

Overordnet organisering av Skatteetaten



Skatteetaten

Utredning overordnet organisering



Sammendrag

Skatteetaten ønsker å utvikle sin organisering for å legge bedre til rette for nødvendige endringer i måten etaten jobber på. Formålet med omorganisering av Skatteetaten er å bidra til å sikre finansieringen av velferdssamfunnet i en tid der skattefundamentet er under press. Skatteetaten må som organisasjon være i stand til å endre arbeidsmåter og ressursbruk for å utnytte muligheter og håndtere nye utfordringer på en fleksibel og effektiv måte. Det er også viktig med en organisering som gjør det enklere å effektivisere og realisere gevinster, slik at ikke strammere rammer går på bekostning av utøvelsen av samfunnsoppdraget. Den nye organiseringen bidrar til sterkere brukerorientering og likebehandling, og legger til rette for samarbeid med andre aktører.

Utredning av ny overordnet organisering startet i februar 2016 da etaten mottok oppdragsbrev fra Finansdepartementet. Bakgrunnen for oppdraget er arbeidet med å utvikle en mer helhetlig skatte- og avgiftsforvaltning i Norge og overtakelsen av nye oppgaver de siste årene.

Denne rapporten beskriver forslag til ny organisasjonsmodell på øverste nivå. Det planlegges for en videre detaljering av organiseringen med sikte på å iverksette ny struktur 1.1.2019. Det blir viktig med gode forberedelser for å få en overgang som opprettholder stabil og sikker produksjon.

Skatteetaten foreslår en organisasjonsmodell med landsdekkende resultatenheter med ansvar for informasjonsforvaltning, brukerdialog, innsats og innkreving. I tillegg får etaten tre enheter som ivaretar fellesfunksjoner; utvikling, IT og administrative tjenester. Direktoratsnivået vil bestå av staber for virksomhetsstyring, juridisk, kommunikasjon og HR.

Skatteetatens struktur med 57 skattekontor står fast. Skattekontorene har åpent for publikum, men veiledning er bare et av flere fagområder som de ivaretar. Hvert skattekontor har fagmiljø på ulike områder og noen av dem har allerede landsdekkende oppgaver. I ny organisering vil alle skattekontorene ha landsdekkende oppgaveløsning og inngå i resultatenheter. Endringer i oppgaveløsningen vil komme over tid. De større kontorene vil trolig ha oppgaver innenfor flere fagområder. Så langt det lar seg gjøre, vil mindre skattekontor ha et fagområde.

I modellen vil det ikke lenger være behov for en avdeling i direktoratet som styrer og koordinerer regionene og skattekontorene i tillegg til en stab for virksomhetsstyring slik som i dag. Det gir en mindre byråkratisk organisasjon. Skatteetaten får enklere og mer gjennomgående styringslinjer og tydeligere roller og ansvar.

Ny organisering har fortsatt to forvaltningsnivåer bestående av et direktorat med strategiske styringsfunksjoner og øvrig virksomhet organisert i resultatenheter og fellesfunksjoner. Toppledergruppen har strategisk og operativt ansvar for hele virksomheten. Det etableres en klageenhet i juridisk stab for å sikre en fortsatt uavhengig to-instans behandling av alle forvaltningsklager. Stabene juridisk, virksomhetsstyring, kommunikasjon og HR utgjør til sammen direktoratet. Direktoratets staber understøtter skattedirektør, og vil innen sitt fagområde være kontaktpunkt for Finansdepartementet ved utredningsoppdrag og oppfølging. Med denne modellen blir Skattedirektoratet mindre, og flere av oppgavene som i dag ligger i direktoratet, vil bli lagt til skattekontornivået.

Klageordningen for skatte- og avgiftssaker ble nylig omorganisert fra fem regionale nemnder til en landsdekkende skatteklagenemnd med et saksforberedende sekretariat. Landsdekkende oppgaveløsning og saksbehandling i etaten harmonerer med den nye organiseringen av klageordningen.



Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse	3
1 Bakgrunn og prosess	4
1.1 Finansdepartementets oppdrag	6
1.2 Gjennomføring av utredningsarbeidet	6
2 Om Skatteetatens organisering	7
3 Sentrale endringsbehov for fremtidens skatteetat.....	7
3.1 Kriterier for vurdering av fremtidig organisering	8
4 Vurdering av alternative modeller.....	9
4.1 Landsdekkende oppgaveløsning av kjernevirksomheten	10
4.2 Vurdering av ett eller to forvaltningsnivå.....	10
5 Anbefalt organisasjonsmodell	11
5.1 Begrunnelse for modellen.....	11
5.1.1 Prinsipper for styring og ansvarsfordeling	13
5.2 Landsdekkende resultatenheter med ansvar for kjernevirksomheten	14
5.2.1 Informasjonsforvaltning	15
5.2.2 Brukerdialog	16
5.2.3 Innsats	16
5.2.4 Innkreving	16
5.3 Styringsfunksjoner.....	17
5.3.1 Virksomhetsstyring	17
5.3.2 Juridisk.....	17
5.3.3 Kommunikasjon.....	17
5.3.4 HR.....	17
5.4 Fellesfunksjoner som støtter de andre enhetene i sitt oppdrag	18
5.4.1 IT.....	18
5.4.2 Utvikling	18
5.4.3 Administrative tjenester	19
6 Konsekvenser av ny organisering	19
6.1 For eksterne aktører	19
6.2 Kompetanse og fagmiljøer.....	20
6.3 Struktur og styring	20
6.3.1 Medbestemmelse.....	21
6.4 Endringer/tilpasninger i IT-systemene	21
6.5 Økonomiske konsekvenser	21
6.6 Behov for regelverksendringer	22
7 Bygge ny organisasjon.....	22
7.1 Tidspunkt for iverksetting av ny organisasjon.....	22
7.2 Faser i innføringsarbeidet	23
7.3 Forholdet til ny kontorstruktur	23
8 Appendix	24
8.1 Bidragsyttere til sluttrapporten	24



1 Bakgrunn og prosess

Siden reorganiseringen av Skatteetaten (ROS) i 2008 har etaten hatt landsdekkende vedtaksmyndighet. De lovpålagte geografiske bindingene er borte. Etaten endret organisering fra tre til to forvaltningsnivåer og fikk et strategisk skattedirektorat og et underliggende operativt nivå. Lignings- og avgiftsforvaltningen ble organisert i fem store regionale enheter med lik oppgaveportefølje med geografisk avgrensning. Telefontjenesten ble organisert i en landsdekkende enhet med hovedkontor i Leikanger. Andre landsdekkende funksjoner er Sentralskattekontor for utenlandssaker i Stavanger og Sentralskattekontoret for storbedrifter i Moss.

Evalueringer og resultater de senere årene har vist at reorganiseringen av etaten for snart ti år siden i hovedsak har vært vellykket. Det er likevel nødvendig å se på Skatteetatens organisering på nytt. Etaten har hatt et økende behov for å løse oppgaver på tvers av regioner for å sikre likebehandling av like saker og for å sikre effektiv ressursutnyttelse av spesialisert kompetanse til mer kompliserte saker uavhengig av geografisk tilhørighet. Dette er forsøkt løst gjennom ulike former for prosjektorganiseringer på tvers av enhetene, noe som krever mye ressurser til koordinering og administrasjon og gir uklare styringslinjer. Sentralskattekontoret for storbedrifter har fått en større portefølje for å sikre likebehandling av store selskaper.

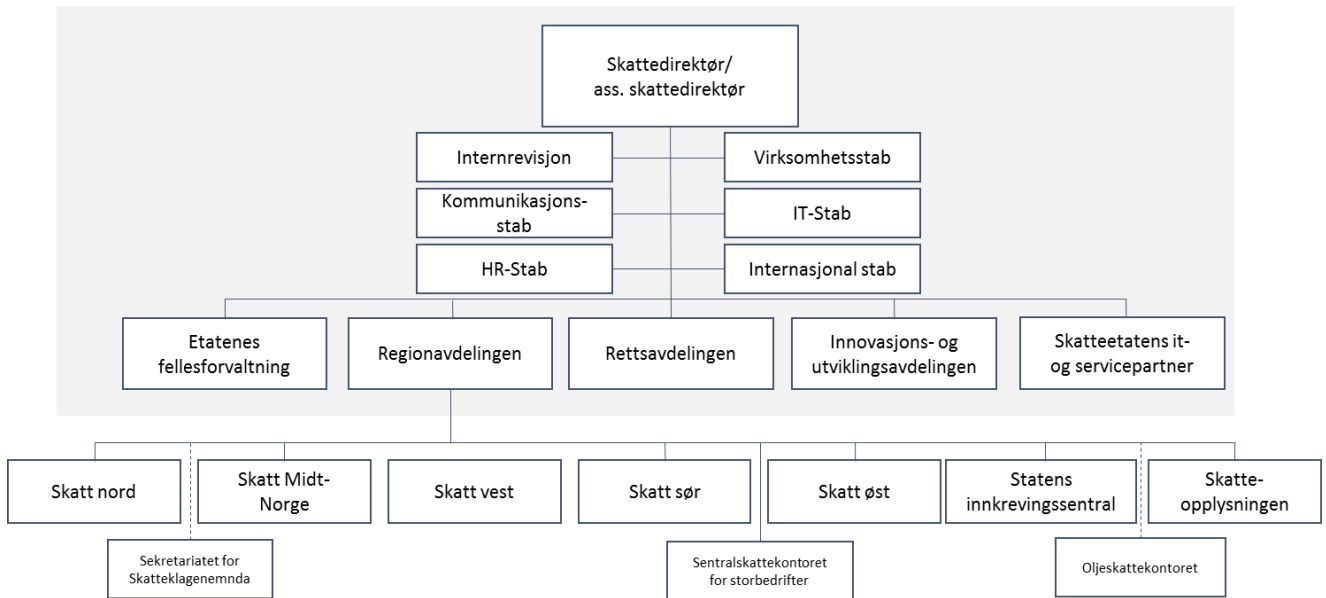
For å sikre en mer helhetlig og effektiv skatte- og avgiftsforvaltning i Norge har Skatteetaten de siste to årene fått nye oppgaver av stor betydning for samfunnet. Skatteetaten har overtatt ansvar for forvaltning og innkreving av toll, merverdiavgift ved innførsel og særavgifter og har innlemmet Statens innkrevingsentral, som krever inn ulike kravtyper på vegne av flere enn 40 statlige virksomheter. I tillegg er det innført en ny ordning med utsatt avregning av innførselsmerverdiavgift. Samlet sett har Skatteetaten fått en tydeligere rolle som statlig innkrevingsetat. En utredning av mulig overtakelse av innkrevingsoppgaver fra Nav ferdigstilles i mai 2017.

