

Nina Kristiansen Skalle

**En sterk aktør  
i et skrumpende marked  
Utfordringer for LO i Skatteetaten**

LOs framtid i offentlig sektor



Nina Kristiansen Skalle

## **En sterk aktør i et skrumpende marked** Utfordringer for LO i Skatteetaten

LOs framtid i offentlig sektor

© Fafo 2004  
ISSN 0804-5135

# Innhold

Om prosjektet .....	5
<b>1 Innledning .....</b>	<b>7</b>
Antall ansatte og yrkesgrupper .....	8
Fagbevegelsen i Skatteetaten .....	8
<b>2 Utviklingstrekk (1980–2003) .....</b>	<b>11</b>
Teknologistyrte omstilling .....	11
Økt grad av lokale forhandlinger .....	17
Medlemsutvikling og organisasjonsstruktur .....	21
<b>3 utfordringer fram mot 2010 .....</b>	<b>23</b>
Etaten: Fortsatt modernisering, effektivisering og forenkling .....	23
LO: En sterk aktør i et skrumpende marked .....	25
Litteratur .....	30



## Om prosjektet

I dette prosjektet gir Fafo en samlet, helhetlig beskrivelse og analyse som kan gi grunnlag for en debatt om felles utfordringer for fagbevegelsen i offentlig sektor. Bakgrunnen er de store endringene i offentlig sektor som medfører utfordringer av både faglig-politisk og organisatorisk art. Oppdragsgiver for prosjektet er de to kartellene LO Stat og LO Kommune.

Dette er *ikke* et prosjekt som skal legge opp til debatt om hva som er offentlig ansvar, hvordan tjenestene skal organiseres og hvem som skal utføre dem. Det dreier seg heller ikke om hvordan fagbevegelsen skal kjempe politisk for mer offentlig styring og ansvar eller for å bevare offentlige arbeidsplasser. Vårt formål er å legge opp til en debatt om hvilke konsekvenser endringene i offentlig sektor får for fagbevegelsen, og hvordan den skal tilpasse seg organisatorisk og på andre måter for å stå sterkest mulig i kampen for å skape best mulige kår for sine medlemmer.

Prosjektet har tatt for seg de samfunnsområdene som i dag er innenfor LO Stat og LO Kommune sine domener, et spenn fra kommunal forvaltning til Telenors forretningsdrift. Vi prøver å si noe om hva som skjer innenfor hele det store spennet av områder og virksomheter som i dag sorterer under de to kartellene.

Prosjektet er bygd opp av tre moduler, hvor modulene samlet utgjør en helhet, men hvor ulike brukergrupper i sine diskusjoner kan plukke dokumentasjon fra modulene etter behov for sitt formål. Samlet håper vi dette kan utgjøre et grunnlag for LO til å diskutere strategi og organisatoriske løsninger

De tre modulene er:

*Modul I Ståstedet* beskriver utviklinga av offentlig sektor, fagbevegelsens organisasjonsstruktur og hvilken faglig politikk fagbevegelsen har ført fra starten for vel hundre år siden, og til i dag. Modulen prøver også å si noe om hvilke utfordringer som har vokst fram i løpet av de siste åra og som ikke har funnet noen løsning.

Det er umulig å gå i dybden på hele den enorme offentlige sektoren med sine mange hundre tusen arbeidstakere. I *modul II Områdebeskrivelser* tar vi derfor for oss et utvalg på ni bransjer/områder og virksomheter som representerer ulike deler av sektoren. Gjennom disse håper vi å gi en dypere forståelse av hva som skjer og hvordan sektoren samlet vil utvikle seg.

I *Modul III Debattheft* samler vi trådene og prøver å gi en kort, helhetlig beskrivelse av de viktigste utviklingstrekkene som får konsekvenser for fagbevegelsen framover. Dette skal være grunnlaget for en debatt om utfordringene på lang sikt og hvordan fagbevegelsen må tilpasse seg organisatorisk og faglig-politisk.

Resultatet av arbeidet er publisert i følgende dokumenter, alle med felles hovedtittel *LOs framtid i offentlig sektor*:

**Modul I:**

- Espen Løken og Arne Pape: LO i offentlig sektor. Fra vekst og hegemoni til omstilling og konkurranse (Fafo-rapport 437)

**Modul II:**

- Åsmund Arup Seip: Med ekspedisjonssjefen som motpart. Framtidig organisering og forhandling i departementene (Fafo-notat 2004:7)
- Nina Kristiansen Skalle: En sterk aktør i et skrumpende marked. utfordringer for LO i Skatteetaten (Fafo-notat 2004:8)
- Håvard Lismoen: En framtid for LO i Forsvaret? (Fafo-notat 2004:9)
- Marit Skivenes: Profesjonalisering og privatisering i barnevernsektoren. Problem eller potensial for LO? (Fafo-notat 2004:10)
- Leif Moland: Når katta vokser og musene blir mange. Om vekst, oppstykkning og nye aktører i pleie- og omsorgssektoren (Fafo-notat 2004:11)
- Inger Lise Skog Hansen: Fra forvaltning til helseforetak. utfordringer for LO i en fristilt sykehussektor (Fafo-notat 2004:12)
- Stein Gunnes: LO og bussektoren. Samling om felles utfordringer. (Fafo-notat 2004:13)
- Sigmund Aslesen: Fra monopolist til markedsaktør. utfordringer for LO i postsektoren (Fafo-notat 2004:14)
- Bård Jordfald: Fra traust etat til Oslo Børs. Om endringer i norsk telekommunikasjon og utfordringer for fagbevegelsen (Fafo-notat 2004:15)

**Modul III:**

- Inger Lise Skog Hansen og Espen Løken: utfordringer for LO i offentlig sektor. Debatt-hefte. (Fafo-rapport 438)

Inger Lise Skog Hansen og Espen Løken har delt prosjektlederansvaret for prosjektet. I tillegg takkes Kristine Nergaard, Dag H. Odnes og Torgeir Aarvaag Stokke for verdifulle innspill underveis og kvalitetssikring av publikasjonene. Takk og også til publikasjonsavdelingen for godt samarbeid i ferdigstillingen av publikasjonene!

Oslo, mai 2004

Inger Lise Skog Hansen og Espen Løken



# 1 Innledning

Skatteetaten er en statlig etat underlagt Finansdepartementet. Etaten består i dag av 140 selvstendige enheter: Skattedirektoratet, 18 skattefogdkontorer, 19 fylkesskattekontorer, 99 likningskontorer og 3 sentralskattekontorer (se organisasjonskart fig. 4) I tillegg er 191 etatskontorer underlagt likningskontorene, og etaten har etatsfunksjoner i 134 kommuner. Samlet har etaten om lag 6800 ansatte. Dette er en svært stor organisasjon i norsk målestokk.

Teknologisk utvikling har ført til flere store omstillingsprosesser i etaten. Tidligere tidkrevende arbeidsoppgaver er blitt standardisert og forenklet, samtidig som bruk av ny teknologi har ført til redusert behov for direkte kontakt med publikum. Foreløpig har denne prosessen ikke ført til nedbemanning ved oppsigelser, men Skattedirektoratet gir klart uttrykk for at etaten har for mange ansatte. Det kan være snakk om kutt av opptil 1000 stillinger dersom budsjettene ikke endres.<sup>1</sup> Etatens ordinære driftsbudsjett i perioden 1997–2004 har vært preget av en negativ tendens, mens investeringsbudsjettene har tatt stadig mer av de totale ressursene (Persson 2003).

Etaten har også fått nye arbeidsområder og -oppgaver, særlig knyttet til økonomisk kriminalitet, svart økonomi og svart arbeid. Omskolering av allerede ansatte og/eller nyrekruttering av personer med kompetanse på disse områdene er derfor et viktig spørsmål og en stor utfordring. Dette er også viktige spørsmål for LO-forbundet NTL og landsforeningen NTL-Skatt, som er den største fagforeningen i Skatteetaten. NTL-Skatt har forhandlingsrett i Skatteetaten og har hatt en svært sterk stilling.

Skatteetaten står nå foran en ny stor omorganiseringsprosess kalt Reorganisering av Skatteetaten (ROS). Siktemålet med prosjektet er å komme fram til en organisering av hele etaten som gir bedre oppgaveløsning og får den samlede virksomheten til å fungere bedre. Dette prosjektet omfatter hele etatens organisering og foregår i tre faser, fra januar 2003 til januar 2005, og fram til beslutning.<sup>2</sup> Viktige spørsmål er knyttet til organisasjonsstrukturen – antall enheter/regioner, antall ansatte og deres kompetanse i forhold til nye arbeidsområder og -oppgaver og om man fortsatt skal ha atskilt fastsetting og innkreving. Det foreligger en rapport fra prosjektets første fase, som har vært ute til høring i høst (ROS-rapporten). Prosjektgruppa, der tjenestemannsorganisasjonene har vært representert, legger fram skisser til fem ulike modeller for framtidig organisering av Skatteetaten.

<sup>1</sup> Aftenposten 1. september 2003.

<sup>2</sup> I høringsbrevet fra Skattedirektøren pekes det på at det er vanskelig å anslå hvor lang tid denne fasen vil ta, dels fordi det avhenger av hvilke løsninger og hvilken utviklingsstrategi man kommer fram til, og dels fordi det er vanskelig å forutsi omfanget av den politiske behandlingen.

## Antall ansatte og yrkesgrupper

I 2003 er det 6738 ansatte i Skatteetaten totalt. I 2002 var fordelingen på henholdsvis ytre etat<sup>3</sup> og sentraladministrasjonen 5958 og 780. I tiårsperioden fra 1992 til 2002 har det ikke vært noen dramatiske endringer i antall ansatte totalt sett. Fordelingen har imidlertid endret seg; antall ansatte i sentraladministrasjonen har økt på bekostning av ytre etat, særlig likningskontorene. I tillegg har andelen yngre arbeidstakere (under 30 år) sunket, mens andelen i aldersgruppa 50–59 år har økt med 12 prosentpoeng. I 2002 jobbet vel 21 prosent av de ansatte deltid.

Av tabellen i vedlegget (tabell V1) ser vi at det har vært en endring i stillingsstrukturen i Skatteetaten fra 1995 til 2000 i form av:

- nedgang i bruk av etatskoder og økning i bruk av gjennomgående stillingskoder, selv om både likningskontorene og fylkesskattekontorene fortsatt har utstrakt bruk av etatskoder,
- en forskyvning av ansatte i konsulentstillinger fra lavere stillingskoder til høyere, særlig førstekonsulent 1067. Dette gjelder særlig for likningskontorene, skattefogdkontorene og fylkesskattekontorene,
- økt bruk av rådgiverstillinger, særlig ved Skattedirektoratet og sentralskattekontorene.

