

SNF-rapport nr. 37/05

Konsekvenser av en statliggjøring av skatteinnkrevningen

av

**Christian Andersen
Kjell J. Sunnevåg**

SNF prosjekt 2688:
”Organisering av skatteoppkrevingen”.

Prosjektet er finansiert av Skattedirektoratet.

**SAMFUNNS- OG NÆRINGSLIVSFORSKNING AS
BERGEN, 2005**

© Dette eksemplar er fremstilt etter avtale med KOPINOR, Stenergate 1, 0050 Oslo. Ytterligere eksemplarfremstilling uten avtale og i strid med åndsverkloven er straffbart og kan medføre erstatningsansvar.

ISBN 82-491-0405-6 **Trykt versjon**
ISBN 82-491-0406-4 **Elektronisk versjon**
ISSN 0803-4036

Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING.....	1
2	FAGLIGE PERSPEKTIV PÅ OMORGANISERING AV SKATTEOPPKREVINGEN	2
3	SYNERGIEFFEKTER I SKATTEOPPKREVINGEN	13
4	SYNERGIEFFEKTER SETT FRA SKATTEOPPKREVERS PERSPEKTIV	15
5	SYNERGIEFFEKTER SETT FRA LIKNINGSKONTORENE OG SKATTEFOGDKONTORENE.....	40
6	BETYDNINGEN AV LOKALKUNNSKAP.....	48
7	REKRUTTERING OG KOMPETANSE.....	56
8	OPPGAVEPRIORITERING OG RESSURSINNSATS.....	59
9	KOMMUNIKASJON, INFORMASJONSTEKNOLOGI OG SAMORDNING	65
10	ANDRE EFFEKTER	70
11	OVERGANGSKOSTNADER VED OMSTILLING AV SKATTEOPPKREVINGEN	73
12	OPPSUMMERING	96

1 Innledning

Denne rapporten dokumenterer resultatene av en undersøkelse av samfunnsøkonomiske virkninger av endring av organiseringen av deler av skatteoppkrevingen fra å være en kommunal oppgave til å være integrert i den statlige Skatteetaten.

Hoveddelen av rapporten er en gjennomgang av resultatene fra spørreskjemaundersøkelser som ble gjennomført blant kemnerkontorer, likningskontorer og skattefogdkontorer. Det er innhentet supplerende opplysninger ved intervju med kommuner hvor det er gjennomført alternative organiseringer av skatteoppkrevingen som for eksempel interkommunalt samarbeid. Det er også gjennomført anslag på omstillingskostnader. Spørreskjemaundersøkelsen ble gjennomført i løpet av november og desember 2005.

Kapittel 2 i rapporten presenterer en rekke temaer som har vært trukket frem i diskusjonen om effekten av en statliggjøring av skatteoppkrevingen. Formålet er å vise sammenhengen med de temaer som er tatt opp i spørreskjemaundersøkelsen. Kapitlene 3-10 tar opp forskjellige temaer fra undersøkelsen. Temaene som tas opp er knytter seg i høy grad til spørsmålet om synergieffekter mellom på den ene siden skatteoppkreverfunksjonen og på den andre siden annen kommunal aktivitet og Skatteetaten. Kapittel 11 tar for seg omstillingskostnader.

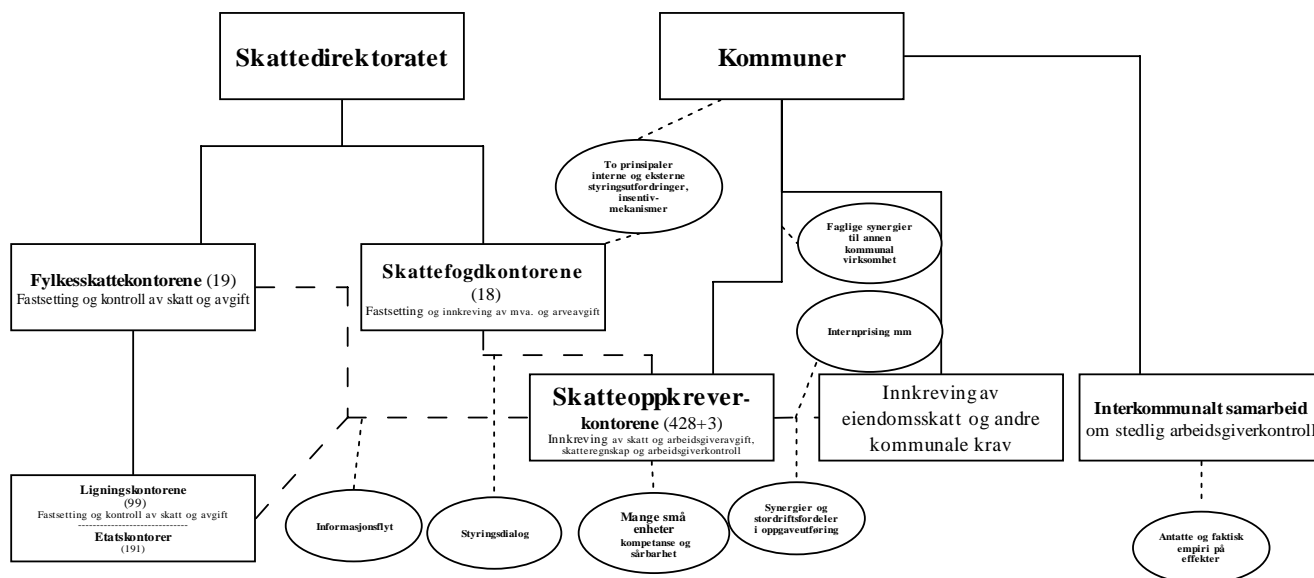
Arbeidet som dokumenteres er gjennomført på forholdsvis kort tid og både tidsperspektivet og rammene for prosjektet har gjort at en rekke relevante temaer er blitt utelatt. Underveis i arbeidet er det blitt gitt nyttige kommentarer fra en arbeidsgruppe og en styringsgruppe nedsatt av Skattedirektoratet. Forfatterne er alene ansvarlige for utarbeidelsen av undersøkelsen og tolkningen av resultatene.

2 Faglige perspektiv på omorganisering av skatteoppkrevingen

Dette kapitlet presenterer forskjellige temaer og faglige perspektiv som har vært tatt opp i diskusjonen av omorganisering av skatteoppkrevingen. Det gis først en oversikt over skatteoppkreverfunksjonens organisatoriske plassering i forhold til den kommunale aktivitet og i forhold til den statlige skatteforvaltning. Heretter gis det en kort oversikt over forskjellige temaer og problemstillinger som har vært trukket frem i diskusjonen om organiseringen av skatteoppkrevingen. Det siste avsnittet inneholder en presentasjon av gjennomføring av spørreskjemaundersøkelsen de temaer som er tatt opp. Formålet med de to første avsnittene er ikke å evaluere de enkelte argumentene men å gi er perspektiv på de temaer som trekkes frem i spørreskjemaundersøkelsen.

2.1 Skatteoppkreverfunksjonen mellom stat og kommune

En grov oppstilling av organisatorisk struktur under Skattedirektoratet knyttet til skatteinnkreving og arbeidsgiverkontroll er stilt opp i figuren under.



Figur 1. Organisatorisk struktur

Figuren gir en rekke indikasjoner på relevante faglige perspektivene:

- Prinsipal-agent utfordring i relasjonen mellom Skattedirektoratet/skattefogdkontor og skatteoppkreverkontor. Skatteoppkrevingen og arbeidsgiverkontroll er en oppgave kommunene utfører på vegne av staten, siden staten er den største kreditoren. Statens faglige ansvar for skatteoppkrevingen innebærer å sette krav til resultatoppnåelse, veilede i faglige spørsmål, samt å gjennomføre ettersyn (kvalitetskontroll). Kommunenes administrative ansvar innebærer et ansvar for å sette av tilstrekkelige ressurser til oppgavene (inkl. personalansvar) og gjennomføre kompetanseutviklingstiltak og ansvar for gjennomføring av oppgavene. Dette er en styringsform med deling mellom administrativt og faglig ansvar. Skal en slik styringsform kunne fungere tilfredsstillende kreves det en meget tett dialog og samarbeid mellom de to ledernivåene.
- Ressurser avsatt til skatteoppkreverfunksjonen vil bli påvirket både av faglige krav og styringsdialog i forhold til staten og av kommunenes prioritering av forskjellige administrative funksjoner.
- Med over 400 skatteoppkrevere, vil vi forvente at det er visse dialog- eller kontaktkostnader knyttet til dialog mellom skatteoppkreverkontorene og Likningskontor, Skattefogd og Fylkesskattekontor.
- Konsekvensen av en omorganisering avhenger av om det eksisterer stordriftsfordeler innenfor enkelte oppgaver og synergier mellom ulike oppgaver i kommunen. Tap av stordriftsfordeler og samdriftsfordeler i oppgaveutførelsen er et samfunnsøkonomisk tap.
- I mange kommuner vil skatteoppkreverkontorene være små, med få personer som ivaretar oppgaver knyttet til fellesinnkreving, arbeidsgiverkontroll og innkreving av kommunale krav. Dette reiser spørsmålet om faglig støtte og utvikling og mulighetene for å rekruttere og beholde kompetanse.

I det neste avsnittet vil vi supplere disse forventede problemstillingene, med de som er reist i tilknytning til NOU 2004:12 "Bedre skatteoppkreving", både momenter fra utredningen i seg selv, så vel som momenter reist gjennom høringsuttalelsene til utredningen.

2.2 *Argumenter fremført om samfunnsmessige effekter av statliggjøring*

I dette kapittelet presenterer vi en rekke argumenter om mulige positive så vel som mulige negative effekter av en statliggjøring av skatteinnkrevingen, og som har blitt fremført i ulike sammenhenger.

Formålet er ikke å evaluere hvert enkelt argument, men å legge et grunnlag for å vurdere det utvalget av problemstillinger som tas opp i spørreundersøkelsen som presenteres i avsnitt 2.3.

2.2.1 Mulige positive effekter¹

Innovasjon. Det er hevdet at en statliggjøring vil gjøre det lettere å realisere samordnede og felles tjenester (elektroniske løsninger og tjenester) bedre tilpasset brukernes behov innenfor hele skatteområdet (se blant annet Skattedirektoratets høringsuttalelse til NOU 2004:12)

Felles innkreving. Utvalgsflertallet (NOU 2004:12) vektlegger at en statliggjøring vil legge til rette for felles innkreving av skatt, arbeidsgiveravgift og merverdiavgift. Det pekes på at det er mange instanser som kan avholde utleggsforretninger og nedlegge påleggstrekk. De mange aktørene som kan aksjonere mot de samme skyldnerne, gjør forholdene uoversiktlige og vanskelig å forholde seg til både for skyldnerne og deres arbeidsgivere. I tillegg kommer det forhold at skyldner påføres ekstra kostnader i form av rettsgebyr m.m. Ved en statliggjøring vil man således kunne etablere en samlet særnamnsordning for alle skatte- og avgiftskrav under Finansdepartementets forvaltningsområde.

Samordning av kontrollvirksomheten. Det er påpekt at det medgår ”betydelige ressurser” til koordinering mellom Skatteetaten og skatteoppkreverne uten at dette gir de ønskede effekter, og man får heller ikke unyttet synergieffektene av samarbeidet mellom fagmiljøene godt nok. For næringsdrivende skulle man forvente at det vil bli oppfattet som positivt om kontrollene blir mer samordnet og antall kontrollaktører redusert. Det er videre påpekt at statliggjøring vil muliggjøre en samordning overfor næringsdrivende og lette de næringsdrivendes oppgaveplikt da de får en etat å innrapportere til og en etat å betale sitt utestående til.

Sett fra direktoratets side har det blitt påpekt at det oppleves som vanskelig å få et samarbeid til å fungere tilfredsstillende, noe som har sin bakgrunn i det her er snakk om 434 kommuneadministrasjoner å forholde seg til, uten en overbygning på etatsnivå (se for eksempel Skattedirektoratets høringsuttalelse til NOU 2004:12).

Likebehandling. Det er også av ulike instanser påpekt at noe av verdien av statliggjøring ligger i likebehandling av skattytere: ”Skatteoppkrevernes resultater er i dag for ujevne og skaper utilsiktet forskjellsbehandling av skattyterne og konkurransevridning for næringsdrivende”.

¹ Basert på blant annet Skattedirektoratets høringsuttalelse

Unngå prinsipal-agent styringsproblemer. Et annet moment som er fremmet er at det delte styringsansvaret mellom staten og kommunene medfører at Skatteetaten som faglig ansvarlig ikke har sanksjonsmuligheter overfor kommuner som nedprioriterer oppgavene.

I ulike høringsuttalelser er det pekt på at kommunene selv mener at de ikke har nok incitament for å utføre oppgavene. Dette på tross av at kommunene lovpålagt å utføre oppgavene. Videre vil ressursallokering til skatteinnkreving og arbeidsgiverkontroll til en viss grad styres av kommuneøkonomien.

Større og mer robuste fagmiljøer. Skatteoppkrevingen kjennetegnes i dag ved mange og små enheter. I Skattedirektoratets høringsuttalelse vises det til en kartlegging foretatt pr. 31.12.2003, der det fremgår at det anvendes ca 1635 årsverk i kommunene til skatteoppkreving fordelt på 433 enheter. 105 kommuner benyttet mindre enn ett årsverk og 177 kommuner benyttet mellom ett og to årsverk på oppgavene. Det er over tid gjennomført en rekke analyser av sammenhengen mellom kontorstørrelse og innkreivingsresultat. Analyser Skatteoppkreverutvalget fikk gjennomført konkluderte med at for både innkreivingen og arbeidsgiverkontrollen var det de større og mellomstore kontorene som nådde de beste resultatene. Disse konklusjonene er imidlertid blitt omdiskutert med utgangspunkt i metodiske spørsmål. Samlet sett gir de tilgjengelige analyser ikke noe klart bilde av betydningen av stordriftsfordeler.

I denne analysen tar vi ikke stilling til retningen på denne effekten, men generelt er det rimelig å gå ut fra at det er ulike motstridende effekter ute og går: Større og mer kompetente enheter, versus mindre enheter med større fleksibilitet i innkreivingen, dvs. evne til å finne løsninger i fellesskap med skattyter, samt mer bedre lokalkunnskap. Blant annet er det pekt på at: ”Nærhet og tett oppfølging av debitorer gir de beste resultatene. Det har sin bakgrunn i at det er lettere og enklere å skape kontakt med skattyter i et lokalmiljø enn i et sentralområde”.

Det er imidlertid påpekt av flere instanser påpekt at en statliggjøring vil kunne skape større og mer robuste fagmiljøer. En del av kommunenes ansvar er å sørge for kompetanseutvikling, og Skatteetaten er avhengig av god kompetanse hos skatteoppkreverne. ”Denne oppgaven har fra kommunenes side blitt for tilfeldig ivaretatt og lite målrettet.” I et prinsipal-agent perspektiv kan det pekes Skatteetaten ikke har noen direkte innflytelse kommunenes kompetanseutviklingstiltak. Man skulle således kunne forvente at intern organisering bedre vil ivareta hensynet til kompetanseutvikling i tråd med faktisk kompetansebehov. Til dette kan det for øvrig anføres at Skattedirektoratet har satset på kompetanseutviklingstiltak over kommunesektoren i egen regi. Til

en viss grad kan sannsynligvis problemet også løses innenfor nullalternativet, som et funksjonelt tiltak.

Dialog- eller kommunikasjonskostnader. Det er blitt påpekt at det har vist seg vanskelig å få til gode og velfungerende løsninger for kommunikasjon mellom utlikning og innkreving. Det er også blitt vist til at informasjonsdeling mellom Skatteetaten og skatteoppkreverne har vist seg problematisk. Dette har sin bakgrunn i bl.a. sikkerhetshensyn, ”brannmurproblematikk” og mangfoldet av IT-struktur hos kommunene m.m. Som et eksempel er det pekt på at det har tatt nærmere to år å få alle kommunene koblet opp mot SKO-nettet, et eget intranett for skatteoppkreverne hvor direktoratet legger ut informasjon i form av nyheter, SKD-meldinger, uttalelser og resultater. Det er pekt på at nytt system for skatteregnskap, som implementeres fra 2007, vil være viktig forhold til å løse utfordringer på dette området.

2.2.2 Mulige negative effekter

I mange høringsuttalelser pekes det på at skatteinnkrevingen i Norge er svært god. Rundt 99% av all skatt og arbeidsgiveravgift innbetales. Det er argumentert for at dette skyldes nærhet, dvs. lokalkunnskap og konduite: Høyere løsningsgrad ved nærhet til brukerne, og fleksibilitet og innkrevingen. Det er påpekt frykt for at en større grad av sentralisering vil medføre redusert effektivitet i innkrevingen.

Et annet moment er av mer distriktpolitisk art. Skatteoppkreving involverer relativt kompetansekrevene arbeidsplasser lokalt i de enkelte kommuner.

Overgangskostnader. Overgangskostnader er en relevant post i et samfunnsregnskap. I Skattedirektoratets høringsuttalelse er det pekt på at: ”Det er små overgangskostnader ved statliggjøringen, de ansatte kan være med over i en virksomhetsoverdragelse og en statliggjøring vil ventelig gi provenyøkning for staten”.

Tapte synergieffekter. Innkreving av andre eiendomsskatt og andre kommunale krav vil fortsatt være et kommunalt ansvar. Det vil kunne være synergier med øvrig kommunal virksomhet, og som kan gå tapt ved en statliggjøring. Det kan også være ulike synergieffekter mellom skatteoppkrevingen og kommunenes innkreving av kommunale avgifter/kommunal fakturering som bidrar til å opprettholde gode innkrevmiljøer i kommunene. Kommunen må fortsatt ha stillinger for å håndtere andre kommunale krav. Det pekes av enkelte på at dagens organisering har positive effekter i forhold til den øvrige kommunale forvaltning, fordi skatteinnkrevingen skjer i samme miljø som den øvrige økonomiforvaltning og bidrar til et bredt faglig miljø. Resultatene fra en

spørreundersøkelse som utvalget bak NOU 2004:12 fikk gjennomført, viser at mer enn halvparten av kontorene som svarte sa seg helt eller delvis enig i at de som arbeider med skatteoppkreving også har oppgaver knyttet til innkreving av kommunale avgifter o.l.

Kompetansetap. Det er vist til at tap av kompetanse i fellesinnkreving og arbeidsgiverkontroll kan gi mindre effektiv skatteoppkreving for øvrige kommunale krav. Dette henger til dels sammen med det forrige punktet. Advokatforeningen peker i sin høringsuttalelse på at en statliggjøring av skatteinnkrevingen vil gå ut over kommuneforvaltningen av de kommunale avgiftene, med svakere kompetanse osv. Advokatforeningen peker videre på at det også er bekymringsfullt at flertallsforslaget antakelig vil medføre en ren tilskuddsordning for kommunene med den følge at opparbeidet økonomikompetanse m.v. i den kommunale administrasjon vil forsvinne. Dette er ikke til det gode for innbyggerne og det lokale næringsliv som er avhengig av en fungerende og aktiv administrasjon.

Det hevdes videre at svekket kommunal innkrevingskompetanse vil tvinge frem større bruk av private inkassobyråer på kommunale krav som vanskeliggjør konfliktløsninger og medfører ytterligere kostnader for innbyggerne som følge av høye inkassogebyrer (som kommunene ikke kan beregne seg). Slike gebyrer er i følge rettspraksis også omfattet av det legalpant i fast eiendom som står som sikkerhet for mange av avgiftene.

Svekket dialog og lokalkunnskap. Advokatforeningen peker i sin høringsuttalelse på at statliggjøring av skatteinnkrevingen vil føre til en dårligere tilgang til offentlige tjenester i lokalmiljøene, bl.a. i saker vedrørende kommunale avgifter. Advokatforeningen mener at de gode resultatene ved skatte- og avgiftsoppkreving blant annet skyldes dialogen kommunenes innbyggere har med skatteoppkreveren.

Redusert brukervennlighet. I denne sammenheng vises det i flere høringsuttalelser til en spørreundersøkelse fra 2002 der næringslivet gir de kommunale skatteoppkreverkontorene vesentlig bedre score enn de sentraliserte, statlige skattekontorene når det gjelder tilgjengelighet, forutsigbarhet i saksbehandlingen, saksbehandlingstid osv. Det pekes på at en statlig organisasjonsmodell vil medføre ytterligere redusert brukervennlighet, fordi den medfører sentralisering og økt avstand mellom skattyter og skatteoppkrever. ”Bakgrunnen for dagens forskuddsordning med kommunale forankring, er nettopp medvirking fra - og nærhet til - arbeidsgiverne og deres ikke betalte funksjon for skattekreditorene. Dette er også avgjørende for en god skatteinntang og derav opprettholdelse av våre samfunnsgoder.”

Advokatforeningen hevder i sin høringsuttalelse således at en statliggjøring arbeidsgiverne vil medføre vanskeligere tilgjengelighet, større problemer med å finne noen som kan besvare spørsmål og sannsynligvis mye venting i telefon m.v.:

”Flertallet i skatteoppkreverutvalget tar således grunnleggende feil når det forfektes at skatteoppkreverens kontakt med arbeidsgiveren kun er tilstede "ved feil eller at kravet misligholdes" (pkt 10.1.5). Det er mulig dette er tilfellet overfor personlige skattytere og næringsdrivende som skattytere, men utvalgets flertall omhandler konsekvent skattytere og arbeidsgivere som en gruppe (potensielle) skyldnere, hvilket igjen medfører at arbeidsgiver betraktes som "motpart" og ikke som "medspiller". Som medspiller skal arbeidsgiveren ha et naturlig samarbeid med skatteoppkreveren om å få gjennomført skattebetalingsordningen til beste for samfunnet. Dette imøtekommes ikke i flertallets innstilling hvor rammevilkårene for arbeidsgiverne og næringslivet synes å bli forvansket.”

Redusert presisjon i utlikning. Dette er et moment som henger sammen med rettsikkerhet og brukervennlighet. Advokatforeningen peker på behovet for en nyansert behandling av gruppene arbeidsgiver og skattyter. Bærebjelken i skattebetalingsordningen er forskuddstrekk beregnet og trukket av arbeidsgiverne ved hver lønnsutbetaling (totalt over kr 210 mrd for 2002). :

”Flertallets forslag til statlig modell av skatteinnkrevningen medfører at de frivillige betalinger (og arbeidsgiverkontrollen m.v.) legges til fastsettelsesområdet (likningskontorene), hvor sentralisering langt på vei er gjennomført og hvor ytterligere sentralisering vil finne sted. For arbeidsgiverne innebærer dette at det i innkrevningsspørsmålene overfor lønnstakerne vil bli en lengre vei til løsning av problemer omkring trekkplikten og beregningen av arbeidsgiveravgiften, betalingsproblematikk og andre daglig forefallende situasjoner hvor arbeidsgiveren som skatteoppkreverens forlengede arm har behov for en snarlig avklaring med sin "overordnede samarbeidspartner".

Det pekes videre på effekten av dette er en betydelig risiko for *uriktig praktisering* av trekkreglene til skade for skattebetalingsordningen som sådan og lønnstakerne spesielt. Eksempelvis vil feilaktig skattetrekk og innberetning av lønns- og trekkoppgaver (grunnlagsdata) få direkte virkning for lønnstakernes skatteoppgjør.” På er det ikke urimelig å forvente at mer kompetente fagmiljøer med spesialisering oppveie denne effekten.

