kostnader i SKE etter etableringsåret	8 206 440	54 709 600	61 958 622	9 779 341		0	134 654 003

Under administrative oppgaver ligger kostnadene knyttet til bemanningsøkning i Skatteetaten med 17 årsverk til administrative tjenester og brukerstøtte. I dette tallet ligger også kostnadene til 55 årsverk som er foreslått til veiledning, Skatteopplysningen og arkiv.

I etableringsåret vil det være en økning i kontorplasskostnadene med ca. 34 millioner kroner. For de følgende årene med ordinær drift vil det være en årlig reduksjon i disse utgiftene med ca. 68 millioner kroner per år.

11.3 Bortfall av oppgaver i Skatteetaten

En overføring av skatteoppkreverfunksjonen til Skatteetaten får også betydning for Skatteetatens oppgaver og ansatte. Nedenfor redegjøres kort for de ressursmessige konsekvensene av disse endringene.

11.3.1 Bortfall av ressurser til styring og kontroll av skatteoppkreverfunksjonen

Skatteetaten benytter i dag 71 årsverk til styring og oppfølging av de kommunale skatteoppkreverne. Ved overføring av skatteoppkreverfunksjonen til Skatteetaten, vil disse oppgavene i utgangspunktet bortfalle fra 1. januar 2016.

For både skatteregnskap, arbeidsgiverkontroll og innkreving, bør de ressurser som har vært knyttet til styring og kontroll benyttes i forberedelsene av overføringsarbeidet fram mot 1. januar 2016 og det etterfølgende arbeidet med å sikre en god driftssituasjon. Den enkelte region bør utarbeide en plan for slik ressursanvendelse og da i første omgang begrenset i tid til 1. april 2016. Det må derfor også tas høyde for at den potensielle gevinsten ved denne ressursbesparelsen tidligst vil inntre før dette tidspunktet.

Når det gjelder skatteregnskapsområdet så er dette særdeles viktig for finansieringen og likviditeten i offentlig sektor. Skattedirektoratet vil derfor vurdere hvordan internkontrollen av skatteregnskapsføringen best kan ivaretas ved ny organisering.

11.3.2 Konsekvenser ved bortfall av skatteutvalgsordningen

Som det fremkommer under kapittel 7 Regelverksendringer, foreslår vi at dagens skatteutvalgsordning bortfaller. I så fall vil det bli klagesaker på et område det i dag ikke eksisterer klagerett. Dette vil kreve noe behov for økte ressurser til klagebehandling, men samtidig vil Skatteetatens arbeid med innstilling til skatteutvalget falle bort. Det er derfor ikke behov for å tilføre Skatteetaten noen ressurser.

Skatteutvalgsmedlemmene, som ikke er ansatt i Skatteetaten, får i dag en årlig godtgjørelse. Disse godtgjørelsene utgjør årlig tilsammen 1 930 000 kroner. Forslaget om avvikling av utvalgsordningen vil innebære en økonomisk besparelse ved at godtgjørelsen bortfaller.

12 Samfunnsmessige konsekvenser

I tillegg til de økonomiske og administrative konsekvensene av en overføring av skatteoppkreverfunksjonen vil det også være samfunnsmessige konsekvenser. Disse er tidligere grundig utredet i NOU 2004:12 *Bedre skatteoppkreving* og NOU 2007:12 *Offentlig innkreving*.

Skattedirektoratets mandat er å utrede hvordan skatteoppkreverfunksjonen kan overføres fra kommunene til Skatteetaten. Nedenfor peker vi derfor bare kort på enkelte samfunnsmessige konsekvenser som også har vært omtalt i tidligere utredninger.

12.1 Bedre skatte- og avgiftsforvaltning

12.1.1 Ett kontaktpunkt for brukerne

For alle brukere, enten det er næringsdrivende, arbeidsgivere eller personlige skattytere, vil det være fordelaktig å ha ett kontaktpunkt å forholde seg til, uavhengig av om kontakten gjelder eks. pågående kontroll, skattesak eller betaling. Det kan nevnes at Skatteopplysningen i 2013 hadde loggført ca. 30.000 telefonhenvendelser hvor innringer måtte henvises til skatteoppkrever. Vi antar at det er et tilsvarende antall henvendelser hos skatteoppkrever, tilsammen ca. 60 000 feilringinger hvert år, som kan unngås i fremtiden.

12.1.2 Helhetlig innkreving

Ved å samle innkrevingen av skatte- og avgiftskravene, vil skattyter eller arbeidsgiver kunne få en mer helhetlig behandling av sin sak og bare ha en særnamsmann eller kreditor å forholde seg til. En helhetlig behandling vil også være kostnadsbesparende for skyldner, ved at det ved samordning av kravene kan avholdes færre utleggsforretninger med tilhørende kostnader.

12.1.3 Enhetlig behandling av like saker

Med færre organisatoriske enheter og færre personer som skal behandle samme sakstyper, vil det i større grad være tilrettelagt for likebehandling av like saker. Gjennom en ivaretagelse av forvaltningsoppgaven med større kompetansemiljø og mindre sårbarhet ved bemanning, vil dette også innebære en styrking av rettssikkerhetsaspektet for disse sakene. Større avstand mellom bruker og forvaltningsmyndighet kan også legge til rette for en mer objektiv vurdering og behandling av både innkrevings- og kontrollsaker.

12.1.4 Tydelig ansvars plassering

Ved å samle den faglige og administrative styringen av skatteoppkreverfunksjonen, tydeliggjøres også ansvaret for forvaltningsoppgaven. Dette forventes å gjøre det lettere for skattytere og arbeidsgivere å stille krav til forvaltningsutøvelsen på skatte- og avgiftsområdet.

13 Arbeidsrettslige og personalmessige forhold

Skattedirektoratet redegjør her for de juridiske vurderingstemaene knyttet til en overføring av ansatte fra kommunene til Skatteetaten i forbindelse med flyttingen av skatteoppkreverfunksjonen.

13.1 Vurdering av virksomhetsoverdragelse

13.1.1 Bakgrunn

Overføring av skatteoppkreverfunksjonen vil få konsekvenser for ansatte ved de 288 kommunale skatteoppkreverkontorene. Kommunene har innrapportert 1411 årsverk til skatteoppkreverfunksjonen per 31. desember 2013, men det er antakelig flere ansatte fordi noen har delte stillinger mellom kommunale oppgaver og skatteoppkreveroppgaver. Skattedirektoratet har ikke kartlagt dette ennå, tatt i betraktning den korte tiden vi har hatt til rådighet for utredningen.

Det er lagt til grunn for overføring av oppgavene til Skatteetaten at det i fremtiden skal brukes færre ressurser ved endret organisering og oppgaveløsning. Dette vil kunne føre til overtallighet av arbeidstakere i kommunene ved at Skatteetaten ikke vil ha behov for tilsvarende antall årsverk.

Personalmessige konsekvenser ved overføring av oppgaver fra kommune til stat er omhandlet i hefte fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet "Personalpolitikk ved omstillingsprosesser" pkt. 5.15. Dersom vilkårene for virksomhetsoverdragelse i arbeidsmiljøloven kap. 16 er tilstede, vil reglene i arbeidsmiljøloven komme til anvendelse og definere arbeidstakernes rettigheter. Det er ikke gjort unntak for kapittel 16 i offentlig sektor.

13.1.2 Virksomhetsoverdragelse etter arbeidsmiljøloven

I forbindelse med overføring av skatteoppkreverfunksjonen fra kommunene til Skatteetaten må det gjøres en vurdering av om det skjer en virksomhetsoverdragelse. For hver enkelt kommune med skatteoppkreverfunksjon må det foretas en vurdering av om kriterier og vilkår for virksomhetsoverdragelse er tilstede eller ikke. Rettslig sett vil dette kunne medføre at arbeidstakere i ulike kommuner får ulike rettigheter med hensyn til om de kommer inn under beskyttelsesreglene i arbeidsmiljøloven § 16 eller ikke.

For at det skal foreligge en virksomhetsoverdragelse er det tre vilkår som må være oppfylt.