Disse endringene kan tyde på et ønske om å utvikle en lønnspolitikk som gjør det mulig å plassere inn ansatte med ulik yrkesbakgrunn i et enhetlig, profesjonsnøytralt stillingssystem. Tabellens «profil» viser også hvordan kompetansetyngden ligger på etatens sentrale nivåer. Skattedirektoratet og sentralskattekontorene har relativt få innplassert i førstesekretærkode og de laveste konsulentkodene, mens bruken av seniorrådgiverstillinger (1364) er nærmest fraværende på fylkes- og likningskontornivå. Dette reflekterer sannsynligvis etatens varierende behov for rekruttering av arbeidstakere med særlig kompetanse.

## Fagbevegelsen i Skatteetaten

NTL, representert ved landsforeningen NTL-Skatt, er den desidert største fagforeningen i Skatteetaten. Nærmere halvparten av de ansatte er organisert her. Per 2. kvartal 2003 hadde NTL-Skatt 3344 medlemmer.

Forbund tilsluttet YS og Akademikerne er også godt representert (tabell 1). Men mens disse hovedsammenslutningene er representert ved flere forbund (i Akademikerne kalt foreninger), særlig Akademikerne, er LO-forbundet NTL representert ved én landsforening (NTL-Skatt). Dette har vært en bevisst politikk fra NTLs side ved at man i 2000 slo sammen fire landsforeninger/avdelinger til én. Akademikerne organiserer små forbund etter profesjon, hvorav Juristforbundet ved Skattejuristene er den største i Skatteetaten.

<sup>3</sup> Ytre etat er fylkesskattekontorene, likningskontorene, sentralskattekontorene, skattefogdkontorene og skatteoppkreverkontorene, jfr. organisasjonskart s. 9.

Tabell 1 Fagforeninger i Skatteetaten, etter hovedsammenslutning, forbund, og antall medlemmer.\*

Hovedsammenslutning	Forbund	Landsforening	Antall medlemmer per 2003
LO	Norsk Tjenestemannslag	NTL-Skatt	3344
YS	Sosialtjenestemennenes Landsforbund	Skatteetatens Landsforening (SkL)	1300
	Skatterevisevirenes forening		360
	2fo (ca-tall)		150
Akademikerne	Nafo	Skattevesenets Juristforening	8
	Juristforbundet		657
	Sivilingeniørene (NIF)		14
	Siviløkonomene (NSF)		131
	Samfunnsviternes Fagforening		24
	Samfunnsøkonomenes Fagforening		6

\* Tallene er oppgitt fra organisasjonene, men vi har ikke angitt dato for registreringen. Tallene er derfor noe usikre, men gir likevel et godt mål på styrkeforholdet.

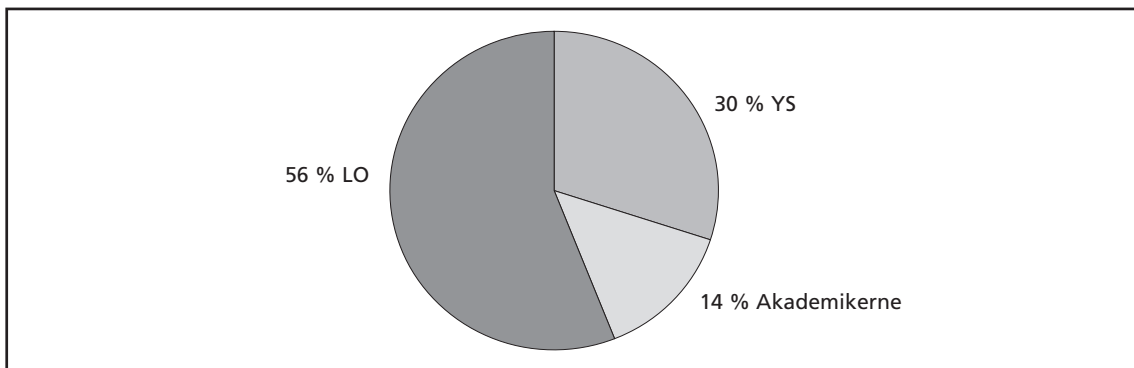
LOs største konkurrent, YS-tilsluttede Skatteetatens Landsforening (SkL), gikk for vel et år siden ut av Stats tjenestemannsforbundet (STAFO) og over i Sosialtjenestemennenes Landsforbund (STL). For en utenforstående synes dette som en merkelig og unaturlig konstellasjon, da STL ifølge YS' hjemmesider for øvrig organiserer tilsatte innen statlig helsevirksomhet og kriminalomsorg. SkL organiserer på samme måte som NTL-Skatt vertikalt.

### Organisasjonsgrad og styrkeforholdet mellom organisasjonene

Det er høy organisasjonsgrad generelt i staten (Arbeidskraftundersøkelsen, Nergaard 1999:5). Dette gjelder også for Skatteetaten. Av 6738 ansatte er 5994 organisert i et av forbundene nevnt i tabellen over. Det gir en organisasjonsprosent på 89. NTL-Skatt organiserer om lag halvparten av de ansatte, og 56 prosent dersom uorganiserte holdes utenfor.

Ser vi på styrkeforholdet mellom hovedsammenslutningene, finner vi at LO, representert ved NTL, organiserer 56 prosent av de organiserte. YS-forbundene organiserer 30 og Akademikerne 14 prosent (figur 1).

Figur 1 Styrkeforholdet mellom hovedsammenslutningene i Skatteetaten. Prosent av organiserte. N=5994.

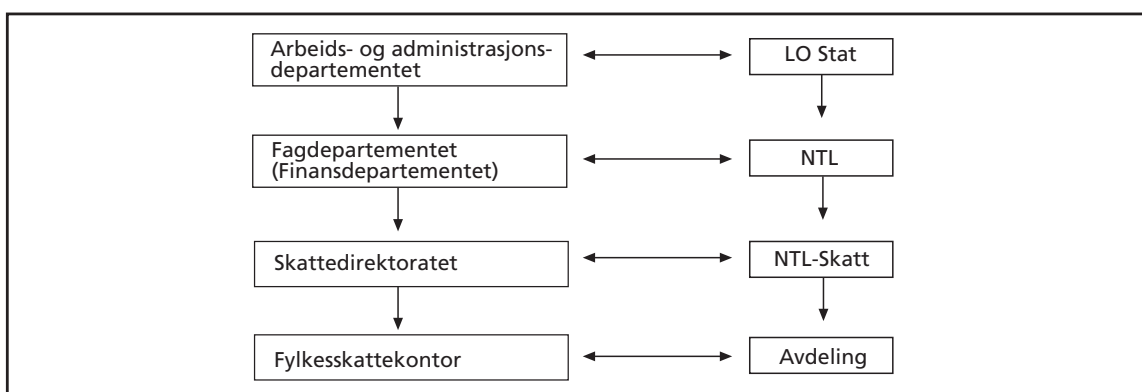


### Oversikt over avtaleforhold, forhandlingsystem, arbeidsgivermotparter

Forhandlingssystemet i staten er blant annet definert av Tjenestevistloven. Denne loven skiller seg noe fra Arbeidstvistloven, som gjelder for øvrige arbeidstakere, blant annet ved at den gir hovedsammenslutningene en sterk stilling i forhandlingssammenheng. Det er hovedsammenslutningene som er avtalepart på Hovedtariffavtale og Hovedavtale i staten på arbeidstakersiden, ikke forbundene. På arbeidsgiversiden er Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) part. Disse partene gjennomfører de sentrale forhandlingene.

Figur 2 viser en skjematisk framstilling av hvilke forhandlingsnivåer og motparter i staten som omfatter Skatteetaten.

Figur 2 Skjematisk framstilling av forholdet mellom ulike forhandlingsnivåer og motparter i Skatteetaten for LO.



Forbundene er motpart til departementene, i LOs tilfelle NTL og Finansdepartementet, mens landsforeningen er part overfor Skattedirektoratet. Landsforeningens avdelinger er involvert i saker som behandles på fylkesnivå og noen steder på lokalnivå. Lokale lønnsforhandlinger foregår på fylkesskattekontorene eller, for noen, i Skattedirektoratet. Likningskontorene forhandler på fylkesnivå.

## 2 Utviklingstrekk (1980–2003)

I denne delen ser vi på viktige utviklingstrekk for etaten de siste 20 åra. Skatteetaten har vært gjennom flere teknologidrevne omstillinger og står nå overfor en ny omstrukturingsprosess. Vi beskriver dagens struktur, endringer i arbeidsstokkens sammensetning, økt vektlegging av lokale forhandlinger og konsekvenser for LOs medlemsutvikling og organisasjonsstruktur.

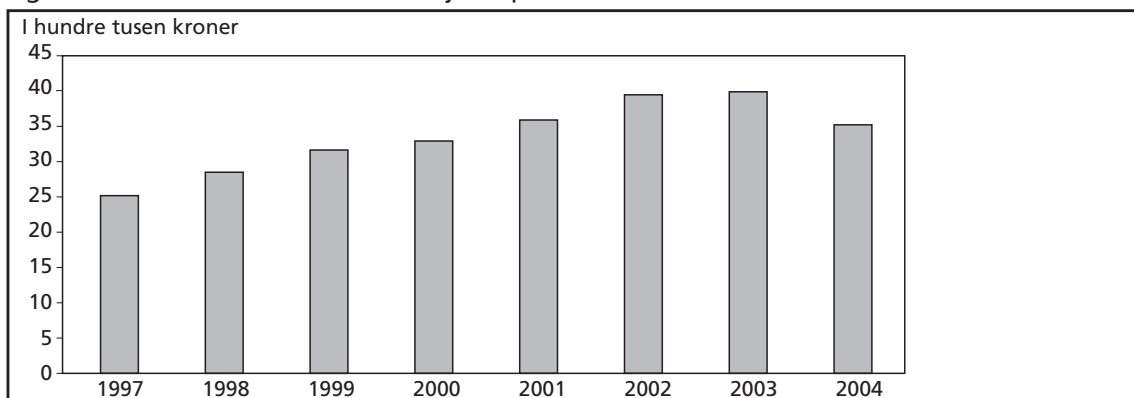
### Teknologistyrte omstilling

Skatteetaten har de senere åra vært gjennom store omstillinger og står fortsatt overfor store og krevende endringsprosesser. Dette er knyttet særlig til tre forhold:

- automatisering av oppgaver/teknologisk utvikling,
- nye oppgaver,
- samt reduksjon i tildelte budsjetter.