Rettsikkerhet. Det er argumentert for at rettsikkerhet blir dårligere og avstanden for liten når likning og skatteinnkreving legges til samme statlige kontor. Foreslått statlig organisasjonsmodell er i strid med Stortingets grunnforutsetning om at samme instans ikke både skal fastsette skatten og innkreve skatten. Det statlige organisasjonsforslaget innebærer at fastsetting (likning) og innkreving av skatten skal gjøres av samme kontor. Risikoen øker for at det tas innfordringsmessige hensyn

ved fastsetting av skatten og fastsettingshensyn under innkrevingen - med redusert rettssikkerhet for skattyterne som konsekvens.

I en høringsuttalelse fra Advokatforeningen pekes det på at statlige likningskontorer og kommunale skatteoppkreverkontorer gir den *beste rettssikkerhetsgarantien*. I forhold til skattyteren innebærer dette at det må være etablert et klart organisatorisk og ansvarsmessig skille mellom på den ene siden fastsettelsen av skatten (likningen) og på den annen side innkrevingen av skatten (foretatt av den kommunale forvaltning). Befolkningen må ha tillit til at det ikke tas likningsmessige hensyn ved innkrevingen og at det ikke tas innkrevingshensyn ved likningsbehandlingen.

Advokatforeningen peker i sin høringsuttalelse videre på at ved avregningen må skattyter være sikret tilbakebetaling av sitt overskytende forskudd, selv om likningen kan bli endret senere. Advokatforeningen er uenig i utvalget om at dette prinsipp kan ivaretas like godt innenfor en statlig modell. En organisering der staten både fastsetter (ligner), tar i mot betaling, foretar tilbakebetaling (avregning) og innkrever skatten kan lett virke negativt på befolkningens oppfatning av systemets troverdighet og rettferdighet.

Advokatforeningen peker også på at det ikke er tilrådelig å legge frivillig betaling til fastsettelsesområdet og resten (tvangsinnfordring) til et særskilt innkrevingsområde (rendyrket inkassokontor). All betaling – frivillig og ved mer eller mindre bruk av tvang – må ligge til et eget innkrevingsområde som i dag for å unngå både administrativ sammenblanding og ikke minst unødig stigmatisering av såkalte "dårlige betalere". Det kan være mange – også unnskyldelige – grunner til unnlatt betaling.

Tapt effektivitet i innkrevingen. Dette er en argumentasjon som baserer seg på betydningen av kommunikasjon og fleksibilitet i innkrevingen. Advokatforeningen hevder at det er nettopp nærhet og tilgjengelighet, det personlige oppmøte på skatteoppkreverens kontor for informasjon/forklaring, inngående kjennskap til arbeidsgivermassen fra den lokale skatteoppkrever med naturlig og direkte oppfølging overfor lønnstakerne, som til sammen gir de effektive resultatene vi ser i dag.

Advokatforeningen peker på at med fleksible løsninger og god kommunikasjon så klarer man å få inn det meste av skatten. Dagens skatteoppkreverkontorer er også betalingsentral for frivillig skattebetaling, driver omfattende informasjonsvirksomhet overfor arbeidsgivere og skattytere samt utfører arbeidsgiverkontroll. Det er pekt på at det statlige organisasjonsforslaget innebærer en omdanning av kontorene til rene tvangsinnkrevingskontor, noe som angivelig vil vanskeliggjøre både god dialog mellom skattyter og skatteoppkrever og fleksibel innkreving. Videre pekes det på

at forslaget vil innebære at en mister evnen til å se skattyters situasjon i sammenheng og dermed kan skattyterne bli kasteball mellom kontorene.

Det hevdes også at ett skatteoppkreverkontor i hver kommune gir god kommunikasjon og gode resultater. God skatteinnkreving er langt på vei synonymt med god kommunikasjon mellom skattyter og skatteoppkrever. Statlige organisasjonsmodell innebærer færre og større enheter for tvangsinnkrevingskontor. Dette hevdes at dette betyr dårligere tilbud til næringsliv og skattytere i distriktene, utarming av innkrevingsmiljøene i kommunene og sentralisering av arbeidsplasser:

I Skattedirektoratets høringsuttalelse er det imidlertid pekt på at velfungerende forskuddsordning i statlig regi medfører til at hele 98,1% av de samlede skatte- og arbeidsgiveravgiftskrav innbetales frivillig, og dermed uavhengig av skatteoppkrevernes innkrevingsvirksomhet. I samme høringsuttalelse vises det videre til at det også er et viktig poeng at et skatte- eller arbeidsgiveravgiftskrav ikke krever en reaksjon fra skatteoppkrever *før* det misligholdes, og skatteoppkreverne bør derfor måles på hvor mye de evner å innfordre av misligholdte krav om skatt og arbeidsgiveravgift. På den annen side er det fra skatteoppkrevernes side hevdet at et godt innkrevingsresultat også krever at det påvirkes *før* krav forfaller.

Advokatforeningen uttaler i sin høringsuttalelse videre at den er kritisk til at flertallet i utvalget bak NOU 2004:12 synes å uttrykke at skatteinnkreving er av de oppgaver som ikke egner seg for desentralisering. Det hevdes at arbeidsgiverne som skatteinnkrevende i ytterste ledd imidlertid er lokalisert over hele landet til den minste kommune. De fleste arbeidsgiverne er dessuten små og naturlig nok drevet uten egen lønnsavdeling. I følge Statistisk sentralbyrå hadde per 01.07.04 vel 84 000 arbeidsgivere mindre enn 10 ansatte (42 000 mer enn 10 ansatte). De aller fleste lønntakere arbeider og bor utenom de store byene. Det er på denne bakgrunn ikke sjelden at det er innehaveren selv som må ordne med lønnsutbetaling, skattetrekk og beregning av arbeidsgiveravgift.” Dette er for så vidt et morsomt poeng, men likevel lite relevant argument.

Never change a winning team. I flere høringsuttalelser til NOU 2004:12 pekes det på at det er en god regel å forandre organisasjoner som ikke fungerer. Videre pekes det på at det er like viktig - både i offentlig virksomhet og i privat næringsvirksomhet - er det at man ikke skal forandre organisasjoner som fungerer godt. I denne sammenheng har flere pekt på at dagens organisering av skatteinnkrevingen, med lokale skatteoppkreverkontor i kommunal regi, fungerer meget godt. Løsningsgraden i det norske skattebetalingssystemet er unik. De kommunale skatteoppkreverne krever inn mellom 99 prosent og 100 prosent av all utliknet skatt. Det er dokumentert at de små

kontorene har minst like høy løsningsgrad som store kontor og vi har ingenting å tjene på den foreslåtte sentralisering.

2.3 Tema for datainnsamling

I tabellen under oppsummeres de ulike effekter som er påpekt i ulikt skriftlig kildemateriale i en tabell som viser påståtte effekter i positiv retning så vel som negativ, av en statliggjøring av skatteoppkrevingen.

Tabell 1. Oppsummering om mulige effekter

Plusseffekter	Minuseffekter
Innovasjon	Overgangskostnader
Felles innkreving	Tapte synergieffekter
Samordning av kontroll	Kompetansetap for øvrig kommunal virksomhet
Likebehandling	Lokalkunnskap og dialog
Styringseffektivitet	Redusert effektivitet i innkreving
Reduserte transaksjonskostnader (dialogkostnader)	Brukervennlighet
Mer effektiv innkreving	Redusert presisjon
Stordriftseffekter	Rettsikkerhet
Større og mer robuste fagmiljø	Ikke forandre noe som fungerer effektivt
	Kompetansekrevene arbeidsplasser i distriktene

Både diskusjonen av den organisatoriske plassering av skatteoppkreverfunksjonen i avsnitt 2.1 og gjennomgangen av forskjellige momenter og problemstillinger i avsnitt 2.2 viser at betydningen av faglig kontakt og synergi mellom forskjellige oppgaver eller institusjoner er et sentralt tema. Dette vil derfor bli vektlagt i undersøkelsen.

Synergieffekter vil bli sett fra forskjellige perspektiver. Skatteoppkrever blir spurt om omfanget av integrering av funksjoner og oppgaver. Behovet for å erstatte kompetanse ved en eventuell statliggjøring av enkelte funksjoner er også et tema. Erfaringene med interkommunalt samarbeid og etablering av felles kontor på tvers av kommunegrensene for å løse oppgavene som ligger til skatteoppkreverfunksjonen, kan gi informasjon med hensyn til betydningen av spesialisering og større fagmiljøer og hensynet til synergier i forhold til andre kommunale oppgaver. En egen intervjuundersøkelse gir grunnlag for å kunne si noe om disse forholdene. Resultatene av denne vil

supplere resultater fra spørreskjemaundersøkelsen. Likningskontorene og skattefogdkontorene blir i en egen spørreskjemaundersøkelse bedt om å vurdere omfanget av kontakt og faglig støtte i forhold til skatteoppkrever.

Betydningen av lokalkunnskap for innkrevingen blir belyst både med spørreskjema og intervju med kommuner som har gjennomført omorganisering. Skatteoppkreverkontorenes erfaringer med hensyn til rekruttering og kompetanse er også et eget tema. Når det gjelder styringseffektivitet blir oppgaveprioritering og ressursinnsats tatt opp i et eget avsnitt. Forholdet mellom kommunikasjon, informasjonsteknologi og samordning tas opp i en egen gruppe spørsmål.

Spørreskjemaet som ble brukt i analysen er gjengitt i et vedlegg til rapporten. Skjemaet ble sendt til 434 norske kommuner. Analysen er basert på 236 besvarelser. I analysen skjernes det mellom kommuner av forskjellig størrelse. Vi benytter Kostra-klassifisering for skillet mellom små, mellomstore og store kommuner. Grunnlaget for dette skillet er kommuner med mindre enn 5.000 innbyggere, fra 5.000 til 19.999 innbyggere, mens store kommuner har 20.000 eller flere innbyggere.

Fordelingen på størrelseskategori av kommuner som har besvart skjemaet er satt opp sammen med fordelingen av alle norske kommuner i tabellen under.

Størrelseskategori	Utvalget		Alle kommuner	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent
Små	127	54	246	57
Mellomstore	82	35	148	34
Store	27	11	40	9
I alt	236	100	434	100

3 Synergieffekter i skatteoppkrevingen

3.1 Generelt om synergieffekter

Synergieffekt vil i prinsippet si at dersom vi har to aktiviteter A og B, vil verdien av å utføre aktivitetene samlet være høyere enn å utføre dem hver for seg; $V(A,B) > V(A) + V(B)$.

I dette tilfellet snakker vi også om en tredje aktivitet C. Det kan uttrykke utlikning og andre funksjoner under Skatteetaten. Aktivitet A kan da være innkreving av andre kommunale krav mens B kan være skatteinnkreving. Det innebærer at den samlede aktiviteten er $V(A,B) + V(C)$.

Når man skal gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse av å overføre aktivitet B til C, vil det i praksis si at man sammenligner den første situasjonen med $V(A) + V(B,C)$. Den samfunnsøkonomiske nettogevinst av tiltaket vil da være gitt ved:

$$[V(A) + V(B,C)] - [V(A,B) + V(C)].$$

Hvis dette uttrykket er større enn null, vil det være riktig å gjennomføre tiltaket. I praksis kan det være mange årsaker til at dette kan være et verdiøkende tiltak. Siden det er snakk om å samle aktivitet A fra mange kommuner, kan det være snakk om stordriftsfordeler, dvs. at samme produksjonen kan utføres med lavere ressursinnsats. Det er også hevdet at å samle aktivitet A med aktivitet C kan gi økt effektivitet i innkrevingen. Det vil si at man med samme ressursinnsats kan øke innkrevingen.

Her vil vi fokusere på eventuelle tapte synergieffekter på kommunal hånd, og hvordan disse kan evalueres. For å kunne evaluere dette uttrykket i praksis, dvs. i størst mulig grad knytte verdier til de ulike delene, må vi gå nærmere inn på årsaker til at $V(A) + V(B)$ kan være mindre enn $V(A,B)$.

3.2 Årsaker til synergier

Det kan være flere årsaker til synergieffekter i skatteinnkrevingsammenheng. En årsak kan være at den kompetanse knyttet til å utføre aktivitet A også er av verdi i forhold til utøvelsen av aktiviteten B – og *vice versa*. dvs. en form for *kunnskapsmessig synergi*.

I denne sammenheng kan det dreie seg om *realkompetanse*, f.eks. erfaring som materialiseres i form av kunnskap om debitormassen som er av betydning for det samlede innkrevingsresultatet. I en detaljert modellering av dette, kan det være aktuelt å gå ut fra at slik kunnskap avtar med økende grad av sentralisering, eller geografisk avstand fra debitormassen.

Det kan også dreie seg om *formalkompetanse*, som igjen påvirker innkrevingsresultatet for den andre aktiviteten. Det kan også være at å samle aktivitetene tillater en form for spesialisering og arbeidsdeling som også er verdiøkende, f.eks. i form av bedre innkrevingsresultat. Opp til et visst nivå, kan det være rimelig å gå ut fra at denne effekten øker med økende grad av sentralisering.

Det kan også være at det er *stordriftsfordeler* i de administrative funksjonene knyttet til å utøve aktiviteten, dvs. at enhetskostnaden ved administrative funksjoner faller med antall ansatte. Dersom antall ansatte er a og $c(a)$ er administrative kostnader som en funksjon av ansatte, vil $c'(a) < 0$, men avtar i avtagende grad.

4 Synergieffekter sett fra skatteoppkrevers perspektiv

I vurderingen av eventuelle synergieffekter har vi lagt til grunn følgende inndeling av funksjoner:²

1. **fellesinnkrevingen**, dvs. innkreving av forskuddstrekk, forskuddsskatt, restskatt, etterskuddsskatt og arbeidsgiveravgift
2. **arbeidsgiverkontroll**, dvs. både kontorkontroll og stedlig kontroll
3. **andre kommunale skatte- og avgiftskrav**, dvs. eiendomsskatt, kommunale gebyrer vedrørende vann, avløp, renovasjon, feie/tilsyn mv.
4. **kommunale privatrettslige krav**, dvs. eks. kommunale lån, barnehage, skolefritidsordning, egenandeler helse/sosial mv.

Nullalternativet vil i praksis være at alle disse funksjonene forblir et kommunalt ansvar, mens det tiltaket som vurderes er at funksjon 1. og 2. administrativt blir lagt inn under Skatteetaten. En nærmere beskrivelse av tiltaket er gitt i et eget kapittel.

Som grunnlag for å vurdere i hvilken grad det er mulig å si noe om eventuelle tapte synergieffekter, ble det utarbeidet et spørreskjema som ble sendt ut til alle kommunale skatteoppkrevere, og som ble besvart elektronisk av mer enn 230 kommuner. Det faglige grunnlaget for spørsmålene er gjennomgått tidligere. Videre ble det gjennomført intervjuer til en rekke kommuner som har mistet funksjoner eller fått økt sine oppgaver som en følge av interkommunalt samarbeid eller kjøp av tjenester fra en annen kommune. Intervjuene ble gjennomført med henholdsvis rådmann og skatteoppkrever som informant.

Motsatsen til tapte synergieffekter er eventuelle gevinster ved en organisatorisk integrering, eventuelt også en geografisk samlokalisering med likningskontor og skattefogd. For å få et inntrykk av slike eventuelle effekter, har det også blitt utarbeidet et spørreskjema som har blitt sendt ut til samtlige likningskontor og skattefogdembeder. Svarfordelingen på samtlige spørsmål er rapportert i et eget appendiks.

² Skatteoppkrever har også ansvar for å føre, avstemme og avlegge skatteregnskap. Dette er ikke lagt inn som en egen funksjon.

Når vi skal vurdere omfang av tapte synergieffekter av statliggjøring i forhold til et nullalternativ, er det viktig å få en oversikt over hvordan kommunen har organisert disse oppgavene. Hypotesen er at desto tettere den organisatoriske og faglige integrasjonen er mellom de ulike funksjonene 1. til 4. over, samt mellom disse funksjonene og kommunens øvrige økonomiforvaltning, desto større vil omfanget av tapte synergieffekter være ved at funksjon 1. og 2. tas ut av det kommunale ansvarsområdet.

Tabell 2 til og med Tabell 9 baserer seg på en matrise hvor kommunene skal sette kryss i ruter som indikerer enten organisatorisk eller funksjonell integrering mellom de fire funksjonene som er nevnt som er diskutert over og som utgjør inndelingen på de to aksene. Som matrisen er bygd opp vil det være to rubrikker for hver kombinasjon av funksjoner: En over og en under diagonalen markert med svart. Det kan være avvik mellom presentsatsene i de to rubrikkene. Det er en tendens til at tallene i rubrikkene under diagonalen er størst. De største avvikene forekommer som regel i forholdet mellom første rekke og første kolonne. I tolkningen er det tatt utgangspunkt i en horisontal lesning av tabellen (rekkevis). Det vil bli kommentert hvis det forekommer store avvik.

I Tabell 2 under er det vist en oppsummering av svarfordelingen basert på alle kommuner, uansett størrelse. Tabellen viser at tett oppunder 60% av kommunene har organisert fellesinnkrevningen i samme avdeling som arbeidsgiverkontroll. Det er noe mindre vanlig å organisere fellesinnkreving sammen med innkreving av andre kommunale krav, henholdsvis 55 og 50% av kommunene svarer at dette er funksjoner som er organisatorisk samlet for de to ulike kommunale kravtypene vi skiller mellom. Her er det imidlertid vesentlig større verdier når man tar utgangspunkt i første kolonne. Mindre vanlig er det å samle arbeidsgiverkontroll med innkreving av kommunale krav, her svarer henholdsvis 36 og 32% av kommunene at dette er funksjoner som er organisatorisk samlet.

Tabell 2. Organisatorisk integrering av ulike funksjoner – alle kommuner (Spørsmål 1; ”I tabellen under skal man sette et kryss i den aktuelle ruten i tabellen hvis de aktuelle funksjoner organisatorisk er samlet”.³).

		...er organisert i en egen avdeling med egen faglig og administrativ (personalansvar) ledelse sammen med			
		Fellesinnkrevingen	Arbeidsgiverkontroll	Kommunale skatte- og avgiftskrav	Privatrettslige kommunale krav
Funksjonen:	Fellesinnkreving		59,3 %	55,1 %	50,4 %
	Arbeidsgiverkontroll	62,7 %		35,6 %	31,8 %
	Kommunale skatte- og avgiftskrav	61,9 %	36,4 %		55,5 %
	Privatrettslige kommunale krav	64,3 %	38,1 %	60,3 %	

Det samme bildet avtegner seg når vi spør i hvilken grad personell ivaretar oppgaver på tvers av funksjoner. Dette er vist i Tabell 3 under. Størst oppgavemessig integrasjon er det mellom personell som arbeider med fellesinnkrevingen. Disse jobber gjerne også med arbeidsgiverkontroll og innkreving av andre kommunale skatte- og avgiftskrav, i noen mindre grad med innkreving av privatrettslige kommunale krav. Minst oppgavemessig integrasjon er det mellom personell som arbeidet med arbeidsgiverkontroll. Bare rundt 20% av kommunene oppgir at personell som arbeider med dette også arbeider med kommunale skatte- og avgiftskrav og privatrettslige kommunale krav.

³ Med organisatorisk samlet menes at de er samlet i en egen avdeling med egen faglig og administrativ (personalansvar) ledelse

Tabell 3. Oppgavemessig integrering– alle kommuner (Spørsmål 2; ” I tabellen under skal man sette et kryss i den aktuelle ruten i tabellen hvis personell som jobber med de ulike funksjoner også ivaretar andre oppgaver.”).

		...arbeider også med			
		Fellesinn- krevingen	Arbeids- giverkontroll	Kommunale skatte- og avgiftskrav	Privatrettslige kommunale krav
Personell som arbeider med...	Fellesinnkrevning		52,1 %	52,1 %	42,8 %
	Arbeidsgiverkontroll	57,6 %		24,2 %	18,6 %
	Kommunale skatte- og avgiftskrav	55,9 %	22,5 %		62,7 %
	Privatrettslige kommunale krav	47,9 %	18,6 %	61,9 %	

Samlet kan dette trekke i retning av at tapte synergieffekter er størst ved å fjerne innkrevning av statlige krav fra det kommunale ansvarsområdet. Dette er en oppgave som har sterke fellestrekk med innkrevning av kommunale krav, særlig kommunale skatte- og avgiftskrav. Disse oppgavene er da også i større grad organisatorisk integrert. Videre er det gjerne slik at det gjerne de samme skylderne som får problemer med å innfri statlige krav som kommunale krav, og den samme lokalkunnskapen er av betydning for begge oppgavene. Dette trekket i retning av en visse oppgavemessig og organisatorisk integrering.

Konsekvensene av å fjerne arbeidsgiverkontroll fra det kommunale ansvarsområdet synes i dette perspektivet å være noe mindre.

Spørsmålet er så om det er forskjell mellom kommuner ut fra kommunestørrelse på dette området. I de seks neste tabellene presenteres resultatene fordelt på kommunestørrelse for spørsmål 1 og 2 i undersøkelsen. I utgangspunktet skulle vi tro at disse funksjonene var tettere integrert i små enn i store kommuner. Dette skulle vi tro i særlig grad vil gjelde på personnivå.

Tabell 4. Organisatorisk integrering av ulike funksjoner – små kommuner (Spørsmål 1; ”I tabellen under skal man sette et kryss i den aktuelle ruten i tabellen hvis de aktuelle funksjoner organisatorisk er samlet”.⁴).

		...er organisert i en egen avdeling med egen faglig og administrativ (personalansvar) ledelse sammen med			
		Fellesinnkrevingen	Arbeidsgiverkontroll	Kommunale skatte- og avgiftskrav	Privatrettslige kommunale krav
Funksjonen:	Fellesinnkreving		55,6 %	61,9 %	58,7 %
	Arbeidsgiverkontroll	59,5 %		41,3 %	37,3 %
	Kommunale skatte- og avgiftskrav	67,5 %	42,1 %		56,3 %
	Privatrettslige kommunale krav	64,3 %	38,1 %	60,3 %	

⁴ Med organisatorisk samlet menes at de er samlet i en egen avdeling med egen faglig og administrativ (personalansvar) ledelse

Tabell 5. Organisatorisk integrering av ulike funksjoner – mellomstore kommuner (Spørsmål 1; ”I tabellen under skal man sette et kryss i den aktuelle ruten i tabellen hvis de aktuelle funksjoner organisatorisk er samlet”).

		...er organisert i en egen avdeling med egen faglig og administrativ (personalansvar) ledelse sammen med			
		Fellesinn- krevingen	Arbeids- giverkontroll	Kommunale skatte- og avgiftskrav	Privatrettslige kommunale krav
Funksjonen:	Fellesinnkrevning		62,7 %	47,0 %	42,2 %
	Arbeidsgiverkontroll	63,9 %		25,3 %	22,9 %
	Kommunale skatte- og avgiftskrav	55,4 %	26,5 %		57,8 %
	Privatrettslige kommunale krav	47,0 %	24,1 %	57,8 %	

Tabell 6. Organisatorisk integrering av ulike funksjoner – store kommuner (Spørsmål 1; ”I tabellen under skal man sette et kryss i den aktuelle ruten i tabellen hvis de aktuelle funksjoner organisatorisk er samlet”).

