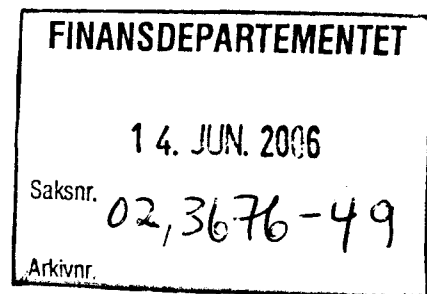




YRKESORGANISASJONENES
SENTRALFORBUND

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo



Deres ref.:
02/3676 SL id/rla

Vår ref.:
358/152/06 BTS

Dato:
12. juni 2006

Svar på høring om Skattedirektoratets forslag til reorganisering av skatteetaten

YS viser til departementets høringsbrev av 13. mars 2006.

Innledning

YS er enig i Skattedirektoratets vurdering om at en omorganisering av skatteetaten kan medføre mer likebehandling og kompetente/sterke fagmiljøer. Hver region vil etter foreslått inndeling få et større ansvarsområde. I tillegg vil overføring av nye oppgaver fra Skattedirektoratet til regionene bidra til spredning og økning av enhetens og mange ansattes kompetanse. Dette vil bidra til at flere oppgaver løses desentralisert og nærmere publikum enn det som er tilfellet dag. YS ser også sammenslåing av skattefogdekontor, fylkesskattekontor og ligningskontor, der alle tre finnes, som en fordel, både fordi det styrker fagmiljøene og brukerne får *en dør* inn til skatteetaten.

Besøksadresse:

YS støtter forslaget om ny organisering av Skatteetaten. YS legger til grunn et for oss viktig prinsipp for reorganiseringen, at man primært skal flytte oppgaver fremfor tilsatte. Dette mener vi vil bidra til at omorganiseringen vil innebære minst mulig negative konsekvenser for bemanningen i den desentraliserte kontorstruktur. YS er selvsagt innforstått med at bl a en omfordeling av arbeidsoppgaver i etaten totalt sett vil kreve tilpasninger lokalt som vil berøre både de ansatte og trolig måten arbeidsoppgavene tradisjonelt har vært organisert på.

Brugt. 19

Postadresse:

Postboks 9232

I utredningsfasen har det vært en bred involvering av de tillitsvalgte og tilsatte. Vi forutsetter en fortsatt bred involvering av organisasjonene og de tilsatte også i gjennomføringsfasen. Dette mener vi er en viktig suksessfaktor i forhold til å få til en mest mulig vellykket omstilling.

Gronland

0134 Oslo

YS vil understreke betydningen av at etaten gir de ansatte nødvendig kompetanseoppdatering og etter- og videreutdanning for å kunne møte de omstillinger som etaten vil stå overfor f eks i form av tyngre saksbehandling og forbedret kontrollkompetanse. Dersom det ikke settes inn tilstrekkelige ressurser på opplæring og kompetanse frykter YS at prosessen mot en enda mer effektiv og publikumsvennlig skatteetat vil ta mye lenger tid enn nødvendig.

Org. nr.:

971 454 431

Telefon:

Den foreliggende rapporten gir imidlertid etter YS' oppfatning ikke tilstrekkelig svar på hvilke utfordringer reorganiseringen tar sikte på å løse. Etaten står overfor en kombinasjon av knappe økonomiske rammer og implementering av kostbare it-løsninger. Rapporten sier lite om hvordan den vil løse disse utfordringene. Uten

21 01 36 00

Telefaks:

21 01 37 20 ■

tilstrekkelige bevilgninger vil ikke reorganiseringen kunne gjennomføres på en vellykket måte.

YS vil derfor allerede innledningsvis advare myndighetene mot å fokusere ensidig på kortsiktige kostnadsbesparelser i stedet for å rette fokus på det betydelige potensialet mht fremtidige provenymuligheter en mer effektiv og bedre organisert skatteetat vil kunne innebære.