Dersom man utelukkende ser på Skatteetatens samlede budsjett for perioden 1997–2003, finner man at etatens totale budsjetter har økt fram til 2003 (figur 3).<sup>4</sup> Framlagt statsbudsjett for 2004 viser imidlertid en markert nedgang i tilgjengelige budsjettmidler, selv når det tas hensyn til overføring til nytt Statlig Senter for Økonomistyring<sup>5</sup> (Persson 2003).

Figur 3 Skatteetatens samlede budsjett i perioden 1997–2004.



Kilde: Persson 2003

<sup>4</sup> Informasjon om budsjettutvikling og figur er hentet fra NTL-Skatts dokument *Presentasjon av skatteetatens budsjettsituasjon samt utviklingstrekk i årene 1992 til 2004* (NTL-Skatt 2003).

<sup>5</sup> Det er vedtatt å samordne ressursene innenfor statlig økonomistyring i én virksomhet, underlagt Finansdepartementet. Dette innebærer at økonomitjenestene skilles ut fra Skatteetaten 1. januar 2004 og legges inn under Statlig Senter for Økonomistyring.

### **Bort fra den «gamle bondegården»**

Arne Pape har sammenliknet likningskontorene med «den gamle bondegården» (Pape 1998), fordi de har vært styrt av en årssyklus. En slik styring med varierende oppgaver og arbeidspress er ikke karakteristisk for byråkratier, som ellers gjerne karakteriserer organisasjoner som bedriver forvaltning. Sammenlikningen med bondegården forteller også noe om hvilken type kompetanse som var mest nyttig på de aller fleste likningskontorer. Man trengte allsidig og omstillbar kompetanse snarere enn skattefaglig spisskompetanse. Dette har endret seg som følge av teknologisk utvikling og ulike skattereformer gjennomført i Skatteetaten. Alle disse teknologidrevne reformene har ført likningskontorene bort fra bondegården og årssyklusen. Dette har hatt flere konsekvenser for likningsforvaltningen. Publikums behov for direkte kontakt og hjelp har minsket, mens annen kommunikasjon er blitt viktigere. Arbeidsteknikker tilpasset nye teknologier og systemer kreve ny kompetanse, og behovet for skattefaglig spisskompetanse vil øke. På dette punkt imøtegår Pape etatens egen selvforståelse om at det ikke har vært rom for å anvende den spisskompetansen man alltid har hatt, men som man ikke har brukt fordi rutineoppgavene har lagt beslag på all tida. Selvforståelsen synes å ha vært seiglivet; også i dag hevdes argumentet om at basisoppgavene tar for mye tid på bekostning av mer krevende og komplekse oppgaver som de ansatte gjerne skulle ha utført. Pape derimot, tillot seg å tvile på ideen om at man har nok kompetanse hvis man bare får anledning til å bruke den. Regelen er nok snarere at man i hovedsak ikke har annen kompetanse enn den man bruker.

«Jeg er redd likningsfunksjonærenes ubrukte spisskompetanse ligner en god del på lua til Ingrid Sletten av Sillejord. Når man endelig får anledning til å bruke den, viser det seg at den ikke lenger er anvendbar» (sm.st.).

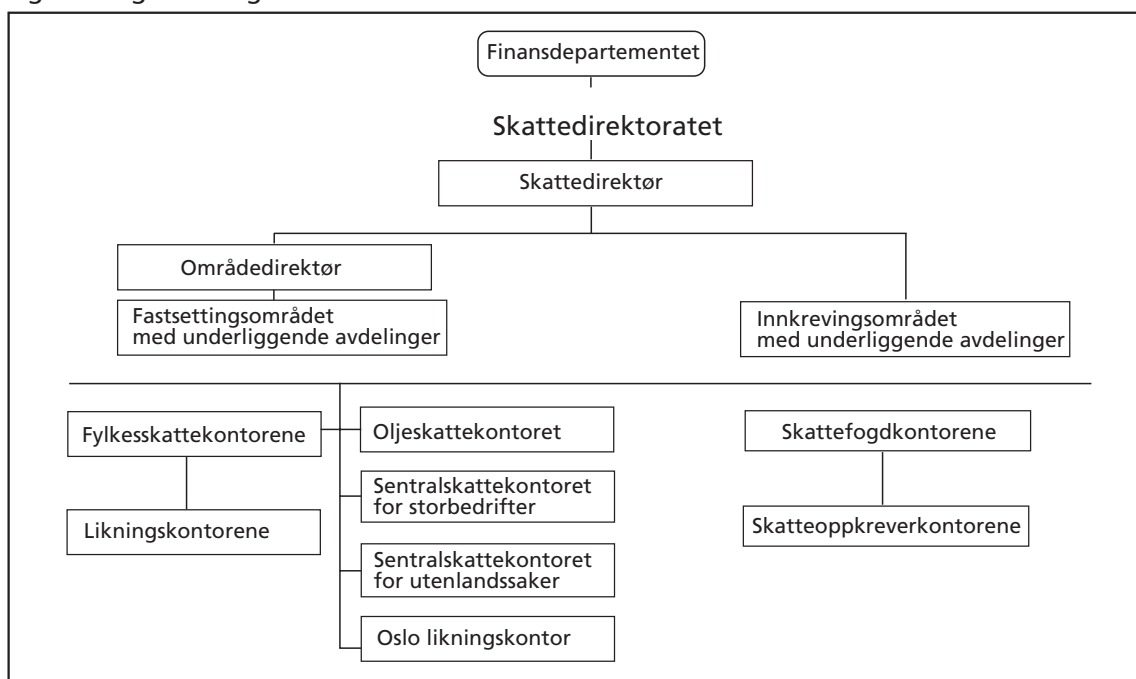
### **Dagens organisasjonsstruktur**

Den «gamle skatteetaten» har i hovedsak vært organisert etter fagfunksjonskriterier, geografiske kriterier og ønske om intern kontroll. Som vi ser av figur 4 er Skatteetaten i dag underlagt Finansdepartementet og delt i to hovedområder: fastsettingsområdet og innkrevingsområdet. Begge områder er organisert etter geografiske kriterier (fylkeskommunal og kommunal representasjon). I tillegg finnes det selvstendige enheter (Oljeskattekontoret i Stavanger, Sentralskattekontoret for henholdsvis storbedrifter og utenlandssaker, samt Oslo likningskontor).

#### *Likningskontorene*

Disse var opprinnelig kommunale, og lover og forskrifter ble utformet på en slik måte at man skulle sikre et likningskontor i alle kommuner. Ved statliggjøringen i 1965 var det ønsket om mer ensartet praksis mellom kontorene som var hovedargumentet. Ved å legge kontorene under fylkesskattekontorenes faglige og administrative kontroll, ville staten sikre mer ensartet likning, bedre kvalitet i likningsarbeidet og bedre opplæring av likningsfunksjonærene. Selv om likningskontorene nå ble frigjort fra kommunenes administrasjon, ble det ikke gjort endringer i organisasjonsstrukturen. En begrunnelse for dette var behovet for lokal tilstedeværelse og tilgjengeligheten for publikum. Manuell og dermed tidkrevende behandling av rutineoppgaver (for eksempel manuell utskriving av skattekort og skattelister) var en annen begrunnelse. Lokal kjennskap til skattyterne (kontrollhensyn) og liten bevissthet omkring

Figur 4 Organiseringsstrukturen av Skatteetaten.



reorganisering (strukturendringer) som strategisk virkemiddel for bedre resultatoppnåelse, er ytterligere forklaringer på at organisasjonsstrukturen ble beholdt.

Ny teknologi, nye og mer avanserte tjenester og ønske om bedre ressursutnyttelse, økt rettssikkerhet og bedre styring, førte til at den lokale likningsforvaltningen ble omorganisert til distriktsmodell i 2002 (Organisering av likningsforvaltningen – OAL). Dette var en omfattende prosess der 435 likningskontorer ble redusert til 99 distrikter, 191 etatskontorer og 134 kontorer med etatsfunksjon. Distriktskontoret – lokalisert til sentrale kommuner, samt egne distrikt for de største byene – ble ansvarlig for å lede og organisere arbeidet i distriktet. Etatskontorene er omtrent som de opprinnelige likningskontorene, bemannet med etatens egne tilsatte og med ulik størrelse, kompetanse og åpningstid ut fra de lokale skattyternes behov. Der det ble kontor med etatsfunksjoner inngikk etaten samarbeid med andre etater, for eksempel innenfor rammen av offentlige servicekontorer.

#### *Fylkesskattekontorene*

har utviklet seg suksessivt over flere år. I begynnelsen av 1980-åra ble skatteavdelingene etablert fordi man ønsket en styrking av det faglige arbeidet på skatteområdet, som støtte til likningskontorene, som avlastning for Skattedirektoratet og som et verktøy i saksbehandling av bokettersyn med skattemessig innhold. Organiseringen av fylkesskattekontorene viser hvilke kriterier som har vært mest førende for organiseringen: fag og ønske om styring/kontroll. Som for likningskontorene, har geografiske kriterier vært udiskutable kriterier fram til den seneste tida.

#### *Sentralskattekontorene*

*Oljeskattedirektoratet* ble opprettet som en avdeling i Skattedirektoratet i forbindelse med at petroleumsskatteloven ble vedtatt i 1975. Fra 1996 ble kontoret gjort til et sentralskattekontor underlagt Skattedirektoratet.

*Sentralskattekontoret for utenlandssaker* ble opprettet i 1978 og fra 1991 omgjort til eget sentralskattekontor med ansvar for likning av utenlandske arbeidstakere som arbeider på bygg og anlegg i Norge for utenlandske selskaper, og for sjømenn bosatt i utlandet med arbeid på NOR- og NIS-skip.

*Sentralskattekontoret for storbedrifter* ble opprettet i 1992 og har ansvar for likning av et mindre utvalg skattytere, gjerne store konsern med aktiviteter spredt over flere kommuner og gjerne flere land.

#### *Skattefogdkontorene*

Også skattefogdkontorenes oppgaveportefølje og oppgaveinndeling er historisk betinget. Fogdembetene ble opprettet allerede på 1200–1300-tallet. I 1997 ble skattefogdkontorene innlemmet i skatteetaten. Bakgrunnen var blant annet et ønske om å se verdikjeden mer under ett og å få skattefogdkontorene inn i linjen som faglig overordnet skatteoppkreverne.

#### *Skattedirektoratet*

Direktoratets oppgaver er blant annet styring og oppfølging av ytre etat. I forbindelse med omorganiseringen i 2000 var ny oppgavedeling mellom direktoratet og ytre etat et mål, selv om dette ikke er realisert i særlig stor grad (ROS-rapporten).