1. Det må skje en overføring av en selvstendig økonomisk enhet. Begrepet selvstendig enhet forstås som en organisert helhet av personer og aktiviteter som gjør det mulig å utøve en økonomisk virksomhet med et selvstendig økonomisk formål. Det blir sentralt vurderingstema om den enkelte skatteoppkrever er selvstendig enhet i kommunens organisasjonskart, eller eget virksomhetsområde eller aktivitetsområde. Videre må det vurderes om arbeidstakerne hovedsakelig utfører skatteoppkreveroppgaver og om de har egen leder. Det antas at det vil foreligge slik identitet i alle kommuner og i kommuner som samarbeider om skatteoppkreverfunksjonene.
2. Overføringen må skje på grunnlag av avtale eller vedtak. Vilkåret vil være tilstede etter en politisk beslutning om overføring av skatteoppkreverfunksjonen fra kommunene til Skatteetaten.
3. Virksomheten må ha bevart sin identitet etter overføringen. Vilkåret er nærmere omtalt i kommentarutgaven til Arbeidsmiljøloven (2006) på side 885 (Jan Fougner og Lars Holo): "Det bør som utgangspunkt kreves at det er en organisatorisk selvstendig enhet med den nødvendige bemanning, inkludert driftsmessig ledelse, samt utstyr, som til sammen gjør det mulig å fortsette virksomheten som selvstendig, enten alene eller som en del av en organisasjon. Det kan

imidlertid ikke oppstilles et ubetinget krav om at fusjonen skal utgjøre en fortsatt samlet enhet, f.eks. som en egen ”boks” på organisasjonskartet”. Videre skriver de: ”Det avgjørende er at de overførte arbeidstakerne utfører samme arbeid som før, og at de samlet bedømt opprettholder den identiteten som karakteriserte virksomheten hos overdrageren.”

De vurderingene som krever nærmere drøfting knytter seg til om skatteoppkreverfunksjonen er selvstendige enheter i alle kommunene og om skatteoppkreverne beholder sin identitet etter overføringen. Ved denne vurderingen skal det tas hensyn til alle omstendigheter rundt overføringen. I Spijkers dommen fra EF domstolen (C-24/85) er følgende momenter relevante for identitetsvurderingen:

- arten av virksomheten
- om det er videreføring av aktivitet, dvs om aktiviteten til skatteoppkreverfunksjonen er den samme i Skatteetaten
- om Skatteetaten overtar det som karakteriserer skatteoppkreverfunksjonen
- om det er overføring av fysiske aktiva, herunder lokaler og materiell
 - tillegges liten vekt ettersom skatteoppkreverfunksjonen i hovedsak består av arbeidstakernes jobbutførelse
- overføring av immaterielle aktiva
- overføring av en betydelig del av arbeidstakere som har kvalifikasjoner som trengs ved overføringen av oppgavene.

Identitetskravet forutsetter at Skatteetaten i det vesentlige fortsetter driften av skatteoppkreverfunksjonen i samme form eller med tilsvarende aktivitet. Det forhold at Skatteetaten velger å organisere arbeidet på en annen måte enn kommunene, er en utfordring med hensyn til den helhetsvurdering som skal legges til grunn for om det er en virksomhetsoverdragelse etter arbeidsmiljøloven. Et viktig moment i identitetsvurderingen er likevel at en betydelig del av arbeidstakerne med relevante og nødvendige kvalifikasjoner blir overført sammen med oppgavene.

13.1.3 Konsekvenser av virksomhetsoverdragelse for arbeidstakere i kommunene

Arbeidsmiljøloven skal sikre at arbeidstakerne ikke får svekkede rettigheter som følge av at det skjer en virksomhetsoverdragelse. I de tilfellene der det foreligger en virksomhetsoverdragelse vil rettigheter og plikter tilknyttet den enkelte arbeidstakers ansettelsesforhold bli overført fra tidligere til ny arbeidsgiver jf. arbeidsmiljøloven § 16-2.

Overdragelse av skatteoppkreverfunksjonen vil for de fleste kommunene innebære en overdragelse av del av kommunens virksomhet. Dette får betydning for hvilke arbeidstakere som omfattes av virksomhetsoverdragelsen, jf. neste punkt.

13.1.3.1 Hvilke arbeidsforhold skal overføres?

Forutsatt at det foreligger en virksomhetsoverdragelse skal arbeidsforhold som foreligger på overdragelstidspunktet overføres, jf. arbeidsmiljøloven § 16-2 (1). I dette ligger en automatisk overføring av alle arbeidsforhold som på overføringstidspunktet er tilknyttet den overførte virksomheten. Dette vil gjelde alle med arbeidskontrakt, herunder suspenderte, permitterte, streikende, permitterte og fast ansatte hos skatteoppkreverne som for tiden er midlertidig omplassert i kommunene.

I forbindelse med vurderingen av hvilke arbeidstakere som omfattes av virksomhetsoverdragelse gir EU domstolen anvisning. I Botzen-dommen (sak C-186/83), la domstolen avgjørende vekt på arbeidstakerens organisatoriske tilknytning, og ikke på den faktiske tilknyttingen. Etter norsk rett synes utgangspunktet å være at arbeidstakernes faktiske tilknytning til virksomhetsdelen er det avgjørende. Det vises til Ot.prp nr 71 (1991-1992) s 32: "Det bør videre understrekes at dersom en del av en virksomhet overdras, får de foreslåtte bestemmelser anvendelse for de arbeidstakere som er knyttet til den aktuelle delen. Det kan

være vanskelig å avgrense denne gruppen. Det avgjørende må være hvor arbeidstakerne primært har hatt sin tilknytning, og hvor det derfor er mest naturlig at vedkommende fortsetter". Som følge av at partene i forbindelse med virksomhetsoverdragelser er interessert i å finne gode løsninger blir disse spørsmålene ofte løst ved at det inngås avtale mellom partene. Få saker er derfor løst gjennom domstolsbehandling.

Ved å velge en avtalebasert løsning vil kommunene og Skatteetaten kunne samarbeide med arbeidstakerne og deres organisasjoner om en praktisk fordeling av arbeidstakere basert på hensiktsmessige kriterier. En slik fordeling skal være forankret i prinsippet om faktisk hovedtilknytning til den overførte del, og hvor arbeidstakerne har sin mest naturlige tilhørighet, samt at totalfordelingen av arbeidstakerne mellom kommunene og Skatteetaten er balansert og fornuftig. Det vises i denne sammenheng til 2. utgave av kommentarutgaven "Omstilling og nedbemanning" fra 2011 av Jan Fougner m.fl side 183." En slik avtalebasert løsning vil i større grad kunne ivareta de overtallige på en bedre måte, enn en ren juridisk løsning etter arbeidsmiljøloven."

Legges primærtilknytningskravet i forarbeidene til arbeidsmiljøloven til grunn vil kommunale arbeidstakere som utfører oppgaver knyttet til skatteoppkreverfunksjonen i hele sin stilling være omfattet av reglene om virksomhetsoverdragelse. For arbeidstakere som delvis utfører oppgaver knyttet til skatteoppkreverfunksjonen, må det gjøres individuelle vurderinger sett hen til deres tilknytning. Hva som er primærtilknytning kan vurderes ut fra hvor mye arbeidstid som anvendes på oppgavene som skal overføres til Skatteetaten. Ansatte som bruker det vesentligste av sin arbeidstid på oppgaver som skal overføres, vil som utgangspunkt omfattes av virksomhetsoverdragelsen.

Det foreligger per i dag ikke noen oversikt som viser hvor mange arbeidstakere i kommunene som i hovedsak utfører skatteoppkreveroppgaver og om dette antallet vil være tilstrekkelig til å dekke Skatteetatens behov for ressurser og kompetanse.

13.1.4 Lederstillinger

For å vurdere om arbeidstakere som innehar lederstillinger knyttet til den kommunale skatteoppkreverfunksjonen har krav på en ny lederstilling i Skatteetaten, må det først gjøres en nærmere vurdering av tidligere stilling og stillingsstrukturen i Skatteetaten. Deretter må Skatteetaten ta standpunkt til om lederen har krav på en bestemt stilling eller om lederstillingen skal konkurreres om blant de overførte eller om den eventuelt skal lyses ut. Organisering og stillingsstrukturen, samt de oppgaver som legges til lederstillingene, vil ha betydning for lederens rettskrav på lederstilling i Skatteetaten. Stillingene som leder i Skatteetaten kan dermed ikke lyses ut før den konkrete vurderingen er foretatt. En leder som ikke får medhold i at han/hun har krav på lederstillingen må eventuelt bestride dette ved å gå til søksmål.

13.1.5 Reservasjonsrett, valgrett og fortrinnsrett til ny stilling i kommunen

Skatteetaten som ny arbeidsgiver står fritt med hensyn til å organisere virksomheten. Dette følger av arbeidsgivers styringsrett, jf "Nøkk-dommen", jf Rt. 2000-1602.

Reservasjonsrett etter arbeidsmiljøloven § 16-3 er den rett arbeidstakere, både medarbeidere og ledere, har til å motsette seg å få sitt arbeidsforhold overført til Skatteetaten. Kommunene som arbeidsgiver har ansvar for å avklare dette med sine arbeidstakere. Arbeidstakere som ønsker å benytte reservasjonsretten skal gi beskjed om dette innen en frist på minst 14 dager etter at informasjon er gitt.