Regioninndeling og plassering av regionhovedsteder

Skatteetaten er i dag organisert i tre nivåer, som er både de faktiske organisatoriske nivåer og den struktur dagens lovverk fastsetter i forvaltningsmessig forstand. Etter en omorganisering av likningskontorene (OAL) på slutten av 1990-tallet ble antallet likningskontorer redusert fra 435 til 99. Skattedirektoratet ble også omorganisert fra en inndeling etter fagstruktur til en modell med virksomhetsområder som inndelingspremiss.

Forslaget legger opp til en to-nivå-modell, noe YS kan gi sin tilslutning til.

Skattedirektoratet foreslår en regioninndeling med 5 regioner. Region Østlandet vil etter forslaget bli dobbelt så stor som gjennomsnittet av de andre regionene. Et ankepunkt mot en slik inndeling har vært at region Østlandet blir for stor både mht styringsspennet internt i regionene og i forhold til styrkeforholdet regionene i mellom. YS er likevel av den oppfatning at en region på Østlandet med Oslo, Akershus, Østfold, Hedmark og Oppland samlet sett er den beste løsningen. Også for landet for øvrig synes vi at den foreslåtte regioninndelingen og argumentene for denne synes fornuftige.

Når det gjelder regionledelsen i de forskjellige regionene, er YS enig i at den bør plasseres på et kontor som har en geografisk og kommunikasjonsmessig sentral beliggenhet i regionen. YS mener at skattedirektoratets forslag om å plassere regionledelsen for de fem regionene i henholdsvis Tromsø, Trondheim, Bergen, Skien og Oslo, synes fornuftig.

De nye regiondirektørene bør etter YS' oppfatning tilsettes på åremål. Disse lederstillingene bli krevende med et betydelig ansvarsområde, hvor man til enhver tid må ha motiverte ledere.

Nødvendige føringer for oppgavefordelingen innad i regionene

Rapporten understreker at det skal være en balansert fordeling av oppgaver i regionen, et syn YS deler. For sterke føringer for spesialisering og samling av oppgaver kan være til hinder for en slik balansert fordeling. Samtidig er det realistisk å anta at enkelte spesialiserte oppgaver ikke kan løses på lokalt nivå men vil kreve mer sentralt organiserte løsninger for å gi effekt.

Hvordan fordelingen av ressurser lokalt og sentralt faktisk vil bli på sikt vil avhenge av i hvilken grad skattekontorer gis tilstrekkelige ressurser til faglig utvikling, slik at man kan også lokalt kan forestå nødvendig kontroll i tråd med de politiske signaler omorganiseringen bygger på mht etatens prioritering av bl a skattekriminalitet. YS understreker således at det er viktig å opprettholde robuste kontor med gode fagmiljø også utenfor fylkeshovedstedene, og oppgavefordelingen må bidra til dette.

Det må være et mål for reorganiseringen at alle kontor skal ha utviklende og interessante oppgaver, både for å opprettholde godt arbeidsmiljø og for at oppgaveløsningen skal bli optimal.

Selv om man skal styrke kontrollen i de store byene, mener YS at også mindre kontor bør ha tyngre saksbehandling og kontrollkompetanse. Dette forutsetter som nevnt innledningsvis at de ansatte kompetansemessig oppdateres for å kunne påta seg nye arbeidsoppgaver. En for sterk sentralisering av denne type arbeidsoppgaver kan på sikt føre til at kontor i distriktene blir utarmet og nedbygget. I forhold til å opprettholde en distriktsvennlig profil vil dette være uheldig.

Faglige utfordringer - skatte- og avgiftskriminalitet

Skatte- og avgiftskriminalitet blir et stadig større samfunnsproblem. Omfanget i seg selv er ikke alene bekymringsfullt, men også metoder, personer og virksomheter som er involvert samt motivasjonen for slik kriminalitet. I det siste er bevisste bedragerier mot samfunnet blitt utbredt som metode innenfor organisert kriminalitet. Arbeidsmarkedet er i stadig større grad preget av arbeidskraftutleiere, hvorav det er innslag av useriøse virksomheter.

