

<b>Dokumenttype</b>	NOU 1993:1	<b>Dokumentdato</b>	1993-01-07
<b>Tittel</b>	Reorganisering av skatte- og avgiftsadministrasjonen		
<b>Utvalgsnavn</b>	Styringsgruppe for å utrede behovet for reorganisering av skatte- og avgiftsadministrasjonen		
<b>Utvalgsleder</b>	Hermansen, Tormod		
<b>Utgiver</b>	Finansdepartementet		
<b>Oppnevnt</b>	1991-02-08	<b>Sider</b>	193
<b>Kapittel</b>	2 Hovedpunkter og konklusjoner 2.1 Mandat og hovedspørsmål		

## HOVEDPUNKTER OG KONKLUSJONER

### 2.1 MANDAT OG HOVEDSPØRSMÅL

Styringsgruppens oppgave har vært å utrede behovet for reorganisering av den samlede skatte- og avgiftsadministrasjon og fremme konkrete forslag til organisatoriske endringer. Styringsgruppen skulle spesielt utrede betingelsene for etablering av en samlet skatte- og avgiftsadministrasjon med felles ledelse. Forøvrig har styringsgruppen lagt særlig vekt på å vurdere

\* Effektiviseringspotensialet ved en bedre samordning av oppgaveløsingen og tilbakeføring av eventuelle frigjorte ressurser for å styrke kontroll og innfordring.

\* Forutsetningene for å utnytte moderne informasjonsteknologi i oppgaveløsingen.

\* Utfordringene for skatte- og avgiftsadministrasjonen ved endringer i rammebetingelsene, herunder mulige konsekvenser for kravene til kompetanse.

\* Utfordringene for skatte- og avgiftsadministrasjonen for å sikre den legale økonomien, og hindre og bekjempe den illegale, "svarte" økonomien.

---

### **Kapittel 2** Hovedpunkter og konklusjoner 2.2 Vurderingsgrunnlag for valg av ny organisasjonsløsning

#### 2.2 VURDERINGSGRUNNLAG FOR VALG AV NY ORGANISASJONSLØSNING

Skatte- og avgiftsadministrasjonen står overfor viktige endringer i rammebetingelsene. I utredningen har styringsgruppen vurdert hvilke konsekvenser disse endringene vil få for en framtidig skatte- og avgiftsadministrasjon. Styringsgruppen har også vurdert de krav som stilles til organisasjonen og hvilke

hensyn den skal ivareta. Med utgangspunkt i de utfordringer skatte- og avgiftsadministrasjonen står overfor, har styringsgruppen vurdert hvilke forbedringer som kan oppnås og hvilke organisatoriske løsninger som er best egnet til å gi forbedringer på de ønskede områder.

Styringsgruppen har særlig vurdert følgende rammebetingelser:

\* Ytterligere internasjonalisering av økonomien vil innebære betydelig mer krevende kontrollarbeid for skatte- og avgiftsadministrasjonen.

harmonisering av både system og nivå på skatte- og avgiftsområdet. Samtidig er behovet for offentlige inntekter konstant eller økende. Dette vil gjøre det enda viktigere å oppnå full effekt av gjeldende skatte- og avgiftssystem.

\* Økningen i økonomisk kriminalitet tilsier behov for økt kapasitet og sterkere målretting av kontrollfunksjonen.

representere et stort forbedringspotensiale både i forhold til publikum og saksbehandlingssystemene og i forhold til ledelse og styring. Gevinstpotensialet synes å være særlig stort når det gjelder felles systemer med sikte på kontroll, innbetaling og innfordring.

avgiftsområdet og stiller bestemte krav til måten oppgavene utføres på. For å kunne fatte de riktige avgjørelsene, må de operative nivåene ha tilstrekkelig formell og faglig kompetanse.

samspill med publikum, mål- og resultatstyring og stor grad av delegering. Videre legges det vekt på kompetanseutvikling hos de ansatte og styrking av lederkompetansen på alle nivåer i forvaltningen.

forvaltning innebærer et kommunalt engasjement som også omfatter skatte- og avgiftsadministrasjonen. Sentralt for kommunene står mulighetene til å påvirke inntektsgrunnlaget, til å trekke lokalkunnskap inn i oppgaveløsingen og til å beholde en faglig bredde i den kommunale økonomifunksjonen.

