

Finansdepartementet

v/ Skattelovavdelingen

Postboks 8008 Dep

0030 OSLO

P.O. Box 1869 Vika

N-0124 Oslo

Storingsgata 22

T:+47 22 82 80 00

advokat@econa.no

Org.nr: NO 967 371 696

www.econa.no

2. mars 2015

HØRING – OVERFØRING AV SKATTEOPPKREVINGEN TIL SKATTEETATEN

Det vises til departementets høringsbrev av 1. desember 2014, vedrørende forslag om overføring av skatteoppkreverfunksjonen (Skatteoppkrevingen) til Skatteetaten.

Econa vil med dette gi sine innspill til høringen. Econa er interesse- og arbeidstakerforeningen for siviløkonomer og masterutdannede innen økonomisk-administrative fag. Vi organiserer nærmere 23.000 medlemmer, herunder ca 1600 medlemmer i statlig sektor, og drøye 700 medlemmer i kommunal sektor. En del av våre offentlige ansatte medlemmer er tilknyttet skatteetaten og også kernerfunksjonene i kommunal sektor, og berøres dermed av denne omstillingen.

Vårt høringssvar vil primært kommentere betydningen av lokasjon og kompetanse, samt de personmessige konsekvensene.

Generelle betraktninger

Bakgrunn og grunnlag for utredningen

Utredningen fra Skattedirektoratet (SKD) viser i liten grad hvordan innsparinger samt fordeling av ansatte i ulike regioner har blitt beregnet. I tillegg drøftes det lite om den samfunnsmessige fordelingen ev også ulempene det vil medføre å overføre skatteoppkreverfunksjonen fra kommune til stat. Det vises til tidligere utredninger, uten at sentrale for og mot-argumenter løftes frem. Tidsmessig har tiden vært knapp fra Finansdepartementets bestilling til SKD i juni – like før sommerferien - til endelig rapport skulle overleveres departementet i november.

Econa er bekymret for at den knappe tiden har medført at viktige sider ved en eventuell overføring ikke har blitt grundig nok utredet. Dette dreier seg blant annet om vurderinger knyttet til gevinst ved rasjonalisering og sentralisering samt arbeidsrettslige og personmessige konsekvenser.

Om overføring fra kommune til stat

Econa ser gode argumenter for en statliggjøring av skatteoppkreverfunksjonen. Vi ser at dette kan ha gode samordningseffekter, og at det i tillegg an være riktig å gi innkrevingsfunksjonen legitimitet som en del av skatteetaten, da den for mange brukere allerede anses som etatens forlengede arm.

Vi er enige i at de mange små kontorene med to eller færre årsverk neppe er forenlig med et totalansvar for fremtidige skatteoppkreveroppgaver. Det ser vi jo allerede i dag hvor mange kommuner har tatt konsekvensen og inngått avtaler om interkommunale løsninger som gjør fagmiljøet større og sårbarheten mindre. Som vi ser det er det to hovedutfordringer med dagens system. Veldig små miljøer er den ene. Den andre hovedutfordringen er manglende samordning mellom skatteetaten og skatteoppkreverne.

Som et eksempel kan nevnes arbeidslivskontrollen, som er et viktig virkemiddel i innsatsen mot svart økonomi og arbeidskriminalitet. Større kompetansemiljøer, samordning og en styrking i antall årsverk vil gi bedre kvalitet på grunnlagsdataene, redusert sårbarhet og større kontrolldekning. Dette kan løses på en mer helhetlig måte ved statliggjøring. Samtidig tror vi at en samlokalisering med Skatteetaten vil medføre et bedre samarbeid mellom de ulike kontrollmiljøene i samme region. Ut fra et kontrollperspektiv er det positivt med statliggjøring.

Likevel er vi bekymret for en del konsekvenser ved en overføring fra stat til kommune. Mange kommuner vil miste verdifull innkrevingskompetanse. Det er vanlig organisering i en rekke kommuner at man samler innkreving av alle kommunale krav i ett fagmiljø. Ved overføring av skatteoppkrevingsfunksjonen til staten, vil de statlige fagmiljøene styrkes mens mange av de kommunale miljøene vil svekkes. Det er viktig at man i prosessen er seg bevisst dette, og utreder alternativer for å bøte på en slik kompetanseflukt. Spørsmålet om lokasjon og plassering av skatteoppkrevingskontorer, kan være en innfallsvinkel, og man kan eksempelvis vurdere samlokalisering med kommunale enheter i større grad enn hva det legges opp til utredningen.

