

Skattedirektoratet
Postboks 9200 Grønland
0134 OSLO

Deres ref

Vår ref
14/3202 -

Dato
23.06.2014

Bedre skatte- og avgiftsforvaltning - overføring av skatteoppkreverfunksjonen til Skatteetaten - oppdragsbrev

1. Innledning

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 får i dette brevet i oppdrag å utrede hvordan skatteoppkreverfunksjonen skal overføres fra kommunene til Skatteetaten. Dette oppdragsbrevet gir nærmere føringer for oppdraget.

2. Bakgrunn for oppdraget

Regjeringen vil effektivisere offentlig sektor og bruken av fellesskapets ressurser, jf. Sundvolden-erklæringen. Med bakgrunn i dette har Regjeringen varslet og igangsatt flere tiltak for en bedre og mer helhetlig skatte- og avgiftsforvaltning. Regjeringens hovedmål i arbeidet er:

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

Regjeringen tar sikte på å overføre senest fra 1. januar 2016 forvaltningen av særavgiftene og merverdiavgift ved innførsel fra Toll- og avgiftsetaten til Skatteetaten.

Det er videre besluttet at Statens innkrevingssentral tas inn i Skatteetaten fra 1. januar 2015. Det arbeides også med å overføre ansvaret for forvaltningen av dokumentavgiften fra Kartverket til Skatteetaten og å gjøre om årsavgift på motorvogn til en avgift på trafikksikringer.

Skatteetaten vil med disse tiltakene få et samlet ansvar for å fastsette, innkreve og kontrollere skatter og avgifter.

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. Med dette tiltaket vil hele skatte- og avgiftsforvaltningen få en helhetlig samling i én etat.

Samordning av skatteoppkreverne og Skatteetaten gir stordriftsfordeler både faglig, administrativt og for drift og utvikling av IKT-systemer. Skatteetatens innfordring av merverdiavgift og skatteoppkrevernes innfordring av skatt og arbeidsgiveravgift kan samordnes. I stor grad omfatter dette de samme skyldnerne. Tilsvarende vil det gi en bedre og mer helhetlig løsning å samordne skatteoppkrevernes arbeidsgiverkontroll med Skatteetatens kontrollvirksomhet. Et samlet ansvar hos Skatteetaten bør gi mer lik behandling av skattyterne og gi bedre rettssikkerhet. Det vil samtidig gjøre det enklere for de skatte- og avgiftspliktige ved at de får én etat å forholde seg til.

Regjeringen har også besluttet å vurdere kontorstrukturen i Skatteetaten innenfor rammene av en god regional fordeling. Siktemålet er å styrke det faglige arbeidet på kontorene og å hente ut stordriftsfordeler. Dette er omtalt i eget oppdragsbrev til Skattedirektoratet.

3. Om skatteoppkreverfunksjonen

Skatteoppkreverne står for fellesinnkrevingen av de fleste direkte skattene som fastsettes i Skatteetaten. Skatteoppkreving brukes om de samlede oppgaver som ligger til skatteoppkreverfunksjonen:

- **Innkreving** av inntektsskatt- og formuesskatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift. Fellesinnkrevingen innebærer at skatteoppkreveren krever inn skatter og avgifter på vegne av skattekreditorene (staten, fylkeskommunene og kommunene).
- **Arbeidsgiverkontrollen** omfatter primært kontrollen av lønnsområdet. Formålet med kontrollen er å påse at skattetrekk, påleggstrekk og arbeidsgiveravgift blir beregnet, oppbevart, innberettet og innbetalt i samsvar med de bestemmelsene som gjelder. Siden likning av lønnstakere baserer seg på innsendt lønns- og trekkoppgave fra arbeidsgiver, er kontrollen svært viktig for å oppnå korrekt skattegrunnlag.
- **Føring av skatteregnskapet** – skatteoppkreverne fører skatteregnskapet for den enkelte kommune i Skatteregnskapssystemet (Sofie). Skatteregnskapet avlegges månedlig for å fordele skatteinntektene til kommunene.