I denne forbindelse vil YS advare mot at f.eks. klassiske skatte- og avgiftsunndragelser som skyldes mer eller mindre bevisste bokføringsfeil og lovfortolkninger får et mer dempet fokus innenfor prioriteringene i etaten. Signalene om å innrette innsatsen mot den grove skatte- og avgiftskriminaliteten er vel kjent gjennom etatens dokumenter om mål og prioriteringer. Selv om prioriteringer alltid vil være et tema, må etaten tilføres ressurser som gjør det mulig å følge opp saker enten det dreier seg om "mindre" skatteunndragelser eller alvorlig skattekriminalitet.

På denne bakgrunn er det etter YS' syn et klart behov for å styrke organisasjonen på dette området. Man bør derfor innenfor en region sørge for et styrket faglig nivå på spesialiserte felter som f.eks. er avanserte støttefunksjoner innenfor analyse og teknisk sikring av bevis. Man kan også innenfor en regionalt område etablere sentrale fagmiljøer som kan utvikle nasjonalt betingede oppgaver. Igjen må det imidlertid foretas en avveining opp mot den eksisterende kontorstrukturen og oppgavefordelingen, og dermed den distriktsvise fordelingen.

Kontorstruktur

YS har ved tidligere anledninger gitt tilslutning til at en del etatskontor kan legges ned. Man bør i den videre prosess utvise forsiktighet med å slå sammen nærliggende distriktskontor. Ved omorganisering av ligninforvaltningen (OAL) fikk både mange av brukerne og mange av de tilsatte lengre reisevei. En ytterligere sammenslåing vil øke denne byrden. Faglig vurdering, hensynet til publikum og hensynet til de tilsatte må være avgjørende dersom man skal slå sammen kontor. Med det styringsspennet som en regiondirektør vil få i hver region, er YS bekymret for at kontor vil bli slått sammen med den begrunnelse å gjøre styringen i regionen enklere, noe som ikke vil være akseptabelt.

Landsdekkende enheter og spesialisering

Vi er enige i at spesielle oppgaver som er begrenset i omfang, slik som ligning av større kraftforetak og samvirkeforetak, det sentrale personregisteret og innkreving av småavgifter, kan sentraliseres og legges til én region.

Større oppgaver som for eksempel lønnstakerligning (PSA) og telefon- og veiledningstjeneste (SIS) er det naturlig at løses innad i hver region. Dette er oppgaver som hver region har en større andel av, og vi mener det vil være en fordel kompetansemessig at tilsatte som jobber med dette har nær tilknytning til de øvrige fagmiljøene i regionen. Ressursmessig vil det også være lettere å bemanne etter behov i de forskjellige periodene av årssyklusen.

Service og veiledning til publikum

Med utgangspunkt i føringene som ligger til grunn for forslaget til en regionalisering av skatteetaten, mener YS at service og informasjonssentre bør organiseres regionalt. I tråd med kjennetegnet "En skatteetat for brukerne" og målet om en profesjonalisert og desentralisert førstelinje, vil det være viktig å ha systemer som ivaretar og utvikler kompetansen til førstelinjepersonellet. YS er enige i det klare fokuset på førstelinjen, men vil understreke at dette som nevnt må følges opp med betydelige midler og kompetansehevingstiltak.

Skattedirektoratet

YS er enig i at regionene skal overta ulike saksbehandlingsoppgaver som Skattedirektoratet i dag utfører. Dette forutsetter at regionene bygger opp kompetanse og tilføres nok ressurser til å ta imot disse oppgavene. Samtidig mener YS at det er viktig at direktoratet bemannes tilstrekkelig, slik at de kan utføre de oppgaver de skal ha i den nye organisasjonen. I den sammenheng finner vi det naturlig at man søker å benytte de personalressursene som allerede finnes på Helsefy.