### **Ny omorganisering på trappene**

Skatteetaten er del av det store statlige «moderniseringsprosjektet» igangsatt av Brundtland-regjeringen i 1992. Regjeringen Bondevik har forsterket moderniseringen i retning av likestilling mellom privat og offentlig sektor. I Stortingsmelding 19 (2003–2004) *Et velfungerende arbeidsmarked*, som ble lagt fram 19. desember 2003, varslet arbeidsminister Victor Normann at han vil ha færre ansatte i staten, med dårligere vilkår enn i dag. Staten skal bli likestilt med det private næringslivet, slik at mobiliteten blir større mellom de to sektorene. «For å oppnå dette synes det nødvendig å redusere forskjellene både vedrørende lønns-, arbeids- og pensjonsvilkårene mellom offentlig og privat sektor», heter det i meldingen. Videre skal det bli færre ansatte i staten: «En effektiv offentlig forvaltning kan også bidra til å frigjøre arbeidskraft.»

Mer prinsipielt og politisk er skatteetaten interessant fordi skatteinntektene er avgjørende for finansiering av velferdsstaten Norge. Organiseringen av skatteetaten og etatens ressurser er interessant i forhold til legitimitet og oppslutning i befolkningen og dermed et spørsmål av langt større rekkevidde enn å bevare arbeidsplasser, lønns- og arbeidsvilkår i etaten. «Korrupsjonsjeger» Eva Joly karakteriserer i *Horisont*<sup>6</sup> Norge som et «rent land» med utrolig godt rykte internasjonalt. I det velfungerende Norge er økonomisk kriminalitet ikke et institusjonelt problem, men et holdningsproblem. Økonomisk kriminalitet fører til at den sosiale tilliten forsvinner. Derfor er det avgjørende at folk ser at forbryterne blir tatt.

Skatteetaten står foran fortsatt store omstillinger. Ved årsskiftet 2003/2004 ble økonomi-tjenestene skilt ut fra etaten, og Finansdepartementet har igangsatt et utredningsarbeid som

<sup>6</sup> Horisont 4/2003



blant annet omfatter skatteoppkrevernes framtidige organisering. Den største utfordringen knyttet seg imidlertid til ROS-prosjektet (Reorganisering av Skatteetaten) som omfatter hele etatens organisering.

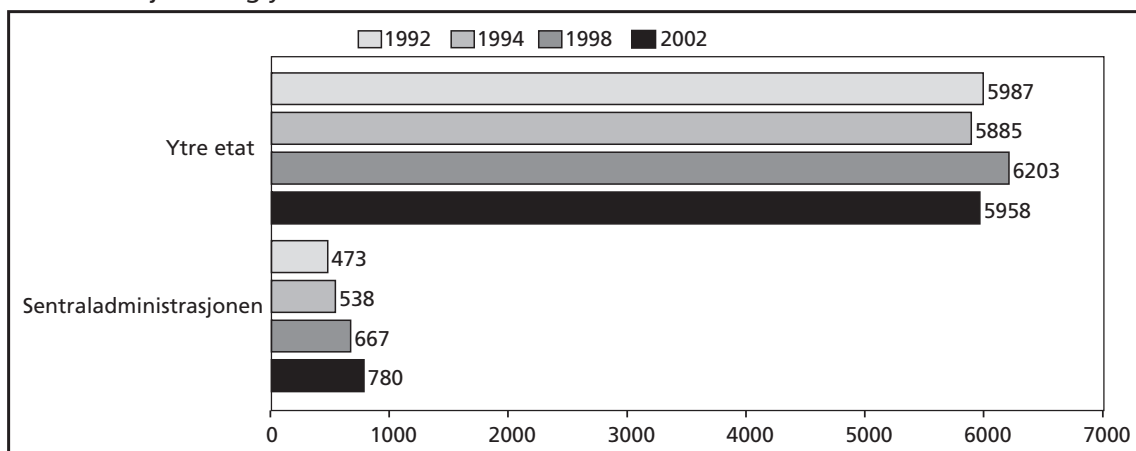
Etaten preges i dag av at det er mange enheter og mange ledernivåer. [...] Resultatrapporteringen vurderes som «sen» og ikke alltid ensartet slik at det kan være vanskelig å stille riktige «diagnoser» og være vanskelig å gjennomføre nødvendige endringer og korrigeringer. Stilt opp mot kravene etatens omgivelser vil stille i framtida, framstår etatens organisasjon som svært statisk og lite tilpasningsdyktig.» (Brev fra Skattedirektøren til lederne av etatens organisasjonsledd/sentrale tjenestemannsorganisasjoner i forbindelse med oversendelse av ROS-rapporten).

I rapporten skisseres fem forslag til ny organisasjonsmodell. Kriteriene for organisering er blant annet antall myndighetsnivåer, geografi, stedsavhengige og -uavhengige oppgaver, og hvorvidt man skal samle eller skille fastsetting og innkreving. Fellestrekk for modellene er blant annet etablering av større enheter med økt faglig tyngde og at produksjonsoppgaver skilles tydelig fra strategiske oppgaver og eventuelt flyttes ut fra direktoratet til egne enheter eller til regionalt nivå. Skattedirektoratets strategiske oppgaver, spesielt innen analyse og utviklingsoppgaver, foreslås styrket.

### Flere eldre arbeidstakere

I 1992 og 1994 lå tallet på ansatte i Skatteetaten i overkant av 6400 ansatte, det økte deretter til 6870 i 1998, for så å synke til 6738 i 2002 (Statens Sentrale Tjenestemannsregister). Det ser imidlertid ut til at fordelingen av ansatte i sentraladministrasjon og ytre etat har endret seg. I figur 5 viser tallene for ytre etat, som inkluderer alt utenfor sentraladministrasjonen, at antall ansatte i 2002 var litt i underkant av antallet i 1992, mens antall ansatte i sentraladministrasjonen hadde økt fra 473 i 1992 til 780 i 2002. Ifølge NTL-Skatt har

Figur 5 Utviklingen i antall årsverk i Skatteetaten i perioden 1992–2002, fordelt på sentraladministrasjonen og ytre etat.



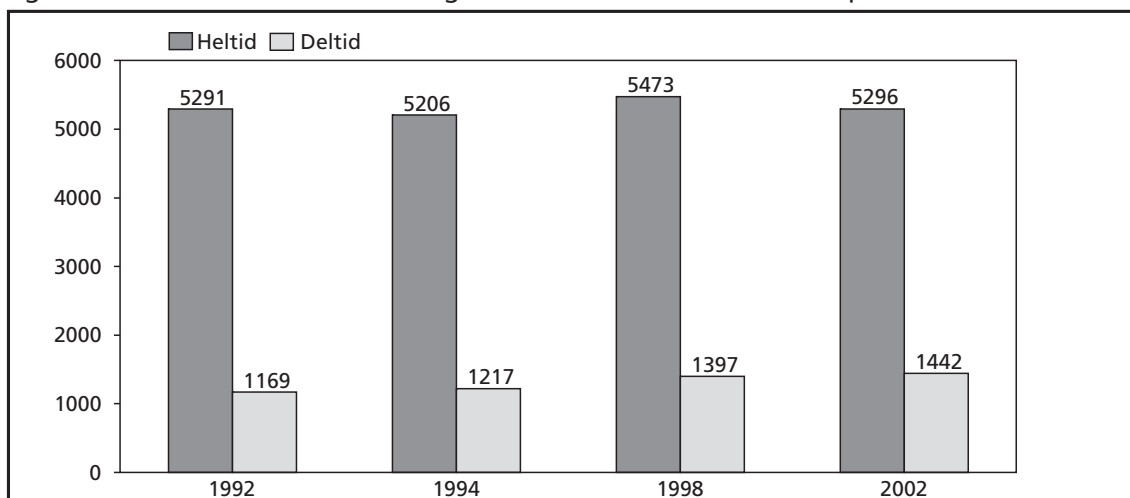
Kilde: Statens Sentrale Tjenestemannsregister

budsjettutviklingen medført at antall årsverk ved likningskontorene er redusert med nærmere 14 prosent, fra 4270 til 3675, i løpet av ti år.

Det synes å være en liten økning i andelen deltidstilsatte. Mens 18 prosent av de ansatte totalt jobbet deltid i 1992, var det i overkant av 21 prosent i 2002 (figur 6).

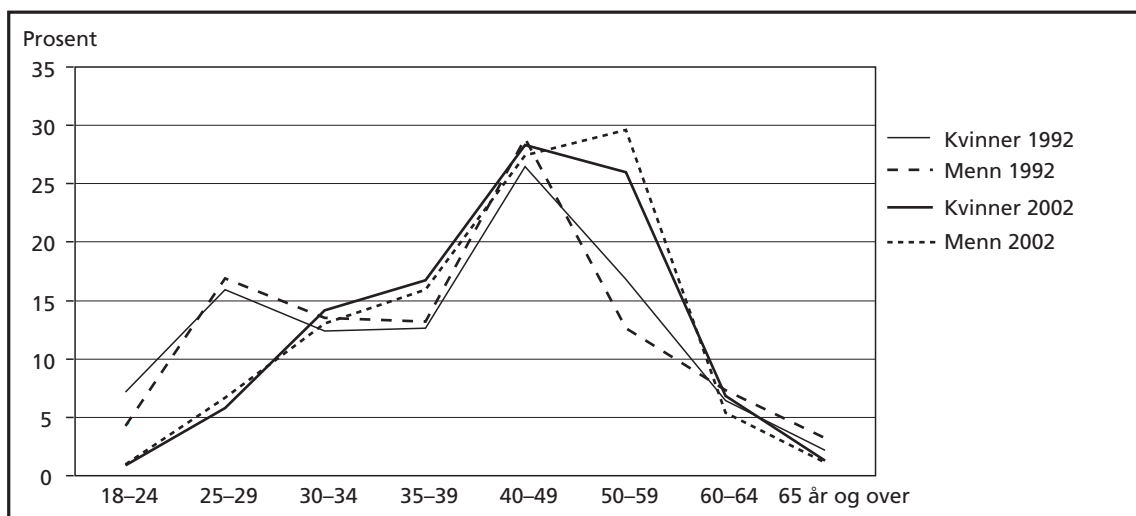
Etaten har hatt tilnærmet stillingsstopp de siste åra. Figur 7 viser at alderssammensetningen har endret seg fra 1992 til 2002.

Figur 6 Forholdet mellom heltids- og deltidansatte i Skatteetaten i perioden 1992–2002.



Kilde: Statens Sentrale Tjenestemannsregister.

Figur 7 Alderssammensetningen fordelt på kvinner og menn fra 1992 til 2002. Skatteetaten totalt. Prosent.