Lokasjon

Innledningsvis i SKD sin utredning, fremheves viktigheten av gode og robuste fagmiljøer, og å rekruttere og beholde kvalifiserte ansatte. Det legges vekt på at Skatteetaten har en fordel av å bygge videre på den gode kompetansen som per i dag finnes ved dagens skatteoppkreverkontorer.

En slik overslagseffekt må være et bærende prinsipp ved innlemming av skatteoppkreverfunksjonen i skatteetaten. Som sagt ser vi flere eksempler på gode erfaringer med større fagmiljøer og samling av kompetanse, fra flere interkommunale samarbeid. Det er imidlertid vanskelig å tro på bedre resultater for innkreving og kontroll, ved å slanke organisasjonen totalt sett med ca 500 årsverk. Vi er også skeptisk til at en reduksjon i antall skatteoppkreverkontor fra dagens 288 til 27 skal gi de ønskede positive effekter.

Nærheten til publikum er sentralt for å oppnå gode innkrevingsresultater, og det er også viktig for å kunne forebygge svart økonomi. Etter reorganiseringen (sentraliseringen) av skatteetaten i 2008 synes det å være en tydelig trend at kontrollvirksomheten av bedrifter konsentreres til steder i nærheten av skatteetatens kontrollmiljøer og/eller i store byer. Dersom også skatteinnkrevingen blir

fjernet fra kommunene vil trolig denne trenden forsterkes ytterligere. De lokale øynene som tidligere kunne oppdage svart økonomi vil forsvinne, og dette kan medføre at svart økonomi vil bre om seg i større grad enn før. De kommunale skatteoppkreverne har god kjennskap til lokalt næringsliv, og bidrar til bekjempelse av svart økonomi. Det er grunn til å stille spørsmål ved om en ytterligere sentralisering vil kunne bidra positivt til slik bekjempelse. Mye kan effektiviseres via gode fagsystemer men realiteten er at det stedlige kontroll- og oppkreivingskontoret som best har oversikt over de skatteobjektene som ikke vil innordne seg et meget komplekst regelverk.

Som et eksempel kan det i utredningen fra SKD se ut som om forslaget innebærer en styrking av arbeidsgiverkontrollen jevnt over, da det er foreslått at arbeidsgiverkontrollen skal styrkes med 29 årsverk. Det er vanskelig å se at SKD sin matematiske fordeling av kontrollressurser umiddelbart innebærer en styrking. I direktoratets forslag er det ikke tatt hensyn til demografi, størrelse eller kompleksitet på bedrifter og arbeidsliv. De nordligste fylkene får ekstra ressurser på grunn av lang reisevei. Det er imidlertid veldig mange andre kontrollressurser som også vil få lang reisevei da arbeidsgiverkontroll bare skal lokaliseres 22 steder. For eksempel vil dette innebære for Asker og Bærum sin del at det nærmeste stedet det skal drives arbeidsgiverkontroll fra være i Oslo. Og der er det foreslått å redusere bemanningen med 14 årsverk (fra 80 til 66).

Det er viktig at hyppigheten på kontrollene totalt sett ikke blir mindre, og det er viktig at vi ikke får «frisoner» utenfor regionsentra.

I tillegg er det ikke minst viktig å holde på kompetanse, men det å beholde kompetanse kan mange steder fort bli vanskelig ved å sentralisere såpass mange distriktskontorer. Ved forvaltning av et komplekst regelverk som det tar tid å bli god i, er det absolutt viktig å beholde kompetanse. Lang pendling for mange i distriktene, kan medføre at mye kompetanse mistes – de ansatte ønsker ikke langpendling eller å flytte og søker seg ut av virksomheten.

Econa er derfor bekymret for den raske sentraliseringen av funksjonen. Sett i henhold også til den forestående kommunereformen, er vår oppfatning av at man bør vurdere å holde igjen sentraliseringen – i alle fall i en god overgangsperiode. Nedleggelse av kontorer og sentralisering av etaten, bør følge de nye strukturene i kommunesektoren, selv om selve funksjonen overføres til staten.

