



Skattedirektoratet

Saksbehandler
Robert Feiring

Deres dato
080704

Vår dato
20. oktober 2004

Telefon
22 07 80 89

Deres referanse
200401570

Vår referanse
2004/03801 1 008

Sosialdepartementet
Postboks 8019, Dep.
0030 Oslo

Arbeids- og sosialdepartementet	
Saksnr.: 200400403	Dok.nr.: 92
Arkivkode: 416.9	Dato: 01.11.04
Avd.: SAP	Saksbeh.:
U.off.:	

Høringsuttalelse fra Skattedirektoratet vedr. NOU 2004:13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning

Skattedirektoratet er i brev fra Sosialdepartementet av 080704, bedt om å gi en vurdering av *utvalgets vurderinger og forslag vedrørende modellene utvalget drøfter, og spesielt vurdere ansvarsfordelingen mellom den statlige og den kommunale virksomheten, samt hvordan modellene imøtekommer målene for organisering av førstelinjetjenesten.*

Når vi vurderer hva som kan være hensiktsmessige organisasjonsløsninger for å nå de oppsatte målene for reformen, ser vi at vi adskiller oss i våre vurderinger i forhold til utvalget i hvordan vi vektlegger ulike hensyn. Når vi kommer frem til andre vurderinger av aktuelle løsninger enn utvalget, er det fordi vi vektlegger betydningen av ulike hensyn annerledes. Vi vil utdype dette i gjennomgangen av målene nedenfor.

La det også være sagt at våre vurderinger er basert på våre organisasjonskunnskaper og erfaringer, og at dette kan gi andre referanser for vurderinger enn utvalgets. Skatteetaten er i starten på en stor omstilling – "ROS – reorganisering av skatteetaten". Vi vil forsøke å redegjøre for våre vurderinger i lys av hva vi etterstreber her.

Målbildet og vektleggingen av hensyn

Reformen er underlagt tre mål. Et hovedanliggende er arbeidslinjen, å få flere i arbeid og færre på trygd. Dette skal skje på en kosteffektiv måte, og en skal oppnå dette med en mer brukerrettet forvaltning. Dette siste kan være både et mål i seg selv og et virkemiddel. Målene må ses i lys av dagens problem hvor vi har flere etater som har fokus på ulike og delvis overlappende aspekter ved ovennevnte hovedmål – "flere i arbeid/færre på trygd".

Det er i dette målbildet vi vektlegger hensynene litt forskjellig fra utvalget og dermed trekker ulike slutninger/konsekvenser for en egnet organisasjonsløsning. Vi vil først forklare dette med å si litt om vårt eget ROS-prosjekt.

Skatteetaten har to forskjellige men sammenhengende funksjoner og fagområder, vi skal både illegge skatter og vi skal innkreve skatter. Tidligere lå innkrevningsfunksjonen direkte under en avdeling i Finansdepartementet. I tillegg er den "fysiske" skatteoppkreverfunksjonen kommunal, administrativt styrt og finansiert av den enkelte kommune, men samtidig underlagt faglig styring fra Skattedirektoratet og Skattefogdene. Selv om "alt henger sammen" med sikte på å få inn skatter og avgifter i samsvar med Stortingets intensjoner, er vi en svært oppdelt etat. Dette gjelder både når vi ser det fra eget ståsted med sikte på effektiv

Postadresse
Postboks 6300, Etterstad
0603 Oslo
skattedirektoratet@skatteetaten.no

Kontoradresse
Fredrik Selmers vei 4
Org. nr: 974761076

Sentralbord
22 07 70 00
Telefaks
22 07 71 08

drift og en samlet måte å disponere og utvikle tilgjengelige ressurser på, og når vi ser det fra publikums ståsted: Hvor løser jeg mine oppgaver? På likningskontoret? Hos skattefogden? På fylkesskattekontoret? Hos skatteoppkreveren (kemneren)?

Et hovedsiktemålene med vår egen reorganisering går derfor nettopp på dette: Vi skal oppleves som én etat av brukerne (skattyter). De skal ha ett sted å henvende seg for å få sin sak behandlet/løst. Og på den andre siden: Effektiv drift skal skje ved at vi organiserer etaten i to forvaltningsnivå med større regioner (enn dagens fylker), hvor vi kan se og styrke verdikjeden i den måten vi disponerer og utvikler våre samlede ressurser. I en egen utredning er nå også skatteoppkreverne foreslått statliggjort.