		...er organisert i en egen avdeling med egen faglig og administrativ (personalansvar) ledelse sammen med			
		Fellesinn- krevingen	Arbeids- giverkontroll	Kommunale skatte- og avgiftskrav	Privatrettslige kommunale krav
Funksjonen:	Fellesinnkreving		66,7 %	48,1 %	37,0 %
	Arbeidsgiverkontroll	74,1 %		40,7 %	33,3 %
	Kommunale skatte- og avgiftskrav	55,6 %	40,7 %		44,4 %
	Privatrettslige kommunale krav	40,7 %	33,3 %	51,9 %	

Til en viss grad innfris forventningene våre. Vi ser at fellesinnkrevingen i større grad organisert sammen med innkreving av kommunale krav i små enn i store kommuner. På den annen side ser vi, ved å sammenligne de tre tabellene over, at fellesinnkrevingen er organisert sammen med arbeidsgiverkontroll i større grad i store enn i små kommuner. Om lag 67% av de store kommunene oppgir at de har fellesinnkreving i samme avdeling som arbeidsgiverkontroll, mens det tilsvarende tallet for de små kommunene er 56%. På dette området kan det altså virke som det er større grad av organisatorisk integrasjon i store enn i små kommuner. Dette kan virke overraskende.

Forklaringen ligger nok i at små kommuner i større grad enn store kommuner samarbeider om å ivareta arbeidsgiverkontrollen, enten gjennom kjøp av tjeneste fra en annen kommune eller gjennom interkommunalt samarbeid. Blant de kommunene som har svart på dette spørsmålet er det blant de små kommunene nærmere 50% som svarer at denne tjenesten er organisert gjennom interkommunalt samarbeid, mens det tilsvarende tallet for store kommuner kun er noe over 6%. De tilsvarende tallene for kjøp av tjenester er henholdsvis 35 og 0%.

Fellesinnkrevingen ivaretas i større grad av kommunene selv, noe som igjen kan bidra til å underbygge hypotesen om at dette er en oppgave som i større grad har kompetansemessige synergier mot andre kommunale oppgaver som innkreving av de ulike kommunale krav. Av 166 kommuner som har svart på dette spørsmålet, er det kun omlag 5% som svarer at fellesinnkrevingen er organisert i et interkommunalt selskap eller lignende, mens det er under 2% av kommunene som svarte på dette spørsmålet som, som oppga at tjenesten kjøpes av en annen kommune. Når det gjelder arbeidsgiverkontrollen er det tilsvarende tallene henholdsvis 38% og 28%. Nærliggende forklaring på disse tallene kan være at dette er oppgaver som er kompetansemessig mer krevende, små kommuner er mer sårbare, og det er svakere synergier mot andre kommunale oppgaver for denne funksjonen.

Når det gjelder i hvilken grad personell ivaretar oppgaver på tvers av oppgaver, får vi resultater som er mer i samsvar med hva vi skulle forvente.

Tabell 7. Oppgavemessig integrering– små kommuner (Spørsmål 2; ” I tabellen under skal man sette et kryss i den aktuelle ruten i tabellen hvis personell som jobber med de ulike funksjoner også ivaretar andre oppgaver.”).

		...arbeider også med			
		Fellesinn- krevingen	Arbeids- giverkontroll	Kommunale skatte- og avgiftskrav	Privatrettslige kommunale krav
Personell som arbeider med...	Fellesinnkreving		56,3 %	61,1 %	51,6 %
	Arbeidsgiverkontroll	58,7 %		32,5 %	27,8 %
	Kommunale skatte- og avgiftskrav	66,7 %	31,0 %		65,9 %
	Privatrettslige kommunale krav	57,1 %	26,2 %	66,7 %	

Tabell 8. Oppgavemessig integrering– mellomstore kommuner (Spørsmål 2; ” I tabellen under skal man sette et kryss i den aktuelle ruten i tabellen hvis personell som jobber med de ulike funksjoner også ivaretar andre oppgaver.”).

		...arbeider også med			
		Fellesinn- krevingen	Arbeids- giverkontroll	Kommunale skatte- og avgiftskrav	Privatrettslige kommunale krav
Personell som arbeider med...	Fellesinnkrevning		55,4 %	48,2 %	38,6 %
	Arbeidsgiverkontroll	62,7 %		16,9 %	10,8 %
	Kommunale skatte- og avgiftskrav	50,6 %	15,7 %		63,9 %
	Privatrettslige kommunale krav	43,4 %	13,3 %	60,2 %	

Tabell 9. Oppgavemessig integrering– store kommuner (Spørsmål 2; ” I tabellen under skal man sette et kryss i den aktuelle ruten i tabellen hvis personell som jobber med de ulike funksjoner også ivaretar andre oppgaver.”).

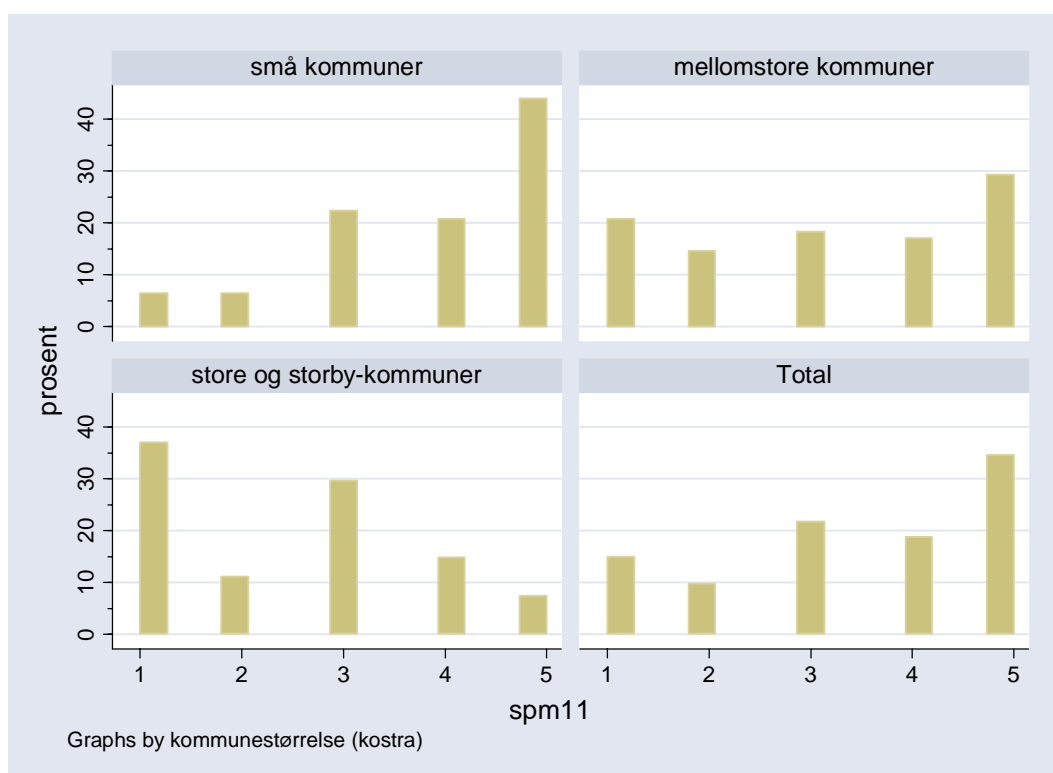
		...arbeider også med			
		Fellesinnkrevingen	Arbeidsgiverkontroll	Kommunale skatte- og avgiftskrav	Privatrettslige kommunale krav
Personell som arbeider med...	Fellesinnkrevning		22,2 %	22,2 %	14,8 %
	Arbeidsgiverkontroll	37,0 %		7,4 %	0,0 %
	Kommunale skatte- og avgiftskrav	22,2 %	3,7 %		44,4 %
	Privatrettslige kommunale krav	18,5 %	0,0 %	44,4 %	

Det man kan lese ut av disse tabellene er at oppgavene i større grad er spesialisert i store enn i små kommuner. I små kommuner er det noe over halvparten av kommunene (56%) som svarer at personell som arbeider med fellesinnkrevingen også arbeider med arbeidsgiverkontroll. I store kommuner er dette tallet bare 22%. Vi kan også merke oss at i store kommuner er det svært få som arbeider med både med arbeidsgiverkontroll og innkreving av kommunale skatte- og avgiftskrav eller innkreving av privatrettslige kommunale krav. I små kommuner er det dette mer vanlig; rundt 30% svarer at personell som arbeider med arbeidsgiverkontroll også arbeider med innkreving av kommunale krav.

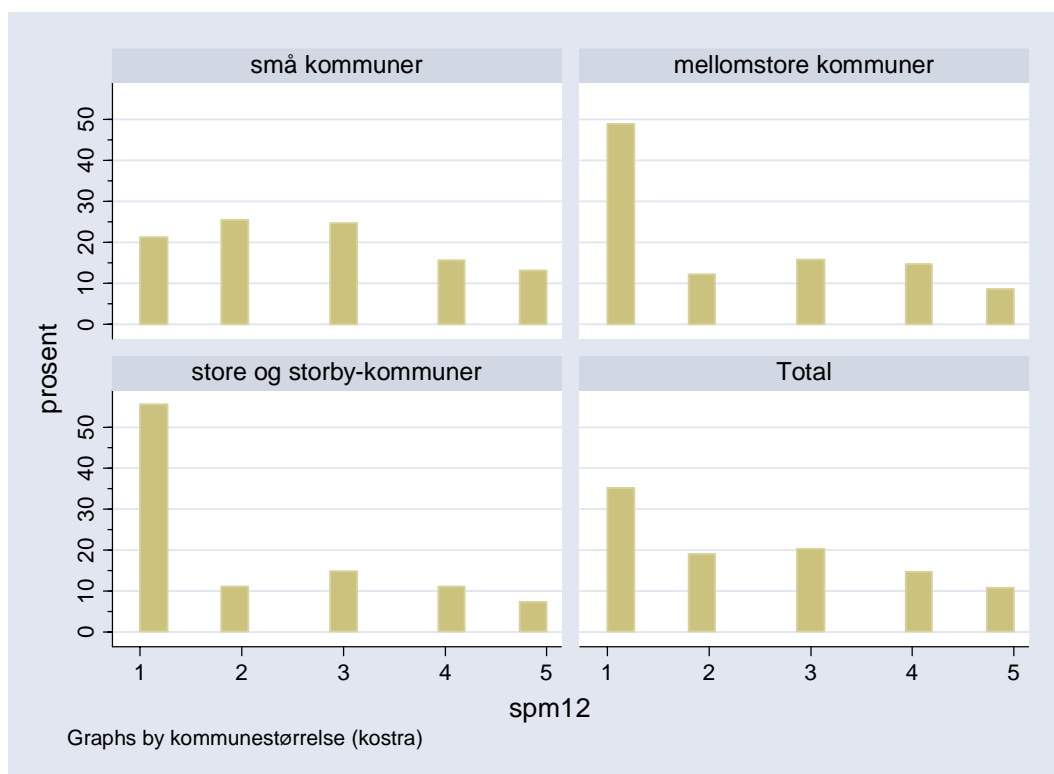
Samlet kan disse tallene tyde på at små kommuner er mer sårbare ved å fjerne fellesinnkrevingen fra det kommunale ansvarsområdet enn store kommuner. Også store kommuner må vi regne med vil tape noe av synergieffekten mellom oppgaver, men siden oppgavene i større grad er spredt på personer og mellom avdelinger, kan det være rimelig å gå ut fra at synergieffektene er noe svakere enn i små kommuner. Når det gjelder arbeidsgiverkontrollen er virkningene enda svakere, og som vi så har små kommuner i stor grad løst utfordringene på dette området gjennom kjøp av tjenester eller interkommunalt samarbeid.

Bildet kan suppleres ved å se på kommunenes egne vurderinger av synergieffekter. Figuren under oppsummerer svarene på henholdsvis spørsmål 11 og 12 i undersøkelsen, i hvilken grad kompetanse hos personell som arbeider med innkreving av kommunale krav er av verdi i forhold til funksjoner knyttet fellesinnkrevingen og i hvilken grad kompetanse hos personell som arbeider med innkreving av kommunale krav er av verdi i forhold til funksjoner knyttet til arbeidsgiverkontroll.

Figur 2. Histogram basert på spørsmål 11 ("I hvilken grad er kompetanse hos personell som arbeider med innkreving av kommunale krav av verdi i forhold til funksjoner knyttet fellesinnkrevingen"), fordelt på kommunestørrelse og alle kommuner.



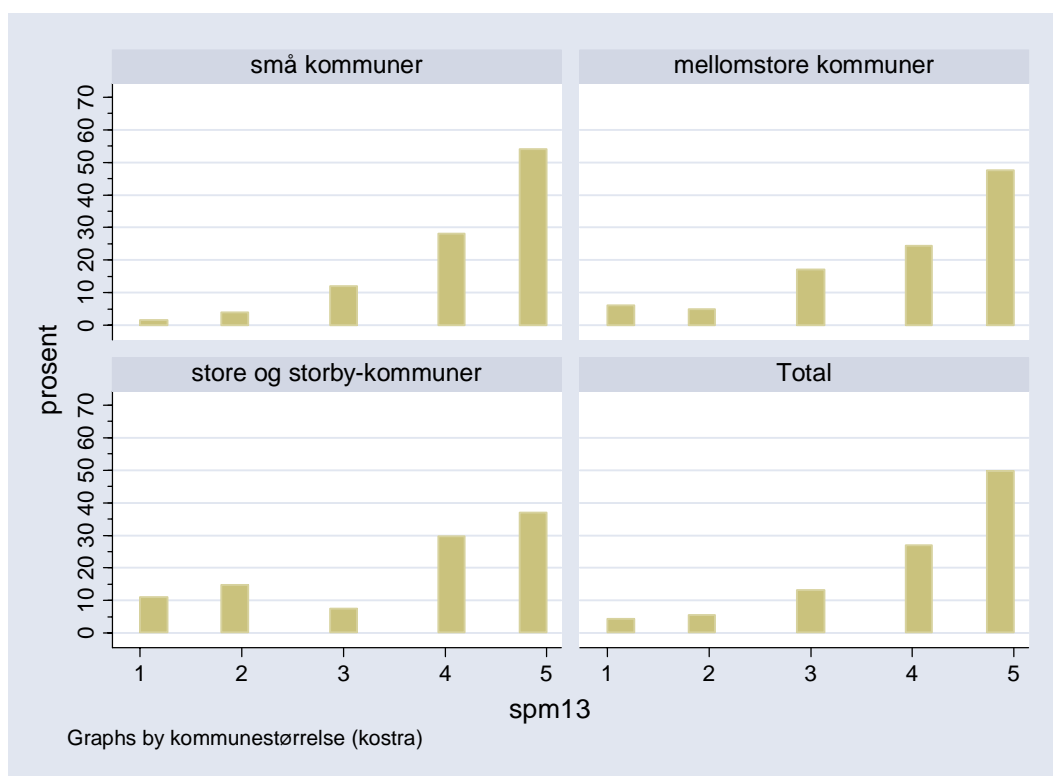
Figur 3. Histogram basert på spørsmål 12 ("I hvilken grad er kompetanse hos personell som arbeider med innkreving av kommunale krav av verdi i forhold til funksjoner knyttet til arbeidsgiverkontroll i undersøkelsen"), alle kommuner.



Hvis vi først ser på histogrammet som viser karaktergiving for alle kommuner i de to foregående figurene, supplerer disse det inntrykket vi har fått så langt - at synergieffektene er sterkest mellom funksjoner knyttet til innkreving av ulike krav enn mellom innkreving av kommunale krav og arbeidsgiverkontroll.

Virkningsmotsatt vei får vi ved å spørre om i hvilken grad kompetanse hos personell som arbeider med innkreving av krav under fellesinnkrevingen eller arbeidsgiverkontroll er av verdi i forhold til funksjoner/personell som arbeider med innkreving av kommunale krav. Resultatene her er vist i figuren under. Vi ser tydelig at denne effekten vurderes som sterk av de fleste kommunene. Vi ser av figuren at det også er en viss forskjell mellom store og små kommuner.

Figur 4. Histogram basert på spørsmål 13 i undersøkelsen, fordelt på kommunestørrelse og alle kommuner: "I hvilken grad er kompetanse hos personell som arbeider med innkreving av krav under fellesinnkrevingen eller arbeidsgiverkontroll av verdi i forhold til funksjoner/personell som arbeider med innkreving av kommunale krav".

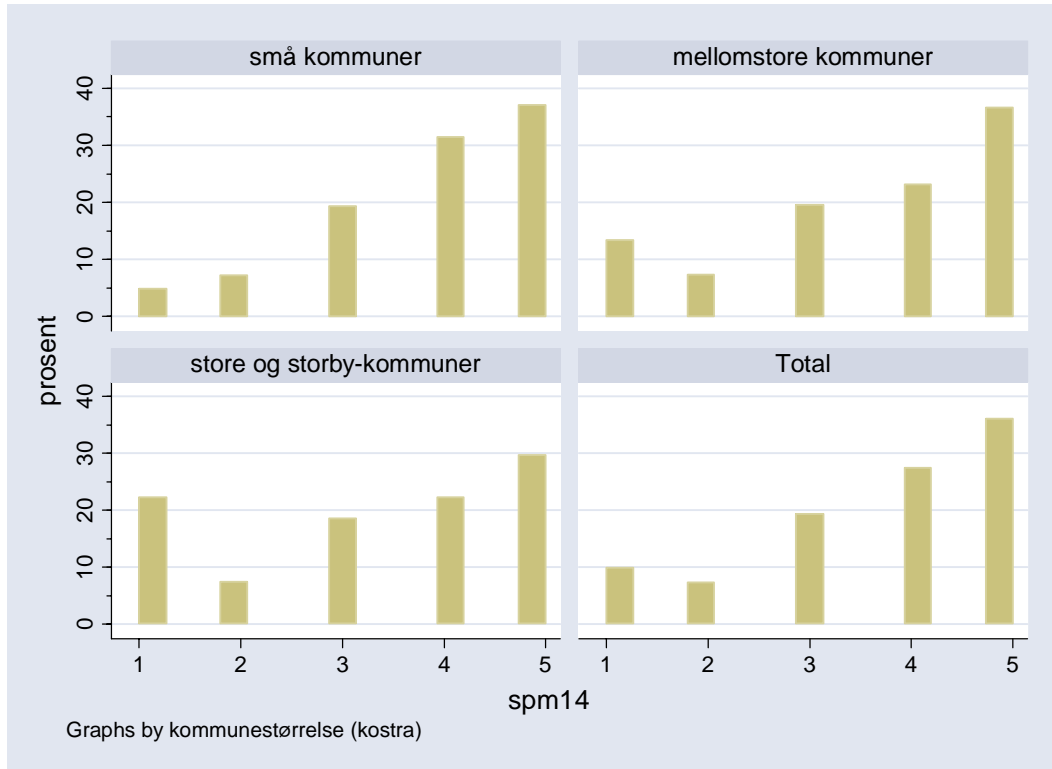


Det visuelle inntrykket en sammenlikning av disse histogrammene gir kan tyde på at små og mellomstore kommuner tillegger synergieffektene noe større vekt enn store kommuner, noe som bekrefter det inntrykket vi har fått så langt av konsekvensene av en statliggjøring i form av tapte synergieffekter.

Bildet kan suppleres ytterligere basert på spørsmål 14, om i hvilken grad vil en overføring av alle funksjoner/personell som arbeider med oppgaver knyttet fellesinnkrevingen eller arbeidsgiverkontroll medføre redusert effektivitet (lavere innkreivingsresultat) i forhold til innkreving av kommunale krav.

Selv om vi ikke for noen av spørsmålene kan utelukke at kommunene svarer strategisk, virker det ut fra svarene ganske entydig at mange kommuner vurderer det slik at det i stor grad vil være slik at en statliggjøring vil ha som effekt en redusert effektivitet knyttet til innkreving av kommunale krav. Det er selvsagt ikke noen lett sak å kvantifisere denne effekten ytterligere, men det er selvsagt interessant at kommunene vurderer det slik at effekten i stor grad er tilstedeværende. Figuren under viser også svarfordelingen fordelt på kommunestørrelse.

Figur 5. Histogram basert på spørsmål 14 i undersøkelsen, fordelt på kommunestørrelse og alle kommuner: ”I hvilken grad vil en overføring av alle funksjoner/personell som arbeider med oppgaver knyttet fellesinnkrevingen eller arbeidsgiver-kontroll medføre redusert effektivitet (lavere innkreivingsresultat) i forhold til innkreving av kommunale krav.”



De kommunefordelte svarene etterlater det inntrykk at små og mellomstore kommuner vil bli rammet i større grad enn store kommuner. Til en viss grad vil også slike effekter bli motvirket av at kommunen legger innkreving av kommunale krav i et interkommunalt selskap, kjøper tjenesten av privat inkassovirksomhet, eller erstatter tapt kompetanse. Kjøpe tjenester på dette området er det allerede noen kommuner som gjør, og da i størst grad mellomstore kommuner. For resultatene fra spørreundersøkelsen på dette spørsmålet henvises det til appendiks.

4.1 **Kostnader og gevinster ved tapt kompetanse**

Vi har også spurt kommunene (spørsmål 15) om en overføring av alle oppgaver knyttet til innkreving av krav under fellesinnkrevingen og arbeidsgiverkontroll, slik at disse oppgavene administrativt legges inn under Skatteetaten, vil medføre et behov for å erstatte tapt kompetanse i funksjoner knyttet til innkreving av kommunale krav. Igjen, med alle forbehold knyttet til strategisk svargivning, svarer hele 70% av alle kommunene at så vil være tilfelle. Her er det liten variasjon mellom store og små kommuner, men vurderingen av antall årsverk som må erstattes varierer. Gitt at kompetanse må erstattes, er gjennomsnittet for små kommuner 0,41 årsverk, mens for

mellomstore og store kommuner er gjennomsnittlig antall årsverk som må erstattes i innkreving av kommunale krav henholdsvis 0,66 og 0,73 som en konsekvens av statliggjøring. Resultatene oppsummeres i tabellen under.

Tabell 10. Vurdering av behov for å erstatte tapt kompetanse (Spørsmål 15 og 15a)

	Andel som svarer ja på spørsmål om behov for å erstatte tapt kompetanse (prosent)	Gjennomsnittsverdi for antall årsverk som må erstattes
Små kommuner	73	0,41
Mellomstore kommuner	65	0,66
Store kommuner	74	0,73

Spørsmål 18 og spørsmål 19 retter seg mot bemanningen uttrykt i årsverk for forskjellige funksjoner henholdsvis før og etter en statliggjøring av fellesinnkreving og arbeidsgiverkontroll. Spørsmål 18a-18f angir hvor mange ansatte i kommunen målt i årsverk som arbeider med oppgavene

- Arbeidsgiverkontroll
- Innfordring av krav under fellesinnkrevningen
- Innfordring av kommunale krav
- Kommuneregnskap
- Andre kommunale økonomioppgaver
- Informasjon og veiledning

Spørsmål 19a-19d angir hvor mange ansatte det vil være knyttet til oppgavene fra ”innfordring av kommunale krav” til ”informasjon og veiledning”, hvis funksjoner knyttet til fellesinnkrevningen og arbeidsgiverkontroll overføres til staten. Ved å ta differensen mellom samlet antall årsverk for de fire funksjonene i spørsmål 19 og de tilsvarende funksjonene i spørsmål 18, er det mulig å se endringen i bemanning som følge av statliggjøring av arbeidsgiverkontroll og fellesinnkreving. Resultatene er vist i tabellen under.