Det er i dag 288 skatteoppkreverkontor ¹ som bruker om lag 1 415 årsverk ¹ på skatteoppkreving. Skatteetaten bruker 90 årsverk på å følge opp skatteoppkreverne. Skatteoppkrevernes oppgaver og plikter i forbindelse med skatteoppkrevingen følger av skattebetalingsloven² med tilhørende forskrifter og Instruks for skatteoppkreverne. Etter skattebetalingsloven § 2-1 skal den myndighet og de plikter som er lagt til skatteoppkreveren i skattebetalingsloven, utøves av den kommunale skatteoppkreveren. Loven setter ingen krav til hvordan funksjonen skal organiseres internt i kommunene. Kravet er ikke til hinder for at flere kommuner har felles skatteoppkrever så lenge det føres ett skatteregnskap for hver kommune.

Det er delt faglig og administrativt ansvar for skatteoppkreverfunksjonen. Det administrative ansvaret ligger i den enkelte kommune, mens Skatteetaten har ansvaret for faglig styring og oppfølging. Målet er en mer hensiktsmessig organisering av skatteoppkrevingen. Flere kommuner har etablert interkommunalt samarbeid, men det er likevel mange små fagmiljøer. Over 60 pst. av skatteoppkreverkontorene benytter to eller færre årsverk til skatteoppkreverfunksjonen.

4. Oppdraget til Skattedirektoratet

4.1 Overordnede føringer

Skattedirektoratet gis i oppdrag å utrede hvordan skatteoppkreverfunksjonens oppgaver (arbeidsgiverkontroll, føring av skatteregnskapet og innkreving) skal organiseres i Skatteetaten for å oppnå en mer effektiv skatteoppkreving. Det må legges til rette for gode fagmiljøer og spesialisering. Kvalitet og rettsikkerhet i utførelsen av oppgavene skal underbygges. I utredningen skal den enkelte oppgave vurderes separat. Videre skal direktoratet utrede hvordan funksjonen skal overføres fra kommunen til Skatteetaten.

Direktoratet skal beskrive dagens oppgaver, prosesser og prosedyrer. Dette vil være utgangspunktet for vurderinger av hensiktsmessig organisering og lokalisering av oppgavene i Skatteetaten og en god overføring av oppgaven fra kommunene til Skatteetaten. Organisering og lokalisering av oppgavene må sees i sammenheng med Skatteetatens arbeid med å utrede ny kontorstruktur og at Statens innkrevingssentral tas inn i etaten. Det skal i utredningen av skatteoppkreverfunksjonen vurderes å overføre nye oppgaver til Statens innkrevingssentral.

Finansdepartementet legger til grunn at det vil oppstå flere problemstillinger underveis i arbeidet som ikke omtales i dette brevet, herunder forhold som kan være avgjørende for en vellykket flytting av oppgavene. Skattedirektoratet har ansvar for å vurdere også slike problemstillinger.

¹ Tall fra «Kontrollrapport for skatteoppkreverfunksjonen 2013» av 12. mai 2014

² Lov av 17. juni 2005 nr. 67, Lov om betaling og innkreving av skatte- og avgiftskrav

En rekke problemstillinger må nødvendigvis avklares løpende med Finansdepartementet i utredningsarbeidet. Departementet ønsker i tillegg å bli holdt orientert om arbeidet gjennom et eget kontaktforum.

Departementet legger til grunn at direktoratet organiserer arbeidet slik at kommunene og ansattes organisasjoner blir involvert på en hensiktsmessig måte, og i tråd med avtaler og regelverk.

Det skal utarbeides en rapport og et utkast til høringsnotat.

4.2 Regelverksendringer

Det skal redegjøres for behovet for endringer i regelverk som følge av overføringen av skatteoppkreverfunksjonen til Skatteetaten. Det legges i utgangspunktet opp til at det ikke skal vurderes andre endringer av regelverket enn de som følger av å overføre oppgaven fra kommunene til Skatteetaten. Dette er imidlertid ikke til hinder for at det gis innspill til pågående regelverksprosjekter på skatte- og avgiftsområdet, dersom utredningen gir grunnlag for dette.