Etter rettspraksis er det en ulovfestet valgrett som innebærer at en kommunal arbeidstaker kan velge å opprettholde sin arbeidsavtale med kommunen. Vilkåret for at valget kan gjøres gjeldende er at overføringen til ny arbeidsgiver fører til ikke uvesentlige negative endringer for arbeidstakeren. Det vil særlig være relevant å vurdere sannsynligheten for at arbeidstakerne vil miste sine arbeidsplasser ved en

snarlig nedbemanning hos ny arbeidsgiver (jf blant annet Rt-2000-2058). Et annet relevant moment er de pensjonsrettigheter arbeidstakerne får i staten.

Ingen av arbeidstakerne i virksomheten som overdras vil som hovedregel ha rett til å fastholde arbeidsforholdet i kommunen. Konsekvensen av å benytte seg av reservasjonsretten, er at arbeidstakeren ikke lenger har noen stilling i kommunene. Arbeidstakeren vil ha fortrinnsrett til annen passende stilling i kommunen, jf. aml. § 16-3, 3.ledd.

13.1.6 Den kommunale tariffavtalenes stilling

Den kommunale tariffavtalen forhandles av Kommunenes sentralforbund på vegne av alle kommuner, med unntak av Oslo kommune som har egen tariffavtale. Ved virksomhetsoverdragelse vil arbeidstakerne har rettigheter knyttet til den kommunale tariffavtalen. Hovedregelen er at ny arbeidsgiver blir bundet av tidligere arbeidsgivers tariffavtale, med mindre den nye arbeidsgiveren innen en bestemt frist meddeler tillitsvalgte at den nye arbeidsgiveren ikke ønsker å bli bundet av tariffavtalen (3-ukersfrist etter overdragelse). Bestemmelsen er ikke ment å gjøre endringer i retten arbeidstakerne har til å beholde individuelle lønns- og arbeidsvilkår som følger av den kommunale tariffavtalen. Staten og hovedsammenslutningene er enige om at det ved virksomhetsoverdragelser fra annet tariffområde, skal de nye arbeidstakerne omfattes av statens avtaler fra dag én jf. særavtale i HTA pkt 5.8 nr. 4.

Arbeidstakerne som overføres har også rett til å beholde de individuelle arbeidsvilkårene som følger av tariffavtalen den tidligere arbeidsgiver var bundet av. Dette gjelder inntil denne tariffavtalen utløper eller til det inngås ny tariffavtale som er bindende for den nye arbeidsgiveren og de overførte arbeidstakerne.

13.1.7 Rettigheter etter arbeidsavtalen

Den nye arbeidsgiveren trer inn i tidligere arbeidsgivers rettigheter og plikter i henhold til arbeidstakerens arbeidsavtale. Det er de individuelle lønns- og arbeidsvilkårene som overføres, det vil si det som fremgår av den enkeltes arbeidsavtale og rettigheter tilknyttet dette. Det er overføringstidspunktet som er avgjørende for hvilke rettigheter og plikter som overføres til ny arbeidsgiver. Individuelle arbeidsvilkår i henhold til tariffavtalen som tidligere arbeidsgiver var bundet av, vil ny arbeidsgiver være forpliktet til å videreføre, enten ut inneværende tariffperiode, eller til de avløses av annen tariffavtale, jf. aml. § 16-2.

Det skal inngås skriftlig arbeidsavtale, jf. aml. §§ 14-5 og 14-6 ved overdragelsen. Den enkelte arbeidstaker mottar ingen oppsigelse fra overdrager, selv om arbeidsforholdet i kommunen rent faktisk blir avsluttet.

13.1.8 Informasjon og drøfting

Etter aml. § 16-5 og 16-6 skal tidligere og ny arbeidsgiver så tidlig som mulig gi informasjon til arbeidstakerne og deres tillitsvalgte om virksomhetsoverdragelsen. Planlagte tiltak overfor arbeidstakerne skal drøftes med de tillitsvalgte.

13.1.9 Vern mot oppsigelse

Ved virksomhetsoverdragelse er arbeidstakerne beskyttet mot oppsigelse som følge av overdragelsen. Virksomhetsoverdragelsen vil likevel ikke være til hinder for at det skjer oppsigelse, dersom det av andre grunner foreligger saklig grunn for oppsigelse. De arbeidstakerne som blir overført, blir etter overføringen til staten omfattet av tjenestemannsloven. Eventuell oppsigelse vil måtte hjemles i tjml §§ 9 og 10. Tjenestemannsloven § 9 gjelder fast tilsatte tjenestemenn med mindre enn to års sammenhengende tjeneste og midlertidig tilsatte tjenestemenn med mindre enn fire års sammenhengende tjeneste.

Tjenestemannsloven § 10 omfatter tjenestemenn som har mer enn to års sammenhengende tjeneste og midlertidig tjenestemenn med mer enn fire års sammenhengende tjeneste. Vernet gjelder også vesentlige

endringer av arbeidsvilkårene til skade for arbeidstaker. Jf. heftet "Personalpolitikk ved omstillingsprosesser" kap 5.15.8 om "Opparbeidede rettigheter før statlig overtagelse".

13.1.10 Innplassering av arbeidstakere som omfattes av virksomhetsoverdragelsen

Alle arbeidstakere, både ledere og arbeidstakere, hos de kommunale skatteoppkreverne som omfattes av virksomhetsoverdragelsen vil ha krav på å følge sine oppgaver over til Skatteetaten. For de tilfeller der flere kjenne igjen sine oppgaver i Skatteetaten, må utvelgelsen skje ved at den best kvalifiserte tilbys stillingen. Ledere og arbeidstakere som får nye oppgaver beholder sin lønn. Ledere som går over til saksbehandlerstillinger vil få ny stillingskode.

13.1.11 Kollektive pensjonsordninger

Etter aml. § 16-2 har ny arbeidsgiver plikt til enten å videreføre arbeidstakernes kollektive pensjonsordning, eller tilby dem en annen pensjonsordning. Pensjonsordningene for arbeidstakere i kommunal sektor gir rett til offentlig tjenestepensjon. For alderspensjoner betyr dette at arbeidstakerne er garantert et bestemt pensjonsbeløp samlet fra tjenestepensjonsordning og folketrygd etter samordning basert på den enkelte arbeidstakers lønn og opptjeningstid.

Statens pensjonskasse har i medhold av lov om Statens pensjonskasse inngått avtaler med kommunale tjenestepensjonsordninger om overføring av rettigheter. Regelverket i pensjonsordningene er i stor grad likt. "Overføringsavtalen" innebærer at arbeidstakere i offentlig sektor kan skifte stilling, og beholde fulle rettigheter som om de har vært ansatt i samme virksomhet hele tiden. Dette betyr at arbeidstakeren får utbetalt pensjon fra den siste pensjonsleverandøren som om vedkommende hadde vært medlem der hele tiden. Overføringsavtalen gjelder for AFP 65-67 år, men ikke for AFP 62-64 år. Arbeidstakere som overføres til staten vil ha rett og plikt til medlemskap i Statens pensjonskasse, jf. lov av 28. juli 1949 nr. 6 § 5. De vil også være omfattet av HTA regler om AFP.

13.1.12 Beregning av tjenestetid

Beregning av tjenestetid har betydning for stillingsvernet i staten. De som overføres ved virksomhetsoverdragelse fra kommunene vil ha krav på stillingsvern regulert i tjenestemannsloven §§ 9 og 10. Beregning av tjenestetid i staten kan også ha betydning for "krav til passende stilling" fortrinnsrett og ventelønn ved oppsigelse, jf. tjml. § 13. Dette er særordninger for statstjenestemenn som ikke kan overføres, det vil si at arbeidstakere overført fra kommunen ikke vil få overført sin tjenestetid til staten i disse henseende.

13.1.13 Lønnsansiennitet

Staten er forpliktet til å sikre de overførte arbeidstakerne samme lønn, uavhengig av ansiennitet, på samme nivå som de hadde hos tidligere arbeidsgiver. Arbeidstakerne vil bli overført til Statens hovedtariffavtale i stillingskoder som samsvarer med lønnsnivå, arbeidsoppgave og kompetanse.

13.1.14 Boliglånsavtaler

Den statlige boliglånsordningen er en tariffestet ordning som gjelder for yrkesaktive medlemmer i Statens pensjonskasse i henhold til lov om Statens pensjonskasse med tilleggslover. Ordningen administreres av Statens pensjonskasse. Etter denne ordningen kan man låne til kjøp av bolig, forskudd til ny bolig, refinansiering, oppussing og skifteoppgjør (arv og skilsmisse). Den nominelle renten er pt. 2,716 prosent. Som statsansatt kan man søke om inntil 1,7 millioner kroner eller 3,4 millioner dersom det er to medlemmer i husstanden som er statsansatte. Nedbetalingstid på opptil 30 år. Avdragsfrihet inntil fem år. Som statsansatt kan man låne med sikkerhet innenfor 80 prosent av markedsverdi.