Skattedirektoratet fremholder at det skal ha en styrende funksjon overfor etaten for øvrig. Etter vår oppfatning har direktoratet betydelige oppgaver ut over styring alene. Fagutvikling, internasjonal kontakt og veilednings-/rettsutviklingsrollen må ikke bli borte i en fremtidig organisasjon. Et direktorat uten betydelig faglig kompetanse har heller ikke grunnlag for styring, verken på strategisk eller operasjonelt nivå. Direktoratet vil ikke ha autoritet for å kunne avveie hvilke konsekvenser veivalg vil ha på operasjonelt nivå. Videre vil man, slik YS ser det, heller ikke ha muligheter til å kunne kommunisere opp mot politisk nivå, den virkelighet som man ser og hvilke prioriteringer disse påkaller. Vi vil derfor påpeke at en sentral svakhet i rapporten er en svak synliggjøring av direktoratets rolle, og hvorledes man ser disse løst i en fremtidig organisasjon.

Nemndstruktur

YS mener at forslaget til klageordning og nemndstruktur er godt og er enig i det skisserte, både når det gjelder hvem som tillegges vedtakskompetanse og kravet til fagkompetanse for nemndmedlemmene. Videre virker det fornuftig å dele nemndene inn i avdelinger etter fagområder.

Til tross for at klagenemnda for merverdiavgift holder et høyt faglig nivå og har tilfredsstillende saksbehandlingstider, er vi **uenige** med Skattedirektoratet i at denne ordningen bør videreføres. Ett av målene med omorganiseringen er å samordne arbeidet med skatt og avgift, og det vil være mer effektiv saksforberedelse for nemndene om det etableres en felles regional klagenemnd for skatt og merverdi. Trolig må dette organiseres slik at mva behandles i én avdeling i klagenemnda, men ved en felles regional klagenemnd for skatt og mva, kan saker som omfatter både

skatte- og avgiftsspørsmål behandles under ett; ved at den først behandles i avdeling for mva, deretter i skatteavdeling. YS mener at dette vil virke mer ryddig for skattyter. Skattyter vil da kun måtte forholde seg til skatteetaten på ett sted og vil få kun ett vedtak på forhold som har både en skattemessig og en avgiftsmessig side.

Generelt om organisasjonsstrukturen

Etter vår oppfatning var en av svakhetene i OAL at en del føringer for gjennomføringsfasen ikke var tilstrekkelige, f.eks. vedrørende organisasjonskart og styringspenn. Dette førte bl.a. til at organisasjonsstrukturen på mange kontor ble uryddig med uformelle lederstillinger og uklare styringslinjer. Vi er derfor av den oppfatning at det i denne omorganiseringen må legges noen flere føringer sentralt for hvordan regionene skal organiseres, slik at styringslinjene er klare og at strukturen er gjenkjennbar regionene i mellom.

Innenfor regionene skisseres det at skattekontorene skal virke i en flat struktur. Det er ikke avklart hvorledes disse skal styres av regionens hovedkontor. Arkitekturen innenfor regionene er heller ikke godt beskrevet. Således er det uklart hvilke effekter man søker å få ut rent faglig. I dette bildet er også Skattekrimenhetene et nytt element som ikke samsvarer opp mot den foreslåtte modell. Det er ønskelig at man før beslutning om en to-nivå-modell, avklarer hvorledes det ene nivået – regionene – er ment å virke i sin flate struktur. Slik det foreligger nå, er den faglige gevinst en sanering av fylkesskattenemndene. Man kan også bemerke at man får et nytt attraktivt ledernivå – regiondirektørene. Det kan vel være et selvstendig poeng å vurdere om behovet for et redusert ledelsesspenn for Skattedirektøren kan løses innenfor eksisterende organisering.

Omstillingsmidler, kompetanse og budsjett

Det er en forutsetning for en vellykket omstilling at det bevilges nok midler til omstillingen, herunder midler til kompetanseheving, tilrettelegging av IT-systemer og til kostnader i forbindelse med personalpolitiske virkemidler. Midler til IT-systemer er viktig for å kunne utnytte effekten av reorganiseringen fullt ut, slik at de er optimale i forhold til en regionalisering og samling av oppgaver.