Utredningen skal inneholde forslag til nødvendige regelverksendringer. Disse skal inkluderes i utkast til høringsnotatet som Skattedirektoratet skal utarbeide og vil inkluderes i Finansdepartementets høring av tiltaket.

4.3 IKT-systemløsninger

Skattedirektoratet har ansvar for drift og forvaltning av Sofie (saksbehandlingssystem for skatteregnskap og innfordring), mens skatteoppkreverne bruker systemet for å føre skatteregnskapet og drive innkreving av skatt (inntekts- og formuesskatt), trygdeavgift og arbeidsgiveravgift.

Direktoratet skal kartlegge og lage en plan for ev. systemendringer i Sofie og andre berørte IKT-systemløsninger som er nødvendige i forbindelse med flyttingen av skatteoppkrevingen fra kommunene til Skatteetaten.

4.4 Personalprosess og medbestemmelse

Det er en forutsetning at omstillingen skal skje i samarbeid med de tilsatte og deres organisasjoner.

Godt samarbeid krever gjensidig respekt for ulike parter roller og tillit mellom deltakerne.

Rettslig utgangspunkt

Reformen innebærer overføring av ansatte fra kommunalt tariffområde til statlig tariffområde. I tilsvarende omstillinger der oppgaver blir flyttet fra kommunal sektor til staten, har det vært praksis å følge arbeidsmiljølovens bestemmelser som beskriver de ansattes lovmessige rettigheter ved overføring. Det skal bli lagt til rette for samarbeid med de tillitsvalgte slik det kommer til uttrykk i hovedavtalene for kommunene og staten.

De ansatte som følger med fra kommunene til staten vil måtte inngå ny arbeidsavtale med staten. De overførte arbeidstakerne har 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.

Staten har gjennom hovedtariffavtalen punkt 5.8 fastsatt hvilken prosedyre som gjelder når staten overtar oppgaver og ansatte fra et annet tariffområde. Partene i staten er enige om at de overførte arbeidstakerne skal omfattes av hovedtariffavtalen, hovedavtalen, sentrale særavtaler mv. fra overføringstidspunktet. Mottakende statlig arbeidsgiver skal tidligst mulig og ikke senere enn tre uker etter overdragelsestidspunktet sende et skriftlig varsel til arbeidstakerorganisasjonene i den/de aktuelle tariffavtalen/-er som de overførte arbeidstakerne er bundet av. Varselet skal være en beskjed om at den nye statlige arbeidsgiveren ikke ønsker å bli bundet av den tariffavtalen/-er som tidligere arbeidsgiver var bundet av. Dette innebærer at de kommunalt ansatte vil få sine lønns- og arbeidsvilkår regulert av hovedtariffavtalen i staten fra overføringstidspunktet.

Den faglige begrunnelsen for reformen er retningsgivende for overføring av personell. Utvelgelse av ansatte som skal følge oppgavene fra kommunene til staten, skal baseres på alminnelig praksis for slik utvelgelse. I samarbeid med de ansatte og deres tillitsvalgte må staten og kommunene bli enige om en praktisk fordeling av ansatte basert på hensiktsmessige kriterier forankret i prinsippet om faktisk hovedtilknytning til den overførte del. Den endelige fordelingen av ansatte skal være basert på en totalvurdering av behovet for ressurser og kompetanse for å bidra til en god oppgaveløsning hos avgivende og mottagende arbeidsgiver.

Informasjonsansvar

Finansdepartementet har ansvaret for reformen og for å informere om saken. Det skal gis informasjon til berørte arbeidsgiverrepresentanter og til tillitsvalgte og arbeidstakerne. Vi viser til arbeidsmiljøloven §§ 16-5 og 16-6 som pålegger både tidligere og ny arbeidsgiver ansvar i den forbindelse. Informasjonen skal gis så tidlig som mulig og skal inneholde informasjon om begrunnelse, fastsatt dato for overføring m.m. Vi viser til ordlyden i bestemmelsene.