13.2 Konsekvenser dersom det ikke foreligger virksomhetsoverdragelse

Dersom kommunene konkluderer med at det ikke foreligger virksomhetsoverdragelse vil arbeidstakerne som i dag jobber med skatteoppkreveroppgaver fortsatt være ansatt i kommunen etter overføring av oppgavene til Skatteetaten. Arbeidstakerne vil ikke ha rettigheter som følge av at oppgavene flyttes over til Skatteetaten. Konsekvensen av en slik løsning er at Skatteetaten må løse oppgavene ved bruk av egne arbeidstakere og rekruttering av et stort antall personer om innehar nødvendig kompetanse. En slik situasjon vil innebære en risiko for at Skatteetaten innen 1. januar 2016 ikke har nødvendige ressurser og kompetanse til å løse skatteoppkreveroppgavene.

Ved en situasjon der noen kommuner konkluderer med at det ikke foreligger virksomhetsoverdragelse mens andre konkluderer med at det foreligger virksomhetsoverdragelse vil arbeidstakerne få ulike rettigheter. Noen vil få beskyttelse i arbeidsmiljølovens regler, mens andre ikke vil ha rettigheter knyttet til overdragelsen.

Arbeidsgiverne og tillitsvalgte kan imidlertid avtale at alle berørte arbeidstakere gis rettigheter som ved virksomhetsoverdragelse. En slik avtale innebærer at Skatteetaten, kommunene og tillitsvalgte innenfor rammene av arbeidsmiljøloven avtaler en fordeling av arbeidstakere ut fra hensiktsmessige kriterier der det legges vekt på hovedtilknytning til oppgavene som skal overføres, behov for ressurser og kompetanse. Skatteetaten er avhengig av å få tilstrekkelig ressurser og kompetanse fra skatteoppkreverne for å kunne løse oppgavene som blir overført. Samtidig skal kommunens behov for ressurser og kompetanse sikres med hensyn til de oppgavene som blir liggende igjen i kommunene. Dersom Skatteetaten ikke får tilstrekkelig antall arbeidstakere som følger med en virksomhetsoverdragelse, må det igangsettes et rekrutteringsløp for å sikre nødvendig ressurser og kompetanse.

13.3 Mulig prosess for gjennomføring

Overføring av skatteoppkreveroppgavene fra kommunene til staten er en omfattende omstilling med mange involverte parter både på arbeidsgiversiden og tillitsvalgsiden. For å sikre en god prosess som gir forutsigbarhet for berørte arbeidstakere anbefales det at det etableres et samarbeid mellom arbeidsgiversiden og tillitsvalgsiden. Dette kan gjøres ved at det nedsettes et samarbeidsutvalg med representanter fra Finansdepartementet, Skatteetaten, Kommunes sentralforbund, Oslo kommune og berørte hovedorganisasjoner.

Et slikt samarbeidsutvalg bør definere rammene for overføringen. Det vil si at utvalget tar stilling til spørsmål om virksomhetsoverdragelse, hvilke prinsipper som skal være førende for omstillingen, blant annet hvordan en praktisk fordeling av arbeidstakerne mellom Skatteetaten og kommunene skal løses. Det vil videre være naturlig at samarbeidsutvalget tar stilling til utfordringene knyttet til arbeidstakere som blir overtallige som følge av prosessen.

Samarbeidsutvalget vil ha en rolle i å følge overføringsprosessen på et overordnet nivå. Utvalget vil også kunne avklare problemstillinger som oppstår underveis.

På bakgrunn av de føringer fra samarbeidsutvalget vil det være Skatteetaten og kommunene som gjennomfører selve overføringen av arbeidstakere. Det vil være naturlig at Kommunes sentralforbund tar rollen med å koordinere kommunene som har skatteoppkreverfunksjon, med unntak av Oslo som er eget tariffområde. Tentativ oppstart vil være ønskelig i januar 2015.

13.4 Konsekvenser for ansatte i Skatteetaten

Overføring av skatteoppkreverfunksjonen fra kommunene til Skatteetaten vil medføre at oppgaverknyttet til styring og kontroll av skatteoppkreverfunksjonen bortfaller. Det er i dag 71 arbeidstakere som arbeider med disse oppgavene. Det er tjenestemannsloven som definerer hvilke rettigheter og plikter disse vil få.

I den grad man i forbindelse med overføring av arbeidstakere fra kommunene ikke får overført tilstrekkelig antall årsverk, vil etaten kunne tilby disse tjenestemennene oppgaver som blir overført. Skatteetaten må i tråd med regelverket forøvrig undersøke mulighetene for å tilby en likeverdig stilling eller annen passende stilling i etaten, eventuelt i staten etter tjml. §§ 10 og 13.

14 Synspunkter på skatteinnkreving fra eksterne miljøer

Skattedirektoratet mener det er relevant å se hvordan Samfunns- og næringslivsforskning AS (SNF) tidligere har vurdert konsekvenser knyttet til en flytting av skatteoppkreverfunksjonen. Det er også relevant å fremheve OECDs vurdering av hvordan medlemslandenes innkreving av skatte- og avgiftskrav kan forbedres og effektiviseres for fremtiden.

14.1 SNF-rapporten: Konsekvenser av en statliggjøring av skatteinnkrevingen

I 2005 gjennomførte Samfunns- og Næringslivsforskning AS et arbeid med fokus på de samfunnsmessige konsekvensene ved en statliggjøring av skatteinnkrevingen. Dette resulterte i SNF-rapporten 37-05 *Konsekvenser av en statliggjøring av skatteinnkrevingen*. Vi mener at flere av samfunnsmessige forhold som omtales i denne rapporten fortsatt har gyldighet, selv om det organisatoriske utgangspunkt og løsning er noe annerledes i dag. I fht. enkelte områder vil vurderingene være styrket som følge av disse endringene, mens det for andre vil være tilnærmet uforandret.

De viktigste endringer i forhold til rapportens organisatoriske utgangspunkt og forslag til løsning er at:

- På statlig side ble det i 2008 gjennomført gjennomgående omorganisering i Skatteetaten, hvor merverdiavgiftsinnkrevingen ble regionalisert.
- For merverdiavgift er regnskapsfunksjonen lagt til en landsdekkende enhet i Grimstad.
- Siden 2009 har samtlige skatteregnskap og innkrevingfunksjonalitet benyttet samme IT-system (Sofie).
- Antallet skatteoppkreverkontor er redusert til 288, samtidig som det er etablert flere interkommunale ordninger for arbeidsgiverkontroll.
- Vi ser en nedgang i antall skatteoppkrevere som også håndterer kommunale avgifter og sivilrettslige krav.
- Den foreslåtte organisering og lokalisering innebærer langt færre lokasjoner enn det som lå til grunn for det forslaget SNF vurderte, samtidig som det foreslås en spesialisering av nærings- og personinnkrevingen.

14.1.1 Kommunale synergieffekter

Det vises til SNF-rapportens kapittel 4 hvor det avslutningsvis bl.a. sies at:

"Samlet kan disse tallene tyde på at små kommuner er mer sårbare ved å fjerne fellesinnkrevingen fra det kommunale ansvarsområdet enn store kommuner. Også store kommuner må vi regne med vil tape noe av synergieffekten mellom oppgaver, men siden oppgavene i større grad er spredt på personer og mellom avdelinger, kan det være rimelig å gå ut fra at synergieffektene er noe svakere enn i små kommuner. Når det gjelder arbeidsgiverkontrollen er virkningene enda svakere, og som vi så har små kommuner i stor grad løst utfordringene på dette området gjennom kjøp av tjenester eller interkommunalt samarbeid.

(...)

De kommunefordelte svarene etterlater det inntrykk at små og mellomstore kommuner vil bli rammet i større grad enn store kommuner. Til en viss grad vil også slike effekter bli motvirket av at kommunen legger innkreving av kommunale krav i et interkommunalt selskap, kjøper tjenesten av privat inkassovirksomhet, eller erstatter tapt kompetanse. Kjøpe tjenester på dette området er det allerede noen kommuner som gjør, og da i størst grad mellomstore kommuner."

14.1.2 Tap av lokalkunnskap

Det vises til SNF-rapportens kapittel 6 hvor det avslutningsvis bl.a. sies at:
"Lokalkunnskap er altså viktig, men vi kan på bakgrunn av det foregående ikke konkludere med at statliggjøring vil innebære at man taper lokalkunnskap av betydning for effektiviteten i skatteoppkrevingen. Dette synspunktet kan utdypes ytterligere.

For det første vil det være slik at til en viss grad, og i de første årene etter at tiltaket gjennomføres, vil lokalkunnskap bevares ved at det er personell som har arbeidet med disse saksområdene i kommune, som vil fortsette å arbeide med dette med statlig arbeidsgiver. En statliggjøring vil også innebære at man bringer med seg personell med lokalkunnskap. En kommune er inne på dette momentet: "... i og med at vi kommer fra de forskjellige kommunene så beholder vi jo foreløpig den lokalkunnskapen... Vi har i alle fall en god del lokalkunnskap selv til nabokommunene...". På lengre sikt vil imidlertid denne effekten svekkes.