Det er viktig at Skatteetaten legger til rette for en mer effektiv styring og tilpasser sin organisasjonsstruktur til den nye samlede oppgaveporteføljen slik at etaten innfrir forventningene om en effektiv virksomhet med høy kvalitet, likebehandling og produktivitet.

Digitaliseringen har endret måten etaten løser sin kjernevirksomhet på. For eksempel er behandlingen av skattemeldingene (selvangivelsene) i stor grad automatisert og fastsettingen følger en landsdekkende plan for å sikre likebehandling og mer effektiv håndtering. Dette har blant annet lagt grunnlaget for tidligere skatteoppgjør og gitt mulighet til å dreie ressurser over på andre viktige områder. Digitaliseringen har også gitt et helt nytt brukermønster. Gjennom en bevisst strategi og utvikling av elektroniske tjenester, er det nå slik at de færreste reiser til et skattekontor for å få veiledning om skatt eller avgift. Skattyterne er blitt mer selvhjulpne og har en digital dialog med etaten. Prosessene er forenklet og behovet for fysisk kontakt er redusert. Digitaliseringen vil fortsette og forsterke denne utviklingen. Effekten er at store deler av etatens oppgaveløsning nå er geografisk uavhengig.

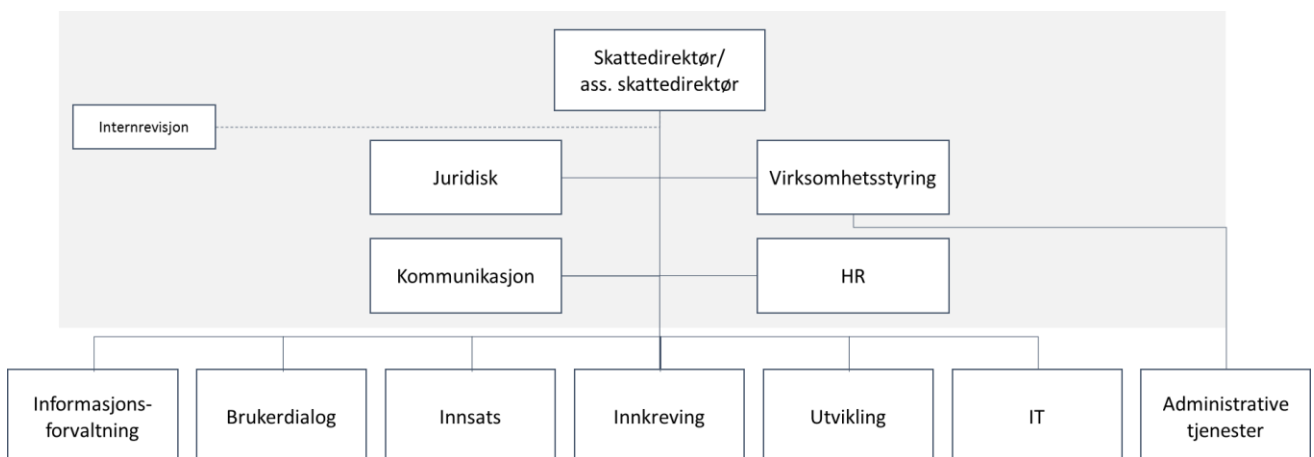
Som følge av dette endrer Skatteetaten struktur fra mange små kontorenheter til færre og større fagmiljøer. Større enheter gir bedre ressursutnyttelse gjennom blant annet mer spesialisering, mer robuste fagmiljøer og økt rettssikkerhet ved mer ensartet behandling av saker og forutsigbarhet i tjenestetilbudet. Fra 2020 vil Skatteetaten ha 57 skattekontor med publikumstilbud. Ny kontorstruktur legger grunnlaget for en desentralisert, landsdekkende oppgaveløsning i Skatteetaten.

Dagens organisering på overordnet nivå



Figur 1: Dagens organisering

Forslag til ny organisering på overordnet nivå



Figur 2: Organisasjonsmodell Nye Skatt. Hvor personvernombudet og sekretariatet for skatteklagenemnda skal rapportere blir vurdert i det videre detaljeringsarbeidet



1.1 Finansdepartementets oppdrag

I oppdragsbrev 16. februar 2016 ber Finansdepartementet Skattedirektoratet om å vurdere overordnet organisering i etaten for å tilpasse etatens nye, samlede oppgaveportefølje og sikre en effektiv virksomhet med god kvalitet, likebehandling og produktivitet.

Oppdraget omfatter kartlegging av erfaringer med dagens organisering av Skatteetaten med et overordnet direktorat, leverandørfunksjon og underliggende driftsenheter og med eventuelle forslag til alternative organisasjonsløsninger. Finansdepartementet legger til grunn en vurdering av to-nivåmodellen inkludert Skattedirektoratet og Skatteetatens IT- og servicepartner (SITS).

Departementet forventer videre at mulighetene for økt spesialisering, arbeidsdeling og helhetlig virkemiddelbruk skal overveies. Ved forslag til endringer i organiseringen skal utredningen beskrive økonomiske og administrative konsekvenser og behov for regelverkendringer.

Formålet med denne rapporten er å svare ut oppdraget fra Finansdepartementet, begrunne behovet for en ny overordnet organisering av Skatteetaten og forklare valgt modell. Det skisseres også en plan for innføring med tilhørende økonomiske og administrative konsekvenser.

1.2 Gjennomføring av utredningsarbeidet

Utredningsarbeidet har vært prosjektorganisert. Skattedirektøren ledet prosjektets styringsgruppe, som bestod av skattedirektørens ledergruppe, HR-direktør og en regiondirektør. Prosjektet har hatt et eget fagråd med representanter fra linjen og tillitsvalgte. Sentrale tillitsvalgte har deltatt aktivt gjennom regelmessige møter etter Hovedavtalen.

Prosjektet har ledet utredninger i ulike arbeidsgrupper med deltakere som sitter tett på det operative og kjenner fagområdene godt. Prosjektet har samtidig hatt en overordnet strategisk tilnærming med tett involvering av styringsgruppe og etatsledelse.

Hensikten har vært å få frem en organisasjonsmodell som ivaretar og balanserer virksomhetens sentrale målsetninger. Kombinasjonen har gitt en helhetlig og detaljert forståelse for virksomheten som adresserer operative utfordringer og bidrar til reell og praktisk forenkling - og til langsiktig strategisk utvikling.

Ny overordnet organisering angår hele Skatteetaten og det er lagt vekt på å ha god kommunikasjon i prosessene. Ut fra ønsket om å formidle hvorfor vi står foran endringer og åpenhet for å skape trygghet er det, i tillegg til god kommunikasjon med etatsledelsen, tillitsvalgte og verneombud, gjennomført flere allmøter hvor nye skatt har vært tema; både for alle etatens ansatte og for alle etatens ledere med påfølgende kommentarrunder.

Ny overordnet organisasjonsmodell for Skatteetaten er drøftet med tillitsvalgte på virksomhetsnivå og partene er enige om at den foreslåtte modellen gir et godt grunnlag for effektiv drift, kvalitet i oppgaveløsningen og realisering av samfunnsoppdraget.



2 Om Skatteetatens organisering

Skatteetatens samfunnsoppdrag er å finansiere hovedgrunnlaget for offentlig virksomhet. Etaten skal sikre at skatter, avgifter og andre krav blir riktig fastsatt og innbetalt, sørge for et oppdatert folkeregister og yte god service. Etaten har et faglig ansvar for og skal føre tilsyn med de kommunale skatteoppkrevernes arbeidsgiverkontroll og innkreving av direkte skatter, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift.

Skatteetaten er et statlig forvaltningsorgan underlagt Finansdepartementet. Skattedirektoratet står for den faglige, strategiske og administrative ledelsen av etaten og ledes av skattedirektøren. Skattekontorene er organisert i fem regioner: Skatt nord, Skatt Midt-Norge, Skatt vest, Skatt sør og Skatt øst. I tillegg er det tre enheter med landsdekkende oppgaveansvar; Sentralskattekontoret for storbedrifter, Statens innkrevingsentral og Skatteopplysningen. Skattedirektoratet har et helhetlig ansvar for styringen av Oljeskattekontoret. Etatenes fellesforvaltning skal forvalte tjenester som er et samarbeid med Arbeids- og velferdsetaten og Statistisk sentralbyrå. I 2016 ble det opprettet en landsdekkende nemnd for skatt og merverdiavgift (Skatteklagenemnda) og et landsdekkende saksforberedende organ (sekretariat).

Skatteetaten hadde 6 768 ansatte fordelt på 6 316,7 årsverk per 31. desember 2016.

Skattemanntallene og manntallet i merverdiavgiftsregisteret øker fra år til år.

Antall skatte- og merverdiavgiftspliktige		2016	2015	2014
Skattemanntall	Antall forskuddspliktige	4 794 895	4 718 031	4 704 118
	Antall etterskuddspliktige	291 268	280 942	268 940
Merverdiavgiftsregister	Totalt antall mva-pliktige	359 375	355 140	351 553

Skatteetaten har i 2016 bidratt med et skatte- og avgiftsproveny på i alt 960,5 milliarder kroner. Med merverdiavgift fastsatt av Tolletaten, er samlet proveny 1100,3 milliarder kroner.