Personalmessige konsekvenser, herunder spørsmålet om virksomhetsoverdragelse

Vi har innledningsvis påpekt usikkerhet med hensyn til hvilke rasjonaliseringsgevinster man realistisk sett kan hente ut av prosessen med innlemming av skatteoppkreverfunksjonen til skatteetaten. Også når det gjelder besparelser på årsverk, er vår oppfatning at disse gevinstene ikke bør tas ut for tidlig.

I utredningen fra SKD konkluderes det ikke om reglene om virksomhetsoverdragelse i arbeidsmiljøloven skal komme til anvendelse i denne omorganiseringsprosessen. Spørsmålet anbefales det at overlates til den enkelte kommune å ta stilling til. Slik sett vil de ansatte risikere ulikt rettslig utgangspunkt, knyttet til sine lønns- og arbeidsvilkår.

Vi merker oss at SKD og Finansdepartementet ønsker å legge vekt på gode personalprosesser, og det er en grunnleggende forutsetning at omstillingsarbeidet skal skje i nært samarbeid med de ansatte og deres organisasjoner.

I enhver omstillingsprosess, er det viktig med trygghet og forutsigbarhet for de ansatte. Tilstrekkelig forutberegnelighet vil også kunne medføre at ønsket kompetanse forblir i virksomheten gjennom hele prosessen, fremfor å søke seg ut grunnet stor usikkerhet rundt eget ansettelsesforhold.

Vi mener det bør tas stilling til reglene om virksomhetsoverdragelse på overordnet nivå. Det er viktig å sikre de ansattes lønns- og pensjonsvilkår, og det er viktig å ivareta alle ansatte på lik linje. Det betyr en sikkerhet for de ansatte i kommunesektoren, når staten overtar arbeidsgiveransvaret for arbeidstakerne som sådan. Eventuelle effektiviseringsgevinstene av en sammenslåing, må tas ut i etterkant av prosessen, når ny organisasjon er satt og innplassering i nødvendige funksjoner er foretatt.

Kapittelet om virksomhetsoverdragelse i utredningen gir ikke en korrekt og uttømmende beskrivelse av gjeldende rett på området. Blant annet er det ikke gitt at ansatte i kommunal sektor ikke har en valgrett ved overføringen, slik det slås fast på side 64. Beskrivelsen av hva som ligger i begrepet «selvstendig enhet» i pkt 13.1.2 er ikke juridisk korrekt, og det er ikke slik at en virksomhet kan organisere seg bort fra identitetskravet slik det synes å være fremstilt i beskrivelsen av dette. Ved innplassering, er det heller ikke slik at det kun er vurderingen av hvem som er best kvalifisert til stillingen som vil være førende. I tillegg er det klare utgangspunkt at overtallighetsvurderingen må tas etter overdragelsen og ikke før.

Det er essensielt for prosessen videre, at det tas en grundig og god gjennomgang av de juridiske, arbeidsrettslige og personalmessige konsekvensene av denne overføringen. Dette medfører bruk av juridisk ekspertise og også en stor grad av involvering av de tillitsvalgte i de respektive virksomheter. Det vil sikre arbeidstakerne totalt sett på best mulig måte, og det vil gi en trygghet og skape gode rammer for en vellykket overføring av personer og kompetanse, noe som igjen på sikt vil gi en best mulig tjenesteyting fra skatteetatens innkreivings- og kontrollfunksjon.

Prosesen videre

Econa mener det tidsmessig skal holde hardt for å få til en tilstrekkelig god og grundig prosess ved implementeringen av skatteoppkreverfunksjonen over til statlig sektor. Det er svært mange elementer som skal på plass, både i forhold til å sette ny organisasjon kompetansemessig og bekle dette med personell. I tillegg til at blant annet IKT og kontorstruktur også skal være på plass, ser vi at tiden frem til årsskiftet kan bli i overkant knapp. Vår holdning er at det bør fokuseres på en god og ryddig prosess, fremfor å stresse ny organisasjon på plass innen årsskiftet. Samarbeidsutvalget vil ikke starte sitt arbeid før den politiske beslutningen er tatt, og innen da vil det fort være kun drøye halvåret å gjennomføre en såpass stor reform som dette er. Det er viktigere å få en ryddig og god prosess, enn å komme i mål etter SKD sin estimerte plan.

Mvh

for Econa



Anette Bjørlin Basma

sektoransvarlig stat



Liv Torill Evenrud

sektoransvarlig kommune