Hvor mye effekten svekkes over tid avhenger videre av organisatorisk tilnærming. For eksempel vil en organisering der enkeltmedarbeidere har ansvar for en enkelt kommune, innebære at tapt lokalkunnskap ikke er et argument som kan tillegges vekt mot statliggjøring. Omfanget av tapt lokalkunnskap kan altså motvirkes ved god organisering av fellesinnkrevingen og arbeidsgiverkontrollen på statlig hånd. Når det gjelder arbeidsgiverkontrollen er det for eksempel slik at Bergen kommune ivaretar denne oppgaven på vegne av et stort flertall av kommunene i fylket. I den grad manglende nærhet skulle være et potensielt problem er dette motvirket ved at det er den enkelte kommune som peker på hvilke bedrifter som bør kontrolleres.

Det er også noen motstykker til nærhet som må vektlegges i en samlet vurdering. I et teoretisk perspektiv kan det blant annet pekes på at ved større grad av nærhet med debitormassen, kan man risikere det som i litteraturen benevnes som "capture", dvs. at man i større grad assosierer seg med debitor enn med egen arbeidsgiver og de oppgavene man er satt til å utføre. Dette vil kunne påvirke innkrevingsresultatet negativt. Satt litt på spissen, kan man si at det er en fare for at en saksbehandler i kommunen ikke behandler naboen likt med en som vedkommende ikke har et personlig forhold til. En annen kommune, som nå ivaretar oppgaver gjennom interkommunalt samarbeid, pekte for eksempel på at i en liten kommune kan manglende likebehandling være et problem, og at Skatteutvalget nå var "mer bekvemt med å behandle saker der en ikke kjenner skattyter".

Et annet motstykke er at større fagmiljøer, som en statliggjøring vil innebære sett i forhold til små og de fleste mellomstore kommuner, vil kunne lette overføring av personell med relevant kompetanse, noe som igjen vil kunne påvirke innkrevingsresultat i positiv retning. Betydningen av større og mer robuste fagmiljøer vil vi se på i neste kapittel."

14.1.3 Overføring av ressurser og kompetanse

Det vises til SNF-rapportens kapittel 7 hvor det avslutningsvis bl.a. sies at:
"Tabellen er ganske interessant, selv om den for så vidt ikke er overraskende. Små kommuner opplever det som vanskeligere enn store kommuner å rekruttere personell med relevant kompetanse, og faktisk er det de mellomstore kommunene som opplever størst problemer. Dette gjelder alle arbeidsområdene. Det virker heller ikke som det oppfattes som vesentlig vanskeligere å rekruttere personell til arbeidsgiverkontroll enn til innkreving av statlige eller kommunale krav.

Det er også slik at store kommuner i større grad enn små kommuner føler at de har personell med tilstrekkelig og relevant kompetanse til å forfølge mer kompliserte innkrevings saker, selv om det ikke virker slik at dette oppfattes å være et utpreget problem i verken små eller store kommuner.

I spørsmålet om i hvilken grad kommunens personell som jobber med innkreving av statlige krav har tilstrekkelig og relevant kompetanse til å forfølge mer kompliserte innkrevings saker er

gjennomsnittsverdien 3,75, og hele 4,38 for store kommuner. Det er likevel rundt 4 prosent av de små og mellomstore kommunene som gir en poengverdi på én på dette spørsmålet, dvs. at de i liten grad oppfatter det slik at personellet har tilstrekkelig kompetanse til å forfølge kompliserte innkrevingssaker.

Tabellen bør likevel suppleres med mer kvalitative vurderinger basert på spørreundersøkelsen til skatteoppkreveren i kommuner som ivaretar oppgaver på dette området for andre kommuner. For det første er det viktig å merke seg at bakgrunnen for at det ble etablert et samarbeid eller kjøp av tjenester i svært mange av tilfellene nettopp var sårbarhet ved avslutning av arbeidsforhold. En sier: "...han som var skatteoppkrever i XX sluttet og de hadde ikke folk". En annen sier: "Bakgrunnen var jo at han som hadde den skatteoppkreverfunksjonen XX sa opp, og da i stedet for å ansette en ny person da som drev bare med skatt, så ble det sendt forespørsel til YY om vi kunne tenke oss å overta en sånn funksjon for dem.". Skatteoppkreveren i en annen kommune uttrykker: "Vi var jo effektive nok, men kompetansen. Så snart en sluttet, så var det jo å begynne på null igjen med opplæring av en ny en, og så gikk det kanskje flere år før man klarte å sette seg inn i sakene, og så ble det veldig sårbart ved ferier og sykdom og alt mulig sånt." Dette er altså ganske typisk.

Videre pekes det på fra flere at rekruttering til et større fagmiljø går lettere: En kommune sier rekruttering: "...har vært problem tidligere, og det er lettere nå." En annen peker på: "...de to stillingene som vi utlyste da, der var det veldig gode søkere på, så der ble vi faktisk positivt overrasket. Både jurister og siviløkonomer; så ut i fra det så ser det ut som at når det er større kontor så er det mer interessant for søkere med god kompetanse.... Og i de små kommunene så var det som sagt ikke hele stillinger, men delstillinger, så ut i fra det og...når en utlyser en delstilling, så er det verre å få godt kvalifiserte folk. Så det vil jeg si, at ved et større kontor så er det bedre mulighet til å få kvalifisert personell som søkere på ledige stillinger, for i hvert fall fikk vi veldig gode søkere."

14.1.4 Kommunikasjon, informasjonsteknologi og samordning

Det vises til SNF-rapportens kapittel 9 hvor det avslutningsvis bl.a. sies at:

"Skatteoppkreving kjennetegnes ved mange og små enheter. Sett fra Skattedirektoratets perspektiv er det klart at det er betydelige styrings- og samordningsutfordringer så vel som kommunikasjonskostnader knyttet til å forholde seg til over 400 skatteoppkrevere av ulik størrelse rundt om i landet. Det er positivt at skatteoppkreverne ikke ser de store kostnadene eller problemer med dialog sett fra sitt perspektiv, men det må likevel tillegges betydelig vekt at Skatteetaten ikke ser det på samme måte, jf. Skattedirektoratets høringsuttalelse til NOU 2004:12. Vi ser det derfor som ukontroversielt å legge reduserte dialogkostnader inn som en tilleggsgevinst ved statliggjøring.

Generelt er bruk av ulike informasjonsteknologiske redskaper viktig i en skatteoppkrevingsammenheng, både i forhold til effektivitet i skatteoppkrevingen så vel som likebehandling mellom skattytere. I OECD Economic Outlook 69 (2001) pekes det på ulike reformstrategier blant OECD land som kan gi gevinster i så henseende, herunder:

"Improving cost-effectiveness of tax collection by reduction of overlap between various tax (and social security) administrations with regard to collection and processing and the introduction or extension of modern information technology" (side 181).

I Skattedirektoratets høringsuttalelse til NOU 2004:12 er det er påpekt at dagens fragmenterte organisering, basert på semi-autonome organisasjoner (styringsdialog) med den administrative forankringen av skatteoppkrevingen i kommunene, byr på store utfordringer i forhold til hensynet til effektiv utvikling, drift og vedlikehold av ny teknologi:

"Det pågående arbeidet med utvikling av nytt skatteregnskap er et eksempel på en prosess som har blitt mer ressurskrevende på grunn av dagens organisering av skatteoppkreverfunksjonen og det store antallet enheter. Kommunenes ønske om flere driftsleverandører, ulike krav til systemfunksjonalitet, alternative

systemleverandører, tilpasning til kommunale IT-systemer og fremtidige utgifter for egen kommune er eksempler på fordyrende hensyn som følge av dagens organisering.”

Generelt skulle det være grunn til å gå ut fra det er lettere å introdusere en gitt ny teknologi innenfor én organisatorisk struktur enn å introdusere den samme nye teknologien innenfor to autonome organisasjoner. Selv om begge organisasjonene ser de samme fordelene ved den nye teknologien, vil de to organisasjonene gjerne ha ulik teknologisk plattform i utgangspunktet, noe som gir forskjellige kostnader ved å implementere den nye teknologien. Videre kan det være alternative teknologiske løsninger og ulikt syn på hensiktsmessigheten av disse, som bidrar til å komplisere implementeringen. Utfordringene øker ytterligere nå og øker antall organisasjoner som den nye teknologien vil berøre.