Ulike oppgaver skal løses innen én etat. Nødvendig koordinering mellom ulike deler av verdikjeden skal skje mellom ulike enheter innen samme etat. Fordi samarbeid på tvers av styringslinjer kan være alfa og omega, må fagmiljøene ha muligheter og egenskaper som gir dem anledning til å arbeide på tvers av tradisjonelle skiller. Det er dette som vi tror vil gjøre oss effektive, og det er dette som vil være grunnlaget for hvordan publikum opplever oss. Det skal være enkelt å handle rett.

Når vi studerer utvalgets vurderinger og innstillinger er det ovennevnte referanse og bestrebelser vi er farget av, og hvor vi ser at vår vektlegging får andre konsekvenser anvendt på utvalgets arbeid og målene for reformen. ***Det er viktig og avgjørende å ha kontroll over alle relevante arbeidsrettede tiltak og virkemidler innenfor eget hus, og brukeren skal ha én etat å forholde seg til i denne sammenheng.***

Ad modell 1: To statlige etater

Utvalget anbefaler denne løsningen med en "arbeidsetat" og en "pensjonsetat", herunder en grenseflate mot den kommunale sosialtjenesten hvor en argumenterer for én oppgave/ansvarsfordeling av fire alternative grenseflater, når det gjelder fordeling av tiltak og virkemidler mellom statlige og kommunale organer/organisasjon enheter.

Ut fra vår forståelse av mål og organisatoriske virkemidler, vurderer vi at modell 1 ikke kan være optimalt hensiktsmessig. Både med hensynet til fordeling av ansvar og oppgaver, og med hensyn til organisasjons- og styringsstruktur, vil vi fremheve følgende:

1.

Hvordan skal det skje en god koordinering mellom to etater på overordnet styringsnivå? At dette skal ivaretas av et departement og mellom fagavdelinger her synes lite hensiktsmessig. Dette gjelder ikke minst for spørsmål som ikke er politiske, men av mer praktisk karakter. For oss er det innlysende at koordinering mellom ulike tenkning, vurderinger og ulike profesjoner må være bedre og enklere å håndtere innen ett direktorat enn mellom to. Det kan være en stor nok utfordring selv innen en etat/direktorat?

2.

Vi ser for oss at ikke-stedsavhengige oppgaver, ulike former for spesialisering, landsdekkende funksjoner, utvikling av større kompetansemiljøer og samarbeid på tvers i organisasjonen med sikte på å ha kontroll og et samlet perspektiv på arbeids- og verdikjende prosesser, skal skje i og mellom ulike enheter på et regionalt nivå. Så lenge vi har en fysisk oppdelt etat med ulike

linjer og ulike budsjett og siktemål å disponere ressursene etter, vil en effektiv samordning med sikte på å nå felles mål bli vanskeliggjort. På det regionale nivået (=fylket) i modell 1 synes det som skiller og det som motvirker god koordinering og samhandling fortsatt å være et kjennetegn.

3.

Organisering av førstelinjetjenesten synes også å lide av de samme svakheter. Det er vanskelig å se for seg om og evt. hvordan forslaget til organisering ivaretar reformens mål om å se alle relevante virkemidler i sammenheng og at brukerne skal bli ivaretatt med et helhetlig perspektiv av én instans. Vi ser at utvalget argumenterer bl.a. for samlokalisering mellom den kommunale sosialtjenesten og den statlige arbeidsetaten. Vi har imidlertid erfart at samlokalisering både kan være tungt å få til og også utilstrekkelig. Og hvordan ser den stedsavhengige førstelinjetjenesten faktisk ut? For å vurdere hvor godt den fysiske organiseringen kan være, vil det hjelpe å få eksempler eller illustrasjoner som sa hvordan Aetats førstelinje vil kunne utvikles med deler av dagens trygdekontor, og hvordan grenseflaten til den kommunale sosialtjenesten samtid kunne håndteres.