Styringsgruppen har videre vurdert de hovedkrav som bør stilles til skatte- og avgiftsadministrasjonen utfra hensynet til publikum, styring og effektiv oppgaveløsning og hvilke forbedringer som kan oppnås på disse områdene: For publikum er det viktig at kontakten og tjenestene som ytes er lett tilgjengelige, oversiktlige og effektive. Det skal være lett å handle rett. Riktige og raske svar på henvendelser krever høy kompetanse og delegert myndighet hos den instans som møter publikum. For næringslivet er en samlet og mer rasjonell innrapportering av oppgavepliktig informasjon et viktig krav til skatte- og avgiftsadministrasjonen.

Hensynet til styrbarhet tilsier en resultatorientert styringsform hvor overordnet styringsnivå klargjør verdier, mål og strategier, og legger grunnlag for delegering av praktiske styringsoppgaver og operative oppgaver til regionalt

nivå. Innenfor en resultatorientert styringsform må videre de ulike styringshensynene ballanseres med sikte på at bl.a. rettssikkerhetshensyn blir ivaretatt. Det bør være klare og enhetlige styringslinjer fra departementet og nedover, bl.a. bør delt ansvar for faglig og administrativ styring unngås. Det må legges tilrette for at den politiske ledelsen får informasjon som gir grunnlag for helhetlig forståelse av problemstillinger innenfor skatte- og avgiftsadministrasjonen. Det bør være en samordnet utforming av styringssignalene i forhold til lavere nivåer.

For å oppnå en effektiv oppgaveløsning er det viktig å utnytte både likeartetheten mellom de ulike oppgavene og avhengigheten mellom funksjonene. Effektiv oppgaveløsning tilsier at resultatkrav for hver enkelt funksjon utformes med henblikk på at resultatene skal inngå i et totalresultat.

Ut fra hensynet til effektiv oppgaveløsning, gir en funksjonsinndeling muligheter til å utnytte maksimalt de samordningsbehov som ligger i likeartede mål, oppgaver og kompetansebehov.

Informasjonsgrunnlaget kan forbedres og kapasiteten kan økes. Ved å unngå dobbeltarbeid og søke stordriftsfordeler kan kostnader reduseres. Fordi oppgaveløsningen også preges av avhengighet mellom funksjonene, må imidlertid evnen til løpende samordning sikres, slik at det på operativt nivå raskt kan besluttes og gjennomføres endringer som kan gi bedre sammenheng mellom funksjonene.

- Kapittel 2** Hovedpunkter og konklusjoner
  - 2.3 De viktigste konklusjonene
    - 2.3.1 Fellestrekk ved nye organisasjonsløsninger

## 2.3 DE VIKTIGSTE KONKLUSJONENE

### 2.3.1 Fellestrekk ved nye organisasjonsløsninger

Styringsgruppen er bedt om å utrede behovet for å reorganisere den samlede skatte- og avgiftsadministrasjonen, og spesielt vurdere forutsetningene for å etablere en samlet skatte- og avgiftsadministrasjon med felles ledelse.

Fellestrekkene som er omtalt nedenfor gjelder primært de løsninger som er basert på en reorganisering av skatte- og avgiftsadministrasjonen. Dette utelukker imidlertid ikke at fellestrekkene også vil kunne legges til grunn for de løsninger som er basert på tilpasninger av nåværende hovedmønster.

De ulike hensynene som skatte- og avgiftsadministrasjonen skal ivareta peker delvis i samme, delvis i forskjellig retning med hensyn til organisatoriske løsninger. Ut fra en avveining av de ulike hensyn, har styringsgruppen kommet til at en reorganisert skatte- og avgiftsadministrasjon generelt sett bør baseres på følgende egenskaper:

Funksjon som inndelingskriterium

De fleste og viktigste hensynene trekker i retning av funksjon som kriterium for inndeling i ansvarsområder. Funksjonsinndeling bør videre danne grunnlag for å organisere oppgaveløsingen i virksomhetsområder, dvs. en ansvarsinndeling etter funksjon som er felles for sentralt, regionalt og lokalt nivå. Det etableres følgende fire virksomhetsområder: Fastsettelse Skatt, Fastsettelse Avgift, Kontroll og Innbetaling/innfordring.