Tabell 11. Endring i bemanningsbehov til innføring av kommunale krav, kommuneregnskap, andre kommunale økonomioppgaver og informasjon og veiledning.

	Små kommuner (prosent)	Mellomstore kommuner (prosent)	Store kommuner (prosent)
Økt bemanning	33	20	19
Ingen endring	26	19	41
Redusert bemanning	41	60	41

Det fremgår av tabellen over at det er et mindretall kommuner som rapporterer en økning i bemanningen. For de mellomstore kommuner er det et flertall som melder om redusert bemanningsbehov. I forhold til synergier ville et tap i synergieffekt medføre et behov for økning i bemanning. Resultatene ovenfor kan derfor ikke tolkes som støtte for tapte synergieffekter. Ser man på den gjennomsnittlige endring i antall årsverk innenfor hver kommunekategori får man en fordeling som vist i tabellen under.

Tabell 12. Endring i bemanningsbehov til innføring av kommunale krav, kommuneregnskap, andre kommunale økonomioppgaver og informasjon og veiledning.

	Gjennomsnittlig endring i antall årsverk ved statliggjøring av fellesinnkreving og arbeidsgiverkontroll
Små kommuner	0,077 (N=124)
Mellomstore kommuner	0,30 (N=79)
Store kommuner	-0,69 (N=21)
Alle kommuner under ett	0,085 (N=224)

For alle kommuner under ett er gjennomsnittsverdien lav men positiv. Det samme gjelder for små kommuner. For mellomstore kommuner er det en vesentlig større positiv verdi, mens verdien for store kommuner er negativ og med en relativt stor tallverdi. For alle gjennomsnittstallene gjelder

det at standardavviket er betydelig i forhold til gjennomsnittsverdien. Det kan derfor være vanskelig å trekke konklusjoner ut fra det foreliggende materiale.

Når det gjelder resultatene for spørsmål 15 og 15a om behov for å erstatte kompetanse i innkreving av kommunale krav, er det mulig å sammenlikne med den tilsvarende kategori i spørsmålene 18 og 19. Det gjelder her henholdsvis spørsmål 18c og 19a. Beregner man differansen mellom årsverk oppgitt i 18c og 19a finner man for alle kommuner under ett følgende fordeling.

Svar	Antall	Prosent	Akk. prosent
-----+-----			
Økt bemanning	62	26.84	26.84
Ingen endring	139	60.17	87.01
Redusert bemanning	30	12.99	100.00
-----+-----			
Total	231	100.00	

Det er bare 27% av kommunene som her angir et behov for økt bemanning, mens 13% viser til redusert behov for bemanning. For 60% av kommunene er det ingen endring. Gjennomsnittsverdien for alle kommuner under ett er en økning i antall årsverk på 0,063. Tabellen under viser resultatene for de forskjellige kommunekategoriene.

Tabell 13. Endring i bemanningsbehov til innføring av kommunale krav, basert på spørsmål 18c og 19a

	Gjennomsnittlig endring i antall årsverk ved statliggjøring av fellesinnkreving og arbeidsgiverkontroll
Små kommuner	0,024 (N=125)
Mellomstore kommuner	0,059 (N=81)
Store kommuner	0,27 (N=25)
Alle kommuner under ett	0,063 (N=231)

Sammenliknet med analysen av spørsmål 15 og 15a finner vi også her et økt bemanningsbehov, men det rapporteres av vesentlig færre kommuner, og gjennomsnittsverdien man finner blir vesentlig lavere.

Når det gjelder synergier kan det være grunn til å legge vekt på resultatet for bemanningsbehov for innfordring av kommunale krav, idet det er den aktivitet (blant de som er nevnt i spørsmål 18 og 19) som er nærmest knyttet til fellesinnkrevingen. Den betydelige forskjell i resultatet mellom resultatene for spørsmål 15 og spørsmål 18 og 19 kan ha sammenheng med tolkningen av spørsmål 15. Når det spørres om ”antall årsverk som må erstattes” kan man mene det å finne en ny person med en gitt kompetanse til erstatning for en person som er sluttet, eller å øke bemanningen på grunn av synergier som er mistet. Den første tolkning medfører ikke nødvendigvis en økning i antall årsverk på lengre sikt. Formuleringen i spørsmål 15 gir ikke mulighet for å angi negative verdier for bemanningsendring.

Ellers kan man bemerke at det er konsistens mellom svarene på spørsmål 15 og endringen i årsverk til innkreving vurdert fra spørsmål 18 og 19. Av de 163 som har svart ja på spørsmål 15 er det 33% som har svart økning i bemanning mens 47% svarer ingen endring for innkreving.

Samlet sett gir denne diskusjonen grunn til å legge vekt på at det er betydelig usikkerhet knyttet til å komme med konkrete anslag på verdier for endring i bemanning som følge av synergieffekter. Det bør legges vekt på resultatene for utviklingen i bemanning for innkreving av kommunale krav, vurdert ut fra spørsmål 18c og 19a. Som vist fremkommer det her en viss økning i bemanningsbehovet, men gjennomsnittsverdiene er av relativt lav tallverdi.

På spørsmålet om en statliggjøring vil medføre et behov for å styrke kompetanse i kommunens ledelse eller stab/støtte funksjoner (spørsmål 17) bekrefter om lag 50% at så vil være tilfelle. Heller ikke her er det variasjon av betydning mellom kommunestørrelse.

4.2 Beregning av kostnader ved tapt kompetanse.

Dette avsnittet inneholder beregninger av kostnader ved tapt kompetanse for kommuneadministrasjonen ved en statliggjøring av fellesinnkrevingen og arbeidsgiverkontrollen. Det beregnes verdier for tallene basert på svar fra spørsmål 15 og en alternativ beregning basert på svar på spørsmål 18 og 19.

Antallet kommuner i Norge etter kostra-størrelsesinndelingen er vist i tabellen under.

SNF-rapport nr. 37/05

kommunestørrelse (kostra)	Antall	Prosent	Akk. prosent
små kommuner	246	56.68	56.68
mellomstore kommuner	148	34.10	90.78
store og storby-kommuner	40	9.22	100.00
Total	434	100.00	

Et månedsverk (lønn og sosiale utgifter) er anslått til 34.253. Lønnsutgiften justeres opp med 10% for overhead til bygninger. Den samlede utgift til et årsverk blir ut fra disse forutsetningene $34.253 \times 1,1 \times 12 = 452.140$ kr.

De første beregningene er basert på svar på spørsmål 15 og 15a. Grunnlaget er oppsummert i Tabell 10. Av spørreundersøkelsen fremgår det at omkring 70% av kommunene svarer at det vil være behov for ekstra årsverk for å erstatte kompetanse. Blant de som har svart er det beregnet gjennomsnitt for anslag på årsverk for henholdsvis små, mellomstore og store kommuner. Gjennomsnittsverdiene er 0,41 for små kommuner, 0,66 for mellomstore og 0,73 for store kommuner.

Små kommuner:	$246 \times 0,73 \times 0,41 \times 452.140 = 33.290.073$
Mellomstore kommuner	$148 \times 0,65 \times 0,66 \times 452.140 = 28.707.273$
Store kommuner	$40 \times 0,74 \times 0,73 \times 452.140 = 9.769.841$

Summen for alle kommuner basert på spørsmål 15 blir 71.767.187.

En beregning basert på tallene fra spørsmål 18 og 19 gir en lavere verdi. Kostnadene for årsverk for de forskjellige kommunekategorier kan ut fra tallene i Tabell 13 beregnes som

Små kommuner:	$246 \times 0,024 \times 452.140 = 2.669.435$
Mellomstore kommuner	$148 \times 0,059 \times 452.140 = 3.948.086$
Store kommuner	$40 \times 0,27 \times 452.140 = 4.883.112$

Summen for alle kommuner basert på spørsmål 18 og 19 blir 11.500.633. Dette er 16% av det tilsvarende resultat basert på spørsmål 15.

Hvis kommunenes svar skal tolkes som at statliggjøring fører til at ansatte forsvinner som for en del av stillingen arbeidet med annen kommunal administrasjon, vil det ikke være tale om behov for netto økning i ansatte men om utskiftning av personale. Da vil kostnaden i første rekke være opplæringskostnader til nyansatte i en overgangsperiode. Tar man utgangspunkt i en

overlappingsperiode på to måneder, kan kostnadene beregnes med utgangspunkt i lønn og sosiale utgifter for to månedsværk. Basert på svarene for spørsmål 15a blir kostnadene for de forskjellige kommunekategorier:

Små kommuner:	$0,7 \times 246 \times 0,44 \times 68.506$	= 5.190.563
Mellomstore kommuner	$0,7 \times 148 \times 0,61 \times 68.506$	= 4.329.305
Store kommuner	$0,7 \times 40 \times 0,86 \times 68.506$	= 1.649.624.

4.2.1 Besparelse i administrative kostnader

Motstykket er selvfølgelig at å fjerne funksjoner fra det kommunale ansvarsområdet, også vil gi innsparingsmuligheter ut over det som er direkte knyttet til de funksjonene som er fjernet. Vi tenker her på personaladministrative funksjoner. Omfanget av slike besparelser synes imidlertid ikke å være stort, kun 14% av kommunene vurderer det slik at det er en innsparingsmulighet, størst for store kommuner (19%) og minst for mellomstore kommuner (10%). For små kommuner er det 15% som rapporterer om en innsparingsmulighet. Dette er også naturlig da det ikke dreier seg om mange ansatte, og at det omfatter personaladministrative funksjoner der det er naturlig å gå ut fra at det er stordriftsfordeler. En kommune skriver i en kommentar at det ”for få ansatte til at det vil få noen virkning”. Av tabellen under fremgår det at innsparingsmuligheten er noe større på lang sikt enn på kort sikt, bortsett fra hos store kommuner. Her er det imidlertid så få observasjoner at det er grunn til å tro at dette skyldes svakheter ved datagrunnlaget enn noe symptomatisk.

Tabell 14. Vurdering av innsparingsmulighet i personaladministrative funksjoner (årsverk), på kort og lang sikt
Underspørsmål av Sp. 9; ”Vil en overføring av personell som i dag arbeider med innkreving av krav under fellesinnkrevningen og arbeidsgiverkontroll til staten gi en mulighet for innsparing på ressursbruken i personaladministrative funksjoner (lønn/personal/andre fellesfunksjoner)?”

	Innsparingsmulighet (årsverk)	
	På kort sikt	På lang sikt
Små kommuner	0,29	0,34
Mellomstore kommuner	0,75	0,83
Store kommuner	3	2,7

4.2.2 Beregning av besparelse

Med utgangspunkt i vurderingen av innsparingsmuligheten i personaladministrative funksjoner er det mulig å beregne et anslag på besparelser. Som det fremgår av avsnitt 4.1.3 er det 15% av de små kommuner, 10% av de mellomstore og 19% av de mellomstore kommuner som rapporterer en innsparingsmulighet. Omfanget av innsparingsmuligheten på kort og lang sikt fremgår av Tabell 9. Med utgangspunkt i samme metodikk som i avsnitt 5.1.1 kan følgende anslag basert på langsiktige kostnader beregnes:

$$\text{Små kommuner: } 0,15 \times 246 \times 0,34 \times 452.140 = 5.672.548$$

$$\text{Mellomstore kommuner: } 0,10 \times 148 \times 0,83 \times 452.140 = 5.554.088$$

$$\text{Store kommuner: } 0,19 \times 40 \times 2,7 \times 452.140 = 9.277.913.$$

Det foreligger ikke alternative tall som gjør det mulig å sammenlikne forskjellige verdier for den administrative besparelsen. Det må imidlertid legges til grunn at det knytter seg usikkerhet også til disse tallene.

4.3 Tapte synergieffekter – erfaringer

Vi har også intervjuet rådmannen i flere av de kommunene som har mistet funksjoner knyttet til fellesinnkrevingen eller arbeidsgiverkontroll som følge av kjøp av tjenester eller interkommunalt samarbeid. Intervjuet ble gjennomført som et strukturert intervju, med mulighet for å gi supplerende opplysninger og komme med supplerende spørsmål. Disposisjonen for intervjuet var følgende tema:

- Generelt om erfaringer
- Konsekvenser for innbyggerne
- Vurdering av konsekvenser for kommunen:
 - Har man tapt kompetanse som har hatt verdi for innkreving av kommunale krav, eller andre kommunale økonomifunksjoner?
 - Har man hatt behov for å erstatte tapt kompetanse?

Hovedmomentene fra intervjuene er oppsummert i tabellen under. Kommuneneavn er anonymisert.

Tabell 15. Oppsummering av erfaringer basert på intervjuer med kommuner som har mistet funksjoner (Tapt kompetanse 1 = tapt kompetanse som har hatt verdi for innkreving av kommunale krav, Tapt kompetanse 2 = Tapt kompetanse som har hatt verdi for andre kommunale økonomifunksjoner).

Generelle erfaringer	Konsekvenser for innbyggere eller næringsdrivende	Tapt kompetanse 1	Tapt kompetanse 2	Behov for å erstatte kompetanse
Sparer penger, mer forutsigbarhet, mer kompetanse, bare fordeler, bedre analyser/prognostisering på skatteinngang	Ingen klager	Nei	Nei	Nei, snarere tvert om. Samkjørt opplæring med XX. Tilgang til kompetansenettverk i XX, samarbeider mot XX. Samarbeider også på IT-drift, "dette er viktig!"
Generelt samarbeid om administrative funksjoner; økt kompetanse og redusert sårbarhet ved større enheter, reduserte samlede lønnskostnader, gevinsten deles	Ikke kjente	nei	nei	Nei
Saklig og faglig; positive erfaringer, Skattekontoret lite integrert med resten, mister lite av den daglige samhandlingen. Ulike tradisjoner har skapt frustrasjon/konflikt. Noe bedre skatteinngang, dette var også formålet, dvs. bedre kompetanse og resultater. Problemer knyttet til formaliteter/statens regelverk og ledelsesmessige utfordringer	Nei	Ja	Ja, undervurdert effekt	Ja

Generelle erfaringer	Konsekvenser for innbyggere eller næringsdrivende	Tapt kompetanse 1	Tapt kompetanse 2	Behov for å erstatte kompetanse
Kort tidsperiode, ingen store problemer. Noen næringsdrivende har reagert på å få "brev fra en annen kommune"	Nei, men kun erfaring i en kort periode	Nei	Nei	Nei, men alt er lagt over til XX, ellers ja pga. av overlappende funksjoner
Kritisk til avtalen med XX om arbeidsgiverkontroll; "for hyppig kontroll", "relativt dyr ordning"	Nei; "ordnes på nettet, evt. Fax"	Nei	Nei	Nei
2. året. Avtale ut '06. Var sårbar. Klart å opprettholde kvalitet på tjenestene, ro. Politisk en større utfordring, kollisjonskurs med politikerne, "gir fra oss arbeidsplasser, når privat sektor sliter"	Nei, ingen negative tilbakemeldinger	Nei, har gode rutiner	Nei	Nei, ikke så lenge det ikke blir for "vidløftig", dvs. innkrevning i sin fulle bredde.
Nettopp fornyet avtalen med XX, Gode erfaringer, tryggere organisasjon/kompetanse (40% stilling), var sårbar	Nei, skjema og skatteattest-funksjoner på kommunehuset	Nei	Nei, sårbar før	Nei, skatteoppkreving spesielt, på utsiden av resten avdelingen
Kort erfaring, ingen negative inntrykk	Lengre avstand, må ringe en annen plass	Ja	Ja	Mistet 3,5 stilling. Har mistet kompetanse som savnes i det daglige, men bedre kapasitet pga redusert sårbarhet, bedre hverdag for de ansatte
Har fungert bra	Ikke noe problem av betydning. Har fortsatt skattekasse	Nei, drev ikke så intenst fra før	Ja, var få fra før	Nei
Fungert greit	Nei	Nei	Nei	
Bare positive erfaringer, samkommune, fått en bedre tjeneste ved at det er en større enhet, mer kompetent	Nei	Nei	Økonomifunksjoner sammenslått og lagt til XX	

Ved å gå gjennom denne tabellen, etterlates det inntrykk at erfaringene, sett fra kommunen som har *mistet* funksjoner, i det alt vesentlige er positive.⁵

De peker på at bakgrunnen for at det ble etablert et samarbeid var sårbarhet ved sykdom og små fagmiljøer. Samarbeidet har resultert i at de kan trekke på et bredere og mer kompetant fagmiljø, og at tjenestene har blitt bedre. Selv om flertallet av kommunene ikke kan peke på negative effekter, verken for innbyggerne eller i form av tapt kompetanse som har hatt verdi for innkreving av kommunale krav eller andre kommunale økonomifunksjoner, eller behov for å erstatte tapt kompetanse, er det også enkelte kommuner som peker på at utfordringene på dette området har vært undervurdert. Mens det er noen kommuner som peker på at skatteoppkreving er spesielt – det ligger ”på utsiden av resten av avdelingen”, er det andre kommuner som peker på at det samlede fagmiljøet i utgangspunkt var tynt, og de har mistet kompetanse som savnes i det daglige.

Dette underbygger inntrykket vi har fått fra spørreskjemaundersøkelsen og intervjuer med kommuner som har fått funksjoner utvidet som følge av kjøp av tjenester eller interkommunalt samarbeid: Det kan være slik at de *mindre kommunene er mer sårbare* med hensyn til tapt kompetanse og tapte synergieffekter. Dette vil da særlig gjelder for funksjoner som skatteinnkreving, som faglig og kunnskapsmessig sett er knyttet opp til funksjoner som kommunen vil sitte igjen med, dvs. innkreving av kommunale krav.

Det er også verdt å merke seg at det kan være et motsetningsforhold mellom rådmannens faglige vurderinger av effekten av samarbeid, og politikernes og andre lokale krefters ønske om å bevare arbeidsplasser i kommunen. I spørreundersøkelsen uttrykker en kommune følgende om årsaken til at et interkommunalt samarbeid om skatteoppkrevingen blir avsluttet: ”Fra 01.01.06 så avsluttes det samarbeidet som vi har hatt med XX. Grunnen til det er at de ønsker å ha den stillingshjemmelen i XX. Det er fagorganisasjonene som ønsker at den skal ligge i kommunen.”

Dette bidrar til å underbygge inntrykket av to ting; det ene er at omfanget av interkommunalt samarbeid kan begrenses av politiske vurderinger knyttet til å bevare antall kompetansekrevene arbeidsplasser i kommunen. Det er interessant å merke seg at flere kommuner har valgt modeller for samarbeid som innebærer en form for oppgavespesialisering, uten at summen av antall

⁵ Dette er for så vidt ikke overraskende, siden det vel også er de kommuner som forventer å oppnå positive effekter som gjennomfører omorganiseringen, mens de som frykter negative effekter ikke gjør det.

kompetansekrevende arbeidsplasser i den enkelte kommune har blitt redusert. Dermed vil den politiske motstanden mot interkommunalt samarbeid reduseres.

Den andre refleksjonen er at mye av den politiske motstanden mot statliggjøring er motivert ut fra de samme betraktninger, dvs. kompetansekrevende arbeidsplasser i kommunen. Det er ingen av kommunene som er intervjuet som kan peke på frykt for, eller erfaringer som tyder på at effektiviteten i innkrevingen reduseres som følge av interkommunalt samarbeid eller kjøp av tjenester fra en annen kommune – snarere tvert om. Det pekes på sterkere og mindre sårbare fagmiljøer og forventninger om minst like gode innkrevingsresultat.

5 Synergieffekter sett fra likningskontorene og skattefogdkontorene

I tillegg til synergieffekter på kommunal hånd må det tas hensyn til effekter i forhold til kontakt mot Likningskontorene og Skattefogdkontorene.

5.1 Resultater fra spørsmål til likningskontorene:

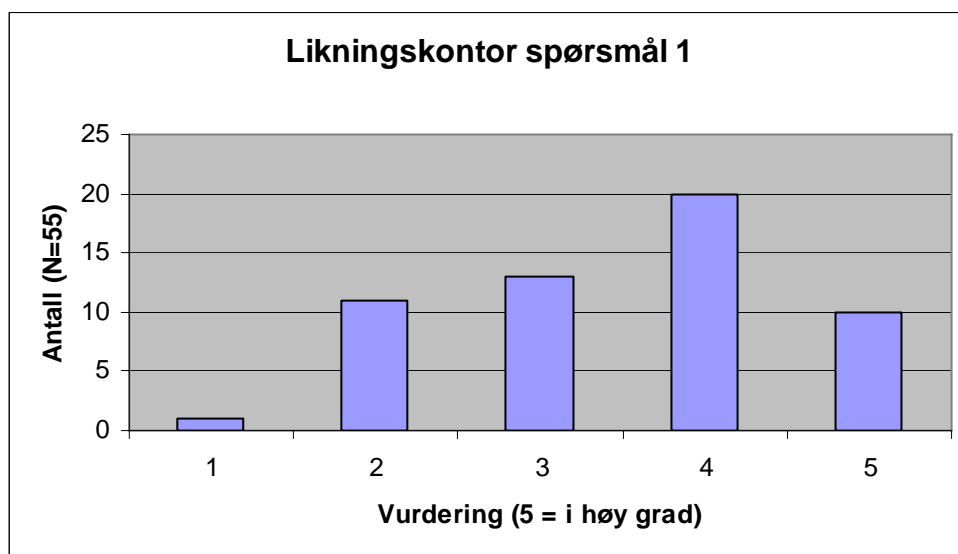
Spørsmålene som ble rettet til likningskontorene gjaldt faglig kontakt mellom likningskontorene og de ansatte i kommunen som arbeider med arbeidsgiverkontroll og fellesinnkrevingen i kommunene. Det ble sendt spørsmål til alle likningskontorer. Det ble avgitt 55 svar, hvilket er en svarandel på 56%.

De fire spørsmålene ble introdusert med følgende motivasjon:

”Ofte vil det være faglige synergier mellom ulike relaterte oppgaver. Slike synergier kan påvirkes av om de ulike faglig relaterte oppgaver utføres i forskjellige organisasjoner eller om de utføres innenfor samme organisasjon.”