3 Sentrale endringsbehov for fremtidens skatteetat

Skatteetaten skal utvikles slik at den er i stand til å møte morgendagens behov og utfordringer. Den nye organisasjonsmodellen skal bidra til at Skatteetaten kan realisere langsiktige strategiske mål og levere godt på samfunnsoppdraget og Finansdepartementets resultatkrav fra år til år.

Forslaget til ny organisasjonsmodell bygger på et bredt faktagrunnlag. Det er gjennomført en omfattende vurdering av styrker og svakheter ved dagens organisering av Skatteetaten som inkluderer eksterne vurderinger om hvordan bestiller/leverandørmodellen og HR-området fungerer i dag. Omgivelsesanalysen beskriver trender og utvikling som vil ha konsekvenser for etaten i årene som kommer og vi har sett på hvordan Skatteetaten i fremtiden kommer til å utføre oppgavene. Videre er det innhentet erfaringer fra andre lands skatteadministrasjoner og større virksomheter i Norge når det gjelder organisering og prosesser rundt omstilling.

Vurderingen av styrker og svakheter ved dagens organisering av etaten avdekker at styring, utvikling og oppgaveløsning til dels er fragmentert. Roller og ansvarsforhold er i noen tilfeller uklare. I direktoratet er det stort behov for koordinering og mange beslutningsarenaer. Det kan gi ulike styringssignaler fra sidestilte fag- og styringsmiljø ut i linjen. Driftsenhetene opplever derfor at de ikke alltid får entydige signaler fra



direktoratet. I driftsenhetene er det overlappende oppgaver og ansvarsområder, noe som gir merarbeid og utfordrer likebehandlingen.

Skatteetaten har en bestiller/leverandørmodell som regulerer forholdet mellom bestiller (Skattedirektoratet) og leverandør (SITS) med en premissgiver som regulerer samspillet mellom bestiller og leverandør (stabene i direktoratet). I en ekstern vurdering av hvordan prosessene i modellen fungerer er det avdekket forbedringspotensiale som hovedsakelig kan spores til varierende eierskap og etterlevelse, ulik forståelse av rolle- og ansvarsdeling, liten grad av enhetlig praktisering, samt manglende økonomiske insentiver for intern kostnadseffektivitet.

Skatteetaten har gjort en omgivelsesanalyse som identifiserer trender og utvikling i omverden som får følger for etaten og samfunnsoppdraget. Mulighetene for å unndra beskatning øker gjennom økt digitalisering og en internasjonal økonomi. Heldigitale forretninger og omsetning av immaterielle varer og tjenester er vanskelig å kontrollere og regelverket er komplisert. Ulikheter i skatteregler og -system blir utnyttet i den internasjonale konkurransen om skatteinntektene. Samtidig gir digitalisering og økt informasjonsutveksling nye muligheter for å sikre etterlevelsen, forutsatt at etaten klarer å utnytte disse mulighetene.

Økt press på offentlige finanser gjør at hver skattekrone blir viktigere, samtidig som etaten må forvente strammere budsjetter. Digitalisering og globalisering gjør at kompleksiteten i økonomien øker og utfordrer både skattytere og skatteadministrasjoner i alle land.

Det er innhentet erfaringer fra andre lands skatteadministrasjoner, samt noen større virksomheter i Norge. Skatteadministrasjonene i Nederland, Finland og Danmark har relativt nylig omorganisert fra regional til nasjonal oppgaveløsning med begrunnelser om helhet for brukeren, mulighet for økt spesialisering, samt mer effektiv oppgaveløsning. Skatteadministrasjonen i Sverige gjennomfører tilsvarende vurderinger parallelt med Skatteetaten.

Erfaringer som Forsvarsbygg, Posten, DNB, Sykehuset Innlandet og Nav peker på, viser betydningen av flat struktur, nærhet til verdiskapningen, nødvendigheten av å spesialisere og å fremstå som én virksomhet.

Skatteetaten har igangsatt og planlagt en rekke moderniserings- og utviklingsaktiviteter frem mot 2020 som vil påvirke fremtidig oppgaveløsning i vesentlig grad. Med tanke på identifiserte utviklingstrekk er det ønskelig å tilpasse oppgaveløsningen så snart som mulig for å sikre mulighet til å ta ut gevinster og kompetansebygging innen områder som informasjonsforvaltning, analyser av risiko og adferd og bekjempelse av økonomisk kriminalitet.

Det er også nødvendig å utvide og videreutvikle samarbeidet med eksterne aktører gjennom blant annet tverretattlig satsning mot arbeidsmarkeds kriminalitet, felles senter for etterretning og analyse, og servicesentrene for utenlandske arbeidstakere (SUA) i Oslo, Stavanger, Bergen, Trondheim og Kirkenes.

Identitetsforvaltningen er eksempel på et strategisk viktig fagområde hvor oppgaveløsningen er i sterk endring. Skatteetaten har de siste årene vesentlig styrket identitetskontrollen ved å utvikle spisskompetanse. Fra 2017 har Skatteetaten overtatt all identitetskontroll ved tildeling av D-nummer. Moderniseringen av folkeregisteret vil ytterligere endre måten etaten løser oppgavene på.

3.1 Kriterier for vurdering av fremtidig organisering

Prosjektet har fremlagt flere alternative organisasjonsløsninger underveis og har gjort en fullverdig utredning av to hovedmodeller. Det er gjort en avsluttende, helhetlig vurdering for å se hvilken modell som samlet sett



er best. Med basis i endringsbehovet er det utarbeidet seks prioriterte kriterier for å vurdere valg av organisasjonsmodell. Ambisjonen er en organisering som legger til rette for en etat som:

- er mer brukertilpasset og mer treffsikker i sin virkemiddelbruk
- har tydeligere ansvar, roller og myndighet internt
- har bærekraftige og kompetente miljøer
- er mer fleksibel for endringer og setter innsatsen inn etter de behov som risikobildet viser
- er utviklingsdrevet
- er produktivitetsdrevet

4 Vurdering av alternative modeller

Skatteetaten er i dag funksjonsorganisert på direktoratsnivå mens etaten på nivå 2 har en modell som i hovedsak er geografisk, men som også har enheter organisert etter brukersegmenter; eksempelvis Sentralskattekontoret for storbedrifter og Sentralskattekontoret for utenlandssaker.

Utgangspunktet for de første diskusjonene var fem prinsippmodeller for organisering på overordnet nivå;

1. Organisering etter segmenter/ målgrupper/ kundegrupper
2. Organisering etter funksjoner/ fagområder
3. Organisering med utgangspunkt i geografiske enheter
4. Organisering etter skatteart/ skattetype
5. Organisering etter prosess/ verdikjeder

Funksjon	Brukersegment	Geografi	Skatteart	Prosess
<ul style="list-style-type: none">▪ Et sett med liknede oppgaver samlet i spesifikke funksjoner▪ Profesjonsstyrt organisering▪ Samling for å utnytte funksjonsvise stordriftsfordeler	<ul style="list-style-type: none">▪ Gruppering basert på segmenter med liknende kunder/aktører▪ Kunde/aktør styrt organisering▪ Samling for å skape helhet for skattyter og tilpasse tjenester	<ul style="list-style-type: none">▪ Helhetlig ansvar innenfor hver enkelt region▪ Geografisk styrt organisering▪ Nærhet og kompetanse om lokale forhold og kunder	<ul style="list-style-type: none">▪ Helhetlig håndtering av den enkelte skatteart▪ Styrt ut fra gruppe av skattearter▪ Samling for å optimalisere rundt hvert enkelt skatteart	<ul style="list-style-type: none">▪ Gruppering av like prosess-steg▪ Styrt for å optimalisere ende til ende▪ Samling for å optimalisere hvert prosess-steg

Figur 3: Oppsummering av prinsippmodeller

Å videreføre en modell med geografisk inndeling på overordnet nivå løser ikke de utfordringene Skatteetaten opplever med fragmentert og overlappende oppgaver og ansvarsområder som i dag kompenseres ved nasjonale satsinger eller riksprosjekter, eller ved å opprette egne enheter som ivaretar spesifikke oppgaver nasjonalt. Prinsippmodellen som angir organisering etter skattearter ble vurdert som uegnet, fordi den skaper siloer som kan gi mindre brukervennlighet og ikke legger til rette for en helhetlig behandling av skatter og avgifter. Det er et uttalt mål å få en mer helhetlig skatte- og avgiftsforvaltning i Norge. Etaten gikk derfor videre med vurderinger rundt prinsippene for funksjon, brukersegment og prosess. Foreslått organisasjonsmodell er en hybrid med vekt på prosess- og funksjonsinndeling.



4.1 Landsdekkende oppgaveløsning av kjernevirksomheten

I 2008 ble oppgaver og skattekontor organisert i fem regioner. Det var en stor forbedring fra en svært fragmentert struktur med 98 ligningskontor med til sammen 183 kontorenheter, 19 fylkesskattekontor og 19 skattefogdkontorer. Dagens oppgaveløsning er imidlertid fortsatt veldig oppdelt og kunne vært mer effektivt organisert. I driftsenhetene er det overlappende oppgaver og ansvarsområder, noe som gir merarbeid.

For å sikre effektiv ressursanvendelse og likebehandling må etaten i dag kompensere ved å organisere en del oppgaver som nasjonale satsninger eller riksprosjekter. Noen satsningsområder er tildelt én eller flere regioner, mens det i andre tilfeller er opprettet nye eller utvidet enheter for å ivareta spesifikke oppgaver på landsbasis. Eksempler på landsdekkende oppgaveløsning er telefontjenesten Skatteopplysningen med hovedkontor i Leikanger og Sentralskattekontoret for storbedrifter med hovedkontor i Moss, Sentralskattekontoret for utenlandssaker i Stavanger, ligning av samvirkeforetak i Steinkjer og storbedriftssatsingen, hvor ansvar for fastsetting av inntekt/formue i og kontroll av selskap i konsern med omsetning mellom 1 og 3 milliarder kroner, ligger i Skatt øst og i Skatt vest.