- Det er blitt langt færre ansatte under 30 år. Mens Skatteetaten i 1992 hadde 20–25 prosent av de ansatte i aldersgrupper under 30 år, er denne andelen i dag godt under ti prosent.
- Derimot er andelen i aldersgruppa 50–59 år økt betraktelig, særlig for menn. Blant kvinner var andelen i aldersgruppe 50–59 år i 1992 snaue 17 prosent; i 2002 26 prosent. Blant menn er tilsvarende tall hhv knappe 13 prosent og 30 prosent. Kvinneandelen i etaten har for øvrig holdt seg stabilt på rundt i overkant av 60 prosent i perioden. (Det kan for øvrig nevnes at i forbindelse med OAL-prosessen, der antallet likningskontorer ble redusert fra 435 til 99, økte andelen kvinnelige likningssjefer fra 24 til 34 prosent (Likestillingsbarometeret 2003).)

Samlet sett er etaten preget av lav avgang. Dette er også prognosene for de nærmeste åra. Dette gjelder særlig de mange ansatte med lav formell kompetanse. For utdanningsgruppene, med kompetanse etaten etterspør, er derimot høy avgang et problem. NTL-Skatt vektlegger etter- og videreutdanning for å gjøre ansatte med lav formell utdanning i stand til å gjøre nye arbeidsoppgaver. Ledelsen i Skattedirektoratet er ikke så optimistisk.

«Kynisk sett er det nok enklere å kaste ut folk, men det gjør vi ikke! Jeg har som hypotese at folk lar seg omskolere, men det er en hypotese med begrensninger. Men vi oppfordrer og oppmuntrer til videreutdanning!» (Skattedirektør Bjarne Hope)

Ledelsen peker på at etaten har vel 1200 som i sin tid ikke benyttet seg av tilbudet om etats-skoleutdanning, et tilbud som de fikk tre ganger. Forklaringer som omsorgsansvar og engstelse for å prøve nye ting trekkes fram som forklaringer. Områdedirektøren er klar på at etaten ikke har dårlig samvittighet overfor de ansatte på dette området, og han er like klar på konsekvensene:

«Nå sitter vi med disse som gjør oppgaver som stadig overflødiggjøres og som ikke har kompetanse til å ta fatt på de nye oppgavene til etaten. Ved naturlig avgang blir jo disse borte etter hvert, men det går altfor langsomt!» (Områdedirektør Svein Kristensen)

## Økt grad av lokale forhandlinger

Forhandlingssystemet i staten er kjennetegnet ved at det er tonivåforhandlinger. Sentrale og lokale forhandlinger er knyttet til hverandre ved at forhandlingsmyndighet delegeres fra sentralt til lokalt nivå. Slike tonivåforhandlinger har eksistert lenge i privat sektor, mens lokale forhandlinger i staten har blitt etablert og utviklet etter 1990. Prinsippet er at saksområder skal behandles og avgjøres på lavest mulig nivå. Bare ved lokal uenighet eller dersom saken får konsekvenser utover eget forhandlingsområde, flyttes forhandlingsnivået opp. De lokale forhandlingene gjennomføres under fredsplikt.

NTLs landsforening i etaten, NTL-Skatt, har forhandlingsrett i forhold til etaten. Når beslutningsnivået er desentralisert så mye som det er i Skatteetaten, betyr det at landsforeningen, NTL-Skatt, er svært selvgående. Forbundet blir koblet inn bare dersom

landsforeningen ber om bistand eller sakene er av en slik karakter at de også vedrører andre etater og dermed andre landsforeninger. Ved hovedavtalemøter lokalt og på fylkesplan er det avdelingens lokale tillitsvalgte eller fylkestillitsvalgt som representerer NTL-Skatt.

### **Omstilling: Tilpasning eller kamp mot vindmøller?**

Retten til *forhandlinger* er hjemlet i tjenestetvistloven. Hovedavtalen i staten skiller mellom tre former, og nivåer, for medbestemmelse i statlige virksomheter: informasjon, drøftinger og forhandlinger. Retten til medbestemmelse etter Hovedavtalen er kollektiv og regulert i forhold til organisasjonenes størrelse. Tiprosentregelen i Hovedavtalen innebærer at kun de organisasjoner som representerer ti prosent av de ansatte som berøres av en sak, har medbestemmelsesrett.

Ifølge NTL-Skatt er det i hovedsak bare NTL-Skatt, SkL og juristforeningen som har vært tungt involvert i de store omstillingsprosessene. Dette bekreftes av ledelsen i Skattedirektoratet. Landsforeningens leder mener medbestemmelsesretten har vært godt ivaretatt i etaten, og at det er en god dialog mellom de ansattes organisasjoner og ledelsen i Skattedirektoratet. De siste par åra, i tråd med stadige omorganiseringer i etaten, opplever man imidlertid økt fokusering på arbeidsgivers styringsrett og at arbeidstakernes reelle medinnflytelse blir mindre.

Skattedirektøren og områdedirektøren vektlegger samarbeidet. Ledelsen ser på organisasjonene som interessante medspillere i organisasjonsprosessene og ikke bare noe man må ta hensyn til fordi avtale- og lovverket sier det. I de store, viktige prosjektene er organisasjonene tungt inne.

Ikke desto mindre vurderer organisasjonene og ledelsen både virkelighetsbeskrivelser og opplevelsen av gjennomføringen av prosesser forskjellig. NTL-Skatt er kritisk til gjennomførte omstillingsprosesser, særlig OAL (omorganiseringen av likningskontorene), og mener Skattedirektoratet overdriver betydningen av teknologisk utvikling i forhold til redusert behov for ansatte i ytre etat. NTL-foreningen peker også på at ny teknologi har ført til belastninger på de ansatte som ikke blir fanget opp av etatens ledelse i tilstrekkelig grad og at arbeidsmiljøet ikke blir godt nok ivaretatt. Man er naturlig nok svært opptatt av dette innenfor den kommende omorganiseringen.

Etatsledelsen viser til at organisasjonene nærmest er «forpliktet til» å beklage seg:

«OAL vurderes som en ganske vellykket omorganiseringsprosess. Og fagforeningene var med helt til mål; vi mener det var stor oppslutning om denne prosessen, selv om fagforeningene alltid vil klage over at de ikke kommer inn så tidlig som de ønsker, eller ikke har så mye innflytelse som de ønsker. Men alt i alt tror vi de var ganske fornøyde.»  
(Skattedirektoratets ledelse)

Ledelsen vektlegger også at arbeidstakerorganisasjonene, for å være interessante medspillere for ledelsen, må være i stand til å forholde seg til *hele* etaten, ikke bare til spesielle grupper. «Er man bare opptatt av egen gruppe, blir det veldig konserverende. Sånn sett kan man si at tjenestemannsorganisasjonene stritter imot moderniseringsprosjektet fordi de er opptatt av å bevare ting som de er, fordi det er i medlemmenes umiddelbare interesse.» I så henseende

gir Hope og Kristensen NTL-Skatt ros. Omorganiseringen av landsforeningsstrukturen fra fire til én forening bidrar til at NTL-Skatt klarer å se mer helhet enn bare særinteresser.

### **Betydningen av politiske kanaler for påvirkning**

For NTL-Skatt er det viktig at etaten organiseres slik at etatens legitimitet forsterkes. NTL har hatt god innflytelse i Skatteetaten, men etatsforeningen forteller at man ikke har fokusert nok på betydningen av forhold utenfor etaten. For eksempel har man innsett at etter hvert som Stortinget har kuttet i budsjettene, må man ha innflytelse på politisk nivå for å oppnå overordnede målsettinger. NTL-Skatt har forhandlingsrett i Skatteetaten og når medbestemmelsesretten etter Hovedavtalen er begrenset til ikke-politiske beslutninger, gir dette viktige faglig-politiske utfordringer. Det synes å være et prinsipp at kartell og forbund ikke griper inn i underliggende organisasjonsledds arbeid med mindre man blir bedt om det. Forbundet – NTL – forklarer at forbundet ikke griper inn eller «blander seg inn» i saker som er overlatt landsforeningene dersom de ikke får henvendelser fra landsforeningen selv. Likeledes vil forbundet måtte be om assistanse fra LO Stat dersom man har behov for det. Det vil derfor kunne være en fare at selvgående landsforeninger ikke selv ser de kanaler som finnes for politisk påvirkning dersom forbund og kartell velger å forholde seg avventende.

I forbindelse med Statsbudsjettet er det høring i alle departementene, og NTL-Skatt fikk være med NTL, som deltar på disse høringene, på høringen i Finansdepartementet. Landsforeningen mente at etaten i forbindelse med Statsbudsjettet 2004 og satsingen på bekjempelse av svart økonomi, måtte få tildelt mer ressurser. NTL-Skatts leder var en av få landsforeningsledere som fikk være med på dette, og han tror ikke landsforeningen hadde fått innpass til finanskomiteen uten gjennom NTL. Han understreker at når landsforeningen først har fått innpass, har den benyttet seg av kontaktene senere:

«Vi har vel ikke sett dette klart tidligere og derfor ikke fått skikkelig trøkk før nå i høst. [...] Vi fikk ikke gjennomslag denne gang, men etter budsjettforliket beklaget Arbeiderpartiet overfor oss at de ikke hadde fått styrket våre budsjetter. Så jeg ser på dette som starten på et langsiktig arbeid.» (NTL-Skatts leder Stein Thorvaldsen)

I samtalen med NTLs representanter gis det uttrykk for en viss frustrasjon over at tillitsvalgte ofte synes å forvente at forbundet, eller også LO Stat eller LO, skal gi støtte eller uttale seg i forhold til pågående saker eller prosesser, uten å innse at «tjenestevei» er slik at de tillitsvalgte selv må bringe sakene opp i systemet. Det ble ikke spesifikt referert til NTL-Skatt i den sammenheng. Landsforeningen omtales tvert imot som veldig selvstendig, men har likevel ikke før nylig sett viktigheten av å arbeide systematisk og bevisst for å påvirke det politiske beslutningsnivået.

### **«Radikale» lokale lønnsforhandlinger i Skatteetaten**

Inntil lønnsoppgjøret i 2002 var den lokale potten som ble fordelt ved lokale forhandlinger relativt liten. Den varierte fra 0,2 til 0,85 prosent, og var alltid betydelig mindre enn det sentrale tillegget. I 2002 var den lokale potten betydelig større (2,0 prosent).