AD modell 2: En kommunal arbeidslinje

Betydningen av det kommunale selvstyret gis betydelig oppmerksomhet. Dette er i dag mer en ideologi enn en realitet på det sosialpolitiske området i og med at ytelsene er styrt sentralt av statlig satte normer. Men ideologien er fortsatt sterk, noe som vi selv erfarte for 10 år siden, og som da førte til at skatteoppkreverne ikke ble statliggjort. Dette kan på nytt bli konklusjonen i Stortinget med den utredningen som nå er til vurdering. Det argumenteres på en god måte hvordan kommunene kan se ulike virkemidler og deler av befolkningens liv og problemer i sammenheng. Nettopp dette ser vi kan være gode argumenter for å "kommunalisere" dagens statlige virkemidler og tiltak. Kommunene er den instans som mest helhetlig kan håndtere relevante virkemidler og tiltak med sikte på å få folk fra trygd til arbeid i et lokalt perspektiv. En kommunal ordning vil også kunne oppfylle kravet om ett kontaktpunkt sett fra brukernes ståsted.

Imidlertid er det, som utvalget selv argumenterer med, forhold som en vurderer peker mot denne løsningen som den foretrukne løsningen. Vi nevner tre vi mener må vektlegges og som vi mener er avgjørende for at denne modellen likevel ikke kan være den rette.

1.

Noe av poenget er å utnytte kommunenes evne til å "forstå og handle lokalt". Kommunene vil selv ha ressursene til å gjøre dette. Vi ønsker å framheve vår egen etats erfaringer med de ulemper og begrensinger som ligger i "delt styring", og som vi har fra å ha det faglige ansvaret for at kommunale skatteoppkrevere driver profesjonelt. Skatteoppkreverne er en del av den kommunale administrasjonen og er således underlagt kommunenes ulike prioriteringer av hvordan de ressursmessig vil bemanne denne funksjonen. Dette kan i mange tilfeller komme på tvers med de faglige standarder vår etat forsøker å sette for virksomheten. Dette igjen mener vi går ut over det overordnede målet med å sikre de offentlige kasser riktig skatteinngang.

2.

Et helt sentralt problem med mange små enheter, er at de er vanskelig å bemanne med tilstrekkelig kompetanse, enten det er størrelsen på fagmiljøer eller behovet for nødvendig og

tilstrekkelig spisskompetanse. Dette er jo ikke et mål i seg selv, men en nødvendig forutsetning for likebehandling.

Når ujevne kompetanseforutsetninger og begrensede styringsmuligheter fungerer sammen, gir dette dårlige forutsetninger for å fylle effektivitetsmålet for reformen.

I samme retning kan det også argumenteres mot å legge vekt på relevansen av det kommunale selvstyret. Beslutninger om tiltak og ytelser bør være basert på faglig skjønnssutøvelse som representerer en nasjonal standard og kvalitet. Det kan gå helt feil hvis dette blir et lokalpolitisk anliggende. Vi har derimot stor tro på at et profesjonelt gjennomført brukerperspektiv vil kunne gi en lokal vinkling som kompenserer for den fysiske kommunale forankringen.

3.

Fortsatt mangler denne modellen den fulle og gode koordineringsmuligheten mellom en kommunal arbeidslinje og en statlig pensjonsetat. Det er mulig at det kan kompenseres for dette hvis modell 2 har én overordnet etat med ett direktorat og én samlet regional organisering. Imidlertid kommer en vel ikke unna at publikum vil ha to ulike instanser å forhold seg til.

AD modell 3: En statlig etat

Utvalget går langt i å vurdere at denne løsningen imøtekommer målene for reformen på en god måte. Imidlertid kan vi ikke forstå det annerledes enn at en faktisk snur argumentene for nødvendigheten av en reform til en argumentasjon mot denne løsningen. Vi tar fram noen sitater fra punkt 9.5.1.2 "Vil modellen fremme arbeidslinjen", som særlig gjør oss undrende.

- "Hovedutfordringen med denne modellen er hvordan få en slik etat med sine mange formål og omfattende oppgaveportefølje til å gi målet tilstrekkelig fokus og prioritet."
- "Den skal slik sett forene ansvar og oppgaver som tradisjonelt har vært løst på ulike forvaltningsnivåer og i forskjellige etater."
- "I utgangspunktet vil det være en stor organisatorisk og styringsmessig utfordring og forene denne kompleksiteten og mangfoldet i en enhet slik at den effektivt arbeider mot samme mål"
- "... organisasjonsstruktur og arbeidsmåte i store og sammensatte organisasjoner lett kan bli preget av forvaltningstenkningens behov og kultur."