En tidlig erfaring var at fastsettingsarbeidet på tvers av regionene ikke ble likt og helhetlig. For å bøte på at fastsetting av inntekt/formue for lønnstakere og pensjonister skjer i alle regionene med hver sin ledelse, foregår arbeidet nå etter en felles produksjonsplan og koordineres av direktoratet. Flere satsninger på viktige risikoområder er organisert som riksprosjekter, som samler kompetansemiljøer i hele landet på tvers av regionene. Oppgaven ledes fra én region, men utføres på flere kontor i forskjellige regioner. Eksempler på dette er riksprosjekt finans med prosjektledelse i Hamar, fisk med prosjektledelse i Florø og internprising som ledes fra Stavanger.

Forslaget til ny organisasjonsmodell bygger videre på denne utviklingen. Landsdekkende ansvar for oppgaveløsning gir mer effektiv og treffsikker virkemiddelbruk, likebehandling og rettsikkerhet og samlet ansvar for behandling av klager i førsteinstans. Et landsdekkende ansvar for oppgaveløsning vil også bidra til et tydeligere ansvar for etatens tjenester slik de fremstår ut mot skattyter og omgivelsene, samt gi en bedre ressursutnyttelse ved å kunne utnytte kompetansen i hele landet.

4.2 Vurdering av ett eller to forvaltningsnivå

Det er gjort en særskilt vurdering av forvaltningsnivåer ved ny organisering slik det er bedt om i oppdragsbrevet. Forslaget til ny overordnet organisering legger til grunn to forvaltningsnivå.

Et grunnleggende element for å ivareta rettssikkerheten er at et vedtak truffet av forvaltningen kan påklages til et overordnet organ, jfr. forvaltningsloven § 28. For å sikre en uहितet to-instansbehandling skal klagen behandles av et organ som er hierarkisk overordnet det organ som treffer vedtaket. En klage kan derfor ikke behandles av en høyere instans innenfor samme forvaltningsorgan.

Dersom Skatteetaten skulle bestå av ett forvaltningsnivå kunne en uहितet to-instansbehandling ivaretas ved at det opprettes et uavhengig organ utenfor Skatteetaten. Etatens vurdering er at et slikt alternativ vil være ressursmessig krevende både å etablere og å drifte. De klager som behandles av Skatteetaten, og ikke nemnd, er godt egnet for fortsatt behandling innenfor etaten. Det er i vurderingen også lagt vekt på at en modell med ett forvaltningsnivå gir mindre fleksibilitet i forhold til etatens oppgaveløsning i stort, og utløse behov for mange lov- og forskriftsendringer.

Forslaget til ny overordnet organisering legger til grunn en modell med to forvaltningsnivåer: Skattedirektoratet og skattekontor. De landsdekkende resultatenehetene blir å anse som skattekontor.

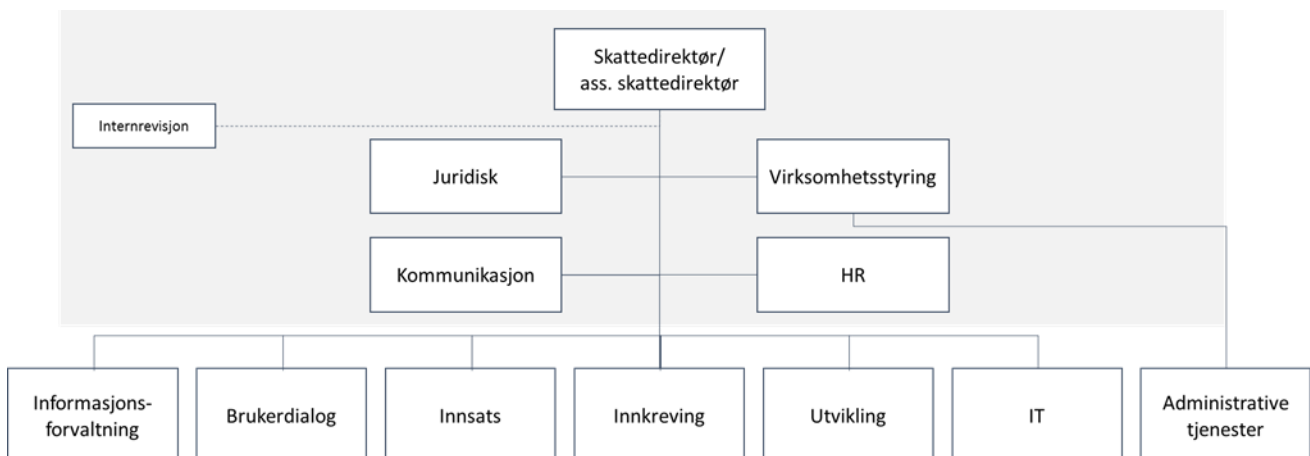


Hovedbegrunnelsen for denne løsningen er at dette på en god og effektiv måte ivaretar rettssikkerheten til skattyterne. Etaten oppnår et større styrings- og handlingsrom og en mer fleksibel og ressurseffektiv løsning.

5 Anbefalt organisasjonsmodell

Skatteetaten foreslår en organisasjonsmodell med fire landsdekkende resultatenheter for kjernevirksomheten; informasjonsforvaltning, brukerdiallog, innsats og innkreving. Ved å organisere kjernevirksomheten i resultatenheter samler etaten ressurser og kompetanse på nøkkelområdene for å forbedre sine arbeidsprosesser. I tillegg får etaten tre fellesfunksjoner; utvikling, IT og administrative tjenester. Direktoratsnivået vil bestå av enheter for virksomhetsstyring, juridisk, kommunikasjon og HR.

5.1 Begrunnelse for modellen



Figur 4: Organisasjonsmodell Nye Skatt. Hvor personvernombudet og sekretariatet for skatteklagenemnda skal rapportere blir vurdert i det videre detaljeringsarbeidet

Et sentralt argument for ny organisering er å legge til rette for **en mer brukertilpasset og treffsikker virkemiddelbruk**. Dette er viktig både av hensyn til effektiv ressursbruk i etaten og av hensyn til brukernes behov. Det er viktig at etaten klarer å utnytte muligheter, forutse og håndtere risiko for manglende etterlevelse og å tilpasse sin virksomhet til nye krav og forventninger. Digitalisering og økt informasjonsutveksling kan gi en betydelig bedre tilgang til oppdaterte data, samtidig som sammenstilling og analyse av informasjon i sanntid, kan gi etaten raske og gode indikasjoner på hvor ressursinnsatsen bør settes inn for å sikre etterlevelse.

Forslaget til ny organisasjonsmodell gir en differensiert tilnærming til de ulike brukergruppene og målrettet bruk av etatens ressurser og virkemidler gjennom følgende enheter; informasjonsforvaltning med ansvar for innhenting og distribusjon av informasjon til eksterne samarbeidspartnere, brukerdiallog med samlet grep om forenklingssagendaen for brukere og brukerreisene, innsats med ansvar for målrettet virkemiddelbruk for alvorlige og komplekse forhold og for å videreutvikle måten etaten jobber med etterlevelse. Innkreving får ansvar for konsistent og koordinert innkrevingsevne på tvers av kravtyper, noe som gir ryddighet for både kreditorer og debitorer.



Vurderingen av styrker og svakheter ved dagens organisering viser at Skatteetaten har til dels kompliserte og uklare styringslinjer. I ny organisering er det et uttalt mål å ha **tydelig definert ansvar, roller og myndighet internt**. Organisasjonsmodellen legger til rette for enklere strukturer og beslutningsprosesser. Skatteetaten er en stor og kompleks virksomhet med et stort oppgavespenn. Det er derfor viktig å forenkle og tydeliggjøre styringslinjer på de sentrale ansvarsområdene.

Modellen gir grunnlag for enklere styringslinjer ved at det skal være landsdekkende ansvar for hvert fagområde, fremfor at ansvaret er delt på fem regioner, samt at etaten kan gå bort fra riksprosjekter og landsdekkende løsninger på tvers av styringslinjer. Ved å ha resultatenheter med landsdekkende oppgaveløsning på øverste nivå i organiseringen, vil sentrale og viktige diskusjoner om etatens kjernevirksomhet løftes til toppledergruppen. Beslutnings- og implementeringsprosesser blir mer effektive gjennom tydelige og korte linjer fra toppledergruppen til utøvende enheter. Sterk kobling mellom ansvar og myndighet stimulerer til initiativ og gjennomføringsevne i alle enheter.

Samfunnet står overfor utfordringer, som også påvirker Skatteetatens mulighet til å løse sitt samfunnsoppdrag. Økonomisk kriminalitet og arbeidsmarkeds kriminalitet, svak identitetsforvaltning og risiko for uthuling av skattefundamentet i en globalisert og digitalisert økonomi, er utfordringer for samfunnet og derfor prioriterte satsningsområder for Skatteetaten. Utfordringene innebærer at etaten må tenke nytt og disponere ressursene annerledes fremover.

Skatteetaten prioriterer forenkling for næringslivet, bekjempelse av økonomisk kriminalitet og sikker identitetsforvaltning. Etaten har startet oppbygging av kompetansemiljøer innen nye viktige områder, som analyse på skatteområdet. Ny modell skal bidra til **bærekraftige fagmiljøer og effektiv kompetanseutvikling** ved at sentrale fagområder samles. I dag er fagmiljøene inndelt i funksjoner og i regioner slik at hvert fagområde er splittet i mange enheter med hver sin ledelse. Dette er en krevende struktur ved kompetanseutvikling og ressursdisponering. Skatteetaten trenger en struktur som bedre bygger opp under en strategisk og dynamisk kompetanseutvikling.