#### Delegering av operative oppgaver

Det bør legges vekt på delegering av operative oppgaver til regionalt og lokalt nivå. Når det spesielt gjelder oppgaveløsning vedrørende fastsettelse og innfordring av skatt og arbeidsgiveravgift, bør den i utgangspunktet legges til lokalt nivå. Hensynet til rettssikkerhet, f.eks. i klagebehandlingen, og krav til særskilt kompetanse kan likevel sette visse grenser for delegering.

#### Styringsansvar på regionnivå

Styringsoppgaver bør delegeres slik at direktoratsledelsen kan konsentrere seg om etatsledelse og regionnivået kan tillegges et utvidet ansvar som styrings- og kompetansenhet. Det bør legges vekt på en resultatorientert styring av oppgaveløsingen. Regionnivået skal utøve styring av lokale enheter gjennom klart definerte kvalitets- og resultatkrav.

#### En felles regionsjef for alle funksjonene

Ledelse og horisontal samordning på tvers av funksjonene på regionalt nivå bør ivaretas av en felles regionsjef. Styrings- og ansvarslinjene mellom sentralt og regionalt nivå bør gå via regionsjefen. For å imøtekomme publikums behov for samordnet kontakt og veiledning på lokalt nivå, bør Fastsettelse Skatt og Innbetaling/innfordring samlokaliseres.

#### Regionale og lokale enheter følger henholdsvis fylkes- og kommunegrensene

Selv om enkelte hensyn taler for færre enheter, har styringsgruppen valgt å legge henholdsvis fylkes- og kommunegrensene til grunn for inndeling av enhetene på regionalt og lokalt nivå.

#### Ligningsnemndene gjøres til rene klageorganer

For å sikre best mulig kapasitetsutnyttning, særlig i større kommuner, bl.a. slik at behandlingstid for klagesaker kan reduseres, bør ligningsnemndene gjøres til rene klageorgan. Det kan også være behov for å innføre statlig instruksjonsmyndighet overfor ligningsnemndene når det gjelder lovforståelse. Når det gjelder oppgaven å vurdere forutsetningene for en felles etat, er det ulike oppfatninger i styringsgruppen. Et flertall er av den oppfatning at en felles etat er en forutsetning for å oppnå den nødvendige samordningen, mens et mindretall mener at de nødvendige forbedringer kan oppnås gjennom samarbeid mellom to etater.

---

## Kapittel 2 Hovedpunkter og konklusjoner

### 2.3.2 Anbefalte løsninger

#### 2.3.2 Anbefalte løsninger

Når det gjelder valg av organisasjonsløsning, har et flertall i styringsgruppen bestående av styringsgruppens leder Hermansen samt medlemmene Bjørgum, Fyhn, Gjølstad, Hernæs, Hildrum, Høybråten, Ihle, Kvalvik, Sæland, Strøm og Tvedt anbefalt en reorganisering av skatte- og avgiftsadministrasjonen til en samlet etat, men med fortsatt kommunal skatteinnbetaling/innfordring.

Et mindretall bestående av Berg og Magnus går også inn for en samlet etat, men ønsker full statliggjøring av skatteinnfordringen.

Et annet mindretall bestående av Eivindvik, Grønsand og Solberg anbefaler at merverdiavgiften og all statlig innfordring samles i en regional enhet, mens alle skatter samles i en annen regional enhet. Disse to selvstendige enhetene underlegges ett direktorat.

Et tredje mindretall bestående av Hagen og Ovesen anbefaler at skattefogdetatens innfordringsoppgaver legges til skatteetaten og at arbeidsgiverkontrollen statliggjøres. For øvrig opprettholdes dagens organisasjonsmønster. Enkelte av styringsgruppens medlemmer har i tillegg gitt subsidiære anbefalinger. Prinsipale og subsidiære anbefalinger er trykt i kap. 10.

Styringsgruppens flertall legger i sin anbefaling vekt på at en reorganisering av skatte- og avgiftsadministrasjonen til en samlet etat med kommunal oppgaveløsning synes å gi betydelige fordeler og gevinster i forhold til dagens etatstruktur. Dette gjelder også når man tar i betraktning de kostnader en reorganisering av dette omfanget vil innebære. Både for å kunne løse dagens oppgaver og for å kunne møte de utfordringer som ligger i endringene i rammebetingelsene, bør det skje en større grad av samordning av virksomheten både på strategisk og operativt nivå. Dagens organisasjonsmønster er etter flertallets oppfatning ikke i tilstrekkelig grad rustet til å møte framtidige utfordringer.