Selv om arbeidet med nytt skatteregnskap (Sofie - Skatt, Oppfølging, Forvaltning, Innfordring og Ettersyn) nærmer seg slutfasen, og statliggjøring som sådan ikke er et argument i denne sammenheng, vil teknologisk endring være en kontinuerlig prosess, på skatteområdet generelt, og innenfor skatteoppkreving og arbeidsgiverkontroll spesielt. Det er således grunn til å tillegge Skattedirektoratets perspektiv på at slik endring vil bli lettere å gjennomføre innenfor en helhetlig organisatorisk struktur betydelig vekt, selv om kommunene ikke ser de samme problemene sett fra sitt ståsted.”

14.2 OECD – Forum on tax administration

SNF viser ovenfor til en OECD-rapport fra 2001. Vi synes derfor det er interessant å se at OECD, ved Forum on tax administration i 2014 også har utgitt rapporten *Working smarter in tax debt management*. I sammendraget til denne rapporten står det bl.a.:

”The report provides a comprehensive overview of the modern tax debt collection function, describing the following essential features:

- **Advanced Analytics.** In the past revenue bodies may have focused on managing debts, rather than debtors. Debts would all be treated the same, which meant, for example, that reminders were sent to every late payer, even when experience shows that many debtors just ignore these letters. The application of advanced analytics makes it possible to use all the information revenue bodies have about taxpayers to accurately target debtors with the right intervention at the right time. This eliminates the cost of ineffective interventions and improves revenue flow. Advanced analytic techniques also make it possible to experiment with different interventions and rapidly assess their effectiveness. As a result some countries have been able to achieve dramatic positive results at very low cost.
- **Treatment Strategies.** The tax debt collection function needs to be able to choose from a rich suite of interventions, ranging from soft measures, designed to prevent people from falling into debt in the first place, through to tough enforcement measures. The report describes a large number of different collection and recovery techniques currently being employed by FTA member countries.
- **Call Centres.** Outbound call centres are commonly used in private sector debt collection operations because they make it possible to pursue a large number of debts very efficiently. Revenue bodies are making increasing use of outbound call centres too. The report describes the way in which a debt collection call centre is commonly structured and how to manage the workflow. It discusses the capabilities outbound call centres need to have in terms of technology and in terms of the staff who work there. The report also outlines common approaches to the measurement and management of performance within the call centre.

- **Organisation.** Debt collection is a specialist function and is usually organised as such. It makes sense to group some specific types of taxpayer together, for example large businesses. For the very large number of debtors in the small and mid-sized business segment, it is more important to use analytics to choose the correct intervention. The debt collection function can then be organised around key disciplines, such as call centre management, liquidation, and face-to-face interventions. Choosing the correct key performance indicators is essential if the day to day operations of the collection function are to remain correctly aligned with the desired outcomes. Debtor behaviour is dynamic and so a commitment to continuous improvement will ensure that the organisation is responsive to those changes.
- **Debtors Who Have Gone Abroad.** As people and businesses move around the world more frequently the number of tax debtors who have left the country in which the debt was incurred is growing. One of the keys to addressing these challenges is international assistance and cooperation, particularly in the form of Assistance in Collection Articles in agreements between countries. The report describes the challenges facing revenue bodies and the tools and techniques that are available to tackle these challenges.

Revenue bodies are encouraged to compare the capabilities of their collection functions with the practices described in this report and in the accompanying app in order to identify possible areas for improvement. The FTA has not carried out a full review of tax debt collection practices for ten years. The shift in tax compliance strategy towards prevention, for example through the sorts of approaches described in the FTA report "Tax Compliance by Design", which is published alongside this one, should reduce the total amount of tax debt owed to revenue bodies. But some debts will continue to arise and efficient collection remains essential to good tax administration. This report shows that a great deal has happened since 2004 and that the pace of change is increasing. Insights obtained from advanced analytics are changing the ways in which revenue bodies tackle outstanding tax debts and there is an emerging trend towards centralising the management of debt across government. For these reasons this is an aspect of tax administration that the FTA should subject to more regular review."

Oppsummering

Alle de tema som rapporten har satt fokus på, mener vi er interessante i forbindelse med en fremtidig organisering og innretning av skatteinnkrevingsområdet. Selv om man for Norges del kan vise til gode resultater, så er det også hos helt klart et behov for å videreutvikle og forbedre dette forvaltningsområdet i tråd med trender og utviklingstrekk for framtiden.

I dette perspektivet mener vi den foreslåtte organisering av skatteinnkrevingen og arbeidsgiverkontrollen vil legge godt til rette for å håndtere de forhold og muligheter som OECD-rapporten peker på når det gjelder:

- Avanserte analyser, som kan støttes av større og mer kompetente fagmiljø.
- Betjeningsstrategier, som legger til rette for individuell og målrettede aktiviteter.
- Organisatoriske endringer, som lettere kan gjennomføres innenfor samme organisatoriske enhet.
- Økt globalisering, som stiller større krav enhetlig behandling og internasjonal samhandling.

Med dagens organisering er det bl.a. også slik at det tilligger skatteoppkreveren å iverksette alle aktiviteter og tiltak på innfordringsområdet. Noe som krever økte ressurser og gir unødvendige merkostnader, jfr. eks. IT-løsninger som skal gi riktig logo på alle utgående brev og diskusjoner om valg av digitale løsninger for hva som er kommunale preferanser og statlige løsninger. Punktene i OECD-rapporten peker etter vår oppfatning på viktige og nødvendige elementer for å få til en langt mer samordnet, enhetlig, effektiv og målrettet virkemiddelbruk når det gjelder innkreving av skatte- og avgiftskrav. Færre organisatoriske enheter og tydelige styrings-/ansvarsforhold når det gjelder både administrativ og faglig styring, er etter vår oppfatning en klar forutsetning for å kunne innrette innkrevingen på en best mulig måte.

15 Vurdering av risiko og tiltak

De ulike funksjonsområdene er vurdert separat og foreslått ulikt organisert. Dette reiser ulike faglige problemstillinger og vi vurderer derfor risiko og tiltak for hvert enkelt område. Innledningsvis gir vi en generell vurdering av risikoen for nedgang i skatteprovenyet som følge av en overføring av skatteoppkreverfunksjonen til Skatteetaten.

15.1 Risiko for nedgang i skatteprovenyet

Sannsynligheten for en nedgang i skatteprovenyet mener vi er lav. Det skyldes hovedsaklig to forhold som vi mener vil være upåvirket av en overføring av skatteoppkreverfunksjonen til skatteetaten.

- Det første er forskuddsordningen, som innebærer at arbeidsgiverne innbetaler skattetrekk og arbeidsgiveravgift ved forfall og uten noen form for innkreving.
- Det andre er fagsystemet Sofie, som gjennom Skattedirektoratets drift automatisk håndterer de store kontantstrømmene, regnskapføringen og fordelingsoppgjørene mot de ulike skattekreditorene. Sofie sender også automatisk ut puring til de som ikke har betalt ved forfall.

Det vises i denne forbindelse til årsresultatene for 2013 som viser at:

- av et samlet skattetrekk for 2012 på 382,7 milliarder kroner ble hele 94,9 prosent betalt ved forfall og totalt 99,7 prosent etter utsendelse av en automatisk puring
- for arbeidsgiveravgift 2012 på 140,4 milliarder kroner ble hele 93,1 prosent betalt ved forfall og totalt 99,2 prosent etter utsendelse av en puring
- for restskatt person 2011, som utgjør en langt mer beskjeden andel av skatteprovenyet med 16,7 milliarder kroner, var tilsvarende tall henholdsvis 62,6 prosent og 83,8 prosent

Tiltak

- Det viktigste tiltaket for å opprettholde skatteprovenyet i overgangsperioden vil derfor være å sikre stabil drift av Sofie. Skattedirektoratet må prioritere den løpende driften i tillegg til implementeringen av ny funksjonalitet som følge av overføring av skatteoppkreverfunksjonen. Dette fordrer både høy beredskap og sikkerhet for at nødvendige ressurser er tilgjengelig.

15.2 Risikovurdering for skatteregnskapet

15.2.1 Ressurser med skatteregnskapskompetanse

Det er for Skatteetaten en suksessfaktor at vi klarer å bemanne de foreslåtte enhetene for skatteregnskap med den nødvendige skatteregnskapskompetanse, da det ellers kan bli vanskelig å opprettholde de løpende oppgavene. Ved utarbeidelsen av forslaget til lokalisering og bemanning har det derfor vært lagt stor vekt på den reelle muligheten til å bemanne skatteregnskapet med ressurser fra dagens skatteoppkreverkontor.

Innrapporterte skatteregnskapsressurser for 2013 i Skedsmo og Vadsø utgjør bare 5,9 årsverk. Dersom vi ser på bemanningsmulighetene for kontoret på Lillestrøm fra omkringliggende kommuner i Oslo, Akershus og Østfold, utgjør de innrapporterte ressursene på skatteregnskapsområdet til ca. 70 årsverk. Det er også grunn til å tro at en del personer arbeider deler av sin stilling med skatteregnskap, og at det reelle antallet personer som har regnskapskompetanse er noe høyere enn antallet årsverk. Samlet sett mener vi at bemanningsmulighetene for skatteregnskapsområdet skal være tilfredsstillende.