Skatteetaten sorterer under Finansdepartementet og har følgende forhandlingssteder ved lokale forhandlinger:

- Likningskontorene og fylkesskattekontorene forhandler på fylkesskattekontornivå
- Oslo likningskontor
- Sentralskattekontoret for utenlandssaker
- Sentralskattekontoret for storbedrifter
- Oljeskattekontoret
- Skattedirektoratet
- Skatteetaten ellers forhandler i Skattedirektoratet

Det skal føres årlige lokale forhandlinger dersom det sentralt er avsatt midler fra den økonomiske rammen til lokale forhandlinger, og/eller arbeidsgiversiden skyter inn midler/inntekter fra virksomheten, og/eller lønnsendringer ved skifte av arbeidstakere viser overskudd. Det kan også føres lokale forhandlinger på særlig grunnlag, for eksempel ved særlige vansker med å rekruttere og beholde spesielt kvalifisert arbeidskraft.

Ved lokale lønnsforhandlinger ved fylkesskattekontorene er det landsforeningens avdelinger som forhandler. Disse er hovedsakelig organisert slik at de samsvarer med etatens 19 fylkesskattekontorer.

Statens lønnsystem forutsetter at de lokale parter har en egen lønnspolitikk. Det er ikke utarbeidet en lokal lønnspolitikk for fylkesskattekontorene, men på direktoratsnivå er det utarbeidet en overordnet personal- og lønnspolitikk<sup>7</sup> for skatteetaten som er tilgjengelig for hele etaten (Bråten 2002). Skatteetatens lønnspolitikk er utformet for å bidra til å opprettholde en felles lønnspolitikk for hele etaten. Den er basert på et gjennomgående stillingsvurderingssystem og anbefales brukt ved lønns plassering, tilsetning og ulike typer lønnsforhandlinger. Etatens lønnspolitikk inneholder også et personvurderingssystem basert på systematisk vurdering av dyktighet og innsats ut fra fastsatte kriterier.

### **Viktige lønnsamtaler**

Medarbeidersamtaler har vært en integrert del av personvurderingssystemet. De siste åra har medarbeidersamtalen blitt erstattet av utviklingssamtaler, som i tillegg er koblet opp mot lønn. Lønnspolitikken legger vekt på individuelle løsninger, men også på åpenhet overfor kollegaer om egne ordninger. Skatteetaten går langt i retning av bruk av belønningssystemer og resultatorientering. I landsforeningens tillitsvalgtopplæring om etatens lønns- og personalpolitikk heter det at «Medarbeidere...aksepterer forskjellighet ut fra dyktighet, kompetanse, resultater og marked.» Det er nok mange steder motsetning mellom de med lang realkompetanse og de med høy formell kompetanse i synet på og forholdet til lokale forhandlinger. Personvurderinger og individuelle tillegg forårsaker ofte noe splid mellom ansatte.

Skatteetaten har gått langt i utviklingen av systematiske redskaper for lokal lønnsutvikling, med både stillings- og personvurderingssystemer og bruk av medarbeidersamtaler der også lønsspørsmål tas opp. Til sammenlikning viser en undersøkelse (Seip 2002) at 34 prosent av de statlige virksomhetene oppgir å ha stillingsvurderingssystem, mens bare 28 prosent oppgir å ha et personvurderingssystem. Bruken av medarbeidersamtaler er blitt

<sup>7</sup> Omtales i dag som organisasjons- og personalpolitikk, men inkluderer også lønn/belønning.

utbredt. Hele 97 prosent av virksomhetene oppgir at de bruker dette i 2002 (men ikke alle ansatte får tilbud om slik samtale), mens 60 prosent oppgir å drøfte lønsspørsmål i disse samtalenene.

NTL-Skatt forhandler lokalt i Skattedirektoratet, og landsforeningen er positiv til lokale lønnsforhandlinger. NTL sentralt gir uttrykk for at landsforeningen er blant de radikale i synet på lokale lønnsforhandlinger, og at foreningen også er aktiv i å forfekte sitt syn i forbundssammenheng. En av våre informanter i forbundet formulerer det slik: «Jeg hoppet nok litt i stolen da jeg leste avtalen landsforeningen hadde framforhandlet.» NTL er imidlertid ikke-eksisterende i avtaleverket i forhold til lokale lønnsforhandlinger i Skatteetaten. Det er derfor ikke aktuelt for forbundet på noen måte å gripe inn overfor landsforeningen. At det kan være uoverensstemmelse mellom sentralt og lokalt nivå i forbundet når det gjelder synet på lokale lønnsforhandlinger, og at lokale tillitsvalgte er mer positive enn sentrale tillitsvalgte, er beskrevet i tidligere undersøkelser (Bråten 2002).

Utviklingen av en lokal lønnspolitikk med stor vekt på kompetanse, ansvar og dyktighet er koblet opp mot Skatteetatens utfordringer med å rekruttere og beholde høyutdanningsgruppene. Men etatsforeningens leder understreker:

«NTL-Skatt får god uttelling i lokale forhandlinger også for medlemmer uten høy formalkompetanse. Vi ville gått imot lokale lønnsforhandlinger hvis vi så at det bare gikk til akademikerne.» (Leder NTL-Skatt)

Også når det gjelder lokale lønnsforhandlinger ser vi at landsforeningen inntar en pragmatisk holdning og får uttelling for det.

## Medlemsutvikling og organisasjonsstruktur

### NTL-Skatt: Fra fire til én landsforening i NTL

NTL-Skatt ble stiftet i mars 2000 etter sammenslåing av fire landsforeninger/avdelinger i NTL: Ligningsetatens landsforening, Norges Skatterevisorers landsforening og to avdelinger i Landsforeningen for embetskontorene (på hhv skattefogdkontorene og fylkesskattekontorene og avdelingen i Skattedirektoratet).

Samlingen til én landsforening for alle ansatte i Skatteetaten var en strategisk beslutning for å møte utviklingen i etaten. NTL-Skatt er nå den klart største fagforeningen og organiserer om lag 55 prosent av de ansatte. Per 2. kvartal 2003 hadde NTL-Skatt 3344 medlemmer, en liten nedgang fra 2000. Etatsforeningen forklarer nedgangen med at ytre etat (unntatt Oslo) har hatt tilsetningsstopp de senere åra. Denne utviklingen antar man kommer til å fortsette. Etatsforeningen har likevel som uttalt mål å øke medlemstallet, slik at NTL-Skatt organiserer en enda større andel av de ansatte i Skatteetaten enn i dag.

NTL-Skatt organiserer vertikalt. Medlemmene finnes innenfor alle stillingsgruppene i etaten: fra kontoransatte til ledere, samt revisorer, siviløkonomer, jurister, og etatsutdannede. Etatsforeningen er også representert i alle deler av etaten: Skattedirektoratet, fylkesskattekontorene, likningskontorene, skattefogdkontorene og sentralskattekontorene. Lønns- og

personalpolitikken er delegert ned på fylkesnivå i etaten, noe som gir fylkesskattesjefene svært store fullmakter. Etatsforeningen har organisert seg i forhold til dette og har fått skryt for å opptre samlet, i motsetning til YS og Akademikerne. Sammenslåingsprosessen forløp imidlertid ikke ukomplisert. Det var mange i de opprinnelige foreningene/avdelingene som måtte gi fra seg makt i prosessen.

#### **Forholdet til SkL**

I forbindelse med sammenslåingen i 2000 diskuterte man på NTL-siden, ifølge landsforeningen, et nærmere samarbeid med YS-forbund i etaten, da særlig Skatteetatens Landsforening (SkL). Dette ble imidlertid aldri realitetsbehandlet. Når det gjelder den andre YS-organisasjonen i Skatteetaten, Skattereviseorene forening, er dette et lite, men selvstendig forbund som har motsatt seg forsøk på fusjonering med SkL.

NTL-Skatts leder og nestleder viser også til at det for noen år tilbake var diskusjoner om et nærmere samarbeid mellom LO Stat og YS Stat, men at dette ble parkert. Problemet var det faglig-politiske samarbeidet mellom LO og Arbeiderpartiet, som ikke var akseptabelt for YS. På NTLs landsmøte i 2002 vedtok man for øvrig at også Tjenestemannslaget skal være et partipolitisk nøytralt forbund.

#### **Medlemsmasse og rekruttering**

Etaten rekrutterer i dag tilsatte med vesentlig høyere formell utdanning enn tidligere. I dag må man for eksempel ha minimum 40 vekttall for å få stilling som saksbehandler. Tidligere var Skatteetatsskolen en ettertraktet karrierevei; mange etatsansatte gikk over i det private næringsliv med den utdanningsballasten. Etatsutdanningen ble nedlagt i 2000 og erstattet av en mer desentralisert opplæringsmodell med blant annet obligatoriske sentrale kurs og betydelig mer opplæringsaktivitet og midler ute i fylkene. Selv om NTL-Skatt også organiserer høyt utdannede, er det blant ansatte med lav formell utdanning NTL har sin styrke. Landsforeningen ser det som en sentral utfordring å balansere interessene til de høyt utdannede medlemmene mot interessene til de ansatte som har arbeidet i etaten en tid og som har høy realkompetanse. Det er et mål for landsforeningen å sikre medlemmene en lønnsutvikling som står i forhold til de oppgaver og det ansvar de er tillagt.

#### **Skatteoppkreverfunksjonen – kamp mot Fagforbundet**

I og med at skatteinnkreving er både en statlig og en kommunal oppgave, har det vært diskutert avgrensninger og overlappinger i forhold til denne delingen. For tida er spørsmålet om organisatorisk plassering av skatteoppkreverfunksjonen på høring. Denne er i dag kommunal, og Fagforbundet har organisasjonsretten i LO-sammenheng. Skatteetaten og NTL-Skatt er av den oppfatning at denne funksjonen bør gjøres statlig og at NTL overtar Fagforbundets medlemmer.



## 3 utfordringer fram mot 2010

Rapportens to første deler har pekt på viktige utviklingstrekk i Skatteetaten og hvordan LO, ved NTL og NTL-Skatt, har forholdt seg til dette. Vi har sett på organisasjonsstruktur, avtaleforhold og arbeidstakerorganisering i etaten. NTLs landsforening i Skatteetaten har en svært sterk posisjon både i forhold til arbeidsgiver og vis-à-vis de andre organisasjonene i etaten, og også i forhold til forbundet.

I denne delen skal vi forsøke å samle trådene og peke på noen viktige konsekvenser og utfordringer for LO. Først skal vi gi noen stikkord for videre utvikling av etaten. Deretter skal vi ta for oss tre hovedproblemstillinger som vil utfordre LO i Skatteetaten framover:

1. Nedbemanning og tilbakegang for NTLs grupper.
2. Videre desentralisering av lønnsdannelsen.
3. Organisatoriske utfordringer i forhold til antall nivåer og mulige allianser.