Flertallets anbefaling om fortsatt kommunalt ansvar for innbetaling og innfordring av skatt og arbeidsgiveravgift, samt ansvar for innfordringskontrollen, er begrunnet ut fra muligheten til å utnytte kommunale interesser i oppgaveløsningen. Flertallet forutsetter at det på annen måte kan oppnås en tilstrekkelig samordning av den samlede skatte- og avgiftsinnfordring, f.eks. ved økt vekt på resultatansvar og resultatoppfølging.

Styringsgruppens flertall ser videre behov for en organisasjonsløsning som gjør det lettere å fatte og iverksette samordnede beslutninger, og som samtidig gir større muligheter for samordnet og fleksibel utnytting av ressurser. Flertallet mener også at den

organisasjonsløsningen de anbefaler gir gode betingelser for å kunne utvide bruken av informasjonsteknologi i skatte- og avgiftsadministrasjonen.

Integrering av de tre nåværende statsetater til en etat vil gi bedre styrbarhet. Det bør samtidig skje en delegering av styringsoppgaver til det regionale nivået slik at det sentrale nivået får økt kapasitet til overordnet styring og etatsledelse.

Flertallet kan ikke se at selve størrelsen på en samlet etat med kommunal skatteinnfordring representerer problemer eller ulemper som ikke også vil gjelde ved en to-etatsløsning der skattefogdetatens innfordringsoppgaver overføres skatteetaten. Flertallet kan heller ikke se at en reorganisering i utgangspunktet vil føre til andre typer konsekvenser for de ansatte enn de utfordringer og krav til kompetanseutvikling som allerede gjelder for de omfattende utviklingstiltak som foregår i dagens etater.

Organisering av en felles skatte- og avgiftsetat i funksjonsdelte virksomhetsområder, gir etter flertallets mening en mer samordnet ressursutnyttelse ved at fagmiljøer samles og ved at likeartede oppgaver kan utføres av samme enhet: Både formåls- og kostnadseffektiviteten i oppgaveløsningen kan økes, samtidig som medarbeiderne kan få nye utviklingsmuligheter. Et viktig hensyn for flertallet er at en felles etat gir muligheter til å samle og utvikle kontroll og innfordring, noe som har vært et hovedkrav til en ny organisasjon. Det vises forøvrig til fullstendig begrunnelse for flertallets anbefaling i pkt. 10.2. Medlemmet Solberg gir sin subsidiære tilslutning til flertallets forslag.

Mindretallet bestående av styringsgruppens medlemmer Berg og Magnus gir sin tilslutning til hovedresonnementet i flertallets forslag, men mener at det vesentligste gevinstpotensialet ligger i å statliggjøre all innfordring, jf resonnementet i pkt. 9.3. Etter dette mindretallets oppfatning innebærer flertallets forslag at en totalt sett ikke får gevinster som står i forholdt til kostnadene. Disse medlemmene mener også at det er viktig å holde innfordringen adskilt fra fastsettelse og kontroll. For fullstendig begrunnelse vises det til egen særmerknad, inntatt i pkt. 10.7.

Mindretallet bestående av styringsgruppens medlemmer Eivindvik, Grønsand og Solberg anbefaler at merverdiavgiften og all statlig innfordring samles i en selvstendig enhet sammen med toll og avgifter på regionalt nivå. Skatt samles i en annen selvstendig regional enhet. De to enhetene underlegges samme direktorat. Kommunen beholder innbetaling og innfordring av skatt og arbeidsgiveravgift og nødvendige kontrollaktiviteter forbundet med dette. Etter dette mindretallets vurdering gir en samling av merverdiavgiften et godt grunnlag for en gjennomgang og effektivisering av hele merverdiavgiftssystemet. Samordning av all statlig innfordring i en etat vil gi gevinster både for styring og effektiv oppgaveløsning. En slik løsning vil gi to robuste enheter som begge vil være godt rustet til å møte framtidens utfordringer. Det vises forøvrig til fullstendig begrunnelse i pkt. 10.4. Medlemmet Høybråten gir sin subsidiære tilslutning til dette alternativet.