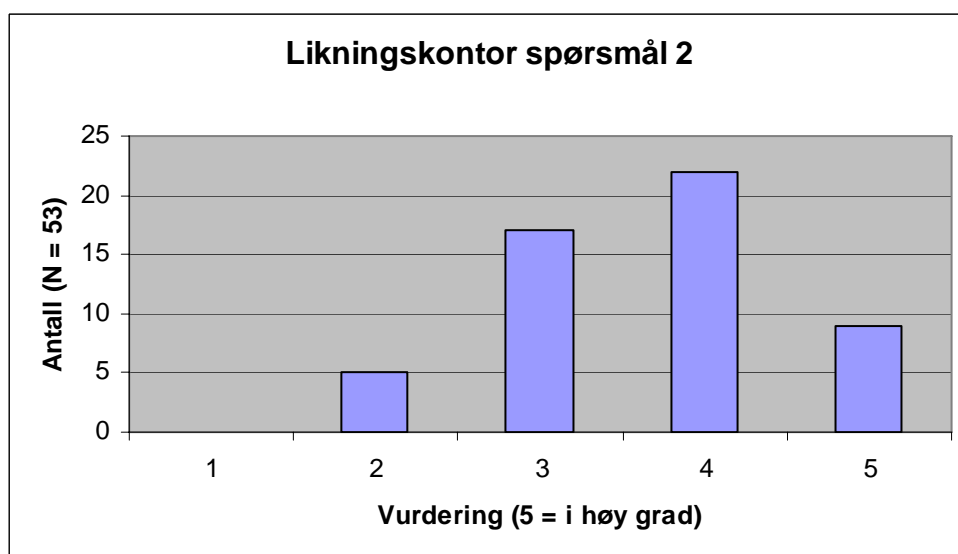
Det første spørsmålet gjelder kontakt mellom likningskontoret og de kommunalt ansatte som arbeider med arbeidsgiverkontroll og fellesinnkrevingen. Det fremgår av svarene under at de fleste likningskontorene vurderer at det er noen kontakt, men det fremgår også at omfanget varierer. Det er relativt jevn fordeling av vurderingene på nivå 2 til nivå 5.

Figur 6. I hvilken grad har personell som arbeider med fastsetting og kontroll av skatt og avgifter i likningskontoret kontakt med personell som i dag arbeider med arbeidsgiverkontroll og fellesinnkrevningene i kommunene? Vurdert på en skala fra 1-5 der 5 er i stor grad:



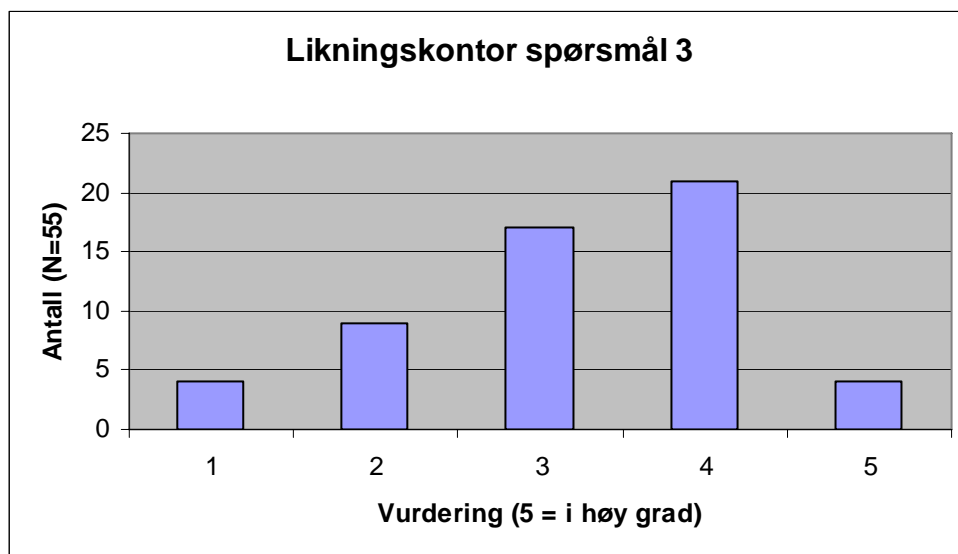
Spørsmål to går nærmere inn på betydningen av den kontakt som eksisterer. Likningskontorene blir her bedt om å vurdere i hvilken grad likningskontorets kompetanse har betydning for kommunen. Her konsentrerer svarene seg på nivå 3 og 4.

Figur 7. I hvilken grad er kompetanse hos personell som arbeider med fastsetting og kontroll av skatt og avgifter i likningskontoret av verdi i forhold til personell som i dag arbeider med arbeidsgiverkontroll og fellesinnkrevningene i kommunene? Vurdert på en skala fra 1-5 der 5 er i stor grad:



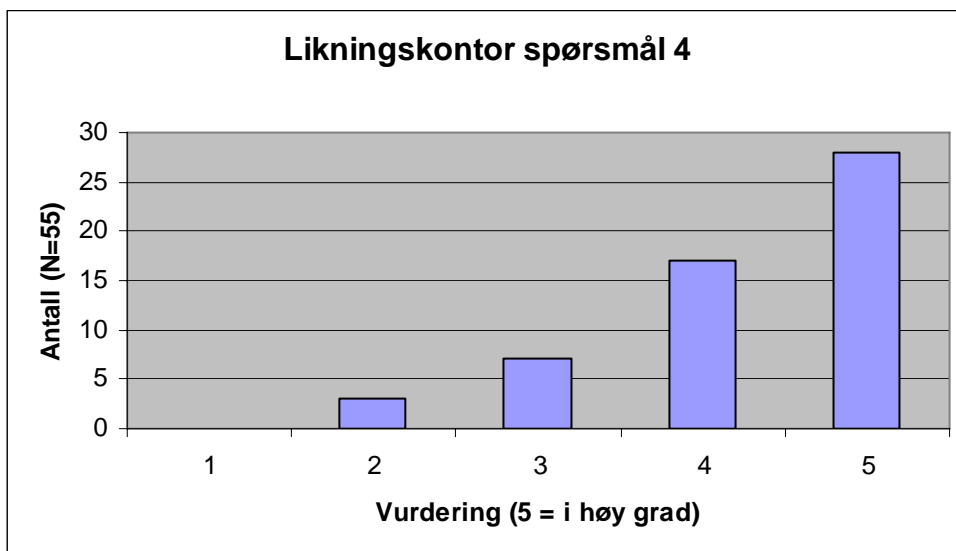
Spørsmål tre gjelder likningskontorets vurdering av de kommunalt ansattes kompetanse for likningskontoret. Her er det også en vis spredning, men med en større andel som vurderer at dette har liten betydning. Sett i forhold til spørsmål 2 anser likningskontorets sin egen kompetanse som viktigere for kommunen enn kommunens for likningskontoret.

Figur 8. I hvilken grad er kompetanse hos personell som i dag arbeider med arbeidsgiverkontroll og fellesinnkrevningene i kommunene av verdi i forhold til personell som arbeider med fastsetting og kontroll av skatt og avgifter i likningskontoret? Vurdert på en skala fra 1-5 der 5 er i stor grad:



Spørsmål 4 gjelder betydningen for likningskontorets arbeid av at arbeidsgiverkontroll og fellesinnkreving blir lagt inn under Skatteetaten. Her viser svarene en konsentrasjon på de høyeste nivåer i vurderingen. Opp mot halvparten av svarene ligger på det høyest nivået.

Figur 9. Gitt en ny modell, der arbeidsgiverkontroll og fellesinnkrevingen administrativt blir lagt inn under Skatteetaten, i hvilken grad vil den økte faglige kontakten mellom de som arbeider med arbeidsgiverkontroll og fellesinnkrevingen og de som arbeider med fastsetting og kontroll av skatt og avgifter bidra til at de oppgaver likningskontoret står overfor løses på en bedre måte enn i dag ? Vurdert på en skala fra 1-5 der 5 er i stor grad:



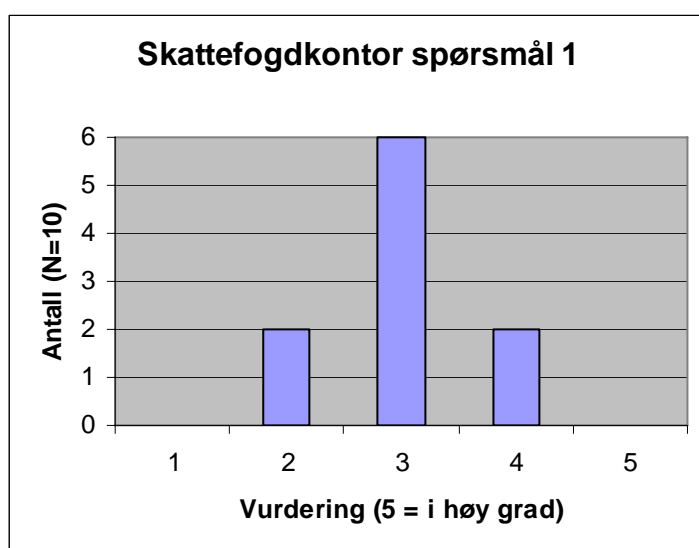
Resultatene i analysen indikerer at det er utbredt kontakt mellom likningskontor og den kommunale skatteinnkrevingen. Spørsmål 2 og spørsmål 3 viser også at de to enhetene trekker på hverandres kompetanse. Innenfor rammen av dagens organisering vurderer likningskontorene imidlertid ikke kompetansen ved den kommunale innkreving som av så stor betydning for likningskontorets arbeid som likningskontorets kompetanse vurderes som for de ansatte i kommunene. Samtidig vurderes en integrering av arbeidsgiverkontroll og fellesinnkrevingen i forhold til Skatteetaten som værende av stor betydning for likningskontorets arbeid. Likningskontorene ser altså klare synergieffekter. Sett i sammenheng med svarene på betydningen av kompetanse kan det være grunn til å tro at det er flere effekter enn kompetanseoverføring som ligger bak denne vurderingen.

5.2 Resultater fra spørsmål til skattefogdkontorene:

Spørsmålene til skattefogdkontorene ble motivert med følgende innledning: ”Ofte vil det være faglige synergier mellom ulike relaterte oppgaver. Slike synergier kan påvirkes av om de ulike faglig relaterte oppgaver utføres i forskjellige organisasjoner eller om de utføres innenfor samme organisasjon.”

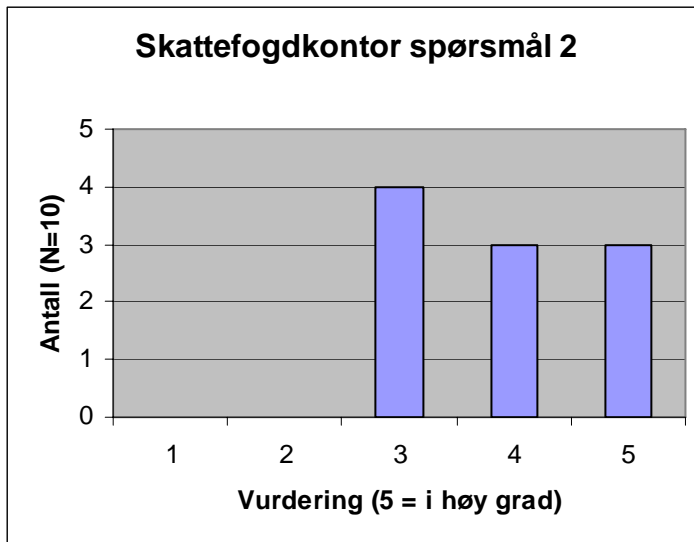
Det fremgår av svarene på spørsmål 1 at det er kontakt mellom skattefogdkontorene og de i kommunen som arbeider med arbeidsgiverkontroll og fellesinnkrevingen, men de fleste respondenter vurderer omfanget som på middels nivå.

Figur 10. I hvilken grad har personell som i dag arbeider med fastsetting og innkreving av andre statlige krav (mva og arveavgift) kontakt med personell som i dag arbeider med arbeidsgiverkontroll og fellesinnkrevingene i kommunene? Vurdert på en skala fra 1-5 der 5 er i stor grad:



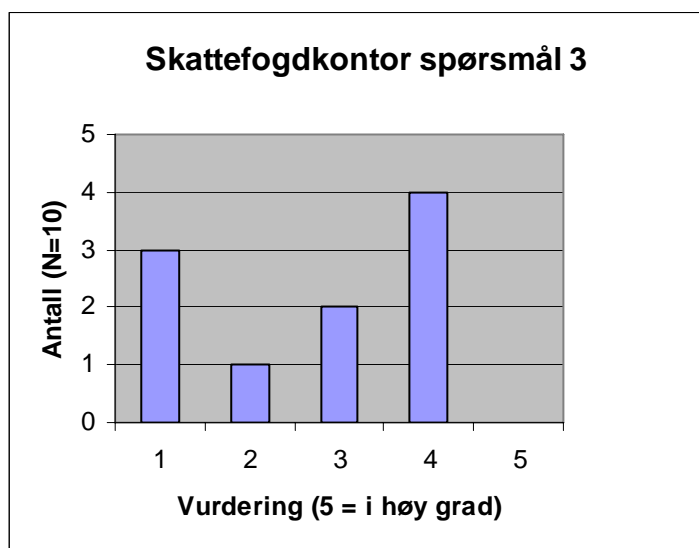
Det fremgår av spørsmål 2 at betydningen av kompetansen til de som arbeider med andre statlige krav hos skattefogdkontoret vurderes som relativt stor for kommunen, men det er jevn spredning fra middels til høyt nivå.

Figur 11. I hvilken grad er kompetanse hos personell som i dag arbeider med innkreving av andre statlige krav (mva og arveavgift) av verdi i forhold til personell som i dag arbeider med arbeidsgiverkontroll og fellesinnkrevingene i kommunene? Vurdert på en skala fra 1-5 der 5 er i stor grad:



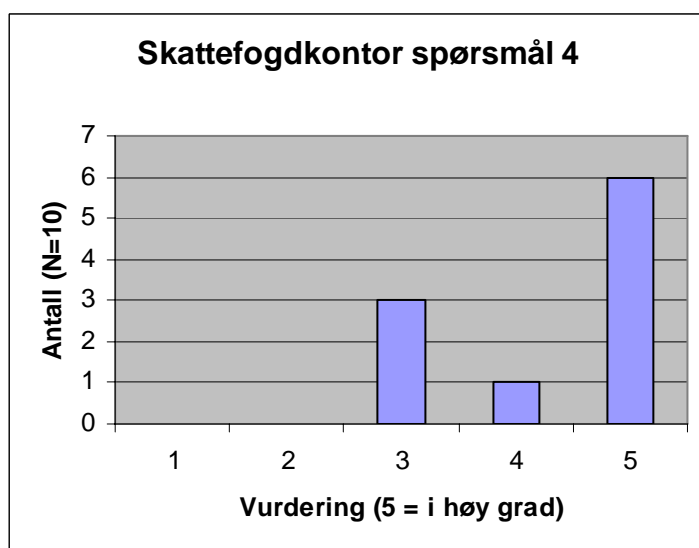
Når det gjelder betydningen for skattefogdkontoret av kompetansen hos de kommunalt ansatte som arbeider med arbeidsgiverkontroll og fellesinnkreving, er det stor variasjon i svarene. Vurderingene ligger spredt fra liten til over middels betydning, selv om største svartall er på verdien 4. Vurderingen er imidlertid klart lavere sammenlignet med spørsmål 2.

Figur 12. I hvilken grad er kompetanse hos personell som i dag arbeider med arbeidsgiverkontroll og fellesinnkrevingene i kommunene av verdi i forhold til personell som arbeider med fastsetting og innkreving av andre statlige krav (mva og arveavgift)? Vurdert på en skala fra 1-5 der 5 er i stor grad:



En ordning hvor arbeidsgiverkontroll og fellesinnkreving blir lagt inn under Skatteetaten vurderes å kunne ha stor betydning for løsningen av skattefogdkontorets arbeidsoppgaver.

Figur 13. Gitt en ny modell, der arbeidsgiverkontroll og fellesinnkrevingen administrativt blir lagt inn under Skatteetaten, i hvilken grad vil den økte faglige kontakten mellom de som arbeider med arbeidsgiverkontroll og fellesinnkrevingen og de som arbeider med fastsetting og innkreving av andre statlige krav (mva og arveavgift) bidra til at de oppgaver skattefogdkontoret står overfor løses på en bedre måte enn i dag? Vurdert på en skala fra 1-5 der 5 er i stor grad:

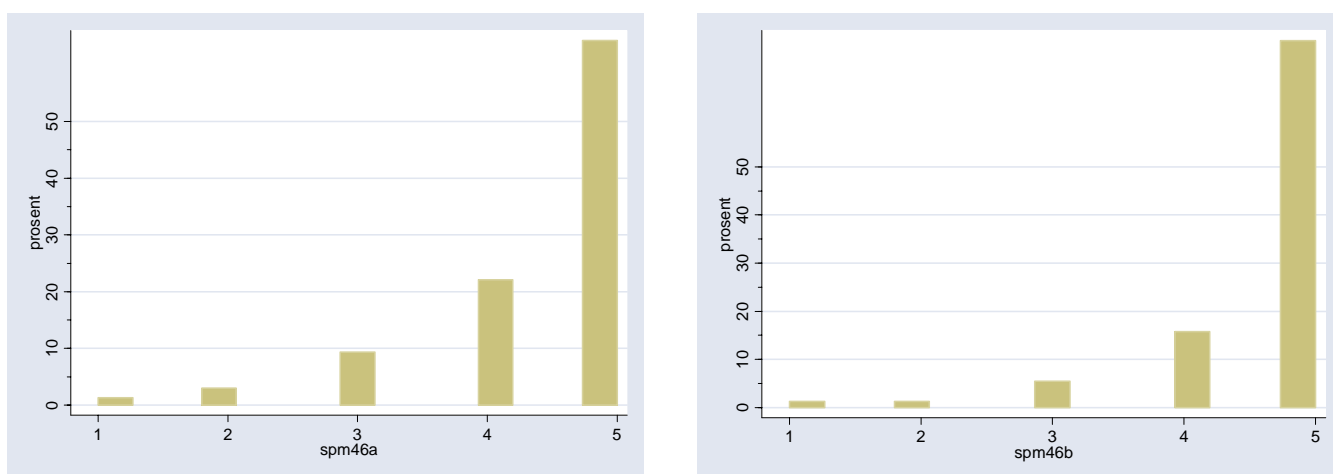


Det fremgår av svarene i dette avsnittet at skattefogdkontorene vurderer omfanget av kontakten med den kommunale skatteinnkrevingen som middels. Kompetansen til skattefogdkontorene vurderes som relativt høy for de kommunale innkrevere, mens kompetansen hos de kommunale innkrevere anses som noe mindre for skattefogdkontoret. Samtidig vurderes betydningen av en statliggjøring av arbeidsgiverkontroll og fellesinnkreving som positiv for skattefogdkontorets oppgaver.

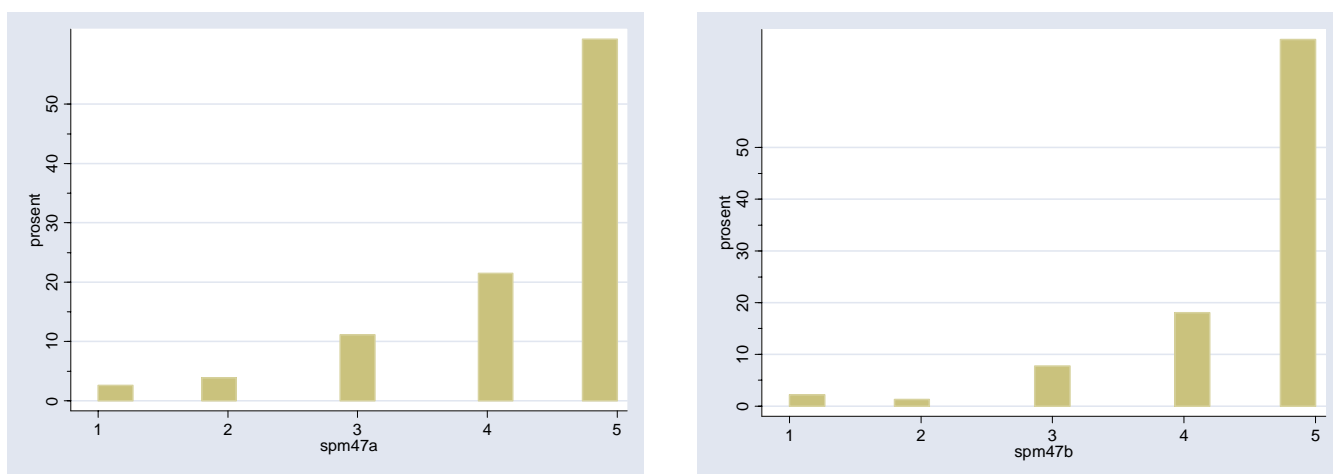
6 Betydningen av lokalkunnskap

Et argument mot statliggjøring er at dette vil innebære større avstand mellom skatteinnkrever og personlige skattytere og næringsdrivende. Kunnskap om debitormassen er av betydning for et godt innkrevingsresultat, følgelig vil innkrevingsresultatet bli svekket. I spørreundersøkelsen har vi spurt respondentene om deres vurdering av i hvilken grad nærhet og lokalkunnskap om skatte- og avgiftsskyldnere er av betydning for innkrevingsresultat og effektiviteten i arbeidsgiverkontrollen.

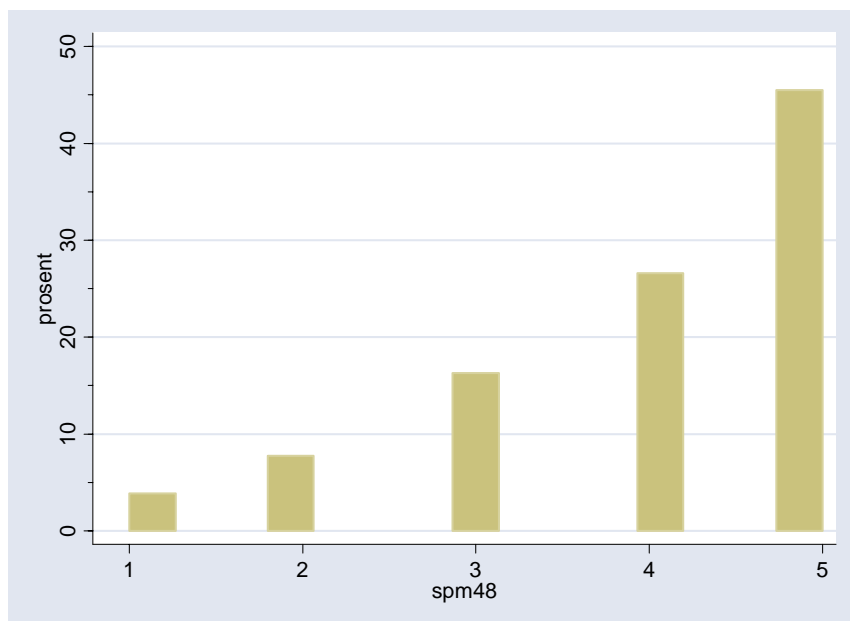
Figur 14. Histogram basert på spørsmål 46 a og b, alle kommuner: ”I hvilken grad er nærhet og lokalkunnskap om skatte- og avgiftsskyldnere av betydning for innkrevingsresultat for krav under **fellesinnkrevingen** a) i forhold til bedrifter/næringsdrivende og b) i forhold til private skattytere”



Figur 15. Histogram basert på spørsmål 47 a og b, alle kommuner: ”I hvilken grad er nærhet og lokalkunnskap om skatte- og avgiftsskyldnere av betydning for innkrevingsresultat for **kommunale krav** a) i forhold til bedrifter/næringsdrivende og b) i forhold til private skattytere”



Figur 16. Histogram basert på spørsmål 48, alle kommuner: ”I hvilken grad er nærhet og lokalkunnskap om skatte- og avgiftsskyldnere av betydning for effektiviteten i arbeidsgiverkontrollen.”