Mange oppgaver som tidligere var manuelle, er nå digitaliserte. Etaten har kommet langt i å forenkle for privatpersoner, men trenger fortsatt å forbedre dialog og tjenester for næringslivet. Både omverden, oppgaver og brukernes behov er i kraftig forandring. Forventningen er at etaten skal sikre en fremtidsrettet og helhetlig skatte- og avgiftsforvaltning i Norge med god service. Skatteetaten har de siste par årene fått utvidet ansvar og oppgaver, blant annet ved innlemming av Statens innkrevingsentral og overføringen av særavgiftene fra Tolletaten. Fra 2017 overtok etaten også forvaltningen av innførsels-mva. Ny organisering skal understøtte etatens nye oppgaveportefølje og bidra til en mer samlet håndtering av ulike skattearter til beste for brukeren. Skatteetaten organiseres slik at den er **mer fleksibel for endringer og kan sette innsatsen inn etter de behov som risikobildet viser**.

Landsdekkende resultatområder med helhetlig ansvar bidrar til stor fleksibilitet innenfor hvert område. Det gir bedre muligheter for rask omprioritering av ressurser enn dagens løsninger hvor vi har samme fagmiljøer fordelt på fem like driftsenheter. Samtidig sikrer samling av alle etatens strategiske områder i toppledelsen til oversikt og fleksibilitet i omprioritering på tvers av store enheter. Landsdekkende enheter bidrar også til bærekraftige og kompetente miljøer innen etatens kjernevirksomhet.

Skatteetaten må være en **utviklingsdrevet** og **produktivitetsdrevet** virksomhet, og de to aspektene henger nøye sammen. Skatteetaten håndterer et økende antall skattepliktige uten at antall årsverk i etaten øker tilsvarende. Produktivitetsutviklingen viser at hvert årsverk behandler flere skattytere, for eksempel økte det

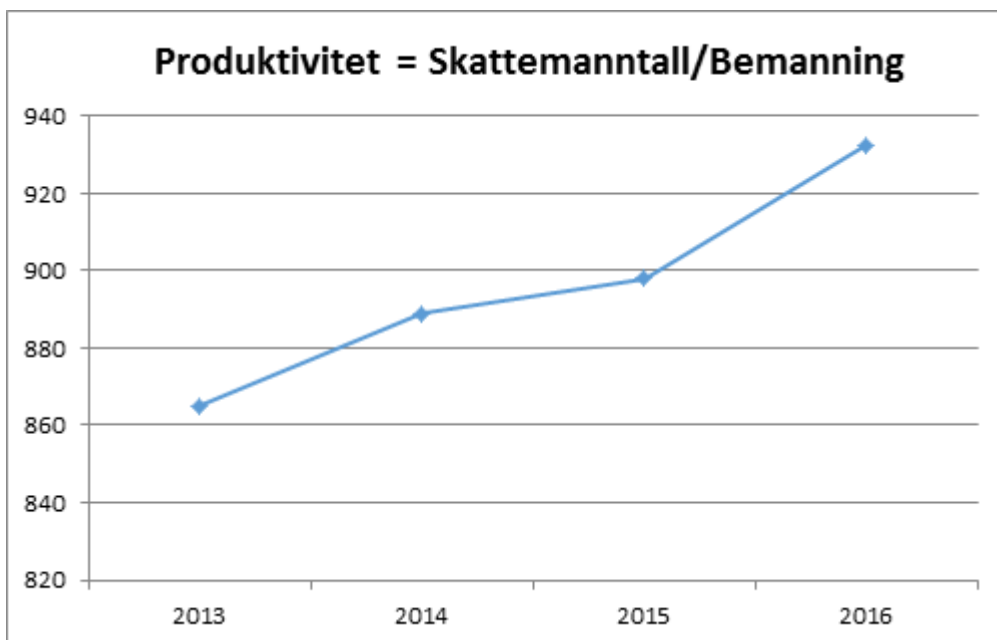


med 7,7 prosent fra 2013 til 2016. Dette skyldes i stor grad digitalisering og effektivisering av publikumstjenester og saksbehandling.

Utviklingsarbeidet i Skatteetaten må ivareta helhet og sammenheng mellom rettsutvikling, prosesser, teknologi og organisasjon. Det er et mål å fortsette arbeidet med modernisering av IKT-porteføljen for å sikre nødvendig utvikling, datakraft og fleksibilitet. Ved å ha en utviklingsenhet og IT-enhet som fellesfunksjoner som bidrar på tvers av de store resultatenehetene, får etaten helhetlig og samordnet innovasjon og utvikling. Samtidig styrkes resultatenehetenes ansvar for utvikling innen egne områder.

Større ansvar for tjenester og virkemiddelbruk i resultatenehetene enn i dagens regioner skaper økt bevissthet for effektivitet og produktivitet innen eget område. Styrking av samsvar mellom ansvar og myndighet bidrar til riktigere prioriteringer av begrensede ressurser. Innenfor enhet for brukerdiallog vil det skapes stordriftsfordeler gjennom helhetlig fokus på effektivisering av kjernevirksomheten uavhengig av skatteart og brukersegment, og valg av de mest effektive virkemidlene.

- Sum antall skattepliktige (forskuddspliktige, etterskuddspliktige og mva-pliktige) har økt med nær 4,7 prosent i perioden 2013-2016. (Fra 5 199 205 til 5 445 538)
- Bemanningen eksklusiv nye medarbeidere fra Statens innkrevingsentral og Tolletaten, har i samme periode blitt redusert med 4,6 prosent. (Fra 6 120 til 5 840)
- Produktivitet målt i antall skattepliktige sett i forhold til årsverk i etaten, har økt betraktelig i perioden 2013-2016 med en forbedring fra 865 til 932 (7,7 prosent). (Se diagrammet under).
- Stor økning i skattytere med utenlandsforhold øker i tillegg kompleksiteten i sakene.



Figur 5: Produktivitetsutvikling

5.1.1 Prinsipper for styring og ansvarsfordeling

Toppledergruppen vil i ny organisasjon bestå av skattedirektør, assisterende skattedirektør, lederne for stabsenhetene, resultatenehetene og fellesfunksjonene IT og utvikling og skal ha felles resultatansvar for all



virksomhet i Skatteetaten. Fellesfunksjonen administrative tjenester vil bli styrt av enheten for virksomhetsstyring.

To-myndighetsnivå ivaretas organisatorisk ved at de fire stabsenheter utgjør direktoratet. Stab for virksomhetsstyring vil ha ansvar for mål- og resultatstyringen overfor alle enheter med støtte fra øvrige staber. Dette innbefatter å systematisere, analysere og formidle de operative erfaringene og å støtte skattedirektøren i styringsdialogen med Finansdepartementet og mot Riksrevisjonen. Juridisk stab vil ivareta dialogen med Finansdepartementet når det gjelder forslag til lov- og forskriftsendringer/oppdrag.

Toppledergruppen består av ledere fra to ulike myndighetsnivå og vil på den måten være nivå sammensatt. Difi mener i notat 2014:4 "Både styring og ledelse. Om ledergrupper i direktorat med regionalt apparat" at i de tilfeller der antall regioner er begrenset, og der enkeltregioner har relativt omfattende landsdekkende eller nasjonale oppgaver, er det grunnlag for å la direktør på nivå 2 inngå i ledergruppen. Når landsdekkende funksjoner legges til gjennomgående funksjonelle enheter, vil det være viktig at all fagspesialisert kompetanse er representert i den sentrale ledergruppen. Denne modellen krever rollebevissthet på begge nivåer og bevissthet om å holde enkeltsaker som kan påklages, unna ledermøtene.

Rollen som assisterende skattedirektør skal støtte, avlaste og utfylle skattedirektøren i sin rolle, og være skattedirektørens stedfortreder

5.2 Landsdekkende resultatenheter med ansvar for kjernevirksomheten

Skattekontorene har det operative ansvaret for etatens oppgaveløsning og er i dag organisert i fem regioner. Det er i hovedsak organisert etter fagområdene fastsetting, veiledning, kontroll og rettsanvendelse, innkreving og skattekrim. Folkeregisteroppgavene ligger i fastsettingsavdelingen. Regionene har ansvar for hver sine deler av manntallet og bruker ulike typer virkemidler for å sikre etterlevelse og riktig skatt. De ulike avdelingene prioriterer og rekrutterer innenfor egen enhet basert på sine spesifikke behov. Dette er en fragmentering av etatens verdikjede som gjør det krevende å få til helhetlige prioriteringer og løsninger innenfor etatens kjerneområder.

Geografisk inndeling av manntallet er særlig krevende når nye IT-systemer legger til rette for helt nye arbeidsmåter og gevinstrealisering. Ofte er det vanskelig å hente ut potensialet, fordi etaten ikke klarer å endre oppgaveløsningen tilstrekkelig, når så mange enheter er under ulik ledelse. Skatteetaten står overfor store moderniseringsprosjekter som det vil være enklere å få ønsket effekt av med landsdekkende ansvar for oppgaveløsningen.

Ny organisering skal understøtte Skatteetatens strategiske målsettinger og nye måter å jobbe på.

Det er et mål for Skatteetaten at privatpersoner og næringsliv skal oppleve at etatens tjenester dekker deres behov gjennom brukervennlige digitale dialoger, eksempelvis når det gjelder skattemeldingen. Noe av formålet med forslaget til ny organisering er å samle ansvaret for de digitale dialogene og styrke utviklingen av nye, brukervennlige tjenester ved å opprette en resultat enhet for brukerdial og ved å ha sterke enheter for utvikling og IT med tverrgående ansvar.