En av etatens største utfordringer er på kompetanseområdet. YS mener at det vil være avgjørende for omstillingen at det tilføres nok midler på dette området.

I den sammenhengen vil vi også advare mot å forskuttere gevinster av reorganiseringen. Skatteetaten har som nevnt økende utfordringer mht svart økonomi og økonomisk kriminalitet, og det forutsettes derfor at en eventuell økonomisk innsparing grunnet reorganiseringen reanvendes i skatteetaten.

Medvirkning og omstillingsavtale

Det forutsettes at det inngås en sentral omstillingsavtale med organisasjonene som sikrer god medvirkning og involvering i prosessen. Det er da viktig at det følger med midler slik at det er mulig å gjennomføre omstillingen og samtidig opprettholde en god og forsvarlig produksjon. For å få til en best mulig omstilling er det viktig at etaten både har penger og mulighet til å benytte de virkemidler som det er behov for.

Det er sagt at ROS ikke skal være et nedbemanningsprosjekt. Etaten har ikke vært kjent for å gå til oppsigelser, og dette bør ikke endres.

Likningsforvaltningen

Et sentralt premiss for omorganiseringen synes å være behovet for å få en likere kontrolldekning over hele landet. På likningsområdet fremstår dette ved at behandlingen av innleverte selvangivelser og oppgaver skjer med harelabb i de større byene, mens de mindre kontorene kan by på en betydelig mer nøyaktig behandling. Det er også en bekymring som i siste instans handler om borgernes rettssikkerhet og likebehandling for loven. Slik YS ser det er ikke dette kun et spørsmål om organisering, men også et spørsmål om ressurser. Å flytte oppgaver ut fra de mest pressede områdene vil kunne hjelpe på formalgjennomgangen. Dette skjer allerede innenfor eksisterende organisasjon. Men en rekke problemer løses ikke på denne måten. Likningsfunksjonærer og skatterevisorer i for eksempel Alta har ikke noen lokal tilhørighet til Oslo. Det er heller ikke praktisk at de utfører stedlige kontroller der. Storbyenes problem er av ressursmessig og strukturell karakter og løses ikke av å flytte oppgaver ut. Utfordringen ligger i å løse de lokalt betingede oppgaver, og rapporten gir etter vårt syn ikke svar på hva disse består i og hvilke organisatoriske og ikke minst personellmessige virkemidler man mener må benyttes.

Avgiftsforvaltningen

Det er de samme resonnementene som er brukt rundt likningsforvaltningen som også gjelder her. Avgiftsforvaltningen har imidlertid en spesiell side som kompliserer organiseringen. Avgiftssystemet slik det virker i dag er meget egnet til og utsatt for meget omfattende bedragerier. Selvdeklareringsprinsippet medfører at kriminelle kan deklarere tilgodeoppgaver med betydelige kontantutbetalinger fra statskassen som følge. Et manglende fokus på lokal tilhørighet, mangel på kompetente ressurser til stedlig kontroll og mangel på etterretning, vil kunne få store økonomiske konsekvenser og sette hele avgiftsregimet, slik det foreligger i dag, under press. Mangel på kompetent personell innenfor dette området, både i de mindre lokal-miljøene, men spesielt i de store byene, vil være en uheldig for samfunnet.

Skatteetatens generelle personellmessige utfordringer

Skatteetaten har en demografisk utfordring som vil representere både en faglig og organisatorisk utfordring på mellomlang sikt. Enkelte likningskontor har pr i dag en gjennomsnittsalder som tilsier at kontorene vil bli avviklet ved pensjon i løpet av 5 til 10 år, dersom det ikke foretas nyrekrutteringer. Det er i dette perspektivet at YS mener at rapporten bør ha belyst de strukturutfordringer som foreligger, og gitt føringer for virkemiddelbruk i den foreslåtte omstilling som kan ta brodden fra den uro som har vært en del av skatteetatens hverdag siden midten av 1990-tallet.