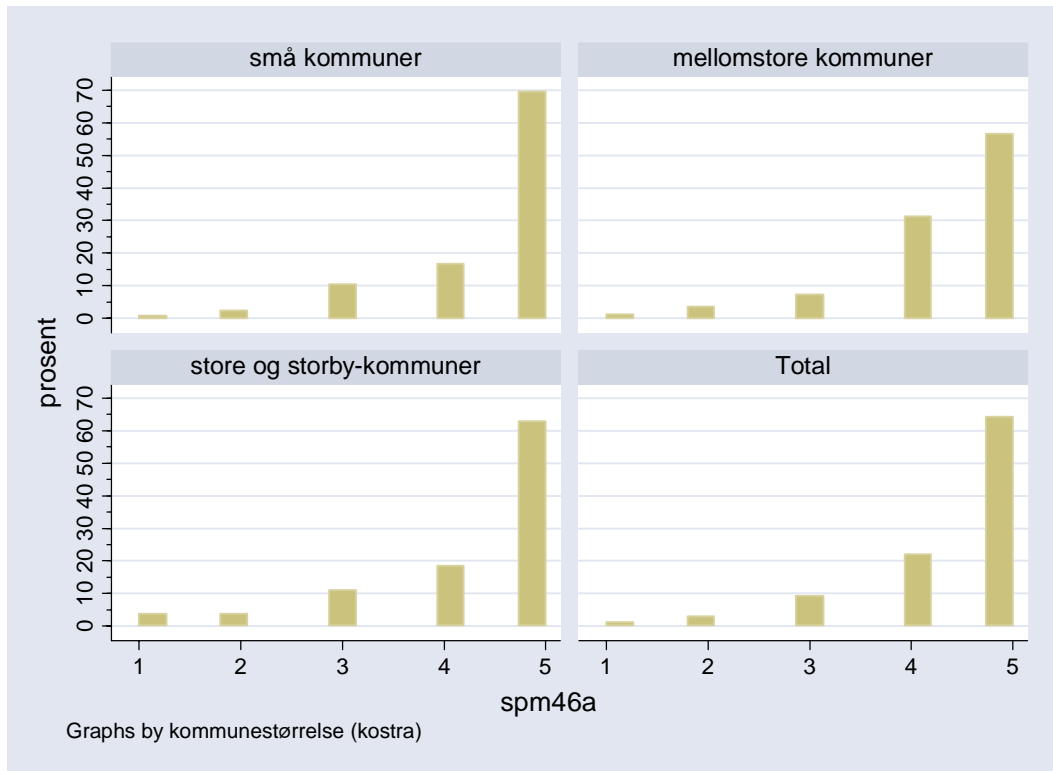


Effektivitet kan oppfattes som treffsikkerhet i forhold til å velge ut kontrollobjekter i arbeidsgiverkontrollen.

Selv om dette er spørsmål der svaret må tolkes i lys av insentivene for å svare strategisk, gir likevel tallene et inntrykk av at lokalkunnskap vurderes som viktig, særlig i forhold til forhold til innkreving av statlige og kommunale krav. Lokalkunnskap vurderes fortsatt som svært viktig i forhold til effektiviteten i arbeidsgiverkontrollen, men figuren etterlater et inntrykk av at dette vurderes som noe mindre viktig enn for de andre arbeidsområdene. Mens om lag 72% av kommunene ga karakteren 4 eller 5 (5 som skal tolkes som ”i stor grad” viktig) til dette spørsmålet, var det over 86% av kommunene som mente at lokalkunnskap var viktig eller svært viktig i forhold til effektiviteten i skatteinnkrevingen i forhold til næringsdrivende.

Vi kan videre se på om det er forskjell mellom små og store kommuner i vurderingen av betydningen av om lokalkunnskap er viktig i forhold til effektiviteten i skatteinnkrevingen i forhold til næringsdrivende. Dette er vist i figuren under.

Figur 17. Histogram basert på spørsmål 46 a, fordelt på kommunestørrelse og samtlige kommuner: ”I hvilken grad er nærhet og lokalkunnskap om skatte- og avgiftsskyldnere av betydning for innkrevingsresultat for krav under fellesinnkrevingen i forhold til bedrifter/næringsdrivende”



Figurene etterlater det inntrykk at lokalkunnskap betraktes som viktig, og at små og mellomstore kommuner legger marginalt noe større vekt på lokalkunnskap enn store kommuner. Mens henholdsvis 86 og 88% av små og mellomstore kommunene ga karakteren 4 eller 5 (5 som skal tolkes som ”i stor grad” viktig) på dette spørsmålet, var det noe over 81% av de store kommunene som mente at lokalkunnskap var viktig eller svært viktig i forhold til effektiviteten i skatteinnkrevingen i forhold til næringsdrivende.

For å bedre kunne gi en oversikt, vil vi presentere gjennomsnittsverdier, ikke bare fordelt på kommunestørrelse (1=liten, 2=mellomstor, 3= stor), men også for urbanitet, dvs. fordelt på hhv. 1= distriktskommuner 2=andre urbane områder og 3=storbyområder).

Tabell 16. Betydning av nærhet og lokalkunnskap om skatte- og avgiftsskyldnere; næringsdrivende

	Fellesinnkreving		Kommunale krav		Arbeidsgiverkontroll	
	Størrelse	Urbanitet	Størrelse	Urbanitet	Størrelse	Urbanitet
1	4,52	4,46	4,45	4,40	4,05	4,06
2	4,39	4,37	4,23	4,20	3,90	3,86
3	4,33	4,53	4,19	4,43	4,26	4,15
Total	4,45		4,34		4,02	

Tabell 17. Betydning av nærhet og lokalkunnskap om skatte- og avgiftsskyldnere; private

	Fellesinnkreving		Kommunale krav	
	Størrelse	Urbanitet	Størrelse	Urbanitet
1	4,64	4,59	4,63	4,58
2	4,66	4,65	4,46	4,41
3	4,56	4,73	4,38	4,62
Total	4,64		4,54	

Tabellene bekrefter det inntrykk at det ikke er nevneverdige forskjeller basert på kommunestørrelse. Videre virker det som om nærhet og lokalkunnskap vurderes som noe viktige i forhold til fellesinnkreving og innkreving av kommunale krav enn i forhold til arbeidsgiverkontrollen. Hvis vi sammenligner de to tabellene over, er inntrykket videre at nærhet og lokalkunnskap vurderes å ha marginalt større betydning i forhold til private skatte- og avgiftsskyldnere enn i forhold til næringsdrivende. Dette gjelder både i forhold til fellesinnkrevingen og innkreving av kommunale krav.

En statliggjøring vil lett kunne innebære at man mister noe i forhold til lokalkunnskap, og det er helt tydelig at nærhet og lokalkunnskap vurderes som relevant og av betydning i forhold til innkrevingsresultat og effektivitet i arbeidsgiverkontroll.

Svarene er et uttrykk for respondentenes subjektive oppfatning av betydning av nærhet og lokalkunnskap, og som sådan ikke særlig egnet til å trekke noen konklusjoner med hensyn til konsekvensene av å øke avstanden mellom skattytere og skatteoppkrevere. Vi ser for eksempel at 78% av de små og de store kommunene gir karakteren 5 på spørsmålet om betydningen av nærhet og lokalkunnskap om skatte- og avgiftsskyldnere for innkrevingsresultat for krav under fellesinnkrevingen i forhold til private skattytere. Men skatteoppkreveren i store kommuner kan umulig ha den samme nærhet og lokalkunnskap som skatteoppkreveren i små kommuner? Kan grunnen til disse karakterene være at skatteoppkreveren i en liten kommune ser *verdien* av nærhet

på bakgrunn av praktisk erfaring, mens skatteoppkreveren i en stor kommune ser *problemene* med manglende nærhet på bakgrunn av praktisk erfaring?

For å kunne si noe mer substansielt om konsekvensene av redusert nærhet, har vi tatt kontakt med 11 av de kommunene som ivaretar oppkreivingsoppgaver for andre kommuner, enten gjennom kjøp av tjenester eller gjennom interkommunalt samarbeid. Slikt samarbeid innebærer økt avstand mellom skattyter og skatteoppkrever. Vi spurte om man gjennom dette tapte lokalkunnskap av betydning for skatteoppkrevingen, og om økt avstand hadde ført til eller var forventet å føre til redusert effektivitet i oppkrevingen. Resultatene er interessante, og er oppsummert i tabellen under.

Tabell 18. Tappt lokalkunnskap gjennom samarbeid eller kjøp av tjenester. Kommunenavn anonymisert.

Kommune	Har man gjennom samarbeidet tapt lokalkunnskap av betydning for skatteoppkrevingen?	Forventes redusert effektivitet i skatteoppkrevingen som en konsekvens av lengre avstand mellom skatteoppkrever og skattytere?
#1	Nei; er så nær likevel	Nei
#2	Nei; fikk med folk, og lokalkunnskap	Nei
#3	Nei; små kommuner, fikk med folk som bor der fortsatt, kommunene ligger veldig tett	Nei
#4	Ja, til en viss grad men fordelene har oppveid ulempene	Nei, fordi vi har med folk fra med de andre kommune
#5	Nei, hadde i utgangspunktet en begrunnet bekymring mhp dette, men det har vist seg å ikke være så betydningsfullt som man fryktet	Nei
#6	Nei, dette er ikke noe som er statisk, benytter i økende grad metodikk som reduserer betydningen av lokalkunnskap	Nei, 95% av tilfellene forholder man seg til registre, benytter ikke lokalkunnskap
#7	Nei, lokalkunnskapen er i stor grad bevart gjennom medarbeider som fulgte med	Nei
#8	Til en viss grad, av og til behov for å kontakte de som arbeider med innkreving av kommunale krav i kommunen som kjøper tjenesten	Nei, små forhold
#9	Har tatt med seg lokalkunnskap fra den ene kommunen, i den andre kanskje noe tapt, men ikke så lange avstander at det skulle bety så mye	Vanskelig å svare på
#10	Nei	Nei
#11	Både ja og nei, har ikke så mye med lengre geografisk avstand å gjøre, men at skattytere i noen kommuner har vært litt "tverr med innbetalingen" fordi en annen kommune ivaretar innkrevinge. Hadde god lokalkunnskap før, visste hvilke skattytere man måtte følge med. Men positiv tilbakemelding på at oppkrevingen nå oppfattes som mer profesjonelt.	Nei, snarere tvert om, forventer mer effektiv innfordring, mindre 'skippertak'

Tabellen etterlater altså det klare inntrykk at man i liten grad har tapt lokalkunnskap av betydning for skatteoppkrevingen gjennom samarbeidet. Mye av årsaken til det ligger i at man har tatt med seg medarbeidere i kommunen som har mistet skatteoppkrevingfunksjoner og derigjennom beholder lokalkunnskap. Videre fremgår det også helt klart av tabellen at i den grad man har mistet lokalkunnskap, så vurderes ikke dette som betydningsfullt i forhold til effektiviteten i skatteoppkrevingen. Vi merker oss videre utsagn som at man i økende grad benytter metodikk og registre som reduserer betydningen av lokalkunnskap. Lokalkunnskap var altså viktigere før enn nå.

En skatteoppkrever uttrykte det så klart at de i prinsippet kunne ivareta skatteoppkrevingen for en kommune i en helt annen del av landet.

Vi kan i denne sammenheng også referer noen utsagn fra intervjuene med skatteinnkreveren i de kommuner som har fått økt geografisk ansvarsområde som følge av at andre kommuner kjøper tjenester, eller som følge av interkommunalt samarbeid. Her pekes det på at kommunene innenfor det geografiske ansvarsområdet tross alt ikke ligger langt fra hverandre. Likevel understrekes betydningen av lokalkunnskap. En av respondentene uttrykte det slik: ”Ja det synes jeg er veldig viktig. Nå har vi jo kunnet bruke han som var skatteoppkrever i XX før. Han har jo en annen jobb i kommunen i dag og vi har en god dialog, men det har vært veldig viktig å kunne dra på de tingene.” På spørsmålet om man har inntrykk av at effektiviteten i skatteoppkrevingen har blitt redusert i forhold til den kommunen som skatteoppkreveren nå har ansvar for svarer vedkommende: ”Jeg vet ikke, men jeg merker at når du er nærmere så vet du ofte hvem du skal ringe til hvem du skal sende brev og hvem du skal ha strengere krav til fordi du har en viss kjennskap til den enkelte. Det er lettere å ta riktig steg med en gang.”

Lokalkunnskap er altså viktig, men vi kan på bakgrunn av det foregående *ikke* konkludere med at statliggjøring vil innebære at man taper lokalkunnskap av betydning for effektiviteten i skatteoppkrevingen. Dette synspunktet kan utdypes ytterligere.

For det første vil det være slik at til en viss grad, og i de første årene etter at tiltaket gjennomføres, vil lokalkunnskap bevares ved at det er personell som har arbeidet med disse saksområdene i kommune, som vil fortsette å arbeide med dette med statlig arbeidsgiver. En statliggjøring vil også innebære at man bringer med seg personell med lokalkunnskap. En kommune er inne på dette momentet: ”... i og med at vi kommer fra de forskjellige kommunene så beholder vi jo foreløpig den lokalkunnskapen... Vi har i alle fall en god del lokalkunnskap selv til nabokommunene...”. På lengre sikt vil imidlertid denne effekten svekkes.

Hvor mye effekten svekkes over tid avhenger videre av organisatorisk tilnærming. For eksempel vil en organisering der enkeltmedarbeidere har ansvar for en enkelt kommune, innebære at tapt lokalkunnskap ikke er et argument som kan tillegges vekt mot statliggjøring. Omfanget av tapt lokalkunnskap kan altså motvirkes ved god organisering av fellesinnkrevingen og arbeidsgiverkontrollen på statlig hånd. Når det gjelder arbeidsgiverkontrollen er det for eksempel slik at Bergen kommune ivaretar denne oppgaven på vegne av et stort flertall av kommunene i fylket. I den grad manglende nærhet skulle være et potensielt problem er dette motvirket ved at det er den enkelte kommune som peker på hvilke bedrifter som bør kontrolleres.

Det er også noen motstykker til nærhet som må vektlegges i en samlet vurdering. I et teoretisk perspektiv kan det blant annet pekes på at ved større grad av nærhet med debitormassen, kan man risikere det som i litteraturen benevnes som ”capture”, dvs. at man i større grad assosierer seg med debitor enn med egen arbeidsgiver og de oppgavene man er satt til å utføre. Dette vil kunne påvirke innkrevingsresultatet negativt. Satt litt på spissen, kan man si at det er en fare for at en saksbehandler i kommunen ikke behandler naboen likt med en som vedkommende ikke har et personlig forhold til. En annen kommune, som nå ivaretar oppgaver gjennom interkommunalt samarbeid, pekte for eksempel på at i en liten kommune kan manglende likebehandling være et problem, og at Skatteutvalget nå var ”mer bekvemt med å behandle saker der en ikke kjenner skattyter”.

Et annet motstykke er at større fagmiljøer, som en statliggjøring vil innebære sett i forhold til små og de fleste mellomstore kommuner, vil kunne lette rekruttering av personell med relevant kompetanse, noe som igjen vil kunne påvirke innkrevingsresultat i positiv retning. Betydningen av større og mer robuste fagmiljøer vil vi se på i neste kapittel.

7 Rekruttering og kompetanse.

I mange tilfeller har årsaken, eller motivasjonen bak at kommuner har tatt initiativ til interkommunalt samarbeid, eller kjøp av tjenester, vært at skatteoppkreveren i kommunen har sluttet, og det har blitt vurdert som vanskelig, eller kostnadskrevenende å erstatte denne kompetansen. En ting er de direkte rekrutteringskostnadene, et annet moment er opplæringskostnadene. Følgende utsagn fra intervjuundersøkelsen er illustrativt: ”Målsettingen vår er jo at XX skulle komme opp på samme nivå som YY, fordi vi har en veldig god innfordring, og vi fyller de kravene som skattedirektoratet setter til oss. Det har ikke XX greid fordi han som sluttet ... var mye syk de par siste årene før han sluttet. De lå langt bak.”. Små kommuner er altså sårbare, og dette har i mange tilfeller initiert et samarbeid om skatteoppkrevingen, eller kjøp av tjenester fra en annen kommune.

I spørreundersøkelsen har vi spurt kommunene om de oppleves som vanskelig å rekruttere personell med relevant kompetanse på de ulike arbeidsområdene.

Tabell 19. Gjennomsnittsverdier spørsmål 32 til 35, alle kommuner og fordelt på kommunestørrelse:” *Ofte kan det være vanskelig å rekruttere personell med relevant kompetanse*”(Vurdering på skala 1-5)

	Alle kommuner	Små kommuner	Mellom-store kommuner	Store kommuner
Spm. 32: I hvilken grad oppleves dette som vanskelig i forhold til arbeidsgiverkontroll	2,49	2,58	2,58	1,81
Spm. 33: I hvilken grad oppleves dette som vanskelig i forhold fellesinnkreving	2,33	2,30	2,52	1,93
Spm. 34: I hvilken grad oppleves dette som vanskelig i forhold til innkreving av kommunale krav	2,20	2,19	2,34	1,84
Spm. 35: I hvilken grad har personell som jobber med innkreving av statlige krav tilstrekkelig og relevant kompetanse til å forfølge mer kompliserte innkrevingssaker	3,75	3,56	3,81	4,38

Tabellen er ganske interessant, selv om den for så vidt ikke er overraskende. Små kommuner opplever det som vanskeligere enn store kommuner å rekruttere personell med relevant kompetanse, og faktisk er det de mellomstore kommunene som opplever størst problemer. Dette gjelder alle arbeidsområdene. Det virker heller ikke som det oppfattes som vesentlig vanskeligere å rekruttere personell til arbeidsgiverkontroll enn til innkreving av statlige eller kommunale krav.

Det er også slik at store kommuner i større grad enn små kommuner føler at de har personell med tilstrekkelig og relevant kompetanse til å forfølge mer kompliserte innkrevings saker, selv om det ikke virker slik at dette oppfattes å være et utpreget problem i verken små eller store kommuner

I spørsmålet om i hvilken grad kommunens personell som jobber med innkreving av statlige krav har tilstrekkelig og relevant kompetanse til å forfølge mer kompliserte innkrevings saker er gjennomsnittsverdien 3,75, og hele 4,38 for store kommuner. Det er likevel rundt 4 prosent av de små og mellomstore kommunene som gir en poengverdi på én på dette spørsmålet, dvs. at de i liten grad oppfatter det slik at personellet har tilstrekkelig kompetanse til å forfølge kompliserte innkrevings saker.

Tabellen bør likevel suppleres med mer kvalitative vurderinger basert på spørreundersøkelsen til skatteoppkreveren i kommuner som ivaretar oppgaver på dette området for andre kommuner. For det første er det viktig å merke seg at bakgrunnen for at det ble etablert et samarbeid eller kjøp av tjenester i svært mange av tilfellene nettopp var sårbarhet ved avslutning av arbeidsforhold. En sier: "...han som var skatteoppkrever i XX sluttet og de hadde ikke folk". En annen sier: "Bakgrunnen var jo at han som hadde den skatteoppkreverfunksjonen XX sa opp, og da i stedet for å ansette en ny person da som drev bare med skatt, så ble det sendt forespørsel til YY om vi kunne tenke oss å overta en sånn funksjon for dem.". Skatteoppkreveren i en annen kommune uttrykker: "Vi var jo effektive nok, men kompetansen. Så snart en sluttet, så var det jo å begynne på null igjen med opplæring av en ny en, og så gikk det kanskje flere år før man klarte å sette seg inn i sakene, og så ble det veldig sårbart ved ferier og sykdom og alt mulig sånt." Dette er altså ganske typisk.

Videre pekes det på fra flere at rekruttering til et større fagmiljø går lettere: En kommune sier rekruttering: "...har vært problem tidligere, og det er lettere nå." En annen peker på: "...de to stillingene som vi utlyste da, der var det veldig gode søkere på, så der ble vi faktisk positivt overrasket. Både jurister og siviløkonomer; så ut i fra det så ser det ut som at når det er større kontor så er det mer interessant for søkere med god kompetanse....Og i de små kommunene så var det som sagt ikke hele stillinger, men delstillinger, så ut i fra det og...når en utlyser en delstilling, så er det

verre å få godt kvalifiserte folk. Så det vil jeg si, at ved et større kontor så er det bedre mulighet til å få kvalifisert personell som søkere på ledige stillinger, for i hvert fall fikk vi veldig gode søkere.”

8 Oppgaveprioritering og ressursinnsats

Prioriteringer og ressursfordelingen mellom arbeidsområdene arbeidsgiverkontroll, fellesinnkreving og innkreving av andre kommunale krav, så vel som samlet ressursinnsats og prioritering av disse oppgavene, vil kunne påvirkes av forhold som ideelt sett ikke bør påvirke arbeidsområdene.

Videre kan det være slik at kommunene har svakere insentiver til å styre ressursinnsats til disse arbeidsområdene siden det er en svak kobling mellom ressursinnsats og økonomisk utfall for kommunen. Ut fra økonomisk teori er vil det være slik at slik at man skal sette inn ressursinnsats til den på marginen tilsvarer det økonomiske resultatet av innsatsen. Svakere kobling mellom innsats og resultat vil svekke innsatsen, med mindre det brukes andre insentivmekanismer til å motvirke denne effekten. Sett i et prinsipal-agent perspektiv, der Skattedirektoratet er prinsipalen og skatteoppkreveren er agenten, vil det kunne være slik at agenten har andre interesser og forfølger andre målsettinger enn de prinsipalen ønsker agenten skal forfølge i sitt daglige virke. Når agenten opererer innenfor en annen organisatorisk struktur enn den prinsipalen har direkte kontroll over og innsyn i, kan det være særlig vanskelig å ha oversikt over og påvirke agentens innsats. En løsning på dette problemet kan være å introdusere insentivmekanismer som bidrar til at agentens målsettinger i større grad skal samsvare med prinsipalens målsetting. Vi skal imidlertid være oppmerksom på at selv innen samme organisatoriske struktur kan det oppstå utfordringer i et prinsipal-agent perspektiv.

Sett fra statlig perspektiv bør det for eksempel ikke være slik at innsats i forhold til arbeidsgiverkontroll påvirkes av *kommunenes* økonomiske situasjon. Sett fra kommunens side kan det være rasjonelt å øke ressursinnsatsen på innkreving av kommunale krav, siden det der er en mer direkte kobling mellom resultat og innsats, og redusere ressursinnsatsen på de andre arbeidsområdene. Sett fra kommunens side kan det også være hensiktsmessig å konsentrere ressursinnsatsen på omsorgsoppgaver heller enn arbeidsgiverkontroll, siden det er innsats på det første området vil telle positivt i valgkampen, mens innsats på det andre området snarere kan virke motsatt vei.

Sett fra statens side kan det imidlertid tenkes at dette vurderes å være uheldig, og i den grad det skjer et argument for å sikre større grad av direkte innflytelse på ressursinnsats, for eksempel gjennom statliggjøring.

I tabellen under oppsummeres spørsmål fra spørreundersøkelsen som tar sikte på å legge grunnlag for å vurdere i hvilken grad det er slike uheldige effekter, sett fra statens side.