Tiltak

- Når det er tatt stilling til spørsmålet om overføringen av skatteoppkreverfunksjonen til Skatteetaten, må det snarest mulig påbegynnes et arbeid med å planlegge overføringen. Fordi

oppgaven også skal lokaliseres med en underavdeling i Vadsø, blir det avgjørende å starte dette arbeidet tidlig. Det må derfor tidligst mulig avklares hvor mange ansatte som har denne kompetansen i dag, og som ønsker å følge oppgaven til en av de to nye lokasjonene. For det tilfellet at det ikke er nok ansatte fra kommunene med skatteregnskapskompetanse, må det igangsettes rekruttering og opplæring.

- Det bør lages en beredskapsplan med tanke på å kunne benytte flere ulike miljøer i Skatteetaten med kompetanse på regnskapsområdet. Her nevnes Skatteetatens regnskapsenhet, Skatteoppkrever utland (SU), de regionale styrings- og kontrollressursene, innkreivingsseksjonen i Skattedirektoratet, og driftsmiljøet for Sofie. Dette er kompetanse og ressurser som kan benyttes i en periode før og etter overføringen.

15.2.2 Opprettholdelse av løpende drift under overføringen

I den foreslåtte organiseringen av skatteregnskapsfunksjonen endres skatteregnskapet fra en konto for hver kommune, til en konto for hele landet som kan brytes ned på kommunenivå. Vi må sørge for at det for skatteregnskapet 2015 leveres:

- periodisk oppgjør i "gammelt skatteregnskap" 2. januar 2016
- årsavslutning i "gammelt skatteoppgjør" 2. februar 2016

Tiltak

- Arbeidet med nødvendige systemendringer i Sofie må påbegynnes så tidlig som mulig i 2015, slik at disse kan testes og kvalitetssikres i god tid før 31. desember 2015.
- Det vil være viktig å tydeliggjøre at skatteoppkreverfunksjonen er et kommunalt ansvar helt fram til et eventuelt overføringstidspunkt til Skatteetaten.
- De regionale styrings- og kontrollenhetene i Skatteetaten må følge opp kommuner som eventuelt ikke evner å betjene skatteregnskapsfunksjonen fullt ut i 2015.
- Regionene og skattedirektoratet må sammen ha en løpende vurdering av behovet for å gjøre tilpasninger av regionenes kontroller av skatteoppkreverne for 2015.
- Skatteetaten må påse at skatteoppkreverne leverer årsrapport med årsregnskap i januar 2015 og at Skatteetatens kontrollmiljøer leverer sine kontrollrapporter til kommunestyrene i februar 2015.

15.2.3 Service overfor skattytere, arbeidsgivere og kommuner

Med service mener vi skatteregnskapsmiljøets evne til å:

- besvare henvendelser fra skattytere og arbeidsgivere vedrørende innbetalinger, påløpte renter, omdisponeringer mv. på reskontroområdet
- gi kommunene ønskelig og nødvendig informasjon knyttet til skatteinngang, forskuddsfordeling, månedsoppgjør mm

Tiltak

- I den grad det må gjøres en prioritering i servicenivået overfor de ulike typene brukere og henvendelser, bør informasjon til kommunene prioriteres.
- Det bør lages en bemanningsplan for bruk av andre skatteregnskapsmiljø/-ressurser som kan håndtere henvendelser fra skattytere og arbeidsgivere i en overgangsperiode hvis det blir behov.

15.3 Risikovurdering for arbeidsgiverkontrollen

15.3.1 Ressurser med kontrollkompetanse

Det er for Skatteetaten en suksessfaktor at vi klarer å bemanne de foreslåtte enhetene for arbeidsgiverkontroll med personer som har nødvendig kompetanse, da det ellers kan bli vanskelig å opprettholde dagens kontrollnivå. Ved utarbeidelsen av forslaget til lokalisering og bemanning har det

derfor vært lagt stor vekt på den reelle muligheten til å bemanne kontrollområdet med ressurser fra dagens skatteoppkreverkontor.

Dagens skatteoppkreverkontor som ligger i akseptabel reiseavstand til de foreslåtte kontrolllokasjonene tilsier et bemanningspotensiale på ca. 320 årsverk med kompetanse på arbeidsgiverkontroll. Det er også grunn til å tro at en del personer i dag har deltidsstillinger og at det reelle antallet personer som har kontrollkompetanse er noe høyere enn antallet årsverk.

Som følge av at ressursbehovet for de øvrige skatteoppkreverfunksjonene er redusert, kan det også være mulig å bemanne arbeidsgiverkontrollen med ansatte med annen skatteoppkreverkompetanse. Her må det tas høyde for nødvendig kompetanseutvikling og at disse ressursene ikke vil være fullt operative fra overføringstidspunktet.

Selv om vi samlet sett mener at bemanningsmulighetene for arbeidsgiverkontrollområdet er tilfredsstillende, er det grunn til å planlegge for tiltak som kan bidra til å sikre tilgangen på nødvendig arbeidsgiverkontrollressurser hvis overføring av ressurser fra skatteoppkreverne ikke skulle gå som ønsket.

Tiltak

- Når det er vedtatt å overføre skatteoppkreverfunksjonen til Skatteetaten, må det snarest mulig påbegynnes et arbeid med å planlegge overføringen. Det bør tidligst mulig avklares hvor mange som har denne kompetansen i dag, og som ønsker å følge oppgaven til en av de nye lokasjonene.

15.3.2 Opprettholdelse av løpende drift under overføringen

Når det er vedtatt å overføre skatteoppkreverfunksjonen til Skatteetaten, må kontrollplanene for 2015 justeres og 2016 må planlegges med tanke på overføringen til Skatteetaten.

Tiltak

- På kontrollområdet vil det være viktig å planlegge kontrollaktivitetene slik at de kan avsluttes innen utløpet av 2015.
- Det må etableres tydelige kontaktpunkt mellom de nye miljøene for arbeidsgiverkontroll og EFF, slik at samhandlingen i minst mulig grad blir påvirket av endringen.
- Planleggingen av 2016 må ta høyde for at oppgavene overføres, og skje i tett samarbeid med Skatteetatens øvrige kontrollmiljøer.

15.3.3 Service overfor skattytere og arbeidsgivere

De langt fleste henvendelser til kontrollområdet oppstår som følge av at kontroll er iverksatt overfor arbeidsgiver. Samtidig vil det være en del mer generelle henvendelser som gjelder forespørsler om regelforståelse knyttet til lønnsområdet.

Tiltak

- Det må tilrettelegges for god informasjon på Skatteetaten.no og andre aktuelle informasjonskanaler. Det er viktig at brukerne enkelt kan gjøre seg kjent med hvor de skal rette sine henvendelser.

15.4 Risikovurdering for skatteinnkrevingen

15.4.1 Ressurser med innkrevingskompetanse

Det er for Skatteetaten en suksessfaktor at vi klarer å bemanne de foreslåtte enhetene for innkreving med personer som har nødvendig kompetanse, da det ellers kan bli vanskelig å opprettholde dagens

innkrevingsaktiviteter i en overgangsperiode. Ved utarbeidelsen av forslaget til lokalisering og bemanning har det derfor vært lagt stor vekt på den reelle muligheten til å bemanne innkrevingsområdet med ressurser fra dagens skatteoppkreverkontor.

I de kommuner hvor det er foreslått et innkrevingsmiljø, er det for 2013 innrapportert at det benyttes ca. 300 årsverk til denne oppgaven. Dersom vi i tillegg ser på bemanningsmulighetene fra både disse kommunene og de skatteoppkreverkontor som ligger i akseptabel reiseavstand, øker bemanningsmulighetene på innkrevingsområdet til ca. 527 årsverk. Det er også grunn til å tro at en del personer i dag har deltidsstillinger og at det reelle antallet personer som har innkrevingskompetanse er noe høyere enn antallet årsverk. For en del av disse bør det være mulig å øke stillingsandelen til 100 prosent.

Som følge av at ressursbehovet for de øvrige skatteoppkreverfunksjonene er redusert, kan det også være mulig å bemanne innkrevingsområdet med ansatte med annen skatteoppkreverkompetanse. Her må det i så fall tas høyde for nødvendig kompetanseutvikling og at disse ressursene ikke vil være operative fra overføringstidspunktet.

Samlet sett mener vi at bemanningsmulighetene for innkrevingsområdet er tilfredsstillende.