Hadde dette vært skrevet for å øke bevisstheten om en ny stor etats utfordringer, når det var denne løsningen en gikk inn for, hadde det vært mulig å forstå "advarselen". Når dette imidlertid er argumenter mot en statlig énetatsmodell, blir det vanskelig fordi:

Er ikke den viktigste hensikten med reformen å finne en ny organisatorisk løsning for ulike forvaltningsorgan, som har ulike siktemål og ulike virkemidler men kan ha samme målgrupper på noen vesentlige problemstillinger? Vi har oppfattet at dette var hovedpoenget, å skape en organisatorisk ramme for å håndtere dette på en mest mulig effektiv måte, både for samfunnet og for individet. At dette er krevende selv innenfor en etat er åpenbart, men at en énetatsløsning nå plutselig er et problem, er vanskelig å forstå. Da er vi jo tilbake til utgangspunktet hvor vesentlige felles oppgaver må håndteres med koordinering mellom ulike forvaltningsenheter og styringssystem. Og i tillegg kommunale og statlige forvaltningsorgan.

Vi mener en statlig énetatsmodell er den organisasjonsløsningen som på den mest komplette måten imøtekommer de krav til organisasjonsløsning som ligger i målene for reformen. Dette gjelder først og fremst de organisatoriske og styringsmessige mulighetene for å se og avveie all relevant virkemiddelbruk for å nå målet "færre på trygd/flere i arbeid". Men også at dette skal skje på mest mulig kosteffektiv måte og på en måte som tilfredsstiller moderne brukerkrav til en forvaltning.

Denne vurderingen og valg av modell kan også begrunnes ut fra de muligheter som ligger i en enhetlig organisasjon som kan dimensjoneres hensiktsmessig både når det gjelder antall hoder, type kompetanse, verktøy, arbeidsmåter og ledelse på et direktoratsnivå og på et regionalt nivå hvor ulike typer operative enheter ivaretar ulike typer oppgaver. Skatteetaten arbeider nå med å forberede en framtidig reorganisering (ROS-prosjektet) hvor vi både ser på direktoratet og den ytre, regionaliserte etaten. Ytre etat har allerede gjennomgått første strukturelle endring hvor likningskontorer i hver kommune er blitt redusert til 99, men hvor vi fortsatt opererer med mindre organisatoriske enheter under hvert av de nye likningskontorene (OAL-reformen). Når vi nå tar sikte på et færre antall regionale områder (enn dagens fylkesinndeling), vil disse omfatte et antall nye skattekontor hvor vi i et samlet perspektiv kan organisere etatens oppgaveløsning og verdikjede. Viktig i denne sammenheng blir å lage større og robuste kompetansemiljøer og få til en større grad av spesialisering i oppgaveløsingen både innen og mellom regionene. På flere områder, både faglig og administrativt, vil det være aktuelt å utvikle landsdekkende funksjoner/enheter. Svært viktig er det også å vite hva som er stedsavhengig oppgaveløsning, dvs. hvor god oppgaveløsning er avhengig av nærhet til brukerne, og også utnytte hva som er stedsuavhengig oppgaveløsning som bl.a. åpner en organisering med stordriftsfordeler.

AD modell 4: En kommunal løsning

Vurderinger og argumentasjonen som går i både favør og i disfavør av den kommunale arbeidslinjen i modell 2, vil kunne gjentas her.

Modell 4 er den modellen, sammen med modell 3, som imøtekommer målene for reformen best, samlet sett, når en ser på

- målgruppene og siktemålene med redusert bruk av trygde- og sosialhjelpsmidler og flere brukere i arbeid
- at brukerne skal oppleve å bli vurdert helhetlig ut fra sin situasjon og sine muligheter
- hvor det er mulig å se for seg at førstelinjetjenesten kan organiseres som én instans.

Dette vil derfor også imøtekomme perspektivet på organisering av oppgaveløsingen som en sammenhengende kjede av ulike vurderinger, hvor det ligger til rette for at ulike profesjoner vil kunne samhandle på tvers av organisatoriske skiller og fagskiller til beste for effektiv problemløsning og til beste for brukerne.