### Etaten: Fortsatt modernisering, effektivisering og forenkling

Det har vært bred politisk enighet om målene for utvikling av statsforvaltningen, selv om de politiske målene vil kunne endres noe med skiftende regjeringer. I vår samtale med Skatteetatens øverste ledelse gis det uttrykk for at etaten har vært «rimelig offensiv» på å overføre ressurser fra administrasjon til tjenesteproduksjon, og at etaten «ikke har hatt noe problem med å innordne oss moderniseringsprosjektene».

Skatteetaten kan kanskje betegnes som erkeforvaltning, men utsettes for de samme krav til økt effektivitet og kvalitet som øvrige deler av offentlig sektor. Omorganiseringsprosessene så langt kan imidlertid karakteriseres som teknologistyrte. Det er ikke trusler om konkurranseutsetting eller privatisering som er bakgrunnen for endringene. Det er imidlertid sannsynlig at etaten vil satse mer på kjernevirksomhet, og at det derfor kan være aktuelt å skille ut annen virksomhet, som for eksempel IKT og renhold. Etaten unngår neppe å måtte redusere antall ansatte og også endre sammensetningen i kompetanse. Hittil har etaten unngått nedbemanning ved oppsigelser, men med budsjettreduksjoner, den lave samlede avgangen og økningen i alder, er dette et sannsynlig neste skritt. Spørsmålet er hvor raskt dette vil skje. Reduksjonen forventes både som konsekvens av generelt økende krav til effektivitet i forvaltningen og som følge av at effektiviseringsgevinster som knytter seg til etatens datasystemer skal realiseres. Bruk av IKT i oppgaveløsningen innebærer forenkling, lettere tilgang på informasjon og automatisering av betydelige deler av oppgaveløsningen i etaten. Dette skal frigjøre tid til mer komplekse oppgaver, ikke minst knyttet til økonomisk

kriminalitet, som er et av etatens satsningsområder. Skatteyderne tar selv i bruk ny teknologi og forventer at også skatteetaten er i stand til å levere tjenester via for eksempel internett.

IKT påvirker også næringslivet, blant annet gjennom økt bruk av e-handel og digitalisert økonomi. Økt internasjonalisering gir særlige utfordringer for skatteetatens kontrollvirksomhet. Mer enn 60 prosent av verdenshandelen skjer innenfor multinasjonale selskaper, noe som innebærer at selskapene kan påvirke beskatningen gjennom internprising av leveransene i selskapene. Internprisingen vil påvirke i hvilket land overskuddene i selskapene kommer til beskatning. Det antas at harmoniseringen av regelverket innenfor EU vil fortsette og at dette vil påvirke norske skatte- og avgiftsregler. Økt internasjonal handel og økt mobilitet av arbeidskraft mellom landene vil trolig gjøre det vanskelig for etaten å få innsyn i og føre kontroll med både bedrifter og personlige skatteyttere som opererer på tvers av landegrensene. Internasjonale forhold har foreløpig ikke hatt så stor betydning for utviklingen av skatteetaten. Men dersom det blir aktuelt med større endringer i skattesystemet, som for eksempel innføring av flat skatt, samt en større harmonisering av skatter og avgifter i forhold til Europa, vil det bli snakk om store endringer.

Det er et økende trykk og krav om samordning fra tunge samfunnsaktører som opplever det som problematisk at det er overlapping og uklare ansvarsområder innenfor statlig innkreving. Slik samordning er også i overensstemmelse med målene om brukerorientering og samfunnsøkonomisk effektivitet.

Økt mobilitet vil kunne påvirke handelsvaner og økonomisk kriminalitet i Norge, det samme vil gjennomgående holdningsendringer i befolkningen, i retning av mindre respekt for lov og rett og mindre forståelse for fellesskapsordninger. Dersom andelen av svart økonomi øker, vil skatte- og avgiftssystemet, som er basert på et stort innslag av «egendeklarering», bli satt under press.

### **Ny organisasjonsstruktur uproblematisk for NTL-Skatt**

Det er på dette tidspunkt vanskelig å spå om skatteetatens framtidige organisering. Som tidligere nevnt, er et forslag til restrukturering nå ute til høring i organisasjonen. NTL og NTL-Skatt antar at skatteetaten vil utvikles i retning av færre og større enheter. En slik omorganisering vil ikke være problematisk for landsforeningens organisasjonsstruktur. Etter sammenslåingen i 2000 har NTL-Skatt hatt en avdelingsstruktur som passer til fylkes-skattekontorene. En omgjøring av disse til færre regioner vil medføre tilsvarende reduksjon i foreningens avdelinger for fortsatt å kunne passe til arbeidsgivers nivå.

Et mulig problem vil kunne oppstå med utviklingen av mer spesialiserte enheter. Større andel ansatte med høy utdanning vil kunne gi NTL problemer i forhold til tiprosentregelen i Hovedavtalen dersom forbundet ikke evner å organisere en større andel av utdanningsgruppene.

## LO: En sterk aktør i et skrumpende marked

Landsforeningen NTL-Skatt har vært en sterk aktør, med en hensiktsmessig organisasjon, stor medlemsoppslutning og stor innflytelse innad i Skatteetaten. Denne styrken har bygget på vertikal organisering av store grupper ansatte med lav formell utdanning og at Skatteetaten langt på vei har unngått for sterk innblanding i sine utviklingsprosesser utenfra. Disse forholdene er i ferd med å endres. Mulighetene for å innvirke på, enn si endre disse prosessene, synes små. I det følgende skal vi likevel se nærmere på tre hovedutfordringer og mulige måter å møte disse på: nedbemanning og medlemstall, utvikling av lønnspolitikken og organisatoriske utfordringer knyttet til nivåer og allianser.

### 1 Nedbemanning – en realitet

NTL-Skatt ser ut til å ha lagt seg på det som karakteriseres som tradisjonell LO-linje: helhetlig bilde og samarbeidslinje. Hittil synes dette å ha fungert bra. Til tross for ulikheter i en del vurderinger, er det stor grad av enighet mellom Skattedirektoratet og landsforeningen. Man fokuserer mer på det man er enige om enn på det man er uenige om. Etatsledelsen og landsforeningen har felles interesser i å oppnå enighet, og dette farger deres virkelighetsbeskrivelse. En kilde beskriver at etaten og landsforeningen har felles interesse i å «skyve det smertefulle foran seg i håp om at det kan gå langsomt». Slik kan man for eksempel håpe å unngå oppsigelser ved dels naturlig avgang og dels kompetanseutvikling. Sannsynligvis har omstillingen i etaten foregått på en slik måte at man har «fått være i fred». Dersom politikere eller Finansdepartementet på et tidspunkt synes prosessen ikke går raskt nok, kan det bli dramatisk. Da kan det være snakk om langt flere enn 1000 overtallige i etaten. En slik situasjon med press utenfra vil medføre to problemer for NTL-Skatt: For det første at man må begynne å slåss mot ledelsen i en kamp man vil måtte tape. For det andre en sårbarhet i forhold til profesjonsgruppene som lettere kan forfekte særinteresser i en slik prosess.

«Etaten blir jo pressa mellom hensynet til de ansatte og overordna krav og budsjetter. Men skatteetaten har faktisk fått langt mindre budsjettkutt enn andre etater. Så langt har Victor Normann latt skatteetaten få holde på i fred og konsentrert seg om andre etater.» (Skattedirektør Bjarne Hope)

Foreløpig har NTL-Skatt vært i stand til å beholde sin andel av de ansatte i medlemsmassen, det vil si litt over halvparten. Når landsforeningen har som mål å øke antallet medlemmer, samtidig som antall ansatte forventes å reduseres, innebærer det to utfordringer:

- Tap av nåværende medlemmer som vil rammes av nedbemanning og
- rekruttering av nye grupper med høy utdanning.

Det vil i stor grad være nåværende medlemmer av NTL-Skatt som vil rammes av en nedbemanning. Fagforeningen organiserer også høyt utdannede, men har tradisjonelt hatt sin styrke blant ansatte med lav formalkompetanse. I den grad nåværende ansatte omskoleres til nye oppgaver, vil frafallet i medlemsmassen kunne begrenses noe.

Hva kan LO gjøre i forhold til de to utfordringene? Ett spørsmål er om det er mulig å demme opp for tap av medlemmer som blir overflødige i det framtidige Skatteetaten fordi

de ikke har kompetansen som behøves. Etaten sitter med et stort antall ansatte som tidligere har vist at de vegrer seg for å gå løs på etter- og videreutdanning. Selv om det neppe er mulig å unngå overtallighet, jamfør budsjettsituasjonen, kan det være at arbeidsgiver og landsforening har felles interesse i å gjøre arbeidskraften mer verdifull. En måte å gjøre dette på, kan være å koble kompetanseutvikling mot lønnsutvikling.

Det er likevel ikke tvil om at landsforeningens store utfordring blir å rekruttere høyutdanningsgruppene. Her støter man på to utfordringer: profesjonsorganisasjonene organiserer i stor grad sine medlemmer allerede i studietida, og profesjonsutdanningen tilsier en orientering mer mot profesjon enn mot arbeidsplass. NTL har i lengre tid hatt som målsetting å rekruttere medlemmer blant høyutdanningsgruppene, men de har bare i begrenset grad lyktes. En måte man kan tenke seg at NTL kan framstå som mer attraktive for ansatte med høy utdanning på, er ved å opprette faglig baserte enheter på tvers av arbeidsplasser i forbundet, for eksempel slik Fagforbundet har organisert sine yrkesgrupper. Ulempen ved en slik organisering vil nok være at det vil være ressurskrevende å kunne tilby noe som tilsvarer profesjonsforbundenes tilbud. I tillegg vil det være en utfordring å nå potensielle arbeidstakere i studietida, slik profesjonsforbundene gjør. Her vil i tillegg LOs forbundsform være et problem: forbundenes organisasjonsrett gjør det komplisert for studenter å organisere seg i studietida dersom det er sannsynlig at de vil måtte bytte forbund når de begynner å arbeide – og sannsynligvis også mange ganger senere. Hva kan så NTL tilby potensielle medlemmer som profesjonsforbundene ikke kan? For det første «kjøttvekta». Man kan fortsatt hevde at størrelsen teller, og selv ved betydelig nedbemanning vil NTL ha så stort forsprang på profesjonsforbundene at LO-forbundet stadig vil være størst<sup>8</sup>. Den største konkurrenten, Skatteetatens Landsforening, organiserer selv vertikalt og blant gruppene med lav formell kompetanse og vil dermed rammes av en nedbemanning på samme måte som NTL. For det andre: politikken, det vil si hva man bruker «kjøttvekta» til. Dette kan være en mer helhetlig politikk i forhold til etatens utvikling. Det kan også være et mindre individualistisk syn på utviklingen av lønns- og arbeidsvilkår og betydningen av gode kollektive rammer. Mye tyder imidlertid på at mange i høyutdanningsgruppene nettopp er interessert i særinteresser og individuelle løsninger og av den grunn velger profesjonsforbund.