Prosess

En viktig oppgave fremover vil være å etablere en god arena for samarbeid i gjennomføringen av reformen. Finansdepartementet vil innkalle partene til informasjonsmøte i august/ september hvor videre samarbeid i gjennomføringsfasen vil bli diskutert.

Informasjon til berørte vil bli vektlagt i prosessen. Det tas sikte på å etablere en egen temaside på regjeringen.no der det fortløpende publiseres dokumenter med relevans for prosessen. I tillegg forventes Skattedirektoratet å orientere løpende gjennom utredningsfasen.

4.5 Lokalisering av arbeidsplasser

Arbeidsplasser i kommunene vil påvirkes, men i svært liten grad lokalt tjenestetilbud. Det er naturlig og hensiktsmessig å bygge videre på kompetansen til de ansatte ved skatteoppkreverkontorene. Skattedirektoratet skal i sin utredning av hvordan skatteoppkrevingen skal organiseres, ha som mål at det skal opprettholdes en god regional fordeling av arbeidsplasser og et godt tjenestetilbud. Direktoratet skal legge til rette for at det kan skapes gode fagmiljøer og attraktive arbeidsplasser der oppgavene samles.

Direktoratet skal utrede de regionale virkningene av ny organisering av skatteoppkrevingen. Tiltaket må gjennomføres iht. «Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser» og sees i sammenheng med eget oppdrag om ny kontorstruktur i Skatteetaten.

5. Risikohåndtering

Overføring av skatteoppkreverfunksjonen kan midlertidig få negative konsekvenser for den løpende produksjonen og dermed skatte- og avgiftsprovenyet.

Utredningen skal inneholde et punkt om risiko ved flytting av oppgavene. Det må framgå av risikovurderingen hvilke tiltak som må iverksettes for å nå et akseptabelt risikonivå. Risikohåndteringen vil være en del av departementets oppfølging av overføringen av oppgavene.

6. Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet legger til grunn at overføringen av oppgavene vil medføre en vesentlig effektivisering av forvaltningen av skatteoppkrevingen, blant annet ved større og mer effektive fagmiljøer. Basert på tidligere analyser kan tiltaket gi mulighet til over tid å redusere ressursbruken vesentlig. Det vil påløpe kostnader til omstilling i en overgangsperiode. Overføringen av oppgavene vil også legge til rette for en mer digital forvaltning og brukervennlige løsninger for borgerne.

Skattedirektoratets utredning skal gi et konkret anslag på gevinstene, herunder også gevinster ved drift og forvaltning av IT-systemløsninger, og en klar plan for hvordan disse kan realiseres. Eventuelle forslag med bevilgningsmessig konsekvenser vil bli vurdert i den ordinære budsjettprosessen. Konsekvensen for staten og kommunen må analyseres. Herunder må de personellmessige konsekvensene kartlegges, jf. pkt. 4.4.

Skattedirektoratet skal utarbeide en plan for å realisere gevinstene. Direktoratet kan om nødvendig benytte eksterne miljøer i kvalitetssikringen av forslaget.

7. Organisasjon og styringsdialog

Overføringen vil nødvendigvis utløse et behov for endringer og justeringer i Skatteetatens målstruktur. Finansdepartementet vil komme tilbake til dette arbeidet.

8. Frister og videre prosess

Utredningen skal ferdigstilles innen 15. november 2014. Rapport og utkast til høringsnotat skal oversendes departementet innen samme dato.

Finansdepartementet tar sikte på å sende Skattedirektoratets forslag på høring innen utgangen av 2014.

Med hilsen

Svein Gjedrem e.f.
finansråd

Amund Noss
ekspedisjonssjef

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi:
Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Skatteetatens Juristforening
Skatteetatens Landsforening
NTL-Skatt
Skatterevisorenes Forening