Belastningen på personellet i dag

De stadige organisatoriske posisjoneringer lokalt, og den nylig avsluttede OAL-prosessen gir en tretthetsfølelse i organisasjonen, før omstillingen er iverksatt. Det er ikke gitt signaler om å "fryse" dagens organisasjon for å kunne gjøre en samlet omorganisering, men heller motsatt. Slike lokale forsøk på "modelltester" oppmuntres, og manglende initiativ til endringsforsøk blir det stilt spørsmål ved. Det er etter YS' syn ikke kostnadssvarende å binde personell som bidrar til en skatteinngang gjennom sine kontroller på mellom 5 og 15 millioner per person per år, opp i prosesser som virker kontraproduktivt.

Personellmessige utfordringer i ROS-rapporten

Organisasjonen som er skissert mangler etter YS' mening et samlet arkitektonisk syn på hvorledes regionene skal formes. Ut over en inndeling i geografiske områder er ikke oppgavefordeling eller oppgaveløsning utredet slik at det danner seg mer enn en skisse til hva rapporten ønsker å løse. På denne måten er det uklart i hvilken grad den skisserte endringen vil medføre et behov for omfattende mobilitet i regionene, med påfølgende virkemiddelbruk. Det er heller ikke klart hvilket bemanningsnivå man i rapporten ser for seg, verken samlet sett eller i regionene. Det er heller ikke klart hvorledes fordelingen av oppgaver mellom nivåene skal organiseres og hvilke virkemidler direktoratet ønsker å ta i bruk for å nå de mål som de måtte uttale. Skattedirektøren har i brev til Finansdepartementet bedt om klarsignal til å ta i bruk oppsigelser for å oppnå de effekter som OAL-prosessen ikke utløste; en etat med redusert bemanning. Paradoksalt nok er det Skattedirektoratet selv som vokser. I etatens ytre ledd er det naturlig avgang og turnover blant kompetansegruppene som gir en reduksjon i bemanningen.

YS' syn

Fremtidens organisasjon må, dersom den skal lykkes i arbeidet med å kontrollere næringslivet og bekjempe skatte- og avgiftskriminalitet, ha fagmiljøer som er av en slik størrelse og faglig styrke at de kan utvikle og spesialisere de ansatte i etaten i en tilstrekkelig profesjonell grad. Organisasjonen er, uavhengig av organiseringen, nødt til å forvalte sin kjernekapital slik at den får utnyttet kompetanse, kreativitet og vitalitet slik at den representerer en trussel mot de illojale skatteyterne og de direkte kriminelle. Det er derfor et tankekors at man i rapporten ikke drøfter om man i etterkant av innføring av databasert likningsforvaltning og OAL har fått en bedret likning. Det kan reises tvil om denne delen av kontrollarbeidet er blitt bedre, spesielt på næringssiden. Det er nødvendig med en styrking av likningen like mye som det er påkrevd med en styrking av stedlig kontroll.

Evaluerings

YS vi påpeke at det er viktig at det foretas en evaluering for å se om vi har oppnådd målene med reorganiseringen når gjennomføringsfasen er over.

Kommunal skatteoppkreving

YS er tilfreds med at den kommunale skatteoppkreverfunksjonen ikke er foreslått overført til staten i høringsforslaget. Vi viser i den forbindelse til felles brev fra YS, LO, UNIO, KS og NKK til Finansdepartementet av 10. mai 2006. Hensyn til rettssikkerheten, herunder fortsatt folkevalgt kontroll og behovet for å skille fastsettende myndighet (staten) og innkrevende myndighet (kommunen), svært høy løsningsgrad på dagens kommunale skatteinnkreving, hensynet til brukerne og prinsippet om at oppgaver bør besluttes og løses nærmest mulig innbyggerne taler sterkt for at skatteoppkrevingen fortsatt bør være kommunal.

Med vennlig hilsen

Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund – YS

for

Rand G. Bjørgen
YS-leder

Bjørn Tore Stølen
Sjeføkonom