Det er videre et mål at aktører som utfordrer regelverket for å redusere skattekostnader, eller som har til hensikt å unndra skatt og avgift, opplever reelle hindringer, og at markedet for svart økonomi svekkes. Eksempler på dette er det tverretatlige samarbeidet for å bekjempe arbeidsmarkeds kriminalitet og dialogen med offentlige virksomheter om å ha innkjøpsavtaler som inneholder krav til leverandører om innsyn i



relevante skatteopplysninger. Denne type arbeid samles, styrkes og systematiseres i resultateneheten innsats. Strategiske satsningsområder innen etterlevelse vil håndteres mer helhetlig enn i dag.

Skatteetaten velger satsninger og utformer tiltak basert på kunnskap og analyser som viser hvor risiko for manglende etterlevelse er størst. For å få til dette må etaten kunne forutse og forstå risiko, det vil si identifisere hvor, hvorfor og hvordan risikosituasjoner oppstår. Skatteetaten har etablert fagmiljøer på analyse og vil i ny organisasjon være opptatt av å styrke dette arbeidet videre i enhet for utvikling. Det vil også være fagressurser innen analyse i resultatenehetene slik at det sikres tett kontakt med det operative.

Kompetanse og ressurser innen sentrale fagområder samles under én ledelse i fire resultateneheter. Etaten får en samlet strategisk og operativ ledelse av hvert område; informasjonsforvaltning, brukerdiallog, innsats og innkreving.

I ny organisering vil resultatenehetene bidra til å sikre kvalitet i oppgaveløsningen og å gi insentiver for en mer effektiv oppgaveløsning i tråd med Skatteetatens mål og de forventningene som er beskrevet i oppdragsbrevet:

- effektivisere og digitalisere arbeidsprosessene
- bedre ressursutnyttelsen ved å kunne jobbe på tvers i landsdekkende enheter
- sikre likebehandling og kvalitet for brukerne
- implementere prinsippet for selvfastsetting for alle skatteartene
- jobbe helhetlig med etterlevelse

I dag har Skatteetaten organisert deler av sin virksomhet i spesialiserte enheter. Hvilken resultatenehet disse fagmiljøene vil tilhøre, blir avklart i den videre detaljeringen og planleggingen.

Det vil fortsatt være en desentralisert oppgaveløsning hvor mange skattekontor vil bidra innenfor samme resultatenehet, men det vil kunne jobbes mer helhetlig og systematisk med forbedringer for brukere, effektivisering av arbeidsprosesser og kompetanseutvikling. I ny organisering vil det være mindre behov for administrasjon og koordinering på tvers av linjen, noe som frigjør større kapasitet til å gjennomføre forbedringer og endringer. I ny organisering får etaten større fleksibilitet til å vurdere ressursbruk og utvikling innenfor de sentrale ansvarsområdene. Alle skattekontor blir en del av den landsdekkende oppgaveløsningen og inngår i resultatenehetene.

5.2.1 Informasjonsforvaltning

Skatteetaten har en sentral rolle i informasjonsforvaltningen i offentlig sektor i Norge. I denne rollen ligger blant annet forvaltning og utvikling av Folkeregisteret og en rekke andre registre, samarbeid med SSB og NAV om A-ordningen og utveksling av informasjon med et økende antall aktører i næringsliv og forvaltning. I tråd med Regjeringens ambisjoner i Digital Agenda, øker betydningen av informasjonsforvaltning, datakvalitet og god informasjonsflyt i offentlige etater. I tillegg har Skatteetaten en økende informasjonsutveksling med andre land, særlig knyttet til OECDs program Common Reporting Standard (CRS). Nøkkelrollen til Skatteetaten innen informasjonsforvaltning og den økende betydningen av området, gjør at etaten bør samle og styrke ansvar, arbeidsprosesser, og kompetanse på feltet.

Informasjonsforvaltning får et bredt ansvar for forvaltning av ulike registre, og innhentning og distribusjon av opplysninger fra egne og eksterne kilder. Sentralt ansvar og arbeidsoppgaver vil innbefatte blant annet datakvalitet, personvern, informasjonsstandarder og informasjonsarkitektur. Formålet er å gi brukerne gode tjenester med større grad av forhåndsutfylling av opplysninger og styrke kunnskapen om skattyters behov.



Enheten vil samarbeide med tilsvarende funksjoner hos andre informasjonsforvaltere; som DIFI, Brønnøysundregistrene, Nav og SSB.

Enheten har fagansvaret for etatens identitetsforvaltning.

Ansvar for forvaltning av andre registre og informasjonskilder, som per i dag i mindre grad er gjenstand for flerbruk og ekstern bruk, legges til resultatenhets for brukerdiallog.

5.2.2 Brukerdialog

Etterlevelse hos skattyter skal sikres ved helhetlig virkemiddelbruk. Skatteetaten vil satse videre på å gjøre det enkelt å etterleve skatte- og avgiftsregelverket ved å veilede, informere og sikre avklaring så tidlig som mulig, slik at avvik kan unngås. Vi ønsker videre å legge til rette for en god digitalisert dialog med skattyter. Ressursinnsatsen dreies mot veiledning for å bidra til korrekt egenfastsetting, fremfor myndighetsfastsetting. Holdningsskapende og forebyggende arbeid skal sikre rett egenfastsetting til rett tid. Målet er sanntidsbehandling i skatteprosessen gjennom ulike tiltak som bidrar til etterlevelse, og som gir kunnskap om hvor det er risiko for avvik. Ressursene skal settes inn der det er størst behov for endring i prosessene og der risikoen for manglende etterlevelse er størst og får størst konsekvenser.

I Brukerdialog legges mye av grunnlaget for å få dette til. Målet er målrettet og proaktivt å veilede og gjennomføre enklere kontroller som hjelper skattyter til å egenfastsette riktig grunnlag for skatt og avgift, slik at behov for større etterkontroller/bokettersyn reduseres. Enheten vil også ha ansvar for å gjennomføre kontroller i forbindelse med beregning av skatt og avgift på bakgrunn av innsendte grunnlag.

Videre vil den fysiske identitetskontrollen være lagt til denne enheten.

5.2.3 Innsats

Skatteetaten skal iverksette tiltak tidligere for å påvirke manglende etterlevelse raskere, slik at handlingsrommet på risikoområder blir mindre. Ut fra kunnskap om aktører og segmenter hvor risikoen for manglende etterlevelse er størst, tas i bruk et bredt sett virkemidler. Virkemidler vil være alt fra informasjon, veiledning, forpliktende dialog og forebygging til kontroll og sanksjoner.

Innsats skal ha ansvar for ulike risikoområder som aktører, bransjer og tema som nødvendiggjør særskilte forebyggende tiltak eller kontroll. Noen segmenter kan ha egenskaper som krever ekstra oppfølging; det kan være fordi det er store bedrifter eller virksomheter med utstrakt internasjonal aktivitet. Behandling av storbedriftssegmentet, inklusive de som behandles av Oljeskattekontoret, beholdes samlet i Innsats.

Innsats vil videre ha ansvar for særskilte satsningsområder, som for eksempel bekjempelse av økonomisk kriminalitet, heri arbeidsmarkeds kriminalitet. Etaten skal bidra godt inn i viktige tverretatlige samarbeid.

5.2.4 Innkreving

Skatteetaten har overtatt ansvar for innkreving av toll, merverdiavgift ved innførsel og særavgifter fra Tolletaten og har innlemmet Statens innkreivingsentral. Det gir mulighet for å utvikle kreditorrollen, det vil si å koordinere innfordring på tvers av kravtyper, forbedre arbeidsprosesser, frigjøre ressurser og å bygge kompetansemiljø gjennom større enheter. Det er et mål å utvikle så enkle løsninger som mulig for innbyggere og næringslivet og å legge bedre til rette for likebehandling av debitorer ved eksempelvis kredittordninger, motregning, utlegg, konkursbegjæringer mv.



Innkrevingsområdet organiseres som egen enhet for å sikre samlet styring og utvikling av fagområdet. En samlet enhet vil være bedre egnet til å sikre fleksibilitet, forvaltning og utvikling. Enheten skal ha ansvar for konsistent og koordinert innkrevingsvirksomhet på tvers av kravtyper. Innkreving vil ha ansvar for faglig styring og oppfølging av skatteoppkreverne, mens oppfølgingen av arbeidsgiverkontrollen legges til Innsats.

5.3 Styringsfunksjoner

Fire sentrale staber skal ha ansvar for å levere beslutningsstøtte til skattedirektøren og toppledergruppen, sørge for sentrale føringer som gjelder på tvers av virksomheten og støtte skattedirektør i oppfølging og styring av resultatene og fellesfunksjonene. Organiseringen legger til rette for tydelige, samlede og kompetente fagmiljøer med ansvar for helhetlig styring innen virksomhets- og økonomistyring, regelverk, kommunikasjon og HR. Alle stabene har samme overordnede rolle og ansvar for sitt fagområde, mens styringen overfor resultatene og fellesfunksjonene koordineres via stab for virksomhetsstyring. Med denne modellen blir Skattedirektoratet mindre, og flere av oppgavene som i dag ligger i direktoratet, vil bli lagt til skattekontornivået.

Mens stabene ivaretar den strategiske virksomhetsstyringen, vil også de øvrige enhetene ha ressurser for å ivareta den interne styringen i tråd med de strategiske mål. Vi tenker her på funksjoner innen styring, økonomi, jus, kommunikasjon og HR slik regionene har i dag.

5.3.1 Virksomhetsstyring

Virksomhetsstyring skal ha ansvar for helhetlig styring av etatens virksomhet, for styringsdialogen med Finansdepartementet og for dialog med Riksrevisjonen.

Stabens portefølje består i hovedsak av strategiutvikling, langtidsplanlegging, mål- og resultatstyring, risiko-, økonomi-, portefølje-, kvalitets-, dokument- og sikkerhetsstyring. I tillegg vil ansvaret for å koordinere og sette retning for etatens internasjonale samarbeid og etatens anskaffelsesfunksjon ligge her.