Tabell 20. Gjennomsnittsverdier spørsmål 20 til 29, alle kommuner og fordelt på kommunestørrelse. Vurdert på en skala fra 1 til 5, der 5 er i stor grad.

	Alle kommuner	Små kommuner	Mellom-store kommuner	Store kommuner
Spm. 20: I hvilken grad er samlet ressursinnsats i forhold til arbeidsgiverkontroll og fellesinnkreving styrt eller påvirket av kommunens politiske ledelse	2,29	2,25	2,40	2,11
Spm. 21: I hvilke grad er prioriteringer mellom arbeidsområdene (arbeidsgiverkontroll og fellesinnkreving i forhold til innkreving av kommunale krav og andre økonomifunksjonen) styrt eller påvirket av kommunens politiske ledelse	1,78	1,84	1,76	1,59
Spm. 22: I hvilken grad er samlet ressursinnsats i forhold til arbeidsgiverkontroll og fellesinnkreving styrt eller påvirket av kommunens økonomiske situasjon	2,49	2,49	2,58	2,19
Spm. 23: I hvilke grad er prioriteringer mellom arbeidsområdene (arbeidsgiverkontroll og fellesinnkreving i forhold til innkreving av øvrige kommunale krav og andre økonomifunksjonen) styrt eller påvirket av kommunens økonomiske situasjon	2,05	2,13	2,04	1,52
Spm. 24: I hvilken grad er samlet ressursinnsats i forhold til arbeidsgiverkontroll og fellesinnkreving styrt eller påvirket av styringsdialogen mot Skatteetaten	3,07	3,17	3,00	2,81
Spm. 25: I hvilken grad er prioriteringer mellom arbeidsområdene (arbeidsgiverkontroll og fellesinnkreving i forhold til innkreving av øvrige kommunale krav og andre økonomifunksjonen) styrt eller påvirket av styringsdialogen mot Skatteetaten	2,38	2,61	2,11	2,11
Spm. 26: Etter din vurdering, i hvilken grad har endringer i kommunenes inntektssystem gitt økt ressursinnsats og mer fokus på arbeidsgiverkontroll i kommunen	1,84	1,82	1,83	2,00
Spm. 27: Etter din vurdering, i hvilken grad har endringer i kommunenes inntektssystem gitt økt ressursinnsats og mer fokus på skatteinnkrevingen i kommunen, dvs. krav under fellesinnkrevingen	1,92	1,85	1,94	2,22
Spm. 28: Etter din vurdering, ville kommunen ha benyttet mer ressurser på innkreving av krav under fellesinnkrevingen dersom det var en mer direkte kobling mellom innkrevingresultat og kommunale inntekter	3,23	3,03	3,55	3,22
Spm. 29: Etter din vurdering, ville kommunen ha benyttet mer ressurser på arbeidsgiverkontroll dersom det var en mer direkte kobling mellom innkrevingresultat og kommunale inntekter	3,03	2,84	3,29	3,19

Igjen er dette en svært interessant tabell, selv om den ikke etterlater det inntrykket at de potensielle problemene vi var inne på innledningsvis er av et stort omfang. Det virker kanskje som om mindre kommuner generelt er noe mer eksponert enn større kommuner. Men det er også viktig å peke på at tallene forteller oss at hele 22 kommuner (9% av kommunene) svarer at samlet ressursinnsats i forhold til arbeidsgiverkontroll og fellesinnkreving i stor grad (poengverdi 5) er styrt eller påvirket av kommunens økonomiske situasjon. Av disse er 18 i kategorien små eller mellomstore kommuner.

Dette kan suppleres med informasjon basert på spørsmålet om oppgavemengden med hensyn til arbeidsgiverkontroll og fellesinnkreving skulle tilsi mer personellressurser enn det som er avsatt til dette i dag (spørsmål 30). Her svarer 34% at så er tilfelle. Dette gjelder i størst grad mellomstore kommuner med 38%, i minst grad store kommuner med 26%. Blant de kommunene som svarte bekræftende på at spørsmålet om mer personellressurser har blitt tatt opp med rådmannen, uten at dette resulterte i noe, er det flest som svarer at dette var begrunnet ut fra kommunens økonomiske situasjon. I spørreskjemaet var det også mulig å oppgi andre begrunnelser, og blant de 18 som har benyttet denne muligheten, pekes det på momenter som at ”I konkurransen om behov for auka personalressurs, blir omsorgsoppgåver prioritert”; ”Staten har ikkje "ris bak speilet" til kommunen for at dei ikkje aukar ressursan”; ”Ingen funksjoner har nok personell ressurser i ein fattig kommune”; ”Vi er en liten kommune, det beste ville vært å hatt et interkommunalt samarbeid”; ”Vi har diskutert temaet med rådmannen, men avventer situasjonen, prøver å være effektive”.

Det er for så vidt også interessant at skatteoppkreverne i større kommuner oppfatter seg som mer autonome enn små kommuner i forhold til styringsdialogen mot Skatteetaten, jf. Spørsmål 24 og 25.

Når vi skal vurdere svargivningen på spørsmål 26 til 29 står kommunenes inntektssystem, og insentiveffektene av dette ved å yte en ekstra innsats i forhold til fellesinnkrevingen og arbeidsgiverkontroll, sentralt.

Inntektsutjevning beregnes løpende gjennom budsjettåret etter hvert som skatteinngangen for de ulike månedene foreligger. I NOU 2005:18 pekes det på at i et system med løpende inntektsutjevning er det sammenheng mellom skatteanslaget for landet og summen av kommunens eget skatteanslag og netto inntektsutjevning. Kommuner som ligger under 90% av landsgjennomsnittet, vil få en vekst i sum egen skatteinngang pluss inntektsutjevning som avviker lite fra veksten i gjennomsnittlige skatt per innbygger på landsbasis. Tilsvarende gjelder for fylkeskommuner som har skatteinntekt under 120% av landsgjennomsnittet.

I sin vurdering av insentivvirkninger pekes det i NOU 2005:18 på at med dagens utforming av inntektsutjevningen hvor kompensasjons- og trekkgraden er 55% for kommuner med skatteinntekt over 90% av landsgjennomsnittet, så beholder en kommune med skatteinntekt over 90% av landsgjennomsnittet 45% av en eventuell skattevekst (utover landsgjennomsnittet). Motsatt, dersom kommunen får en nedgang i skatteinntektene får kommunene kompensert 55% av nedgangen gjennom en økning av det inntektsutjevningstilskuddet. For kommuner med skatteinntekt under 90% av landsgjennomsnittet er kompensasjonsgraden i inntektsutjevningen 90%. Det betyr at en kommune med skatteinntekt under 90% av landsgjennomsnittet kun beholder 10% av en eventuell

skattevekst (utover landsgjennomsnittet). Og motsatt at en kommune med skatteinntekt under 90% av landsgjennomsnittet vil få kompensert 90% av en eventuell reduksjon i skatteinntektene.

Det er interessant å merke seg at skatteoppkreverne i mange kommunene oppfatter det slik at de ville ha brukt mer ressurser på fellesinnkrevingen dersom det var en mer direkte kobling mellom innkrevsresultat og kommunale inntekter. Nesten 50% av kommunene gir en poengverdi på 4 eller 5 på dette spørsmålet.

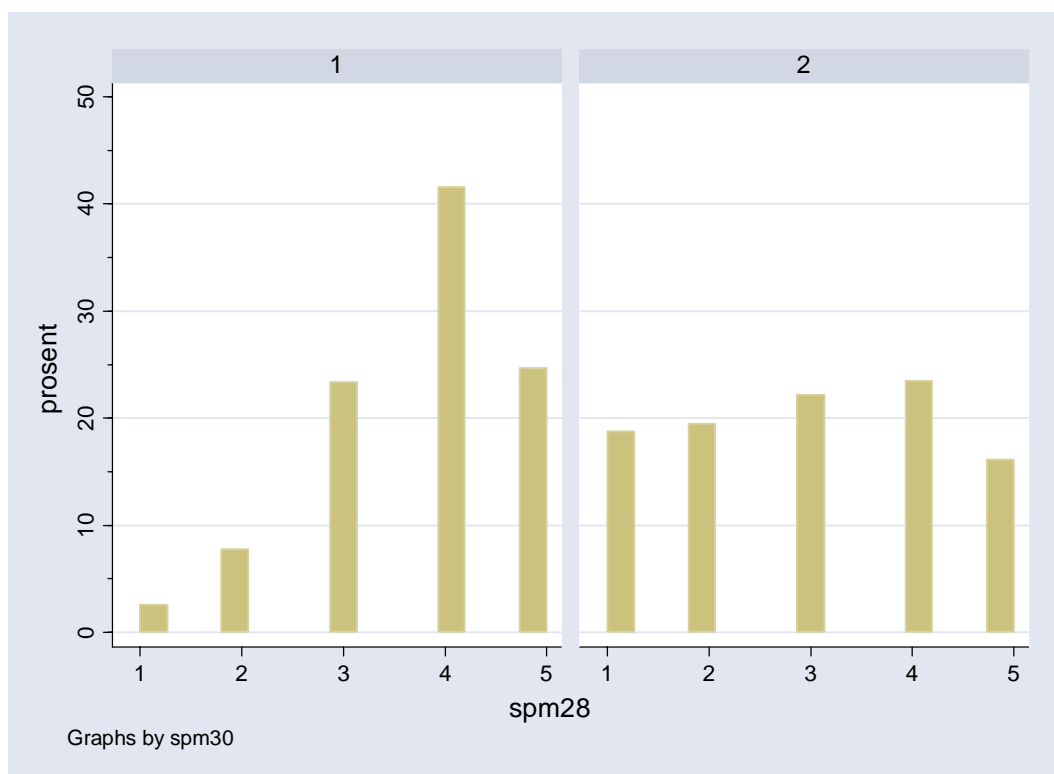
Det har skjedd visse endringer i kommunenes inntektssystem som tok sikte på å styrke insentivene til å øke skatteinngangen. Ett tiltak i så måte var tilbakeføring av en andel av selskapsskatten som kommunal skatt. Regjeringen Bondevik II la i kommuneproposisjonen for 2005 (St.prp. nr. 64 (2003-2004)) fram forslag om å tilbakeføre en andel av selskapsskatten til kommunene. Regjeringen sa at siktemålet med omleggingen var «å styrke kommunenes incentiver til å drive næringsutvikling, og dermed sikre næringsetablering». Av tabellen, og svarene på spørsmål 26 og 27, virker det imidlertid som om de foreslåtte endringene ikke har hatt de store effektene. Det kan selvsagt være mange årsaker til det, herunder den insentivmessige styrken på tiltaket, og den modellen som ble valgt. Vi ser at effekten vurderes å være noe sterkere for fellesinnkrevingen enn for arbeidsgiverkontrollen, og noe sterkere for store enn for små kommuner. Likevel må gjennomsnitteverdier rundt 2 sies å være beskjedent.

Hva er så implikasjonene av de vurderinger som skatteoppkreverne har gjort i forhold til oppgaveprioritering og ressursinnsats. Vi ønsker å legge grunnlaget for en vurdering omkring effekten av en statliggjøring. Er det slik at dette bidrar til oppgaveprioritering og ressursinnsats som er mer i samsvar med det som er ”optimalt” sett fra statens perspektiv? Vi skal ikke her gå inn på en diskusjon omkring hva som er ”optimalt”, men det er naturlig å ta utgangspunkt i iverksetting av de beslutninger som tas på ulike organisatoriske nivå innenfor Skatteetaten med hensyn til oppgaveprioritering og ressursinnsats. Vi kan som én tilnærming legge følgende operasjonalisering av indikatorer til grunn.

1. Hvis ressursinnsats mht. fellesinnkreving eller arbeidsgiverkontroll påvirkes av kommunens økonomiske situasjon til en viss grad er dette negativt sett fra statens perspektiv. En statliggjøring vil fjerne denne koblingen. Sett fra statens perspektiv vil det således være positivt ved at denne koblingen fjernes.
2. Som vi har vært inne på over, er det i dag en forholdsvis svak kobling mellom kommunens inntekter, kostnaden ved å utføre tjenesten, og hva kommunen får igjen ved å yte en ekstra

innsats i forhold til fellesinnkreving og arbeidsgiverkontroll. Hvis skatteoppkreverne i kommunen vurderer det slik at kommunen ville ha benyttet mer ressurser på fellesinnkreving og arbeidsgiverkontroll dersom det var en mer direkte kobling mellom innsats og resultat, kan dette tas til inntekt for at vi sett fra statens side har et insentivproblem i skatteoppkrevingen. Et slikt insentivproblem kan potensielt løses gjennom mer direkte kontroll. Vi skal imidlertid være forsiktig med å legge for mye i dette, siden det kan hevdes at man som oftest vil legge mer i en oppgave dersom det er en mer direkte kobling mellom innsats og resultat. Er ressursinnsatsen i utgangspunktet for lav, akkurat passe eller for høy, sett fra et samfunnsmessig perspektiv? Vi kan som én mulig tilnærming sammenholde karaktergivningen med skatteoppkreverens vurdering av om oppgavene skulle tilsi større ressursinnsats enn det som er avsatt til oppgavene i dag. Dette er vist i figuren under.

Figur 18. Histogram basert på spørsmål 28 (ville ha benyttet mer ressurser dersom det var en mer direkte kobling) og spørsmål 30 (oppgavene tilsier mer ressurser enn det som benyttes i dag, 1=ja, 2=nei).



Gjennomsnittskarakter for de som har svart ja på spørsmålet om oppgavemengden skulle tilsi mer personellressurser enn det som var avsatt til oppgavene i dag, er på 3,78, mens det for de som har svart nei så er gjennomsnittskarakteren 2,99. Det at de svarer nei på

spørsmålet om oppgavene skulle tilsi mer ressurser, og samtidig gir en lavere karakter på insentivspørsmålet, kan tas som en indikasjon på at de er ganske riktig tilpasset i utgangspunktet, siden det er rimelig å gå ut fra at det er et innsatspunkt der ytterligere innsats i form av personellressurser ikke ville resultert i mer uttelling i form av økt skatteinngang. På den annen side er det en rekke kommuner som tilsynelatende ikke er det er riktig tilpasset i utgangspunktet, siden de svarer ja på oppgavespørsmålet og samtidig gir en høy karakter på insentivspørsmålet.

Vi kan imidlertid legge til at en mer direkte kobling mellom innsats og resultat på kommunenes hånd kunne bidratt til å løse det samme problemet. Vi kommer her inn på i) enten en mer generell drøfting av hele kommunenes inntektssystem, eller ii) om staten skal innføre en sterkere grad av "resultatlønn" for kommunene i skatteoppkrevingen. I det siste tilfelle blir avveiningen om resultatlønnen overstiger nettoen av innkrevingsresultat og kostnader ved om staten ivaretar oppgavene på egen hånd.

Vi finner det ikke riktig å gradere noen skår på om statliggjøring kan løse disse insentiv- og styringsutfordringene, men vil på bakgrunn av drøftingen over tillegge statliggjøring en forsiktig tilleggsverdi i forhold til å løse et insentivproblem.

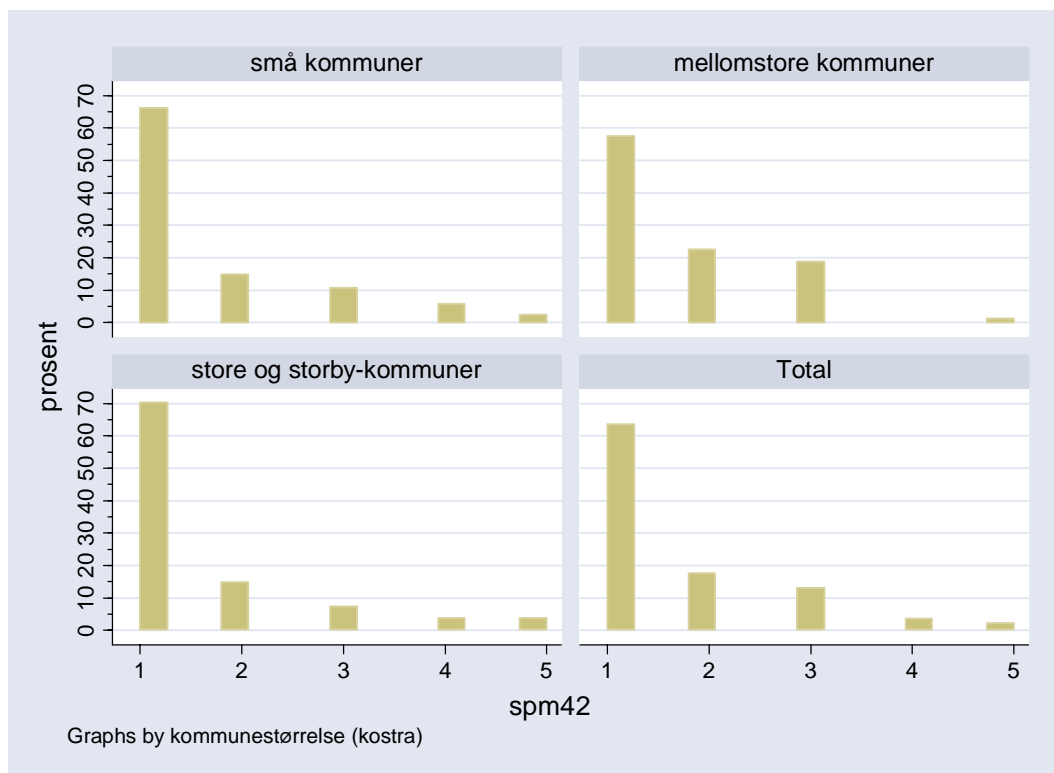
3. Det er også viktig å være oppmerksom på at i det godt kan være slik at kommunen vurdert isolert sett er "optimalt" tilpasset sett fra sitt perspektiv, men at det sett fra et mer overordnet perspektiv ikke er en "optimal" allokering av ressurser på tvers av kommuner. Slik overordnet allokering av ressurser vil vanskelig kunne realiseres uten en form for overordnet styring av ressursallokering og ressursinnsats i den enkelte kommune.

Hvis det er slik at skatteoppkreveren i kommunene sier at det er slik at ressursinnsats og/eller prioriteringer i stor grad er påvirket av styringsdialogen mot Skatteetaten, vil det i et styringsperspektiv være mindre å vinne på en statliggjøring. Høy karakter på denne dimensjonen kan også modifisere inntrykket fra punktene over.

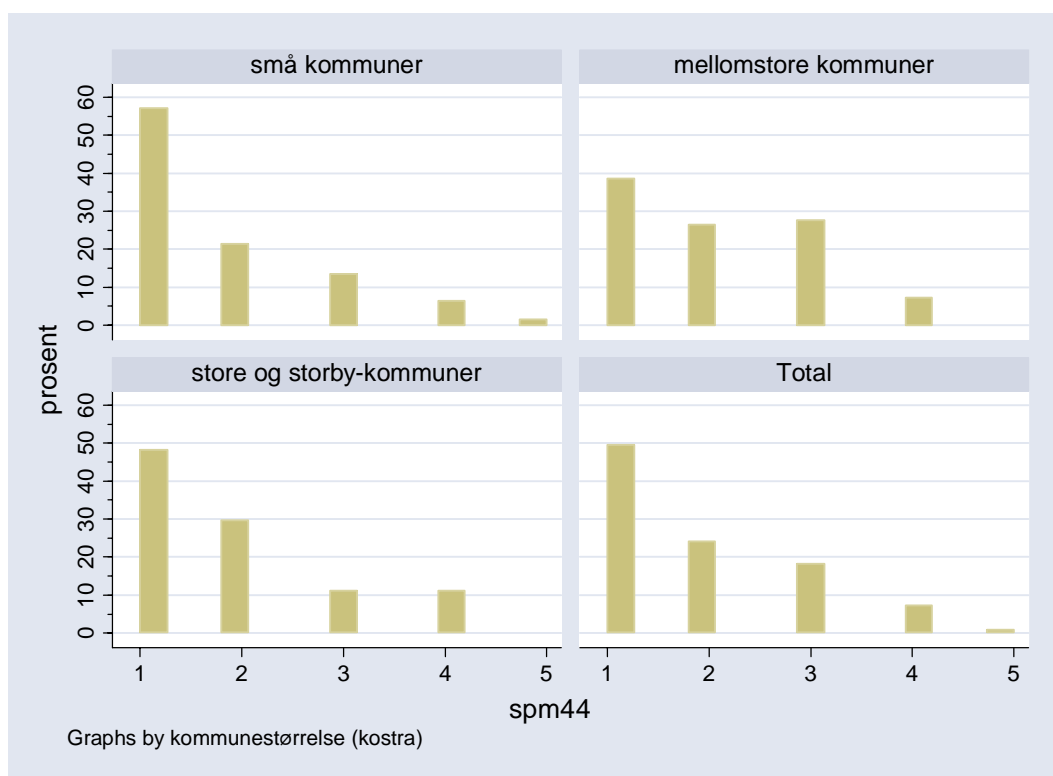
9 Kommunikasjon, informasjonsteknologi og samordning

Ulike kommuner har ulike edb-løsninger for arkiv/journal mv, mens skatteregnskap er et landsomfattende system som i ulik grad vil være tilpasset kommunens egne edb-løsninger. Det har blitt påpekt, som et argument for statliggjøring, at dette vil lette implementering av nye informasjonsteknologiske løsninger. Spørsmålet er så om kommunene oppfatter dette som et problem i dag, og om de deler oppfatningen av at en statliggjøring av skatteinnkrevingen vil bidra til at utviklingen av edb-løsninger tilpasset fremtidige behov i forhold til fellesinnkreving og arbeidsgiverkontroll går lettere enn i dag.