## 2 Videreutvikling av lønnspolitikken

Skatteetaten har gått langt i utviklingen av sin lønnspolitikk, og NTL-Skatt er langt mer positivt innstilt til lokale lønnsforhandlinger enn LO Stat, forbundet og mange andre landsforeninger. Det er ikke usannsynlig at ytterligere desentralisering av lønnsdannelsen i staten vil komme. Hvordan dette vil bli for Skatteetaten vil også avhenge av framtidig organisering av etaten. For eksempel er det mulig å tenke seg en modell der ytre etat skilles ut fra direktoratet og arbeidsgiveransvaret flyttes over i NAVO. Dette vil i så fall gi en helt annen avtalestruktur. Men det er også mulig å tenke seg endringer innenfor nåværende statstilhold. Hovedtariffavtalen i Staten kan endres eller forsvinne, og avtalenivå legges til departement eller også etat. Dette vil gi arbeidsgiver anledning til økt lønnsbredning etter geografi

<sup>8</sup> Dette vil selvsagt avhenge av faktisk tilbakegang i medlemsmassen, akademikerorganisasjonenes økning og samarbeid seg imellom, samt NTLs muligheter for allianser i etaten.

og stillingsgrupper. Tariffavtalen kan tenkes lagt etter mønster fra kommunal sektor, der man verken har minstelønn eller ansiennitetsregler.

Slike endringer i tariffavtalestruktur og forhandlingsnivå vil få store konsekvenser for LO Stat. LO Stats rolle i de sentrale forhandlingene kan smuldre bort. Hva skal være kartellets rolle i en slik situasjon? Forbundet er allerede i dag uten forhandlingsrett etter HTA. Landsforeningen og dens lokale ledd vil bli enda viktigere. Ytterligere vektlegging av lokale forhold, geografisk lønnsbredning og mindre eller manglende sentral styring kan skape store spenninger mellom kartell, forbund og landsforeninger i forhold til en helhetlig lønnspolitikk for statsansatte. Er det likevel en mulighet for at «hellige kuer» kan slaktes med gevinst?

### 3 Organisatoriske utfordringer

#### **Økt lokal selvstendighet: Ikke behov for forbund eller kartell?**

Som vi har sett i del 2, er utviklingen i Skatteetaten karakterisert ved to «motstridende» trekk: både økt politisk påvirkning og økt desentralisering av beslutningsprosessene.

På den ene siden er beslutningsprosesser og forhandlingsnivåer flyttet ut i organisasjonen. NTL-Skatt har forhandlingsrett i Skatteetaten, og den stadige desentraliseringen av lønnsdannelsen og andre beslutningsprosesser i Staten har ført til forskyvning av makt fra LO Stat og NTL til landsforeningen. To viktige forhold påvirker forholdet mellom kartell, forbund, landsforening og avdelinger: grad av selvstendighet i det lokale leddet og opplevd nytte ved de sentrale leddene. Landsforeningens selvstendighet og suverenitet gjør NTL-Skatt uavhengig av forbund og kartell i forhandlingssammenheng, og dersom forbund/kartell ikke evner å tilby landsforeningen tjenester den ikke selv kan ivareta, oppleves de i beste fall som uinteressante, i verste fall som unødige pengesluk. Tross alt går vesentlige deler av medlemmenes kontingent til NTL og LO Stat. Som vi har sett har det i NTL-Skatt vært diskutert tilknytningen til både NTL og LO Stat. Den etter hvert omfattende desentraliserte forhandlings- og beslutningsmodellen synes å ha medført et likegyldig forhold til kartellet. Landsforeningen har tidligere diskutert «nyttene av forbundet», men har etter hvert sett viktigheten av å ha forbundet som en kanal for økt innflytelse på det politiske beslutningsnivået. Men det er skuffelse i forhold til LO Stat og over at Kartellet ikke synes å være på banen i omstillingsprosjektet i staten.

«Våre medlemmer er skuffet over at LO Stat ikke synes å være på banen i disse spørsmålene, selv om jeg personlig synes det har endret seg litt til det bedre i det siste. Men vi føler ikke at det er avgjørende for vårt arbeid. Det er ikke mye LO Stat forhandler om som berører oss i Skatteetaten. Mange mener LO Stat er overflødig – “Hva skal vi med disse kartellene?”» (Stein Thorvaldsen, leder av NTL-Skatt)

Hvordan kan NTL og Kartellet framstå som nyttige for de selvstendige landsforeningene? To områder peker seg klart ut: som politisk påvirkningskanal og som ressurs for lokale til-litsvalgte. Begrensningene i Hovedavtalen ved politiske beslutninger legger sterke begrensninger på hva en landsforening vil kunne påvirke i statlige virksomheter. Hvordan kanaliseres behovet for bistand inn i organisasjonsapparatet? Bruker de lokale ledd forbundet/LO Stat/LO for å påvirke det politiske systemet? Vi har her tidligere pekt på organiseringen av

skatteetaten som prinsipielt viktig for velferdsstaten, utover å ivareta medlemmenes arbeidsplasser, lønns- og arbeidsvilkår. NTL-Skatt har først nylig sett betydningen av å bruke kanaler i forbundet for å oppnå politisk innflytelse, men etterlyser mer aktivitet fra Kartellet.

Forbund og Kartell vil også kunne fortsette å være en viktig ressurs i utviklingen av det lokale tillitsvalgtsapparatet. Med økende desentralisering oppstår et stort behov for opplæring, informasjon og rådgivning. NTL og LO Stat vil kunne tilby kontinuitet og oversikt for lokale tillitsvalgte som kommer og går. En utfordring er å være på høyden med de tema og problemstillinger lokale tillitsvalgte er opptatt av og å kunne takle motsetninger mellom lokalt ledd og sentralt ledd, eksempelvis i synet på lokale lønnsforhandlinger. På den annen side vil en organisatorisk overbygning gi landsforeningene mulighet for erfarings- og meningsutveksling på tvers av virksomheter og yrkesgrupper, noe som vil bidra til fortsatt helhetstenkning.

En fortsatt desentralisering av beslutnings- og forhandlingsstrukturen i staten reiser likevel spørsmålet om det er behov for fire nivåer i LOs organisasjonsstruktur i staten. Landsforeningens sterke rolle vil med videre desentralisering forvitte, og avdelingene få økt ansvar. Ressursfordelingen i organisasjonsleddene må ses i forhold til dette.

## **Nye allianser**

Både vertikal organisering og sammenslåingen til én landsforening har hittil talt til NTL-Skatts fordel. For organisasjoner som ønsker mer innflytelse, kan det derfor være strategisk viktig å organisere seg slik at man blir større (som sammenslåinger av flere foreninger i samme forbund eller sammenslåing av forbund som organiserer samme arbeidstakergrupper). Skatteetatens Landsforening er NTLs største utfordrer i Skatteetaten, men står overfor de samme trusler om medlemsnedgang som NTL. NTL-Skatt har tidligere diskutert mulighetene for et nærmere samarbeid, eventuell sammenslåing med YS-tilknyttede Skatteetatens Landsforbund (SkL). En slik mulig allianse bør fortsatt diskuteres. NTL og SkL konkurrerer om de samme medlemmene. De vil også risikere å miste mange medlemmer i en nedbemanningsprosess. Ved et nærmere samarbeid vil de to desidert største fagforeningene framstå med stor styrke i Skatteetaten, noe som også kan virke attraktivt på potensielle medlemmer. NTL-Skatt og SkL har samme faglig-politiske ståsted i mange viktige spørsmål, og kan gjøre felles front mot profesjonsorganisasjonenes særinteresser og vekt på individuelle løsninger. SkLs utmarsj fra STAFO og innplassering i Sosialtjenestemennenes Forbund burde aktualisere en fusjonsprosess ytterligere.

På lokalt nivå er det sannsynlig at NTL-Skatts lokale tillitsvalgte samarbeider med ulike organisasjoner, også akademikerforeninger. Det er imidlertid vanskelig å se for seg et mer formalisert samarbeid mellom NTL/NTL-Skatt og Akademikerne.

Når det allikevel er slik at flere forbund, særlig innenfor Akademikerne, velger å stå alene, kan det være fordi man velger å prioritere faglige spørsmål framfor mer generell medbestemmelse. En sterkere profesjonsfaglig profil kan være en styrke for rekrutteringen av profesjonsgrupper. Skatterevisorenes Forening, som har motsatt seg en fusjon med Skatteetatens Landsforening, SkL, til tross for at begge er YS-tilknyttede, er et eksempel på dette. Når et profesjonsforbund organiserer ansatte i flere etater/bransjer, vil nok identifikasjonen med profesjon heller enn arbeidssted være et viktig argument for ikke å slå seg sammen med

en annen organisasjon. Dette forsterkes ved at høyutdanningsgrupper, som økonomene og skattejuristene, har flere arbeidsmarkeder enn staten, og er svært attraktive for det private næringsliv. Skatteetaten har høy turnover blant disse gruppene, ifølge Skattedirektoratet.

## Litteratur

- Bråten, Mona (2002) *Lokal lønnsdannelse i stat og NAVO*. Fafo-rapport 396
- Nergaard, Kristine (1999) *Organisasjonsgrad og tariffavtaledekning målt ved AKU 2. kvartal 1998*. Fafo-notat 1995:5
- Pape, Arne (1998) *Noen tanker om framtidens likningsforvaltning*
- Persson, Odd Magne (2003) Presentasjon av skatteetatens budsjettsituasjon samt utviklings-  
trekk i årene 1992 til 2004 (NTL-Skatt)
- Seip, Åsmund (2002) *Lokale lønnsforhandlinger i Staten. Lønn som personalpolitisk verktøy*.  
Fafo-rapport 397
- Seip, Åsmund og Torgeir Aarvaag Stokke (2003) *Lokal lønnsdannelse og tvisteløsning. Erfar-  
inger fra nordeuropeiske land*. Fafo-rapport 422
- Skattedirektoratet (2003) *Reorganisering av Skatteetaten. Skisser til organisasjonsmodeller*.  
*Prosjektrapport*
- Stortingsmelding 19 (2003–2004) *Et velfungerende arbeidsmarked*. Arbeids- og administra-  
sjonsdepartementet





# En sterk aktør i et skrumpende marked



Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen  
N-0608 Oslo  
[www.fafo.no](http://www.fafo.no)

Fafo-notat 2004:08  
ISSN 0804-5135