5.3.2 Juridisk

Juridisk vil ha ansvar for å sikre helhetlig, ensartet og riktig rettsanvendelse på alle etatens forvaltningsområder og for løpende dialog med Finansdepartementet på regelverksområdet.

Juridisk skal i tillegg til å sørge for effektiv avklaring av prinsipielle juridiske spørsmål også ha ansvar for strategiske veivalg på juridisk område, følge opp avgjørelser fra Skatteklagenemnda samt treffe vedtak i forvaltningsklager og enkeltsaker der kompetansen er tillagt Skattedirektoratet.

5.3.3 Kommunikasjon

Kommunikasjon skal ha ansvar for å sikre helhetlig kommunikasjon for etaten, slik at kommunikasjon benyttes som strategisk virkemiddel for å realisere etatens strategier, mål og prioriterte satsingsområder samt bidrar til økt etterlevelse og ivaretar godt omdømme.

5.3.4 HR

HR-stab skal ha ansvar for å ivareta og utvikle HR-området i etaten på en helhetlig og enhetlig måte. Ansatte er etatens viktigste ressurs og etatens evne til å rekruttere, utvikle og beholde kompetanse blir avgjørende for å lykkes.

Enheten skal håndtere medbestemmelsen etter Hovedavtalen og Hovedtariffavtalen på virksomhetsnivå og ivareta dialogen med Finansdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet på området.



5.4 Fellesfunksjoner som støtter de andre enhetene i sitt oppdrag

Fellesfunksjonene har ansvar for å levere profesjonelle og kostnadseffektive tjenester, prosjekter, kunnskap og kompetanse på tvers i Skatteetaten. Også fellesfunksjonene skal ha tydelige mål, krav og ansvar for egne leveranser.

5.4.1 IT

Enhet for IT vil ha ansvar for forvaltning av IT-området med stabil og sikker produksjon, drift og modernisering, etatens IT-strategi og planer, samt å fremme teknologisk innovasjon. Samtidig som stabil og sikker drift opprettholdes, skal det legges til rette for økt utviklingsomfang, kompleksitet og taktskifte med fleksibel skalering etter behov. Virkemidler for å oppnå dette vil være utvikling av enhetens leveransemodeller og kontinuerlig forbedring.

Viktige målsetninger er å være forberedt på økende sikkerhetsutfordringer i samspill med spisskompetanse i markedet og å etablere overvåking av kjerneleveranser. IT-enheten skal levere kostnadseffektive tjenester som ivaretar brukernes behov og har høy kvalitet gjennom automatisering og standardisering av operativ produksjon.

IT-enheten skal identifisere og innhente virksomhetens behov og lage langsiktige planer og strategier.

Spesielt om bestiller/leverandørmekanismer på IT-området

Skatteetaten har en omfattende portefølje av tjenester og tilhørende IT-løsninger som må forvaltes og utvikles på en god måte. Porteføljen krever endringer gjennom både små og store utviklingsoppgaver for å sikre stabil drift og langsiktig modernisering.

Bestiller/leverandørmodellen forenkles og tydeliggjøres. Det er definert fire nivåer av utviklingsoppgaver innenfor tjenesteproduksjon, tjenesteforvaltning, videreutvikling og helhetlig utvikling. Resultatenhetene har ansvar for å prioritere og bestille direkte fra IT-enheten innenfor egne fullmakter. Middels store og tverrgående endringer skal koordineres og besluttes av et tverrfaglig IT-forum i etaten.

Omfattende modernisering og større utviklingsprosjekter skal behandles av porteføljestyret for å sikre prioritering og utvikling i henhold til Skatteetatens virksomhetsstrategi.

5.4.2 Utvikling

Skatteetaten er en kunnskapsbasert og utviklingsorientert virksomhet. Etaten ønsker en sterk enhet med helhetlig ansvar for etatens tverrgående utvikling og analyse. Enheten skal bygge kunnskap om endringer i omverdenen og sikre et grunnlag for prioritering av risikoområder, kunnskapsdeling og utvikling i tråd med etatens mål og strategier.

Videre får enheten et helhetlig ansvar for utvikling av regelverk, prosesser, teknologi og organisasjon i tidlige faser. Enheten skal sikre koordinert gjennomføring av utviklingstiltakene og realisere endringer på tvers av verdikjeden.

Analyseområdet skal styrkes i årene fremover. Det skal være dedikerte analyseressurser i resultatenhetene og i enhet for utvikling. Utvikling skal utarbeide tverrgående analyser og kunnskapsgrunnlag og får et koordineringsansvar for etatens analyseprosesser, samt ansvar for en felles analyseplan som gir oversikt over alle analyser, tilgjengelig data, kunnskap og kompetanse på området. Analysene skal gjøres tilgjengelig på tvers av resultatenheter og anvendes i arbeidet med metodeutvikling og digitaliseringsprosesser.



5.4.3 Administrative tjenester

Denne enheten skal levere administrative fellestjenester som understøtter andre enheters primæroppgaver. Dette gjelder tjenester innen økonomi og regnskap, eiendom, tjenester innenfor eiendomsforvaltning og eiendomsrelaterte tjenester, dokumentforvaltning, lønn, HR og kommunikasjon.

Enhet for administrative tjenester rapporterer til stab for virksomhetsstyring. Resultatenhetene kan bestille tjenester som er definert i leveranseplaner for å sikre effektiv ressursbruk og helhetlig styring/rapportering.

6 Konsekvenser av ny organisering

Skatteetaten tar sikte på at overgangen til ny organisasjonsmodell skal gi minimalt med endringer for skattyterne. Forslaget til ny organisasjonsmodell er positivt for fagmiljøene i etaten og vil gi tydeligere styringslinjer, roller og ansvar.

Endringen vil kreve noen tilpasninger av IT-systemene. Med oppstart av ny organisering fra 1.1.2019 skaper det gode muligheter for at endringen som skyldes ny organisasjonsstruktur, kan samordnes med og understøtte planlagte moderniseringsprosjekter.

Forslaget utløser ingen behov for regelendringer.

Detaljeringsen av ny organisasjonsstruktur er foreløpig ikke tilstrekkelig til å ha oversikt over de økonomiske konsekvensene.

6.1 For eksterne aktører

Fire resultatenheter med ansvar for spesifikke deler av brukermøtene gir sterk representasjon av brukerens behov og ønsker inn i toplederguppen og etatens samlede prioritering. Samtidig legger det til rette for en mer differensiert tilnærming til de ulike brukergruppene og målrettet bruk av etatens ressurser og virkemidler.

Ny organisasjonsmodell bidrar til å tydeliggjøre ansvar for å bygge sterke relasjoner og samarbeid med offentlige instanser og næringslivet. Det etableres generelt større fagmiljøer med tverrfaglighet på viktige områder. Eksempelvis samles ansvar for innhenting av tredjepartsinformasjon i en enhet, mens en annen enhet har ansvar for koordinert innkrevingsvirksomhet på tvers av kravtyper, noe som skaper ryddighet for både kreditorer og debitorer. Dette er eksempler på at ny organisering bidrar til sterkere brukerorientering.

Etaten vil legge vekt på at eksisterende samarbeid med eksterne samarbeidsparter skal ivaretas på en god måte i ny organisering. Dette gjelder for eksempel samarbeidet med Nav, Arbeidstilsynet, UDI og Politiet i forhold til samarbeidet om Servicesentrene for utenlandske arbeidstakere og A-krimenhetene.

Skatteoppkreverne vil i ny organisering forholde seg til et innkrevingsmiljø i styringsdialogen.

Skatteetaten tar for øvrig sikte på at overgangen til ny organisasjonsmodell vil gi minimalt med endringer for skattyterne. Kontaktpunktene vil være de samme som før med skatteetaten.no og felles telefonnummer for hele etaten.



6.2 Kompetanse og fagmiljøer

Skatteetatens ansatte og deres kompetanse er etatens viktigste ressurs. Etatens ansatte har i hovedsak stor forståelse for hvorfor endringen må gjennomføres. Det har vi oppnådd gjennom åpenhet og rom for diskusjoner. Gode arbeidsmiljø skal ivretas.

Skatteetaten bygger videre på dagens kompetansemiljøer ved oppstart av ny struktur. Endringer i oppgaveløsningen vil komme over tid. Nødvendige kompetansetiltak skal iverksettes før endringen skjer, men utvikling av kompetanse og arbeidsmetodikk vil også være et langsiktig løp.

Så langt det lar seg gjøre, vil mindre skattekontor ha ett fagområde. De større kontorene vil trolig ha oppgaver innenfor flere fagområder. Ved å videreutvikle eksisterende kompetanse på en målrettet måte vil etaten bygge kompetansemiljøer med god tverrfaglighet, kombinert med riktig spesialistkompetanse. Det vil bidra til at etaten effektivt kan håndtere en stadig økende kompleksitet i oppgavene med nødvendig kvalitet.

6.3 Struktur og styring

Ny organisering bidrar til å samle etaten gjennom kobling av strategisk og operativt ansvar i toppledergruppen. All kjernevirksomhet og fellesfunksjoner organiseres i enheter med landsdekkende ansvar, og oppgaveløsningen vil være fordelt på alle kontorer i etaten.



Figur 6: Organisasjonsmodell nye skatt

Fire resultatenheter med ansvar for hver sin del av kjernevirksomheten gir en sterkere representasjon av samfunnsoppdraget inn i toppledergruppen og skaper større forståelse for dette. Sammenheng og balanse mellom strategi, utvikling og operativ drift sikres ved at lederne for kjernevirksomheten, fellesfunksjoner og direktoratsfunksjonene er samlet i en felles toppledergruppe.



Strategiske og store problemstillinger løftes til skattedirektørens toppledergruppe. Resultatenhetene har landsdekkende og helhetlig ansvar for sine definerte områder, noe som inkluderer å koordinere og prioritere saker innenfor sitt område.