Tiltak

- Når det er vedtatt å overføre skatteoppkreverfunksjonen til Skatteetaten, må det snarest mulig påbegynnes et arbeid med å planlegge overføringen. Det bør tidligst mulig avklares hvor mange som har denne kompetansen i dag, og som ønsker å følge oppgaven til en av de nye lokasjonene. For det tilfellet at det ikke er nok ansatte fra kommunene med kompetanse innen innkreving som ønsker å bli med, må det igangsettes rekruttering og opplæring.
- Det må tas høyde for at innkrevingsmiljøet for merverdiavgift kan bistå ved behov.

15.4.2 Opprettholdelse av løpende drift under overføringen

Når det er tatt stilling til spørsmålet om overføringen av skatteoppkreverfunksjonen til Skatteetaten, må det snarest mulig påbegynnes et arbeid med å planlegge overføringen. På innkrevingsområdet vil det være viktig å kunne styre innfordringsaktiviteten på en slik måte at det ikke oppstår store mengder med saker hvor igangsatte innfordringsaktiviteter ikke kan følges opp som ønsket, eller vil gi stor pågang fra skattytere eller arbeidsgivere som ikke kan ivaretas på en god måte.

Tiltak

- Arbeidet med nødvendige systemendringer i Sofie må påbegynnes så tidlig som mulig i 2015, slik at disse kan testes og kvalitetssikres i god tid før 31. desember 2015.
- Det må under styring og koordinering fra Skattedirektoratet etableres regionale gjennomføringsprosjekter, som tar ansvar for etablering av de nye innkrevingsmiljøene.
- Skattedirektoratet må sørge for at det i en overgangsperiode blir etablert rutiner for driften av Sofie som gjør det mulig å styre innfordringsaktiviteter og saksframlegg på arbeidslister på en måte som er tilpasset bemanningssituasjonen ved de ulike innfordringsmiljøene. Her må det kunne tilrettelegges for regionale/fylkesvise variasjoner.
- Skattedirektoratet foreslår en organisering hvor det legges til rette for en utnyttelse av synergiene ved å samle næringsinnkrevingen, samtidig som vi reduserer risiko for arbeidet med mva-innkrevingen og i overføringsfasen får et spisset fokus på de skattekrav som hører under næringsinnkrevingen.

15.4.3 Service overfor skattytere og arbeidsgivere

De langt fleste henvendelser til innkrevingsområdet er initiert av et innfordringstiltak eller annen aktivitet som er iverksatt overfor skattytere eller arbeidsgiver. Samtidig vil det være en del henvendelser som

gjelder forespørsler om eks. utsettelse med betaling eller er initiert av saksbehandlingen knyttet til fastsetting av krav, ligning eller kontroll.

Tiltak

- Innkrevingsaktivitetene må i en overgangsperiode vurderes i forhold til bemanningssituasjonen.
- Det må tilrettelegges for god informasjon på Skatteetaten.no og andre aktuelle informasjonskanaler. Det er viktig at brukerne enkelt kan gjøre seg kjent med hvor de skal rette sine henvendelser.

15.5 Risikovurdering for veiledning

15.5.1 Ressurser på veiledningsområdet

Den foreslåtte organisasjonsmodellen legger mange av veiledningsoppgavene til henholdsvis miljøene for skatteregnskap, arbeidsgiverkontroll og innkreving, ved at de skal gi andre linje veiledning på sine områder. I tillegg øker vi bemanningen ved Skatteopplysningen og noen av publikumsmottakene.

Dersom Skatteetaten ikke klarer å håndtere økningen i antallet nye henvendelser som følge av overføringen av skatteoppkreverfunksjonen, vil dette få konsekvenser for Skatteetatens samlede servicenivå. Ved utarbeidelsen av forslaget til lokalisering og bemanning har vi derfor lagt vekt på muligheten til å bemanne oppgavene med ansatte fra dagens skatteoppkreverkontor.

Tiltak

- Det er foreslått en økning av dagens ressurser i Skatteetaten til publikumsmottak med 20 årsverk. Disse ressursene er fordelt på de lokasjoner som også er tildelt innkrevingsfunksjon. Det er erfaringsmessig aktiviteter og tiltak på dette funksjonsområdet som genererer de langt fleste publikumshenvendelser. Med noen unntak er disse også sammenfallende med lokasjonene for arbeidsgiverkontroll.
- Det er foreslått en økning av dagens ressurser til Skatteopplysningen med 20 årsverk. Fordi dette er en stedsuavhengig oppgave, er disse ressursene ut i fra hensynet til en regional fordeling av arbeidsplasser fordelt med fem årsverk til hvert av de eksisterende Skatteopplysningsmiljø i regionene, med unntak av Skatt øst.
- Det må gjennomføres opplæring av ansatte ved publikumsmottak og Skatteopplysningen på områdene for skatteoppkreverfunksjonen, slik at de får et tilfredsstillende kompetansenivå.

15.5.2 Service overfor skattytere og arbeidsgivere

Vi viser i hovedsak til det som er sagt ovenfor om service overfor skattytere og arbeidsgivere under risiko for skatteregnskap, arbeidsgiverkontroll og innkreving.

Tiltak

- Skatteetaten.no må dekke behovet for informasjon og selvbetjeningsløsninger som skattytere, næringsdrivende og arbeidsgivere har fått dekket gjennom skatteoppkrevernes internettløsninger.
- Kommunene må gi informasjon om at skatteoppkreverfunksjonen er overført til Skatteetaten på sine hjemmesider, gjerne med kontaktinformasjon og linker til Skatteetaten.no. Videre må de informere om dette i sine publikumsmottak etc.

16 Organisering av overføringen av skatteoppkreverfunksjonen

Nedenfor beskrives på et høyst overordnet nivå hvilke hovedelementer og tema som bør hensyntas ved utarbeidelsen av en fremdrifts- og gjennomføringsplan for en overføring av skatteoppkreverfunksjonen. Det å etablere et slikt planverk vil i seg selv være et omfattende, tidkrevende og utfordrende arbeid, som må gis en prioritet og forankring på forvaltningsmessig høyt nivå. Det vil også være avgjørende i en sak som denne at det er tydelig og omforent hva som skal være innholdet i de ulike roller som besettes og hvilket mandat/ansvar som følger av dette.

16.1 Organisering

Overføring av skatteoppkreverfunksjonen til Skatteetaten må være en prioritert oppgave, som bør gjennomføres som et eget prosjekt. Av hensyn til en forsvarlig og god gjennomføringsprosess anbefaler vi at dette prosjektet starter tidlig i 2015, selv om det ennå ikke foreligger et vedtak om overføring av oppgaven.

Det er også viktig å tidlig få på plass en god rolle- og ansvarsfordeling mellom:

- Finansdepartementet
- Skatteetaten
- arbeidsgiverrepresentantene
- tjenestemannsorganisasjonene

16.1.1 Overføring av ansatte

Proessen med å overføre ansatte fra kommunene til Skatteetatens bør håndteres av Skattedirektoratet i tett dialog med Finansdepartementet. Arbeidet med tilrettelegging for en god prosess bør påbegynnes allerede i januar 2015.

16.1.2 Regionale gjennomføringsprosjekt

Under ledelse av Skattedirektoratet bør det praktiske arbeidet med gjennomføringen utføres av regionale gjennomføringsprosjekt. Regionene har ulike miljøer som kjenner skatteoppkreverkontorene og kan sørge for en god prosess.

De regionale innføringsprosjektene kan bidra til:

- praktisk tilrettelegging for informasjonsaktiviteter, kulturutvikling mv
- kartlegging av kompetansebehov og bestilling av ulike tiltak
- god involvering og medvirkning fra ansatte, ledere og tillitsvalgte i de berørte enhetene
- bistå Skattedirektoratet i planleggingsarbeidet
- at omstillingsprosessen kombineres med produksjonsoppgavene på en tilfredsstillende måte slik at skatte- og avgiftsprovenyet sikres

16.2 Utarbeidelse av gjennomføringsplan

En gjennomføringsplan bør omfatte følgende elementer:

- oppgavefordelingen mellom berørte enheter
- mandat for de regionale gjennomføringsprosjektene
- tidsangivelse og rekkefølge for gjennomføring av endret oppgavefordeling og -plassering
- tiltak for utvikling av ny organisasjon, ledelsesutvikling, kulturutvikling etc
- kriterier for overføring av ressurser fra kommunene til Skatteetaten
- policy for tilleggsrekruttering

- vurdering av bruk av personalpolitiske virkemidler i omstillingen og eventuelle kriterier for dette
- bestilling, planlegging og gjennomføring av nødvendig systemutvikling
- etablering av arbeidsplasser
- opplæring i administrative systemer, fagsystemer mm

16.3 Oppstart av arbeidet

Skattedirektoratet anbefaler at deler av arbeidet påbegynnes allerede i januar 2015. Dette gjelder særlig planlegging av systemutvikling og forberedelser til overføring av ansatte.