De åpenbare svakhetene ved dette alternativet er igjen forholdet til den statlige delen av etaten, evt. på regionalt plan men helt klart på nasjonalt plan. Vi vil få store styringsmessige utfordringer både administrativt og faglig. I tillegg kommer den store variasjonen i



kommunestørrelsen inn som vil disponere for forskjellsbehandling ut fra ulike forutsetninger når det gjelder ressurser og kompetanse.

Vi synes utvalget på en god måte trekker inn Danmark for å belyse hvordan en her løser tilsvarende oppgaver ut fra en modell som kan sammenliknes med modell 4. Vi er enige i at skulle modell 4 realiseres, forutsetter det en helt annet rolle for kommunene innenfor den samlede offentlige forvaltningen, noe som ville måtte dreie seg om en generell forvaltningsreform og ikke kun om en endring som har med én sektor å gjøre.

Vi kan også opplyse at vi har studert hva som nå skjer i Danmark på vårt eget forvaltningsområde. Mens store deler av skattingen og innkrevingen tidligere har vært kommunal i Danmark, vil dette nå statliggjøres, slik at en i Danmark står foran en omfattende fusjon på virksomhetsområdet mellom den statlige og den kommunale organiseringen. Det som blir igjen i det kommunale leddet vil være en servicekontor-funksjon som skal ivareta den enkleste betjeningen av publikums informasjonsbehov. Disse tjenestene vil kommunene levere staten som del av en kontrakt og mot en økonomisk godtgjørelse.

Vi viser også til illustrasjonen under diskusjonen av modell 3, om hvordan vi i vår egen etat har håndtert "småskalaproblemet" med fullt forvaltningsansvar og oppgaveportefølje i alle kommuner uansett størrelse, jf. OAL-reformen.

Konklusjoner

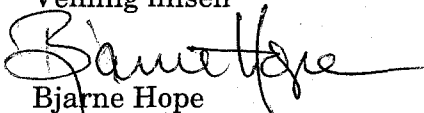
Utvalgets arbeid er på flere måter imponerende. Kompleksiteten på området når det gjelder ulike forvaltningsorgan, samt omfanget og variasjonen i ulike typer virkemidler/tiltak/ytelser, er håndtert på en meget systematisk måte. Analysen av hvordan dette kan håndteres med ulik organisatorisk tilknytning er forbilledlig. Som det framgår av våre ovennevnte vurderinger, savner vi imidlertid en mer eksplisitt og illustrerende framstilling av hvordan de organisatoriske løsningene kan utformes. Vi er absolutt enige i at det er en/de fremtidige, nye etat(er) som må gjøre dette, men det er mer det pedagogiske grepet for å gi en leser mulighet for å se tydeligere hvordan en løsning kan se ut, det dreier seg om. En måte å håndtere et abstraksjonsproblem på.

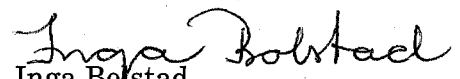
Som det framgår av ovennevnte tekst, har vi forsøkt å vurdere hvordan de fire ulike organisasjonsmodellene imøtekommer målene for reformen, og spesielt vurdert håndteringen av grenseflaten mellom statlig og kommunal virksomhet, samt hvordan målene ivaretas i måten førstelinjen er foreslått organisert.

Vår vurdering er at det er modell 3 – en statlig énetatsmodell – som mest konsekvent imøtekommer de krav til organisering som ligger i målene, dvs. både når det gjelder den vertikale styringsdimensjonen og den horisontale koordineringen og helhetsperspektivet. De andre modellene kommer til kort på enten den ene eller den andre måten eller i forhold til begge dimensjoner.

Som vi nevnte innledningsvis (vektleggingen av ulike hensyn), tror vi noe av grunnen til at vi har kommet fram til denne avvikende vurderingen og konklusjonen i forholdet til utvalget, er at vi har tatt den fulle konsekvensen av at oppgaveløsingen må ses i sin hele, relevante kompleksitet (ut fra oppgaveløserens ståsted), og at publikum skal kunne forhold seg til kun én instans i forhold til sitt problem.

Vennlig hilsen


Bjarne Hope
Skattedirektør


Inga Bolstad