Skatteetaten får enklere og mer gjennomgående styringslinjer og tydeligere roller og ansvar, noe som blant annet legger til rette for mer effektiv iverksetting av beslutninger.

6.3.1 Medbestemmelse

Avtaler mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet og hovedsammenslutningene regulerer samarbeidet mellom arbeidsgiver og tjenestemannsorganisasjonene i statlige virksomheter.

Hovedavtalen (HA) legger rammene for organisasjonenes medbestemmelse
Hovedtariffavtalen (HTA) legger rammene for lønnsområdet

Ved omorganisering skal partene på virksomhetsnivå inngå ny tilpasningsavtale etter hovedavtalen. Avtalen skal gi en beskrivelse av hva som skal regnes som virksomheten, samt inndelingen av denne i ulike driftsenheter og arbeidsområder hvor medbestemmelsen skal utøves.

Skatteetaten er i hovedtariffavtalen definert som ett forhandlingssted, men det er åpning for å kunne delegere forhandlingsfullmakt ned på driftsenhetsnivå.

6.4 Endringer/tilpasninger i IT-systemene

En omlegging av Skatteetaten vil kreve noen endringer og tilpasninger av IT-systemene. Det er gjennomført en grovutredning av hvilke behov ny organisering vil medføre.

Organisasjonsendringen krever liten omlegging av de store kjernesystemene i etaten. Funksjonaliteten i systemene for sluttbrukerne i samfunnet og for ansatte i Skatteetaten vil være den samme. Det er derimot behov for endringer knyttet til enkelte støttesystemer.

Etaten arbeider målrettet med modernisering av IT-porteføljen. Hensikten er like og mer effektive arbeidsmåter som understøtter nasjonal oppgaveløsning. Det er igangsatt noen moderniseringsprosjekter og det pågår planlegging av flere. Med iverksetting av ny organisering av kjernevirksomheten fra 1.1.2019 skapes gode muligheter for at endringen som skyldes ny organisasjonsstruktur, effektivt kan samordnes med og understøtte planlagte moderniseringsprosjekter.

6.5 Økonomiske konsekvenser

Forslaget til ny organisasjonsstruktur er foreløpig ikke tilstrekkelig detaljert til å ha oversikt over de økonomiske konsekvensene. Et kostnadsestimat på nåværende tidspunkt ville ha høy grad av usikkerhet. Noe av kostnadene vil være investeringer som etaten uansett må ta for å tilpasse seg nye krav og behov, slik som løpende organisasjonsjusteringer.

Tidligere erfaringer fra store prosjekter i Skatteetaten viser at det vil kunne være både engangskostnader og mer varige kostnader. Med engangskostnader menes kostnader ved planlegging og innføring/implementering av omorganiseringen, klargjøring av IT-systemer og personalmessige omstillingskostnader. Det vil blant annet være kostnader ved innplassering av medarbeidere og ledere,



kommunikasjon og interessentoppfølging. Kontorleie, utgifter til drift av lokaler og flyttekostnader håndteres som en del av ny kontorstruktur, men det kan være noe behov for flyttinger eller omplasseringer på de ulike lokasjonene, som ikke er en del av kontorstruktur.

Varige kostnader kan være noe økte lønnskostnader i forbindelse med bemanning av lederstillingene i ny organisasjonsstruktur; dog avhengig av hvilken prosess som velges. Den nye organisasjonsmodellen vil imidlertid legge til rette for en riktigere og mer effektiv ressursutnyttelse, slik at det samlet sett vil føre til en besparelse.

6.6 Behov for regelverksendringer

Med ny skatteforvaltningslov fra 2017 er det ingen stedlige bindinger i loven, og det er derfor ikke behov for lovendringer for å oppheve dagens inndeling i regioner. De fire resultatenehetene for kjerneproduksjonen vil være skattekontor i ny organisering. Forslaget innebærer to forvaltningsnivå: Skattedirektoratet og skattekontor. Forslaget om videreføring av forvaltningsnivåene utløser ingen behov for endringer.

Forslaget til ny organisasjonsmodell er utarbeidet for de to øverste nivåene i etaten. Det legges til grunn at Oljeskattekontoret vil bestå som enhet. Samme forutsetning er gjort for Svalbardskattekontoret. Etatenes fellesforvaltning (EFF) foreslås å inngå i resultateneheten for informasjonsforvaltning. Ordlyden i bestemmelsene i A-opplysningsloven § § 6, 10 og 11 tildeler kompetanse til Skattedirektoratet. I tråd med avklaringer gjort under etableringen av EFF antas utførelsen av oppgaven å kunne legges til en resultatenehet med korte styringslinjer til sentralt ledernivå. På denne bakgrunn er etatens oppfatning at forslaget til ny organisasjonsstruktur ikke vil utløse behov for regelendringer.

Landsdekkende oppgaveløsning med større, spesialiserte fagmiljø i resultatenehetene legger til rette for at en del enkeltsaker/klager som i dag etter lov eller forskrift er tillagt Skattedirektoratet, i fremtiden vil kunne flyttes til en resultatenehet. Dette vil være vurderinger som kan gjøres i etterkant av en omorganisering. En slik omlegging vil innebære lov- eller forskriftsendringer.

7 Bygge ny organisasjon

Omorganiseringen vil bli koordinert med andre endringsprosesser i Skatteetaten. Dette gjelder blant annet nye oppgaver som etaten har fått ansvar for, pågående og nye utviklingsprosjekter knyttet til oppgaveløsning og digitalisering, samt utredningen og eventuelt overføringen av Nav innkreving.

Etaten har erfaringer med små og store omstillingsprosesser, som innlemmingen av oppgaver fra Toll og Statens innkrevingsentral, samt flere interne justeringer etter 2008. Dagens situasjon og den endringskompetansen etaten har opparbeidet som følge av og etter ROS, gjør at etaten er mer robust for endringer nå enn i 2008.

7.1 Tidspunkt for iverksetting av ny organisasjon

Etter overlevering av rapport til Finansdepartementet innledes arbeidet med videre detaljering av organisasjonskartet og etablering av tydelig definert resultatansvar fra toppledernivå og ned gjennom etatens nye styringslinje. Et fortsatt godt samarbeid med tjenestemannsorganisasjonene vil være sentralt i



utviklingen av ny organisasjon. Rekruttering/innplassering av ledere og medarbeidere gjennomføres etter at organisasjonskartet er utformet og forhandlet med de tillitsvalgte.

Når etaten gjør tilpasninger som følge av omstillingen, vil disse endringene samtidig svare ut fremtidige behov beskrevet i strategier. Etablering og testing av sentrale arbeidsprosesser vil skje før iverksetting.

Videre vil det være sentralt å planlegge hvordan etaten gradvis kan utvikle og bygge opp den nye organisasjonen slik at produksjonen berøres minst mulig, endringen gir ønsket effekt, de ansatte får gode og forutsigbare prosesser i tråd med gjeldende regelverk, og at gjennomføringskostnaden begrenses. Som følge av dette tar etaten sikte på endelig iverksetting av ny struktur 1.1.2019.

Med tydelige milepæler og delleveranser frem til iverksettingstidspunktet vil etaten ha gode forutsetninger for å lykkes, og berørte ledere, medarbeidere og tillitsvalgte vil i god tid kunne forberede seg på endringene.

7.2 Faser i innføringsarbeidet

Skatteetaten vil vurdere muligheten for en trinnvis iverksetting av ny organisering for å redusere risikoen i omstillingsfasen. En mulighet som vil bli vurdert, er å iverksette styrings- og fellesfunksjoner før kjernevirksomheten. Det videre arbeidet vil ha fire faser:

- Fase 1 – å planlegge, forberede og involvere ledere og medarbeiderne
- Fase 2 – å iverksette ny organisasjonsmodell med en beredskapsorganisasjon for å ivareta trygg og sikker produksjon
- Fase 3 – å gjennomføre aktiviteter som bidrar til å få den nye organisasjonen til å fungere i tråd med intensjonene
- Fase 4 – å avslutte prosjektet. Linjeorganisasjonen overtar videre utvikling

7.3 Forholdet til ny kontorstruktur


Iverksetting av ny kontorstruktur fra 103 til 57 kontor skjer gradvis fra 2017 til utgangen av 2019. Endringen gir Skatteetaten en struktur med færre og større fagmiljø. De kontorene som avvikles, stenges for publikum 1. juni 2017. Det er en klar målsetting at så mange som mulig av berørte ansatte følger sine arbeidsoppgaver til nytt kontorsted.



8 Appendix

8.1 Bidragsyttere til sluttrapporten

Navn	Rolle i prosjektet	Kommer fra
Hansen, Tord Bern	Prosjektleder	SITS Innføring
Frang, Elisabeth S	Redaktør	Skattedirektoratet Regionavdelingen
Harstveit, Inger	Prosjektdeltaker	Skattedirektoratet HR-stab
Hauger, Nikolay	Prosjektdeltaker	KPMG
Haustréis, Ine Charlotte	Prosjektdeltaker	SITS Innføring
Gundersen, Dag Helge	Prosjektdeltaker	Skattedirektoratet Innovasjon og utvikling
Bjøre, Cecilie	Prosjektdeltaker	Skattedirektoratet Rettsavdelingen
Austin, Semming	Prosjektdeltaker	Skattedirektoratet Regionavdelingen
Løken, Anne Sofie	Prosjektdeltaker	Skattedirektoratet Virksomhetsstab
Romundset, Geir Hegre	Prosjektdeltaker	SITS IT
Sletten, Ann Kjersti Kjeia	Prosjektdeltaker	Skatt øst



Dokumenteier: Skattedirektør Hans Christian Holte
Prosjektleder: Tord Bern Hansen, prosjekt Nye Skatt
Skrevet av: Prosjekt Nye Skatt, Elisabeth Strauman Frang
Godkjent dato: Oversendelse Finansdepartementet 4. april 2017