Figur 19. Histogram basert på spørsmål 42 fordelt på kommunestørrelse: ”I hvilken grad oppleves det å forholde seg til både statlige og kommunale edb-løsninger som et problem i dag”



Figur 20. Histogram basert på spørsmål 44⁶, fordelt på kommunestørrelse og samtlige kommuner: ” Etter din vurdering, i hvilken grad vil en statliggjøring av skatteinnkreving og arbeidsgiverkontroll bidra til at utviklingen av edb-løsninger tilpasset fremtidige behov i forhold til fellesinnkreving og arbeidsgiverkontroll går lettere enn i dag”

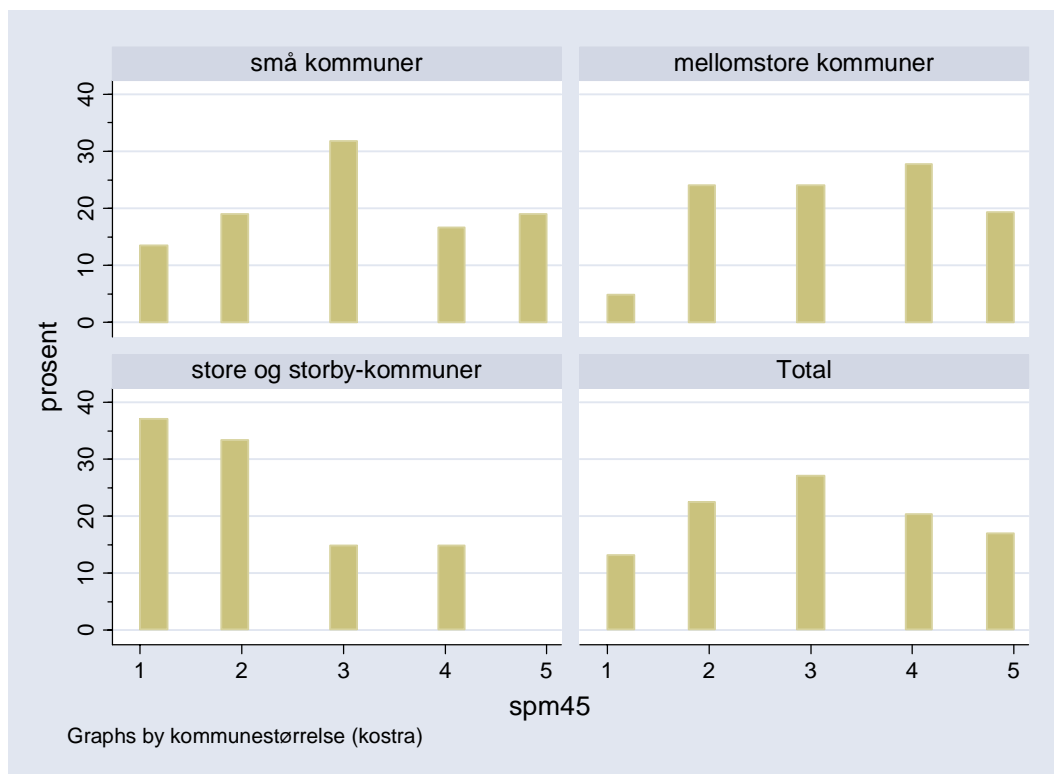


Figurene etterlater det inntrykk at skatteoppkreveren i kommunene i all hovedsak verken synes det er problematisk å forholde seg til både statlige og kommunale edb-løsninger eller har noen tro på at statliggjøring av skatteinnkreving og arbeidsgiverkontroll vil bidra til at utviklingen av edb-løsninger tilpasset fremtidige behov i forhold til fellesinnkreving og arbeidsgiverkontroll går lettere enn i dag.

Noe mer nyansert blir svargivningen når vi spør om det etter skatteoppkreverens oppfatning er viktig at kontrollene blir mer samordnet og antall kontrollaktører blir redusert. Fordelingen av svarene her er gjengitt i figurene under.

⁶ På grunn av et teknisk problem ble ikke svaralternativ 2 registrert i databasen. Dette har blitt korrigert i etterkant manuelt både for spørsmål 44 og 45.

Figur 21. Histogram basert på spørsmål 45, fordelt på kommunestørrelse og alle kommuner: ”Etter din vurdering, i hvilken grad vil du si at det er viktig at kontrollene blir mer samordnet og antall kontrollaktører blir redusert”.



Av de 236 kommunene som har svart på dette spørsmålet er det 37% som gir en skår på 4 eller 5 på spørsmålet om hvilken grad det er viktig med mer samordnede kontroller. Ut fra figurene over ser vi at dette i størst grad gjelder små og mellomstore kommuner, ikke overraskende. Her er det henholdsvis 36 og 47% som gir en skår på 4 eller 5, mens det er noe over 14% av de store kommunene som gir en skår på 4, ingen som gir en skår på 5.

Et annet moment er skatteoppkrevernes oppfatninger om kontaktflaten og dialog mot henholdsvis Fylkesskattekontor, Likningskontor og Skattefogd. Vi har spurt skatteoppkrevernes om de oppfatter denne kontaktflaten som henholdsvis uproblematisk, konstruktiv, ressurskrevende eller konfliktfylt. Det er for eksempel klart at i den grad kontakten oppfattes som ressurskrevende, dvs. at det oppstår noen kostnader, vil en gevinst ved statliggjøring være en reduksjon av disse kostnadene siden funksjonene samles i større enheter innenfor samme organisatoriske struktur. Resultatene på disse spørsmålene er oppsummert i tabellen under.

Tabell 21. Gjennomsnittsverdier spørsmål 39 til 41, kontaktflate og dialog, alle kommuner. Svarene er vurdert på en skala fra 1 til 5, der 5 skal benyttes hvis utsagnet stemmer i stor grad.

	Uproblematisk	Konstruktiv	Ressurskrevende	Konfliktfylt
Kontaktflaten og dialogen mot Fylkesskattekontoret oppleves som	3,77	3,13	1,93	1,40
Kontaktflaten og dialogen mot Likningskontoret oppleves som	3,88	3,61	2,19	1,49
Kontaktflaten og dialogen mot Skattefogdkontoret oppleves som	4,25	3,92	2,27	1,29

Tabellen gir det inntrykk at kontaktflate og dialog i all hovedsak oppfattes som uproblematisk, konstruktiv, lite ressurskrevende og lite konfliktfylt. Det gjelder i forhold til både Fylkesskattekontoret, Likningskontoret og Skattefogdkontoret. En analyse av svarfordelingen mellom små, mellomstore og store etterlater ikke inntrykk av at det er vesentlige forskjeller i vurderingene på disse spørsmålene, heller ikke når vi ser i forhold til dialogen mot Fylkesskattekontoret, Likningskontoret eller Skattefogdkontoret.

Materialet gir altså ikke grunnlag for å konkludere med at det vil være vesentlige gevinster, verken med hensyn til mulighetene for å gjennomføre teknologisk utvikling, eller i form av vesentlig reduserte dialog- eller kontaktkostnader. Det er likevel viktig å presisere at dette er skatteoppkrevernes perspektiv.

Skatteoppkreving kjennetegnes ved mange og små enheter. Sett fra Skattedirektoratets perspektiv er det klart at det er betydelige styrings- og samordningsutfordringer så vel som kommunikasjonskostnader knyttet til å forholde seg til over 400 skatteoppkrevende av ulik størrelse rundt om i landet. Det er positivt at skatteoppkreverne ikke ser de store kostnadene eller problemer med dialog sett fra sitt perspektiv, men det må likevel tillegges betydelig vekt at Skatteetaten ikke ser det på samme måte, jf. Skattedirektoratets høringsuttalelse til NOU 2004:12. Vi ser det derfor som ukontroversielt å legge reduserte dialogkostnader inn som en tilleggsgevinst ved statliggjøring.

Generelt er bruk av ulike informasjonsteknologiske redskaper viktig i en skatteoppkrevings-sammenheng, både i forhold til effektivitet i skatteoppkrevingen så vel som likebehandling mellom skattytere. I OECD Economic Outlook 69 (2001) pekes det på ulike reformstrategier blant OECD land som kan gi gevinster i så henseende, herunder:

”Improving cost-effectiveness of tax collection by reduction of overlap between various tax (and social security) administrations with regard to collection and processing and the introduction or extension of modern information technology” (side 181).

I Skattedirektoratets høringsuttalelse til NOU 2004:12 er det er påpekt at dagens fragmenterte organisering, basert på semi-autonome organisasjoner (styringsdialog) med den administrative forankringen av skatteoppkrevingen i kommunene, byr på store utfordringer i forhold til hensynet til effektiv utvikling, drift og vedlikehold av ny teknologi:

”Det pågående arbeidet med utvikling av nytt skatteregnskap er et eksempel på en prosess som har blitt mer ressurskrevende på grunn av dagens organisering av skatteoppkreverfunksjonen og det store antallet enheter. Kommunenes ønske om flere driftsleverandører, ulike krav til systemfunksjonalitet, alternative systemleverandører, tilpasning til kommunale IT-systemer og fremtidige utgifter for egen kommune er eksempler på fordyrende hensyn som følge av dagens organisering.”

Generelt skulle det være grunn til å gå ut fra det er lettere å introdusere en gitt ny teknologi innenfor én organisatorisk struktur enn å introdusere den samme nye teknologien innenfor to autonome organisasjoner. Selv om begge organisasjonene ser de samme fordelene ved den nye teknologien, vil de to organisasjonene gjerne ha ulik teknologisk plattform i utgangspunktet, noe som gir forskjellige kostnader ved å implementere den nye teknologien. Videre kan det være alternative teknologiske løsninger og ulikt syn på hensiktsmessigheten av disse, som bidrar til å komplisere implementeringen. Utfordringene øker ytterligere om man øker antall organisasjoner som den nye teknologien vil berøre.

Selv om arbeidet med nytt skatteregnskap (SOFIE - Skatt, Oppfølging, Forvaltning, Innfordring og Ettersyn) nærmer seg slutfasen, og statliggjøring som sådan ikke er et argument i denne sammenheng, vil teknologisk endring være en kontinuerlig prosess, på skatteområdet generelt, og innenfor skatteoppkreving og arbeidsgiverkontroll spesielt. Det er således grunn til å tillegge Skattedirektoratets perspektiv på at slik endring vil bli lettere å gjennomføre innenfor en helhetlig organisatorisk struktur betydelig vekt, selv om kommunene ikke ser de samme problemene sett fra sitt ståsted.

Et område det skatteoppkrevernes og Skattedirektoratets oppfatning av gevinstpotensial er mer i samsvar, er mulighetene for samordning av kontroller over næringsdrivende. I den grad slik samordning ikke kan realiseres i nullalternativet, vil dette innebære en reell gevinst, både for næringsdrivende og i form av reduserte kontrollkostnader.

10 Andre effekter

I dette kapittelet vil vi se nærmere på andre relevante effekter som er blitt påpekt gjennom intervju med kommuner som har etablert et samarbeid om skatteinnkrevningen.

Mer robuste og større fagmiljø. En effekt som har blitt påpekt av flere skatteoppkrevdere, er mer robuste og større fagmiljø: ”Motivasjonen var at vi ikke skulle være så sårbar ved sykdom og fravær.”; ”...XX har hatt dårlig bemanning hele tiden, og så sluttet NN, så de har liksom ikke hatt noe helhet over det på flere år.”; ”Bakgrunnen var at skatteoppkriveren i XX ble syk”. En annen kommune sier: ”Målsettingen vår er jo at XX skulle komme opp på samme nivå som YY, fordi vi har en veldig god innfordring og vi fyller de kravene som Skattedirektoratet setter til oss. Det har ikke XX greid fordi ... var mye syk de par siste årene før han sluttet. De lå langt bak.”

En kommune uttrykker gevinstpotensiale knyttet til større og bredere fagmiljø: ”Så fagmiljø og slike ting... altså du satt veldig alene og hadde ingen å diskutere ting med, så det med fagmiljøet var det viktigste for oss, mens det med effektivitet og sånt, og kanskje besparelse var det viktigste for kommunene.” En annen kommune uttrykker klarere forventninger til en effektivitetsgevinst knyttet til større fagmiljø: ”Ja, vi begynner vel å se...at vi begynner kanskje allerede nå høste effekter av et større kontor og bedre kompetanse på innfordringssiden da, og bedre effektivitet. Det var vel litt mer venstrehåndarbeid i de små kommunene tidligere. Ikke det at de gjorde dårlig jobb der, men ressursene som var avsatt til skatteregnskapet var kanskje enda mindre tidligere i de små kommunene.” En annen kommune er også ganske klar på dette: ”Vi utfører et bedre stykke arbeid, for ... vi [kan] kvalitetssikre det arbeidet vi gjør ved å diskutere med andre. Det ser vi nytten av. ”

En annen kommune viser til: ”...at du har folk til overlapp, ikke sant, ved ferier og sykdom osv. Det faglige, at du kan diskutere de faglige sakene med hverandre, det også er jo veldig positivt. Du har et fagmiljø.” Sett fra de ansattes perspektiv er en annen gevinst ut over det faglige knyttet til ferieavvikling: ”...vi kan avikle feriene våre når vi vil uten at det går utover arbeidet. Når vi var mindre så måtte vi være litt mer streng i forhold til det. Så det er positivt.”.

Effektivitetsgevinst. Dette er ikke den mest uttrykte målsettingen ved kommunesamarbeid. I flere kommuner er det samlede bemanningsnivået holdt uendret etter at samarbeidet ble etablert. Likevel er det enkelt kommuner som har lagt inn en viss bemanningsreduksjon, men forventninger om ytterligere reduksjon på sikt: ”- Forventer man også nå ytterligere bemanningsreduksjon på sikt? - Ja, det gjør man. Det ligger liksom i kortene.”. I en annen kommune mener man også å kunne se at

det avtegner seg resultater i så måte: ” Ja, vi begynner vel ... å høste effekter av et større kontor og bedre kompetanse på innfordringssiden da, og bedre effektivitet. Det var vel litt mer venstrehåndarbeid i de små kommunene tidligere.”. En annen kommune sier rett ut at de etter at samarbeidet ble etablert at de gjør det samme arbeidet som før med færre ansatte. I annen kommune forventet man gevinster på sikt: ”...jeg tror vi blir det på sikt. Vi blir mer spesialisert enn det vi var. Når vi var 2 stykk så måtte vi kunne veldig mye, nesten alt. Når den var en som var syk eller på ferie så var det bare en til å gjøre alt. Fra å sende purringer, begjæring av konkurs til å svare på spørsmål fra arbeidsgivere. Det er et stort område vi sitter på og det er vanskelig å holde seg oppdatert på alle områder.”

En annen kommune pekt på en gevinst ved å etablere et interkommunalt samarbeid har vært å basere seg på *beste praksis* i de respektive kommuner etter at samarbeidet ble etablert: ”Vi har høstet noe fra XX og høstet noe fra YY, vi har prøvd å ta ut det beste fra begge plassene for å prøve å samkjøre det.”

Likebehandling. Et annet poeng som har blitt fremført i intervjuene som en konsekvens av at kommunene har etablert et samarbeid er likebehandling: En kommune peker på: ”At man får mer lik behandling for alle skattyterne, like rutiner...”.

Kontaktkostnader. Vi vil i et eget kapittel komme nærmere inn på endringer i kontaktkostnadene. Her vil vi referere til noen momenter som har blitt påpekt i denne sammenheng fra intervjuundersøkelsen. En kommune er ganske klar på at det har skjedd en forverring: ”Og det merker vi at har blitt en litt forverring for skattyteren som kunde, for et blir jo lange reiseavstander for de kommunene øverst oppi XXX...så vi har vel fått inntrykk av at enkelte kunne gjerne ha tenkt seg et besøk på kontoret for å få pratet med oss under fire øyne, men de ser det som umulig på grunn av reiseavstand fordi de må bruke en dag på det. Så det har vi fått noen tilbakemeldinger på.”. På den annen side peker den samme kommunen på at: ”Men igjen da, så bruker vi jo mye e-post i dag da, og veldig mange ha jo det selv da, så vi tar jo mye sånn kundekontakt, for å kalle det det da, via e-post. Ellers så er det jo mye veldig mye telefon som vi bruker da. Men det personlige frammøte på kontoret, det har blitt forverret, og enkelte har gitt uttrykk for at det var et tilbakeskritt da.” Tanker i den samme retning uttrykkes fra en annen kommune: ”...skattyterne ...må reise litt lengre for å få snakket med oss. Men nå bruker jo de fleste telefon, så det går greit det.”

Hovedinntrykket er likevel at økte kontaktkostnader ikke fremstår som noe vesentlig moment i de kommunene som har etablert et samarbeid om skatteoppkreving i en eller annen form: ”Det har godt helt utrolig flott...vi var veldig skeptiske fordi det er ganske stor avstand fra enden av XX og

hit ned til XX, men de kommer hit. Vi har ikke hatt noe negativ omtale fra [brukerne] og vi har jo lagt ut materiellet vi har i rådhuset i YY.

På den ene siden er det gjerne kommuner som ligger geografisk nær hverandre som etablerer slikt samarbeid. På den annen side har man hatt en bevisst holdning til dette som et potensielt problem, og møtt dette ved tiltak som styrket kompetanse ved servicetorg og lignende, samt at man i den kommunen som mister funksjoner også har hatt tilgjengelige skjema og muligheten for kontantinnbetaling: ”Vi har hatt opplæring på servicekontorene slik at de har en viss peiling på hva vi driver på med og hva de skal svare, og hvilke tjenester de kan hjelpe skattyterne med.” En annen kommune har løst det på følgende måte: ”Vi har en som er halv stilling på servicekontoret og halv stilling hos oss. Hun tar seg av mye i forhold til skatten når hun er på servicekontoret også. De har fått fullmakter fra oss til å ta imot penger så det ser ut som det fungerer bra.” Videre vil det gjerne være slik at i den grad det blir økte kontaktkostnader, vil dette gjerne være i forhold til små, lite sentrale kommuner. Store og mellomstore kommuner vil i større grad beholde funksjoner knyttet til skatteoppkreving, lokalisert sammen med likningskontor ved en reorganisering og statliggjøring, jf. Kapittel 11.3.3.

11 Overgangskostnader ved omstilling av skatteoppkrevingen

11.1 Innledning

Hensikten med dette kapittelet er å gi et overslag over omstillingskostnader ved overgang fra kommunal til statlig organisering av skatteoppkreverfunksjonen. Det er lagt til grunn utkast til forslag fra et utvalg i skattedirektoratet. Første del gir en oversikt over problemstillinger og momenter som er relevante ved vurdering av overgangskostnader. Det presenteres en typologi som kan være anvendelig ved operasjonalisering av overgangskostnader i konkrete situasjoner. Det er lagt vekt på å gi en oversikt over kostnadselementer som har vært brukt i tilsvarende analyser av omstilling i offentlig sektor.

En spesiell problemstilling knytter seg til forholdet mellom overgangskostnader sett i et bedrifts- eller etatsøkonomisk perspektiv og tilsvarende kostnader sett i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Som det vil fremgå av diskusjonen kan enkelte utgifter være en utgift for Skatteetaten men ikke bli regnet som en samfunnsøkonomisk kostnad. Det er også nødvendig å ta hensyn til alle grupperinger eller institusjoner som berøres av omstillingen. Det vil bli skjelnet mellom Skatteetaten, ansatte i SKO funksjonene (reisekostnader), kommunene og publikum/klienter som har kontakt med Skatteetaten.

11.2 Generelt om omstillingskostnader

11.2.1 Andre analyser av omstillingskostnader

I analyser av overgangskostnader tas det gjerne utgangspunkt i en oppdeling basert på tidsperspektivet, hvor det skjelnes mellom engangskostnader eller kortsiktige kostnader og langsiktige kostnader. Innenfor disse kategoriene skjelnes det mellom kostnader knyttet til flytting, bygninger, IKT, personale med mer. De fleste av disse elementene vil være relevante i enhver omstilling, men vekten mellom de forskjellige elementene og nivået på kostnadene som knytter seg til de enkelte vil variere ut fra omfanget og karakteren av omstillingen. Noen momenter som kan være av betydning ved vurdering av karakteren av omstillingen er nevnt under.

- En endring i struktur innenfor en etablert organisasjon kan være enklere enn en omorganisering som medfører en integrering av forskjellige organisasjoner?
- Medfører omorganiseringen et brudd med tidligere samarbeidsrelasjoner eller kontaktflater i forhold til klienter eller andre administrative enheter, eller skal de etablerte mønstre videreføres? Det første kan trekke i retning av høyere omstillingskostnader.

- Vesentlige endringer i målsettinger eller arbeidsoppgaver øker kostnaden til opplæring og omstilling.
- Er det nødvendig med tilgang til nye typer data, utvikling og innføring av nye datasystemer eller annen form for bytte av arbeidsredskaper? Disse momentene trekker i retning av en mer komplisert omstilling.
- Hvis omorganiseringen medfører omfattende geografiske omlokaliseringer av enheter og ansatte?
- Hva er tidsperspektivet på endringsprosessen? Skal alt gjennomføres på en gang eller kan forskjellige deler av reformen implementeres over tid. En stor grad av fleksibilitet kan trekke i retning av lavere omstillingskostnader.

Tabellen under gir en oppstilling av forskjellige typer overgangskostnader som har vært nevnt i utredninger om omstillinger i offentlig sektor. De er gruppert etter tidsfase, område og type. Med kortsiktige kostnader menes kostnader knyttet til selve flytte eller omorganiseringsfasen, mens langsiktige overgangskostnader er kostnader som realiseres i løpet av tiden etter omorganiseringen er gjennomført og den nye organisasjonen faller til.

Tabell 22. Forskjellige typer overgangskostnader.

Tidsfase	Område	Type	
Forberedelsesfasen	Utredning, planlegging,		
Kortsiktige kostnader	Personal	Flyttekostnader ansatte	
	Organisasjon	Informasjon	
	IKT	Utvikling av ny programvare/systemer	
		Tilpasning og samordning av eksisterende systemer	
		Innkjøp av nytt PC/datautstyr	
	Bygninger/lokaler	Klargjøring og tilpasning av nye lokaler	
		Kabling/innredning Spesielle behov	
		Rydding og klargjøring av gamle lokaler	
	Utstyr	Flytting av utstyr fra lokaler	
		Innkjøp av inventar til kontorer	
	Innkjøp av inventar fellesarealer/møterom		

SNF-rapport nr. 37/05

Tidsfase	Område	Type	
		Innkjøp av kontormaskiner	
		Telefoni/kommunikasjon	
		Møtefasiliteter	
Langsiktige overgangskostnader	Personal	Rekruttering	
		Opplæring nye ansatte	
		Duplisering i overgangstid	
		Dekruttering	
		Tap av kompetanse og erfaring	
		Endring i reisekostnader til arbeidssted	
		Produktivitetsfall i omstillingsfasen	
	Organisasjon	Utvikling av nye administrative strukturer og opplæring i nye arbeidsoppgaver	
		Integrering av forskjellige bedriftskulturer	
		Informasjon og Relasjonsbygging eksternt til klienter, andre offentlige instanser	
	IKT	Integrering av nye systemer i organisasjonen	
		Opplæring i nye verktøy, utstyr eller programvare	
	Bygninger/lokaler	Doble kapitalutgifter i overgangsfase	
	Utstyr	Feilretting, tilpasning	
Varige kostnadsendringer	Personal	Varig endring lønnsnivå	

Tidsfase	Område	Type	
		Endret bemanningsbehov	
		Endring i sammensetning av stab (alder, kompetanse)	
	Organisasjon	Administrasjon og ledelse	
	IKT	Drift av IT systemer	
		Vedlikehold/Avskrivning	
	Bygninger/lokaler	Leiekostnad eller kapitalkostnad	
		Avskrivning/slit	
		Drift- og Vedlikehold	
	Utstyr	Vedlikehold inventar	
	Transaksjonskostnader	Kontakt med annen offentlig virksomhet	
		Kontakt med publikum/klienter	
		Publikums reisekostnader	

Hvis økte kostnader skyldes økning i kvalitet på utstyr eller personell er det ikke gitt at alt skal regnes som en kostnad ved omstillingen. De økte kostnader ville ha påløpt hvis kvalitetsøkningen var gjennomført uten omstilling. På samme måte er det nødvendig å ta hensyn til at visse utskiftninger eller endringer ville ha vært nødvendige også uten omstilling. Hvis de blir fremskyndet eller gjennomført i forbindelse med omstillingen skal de ikke regnes som knyttet til omstillingen i seg selv. Her må man vurdere beregningen i null-alternativet. Hvis dette inneholder kostnader knyttet til nødvendige kvalitetsøkninger eller forbedringer skal de tilsvarende forbedringer tas med i kostnadene for det nye alternativ. Hvis omstillingskostnadene vurderes for seg selv må man være spesielt nøye med hva som regnes inn. Det er nødvendig å ta hensyn til langsiktige kostnader ved null-alternativet for en gitt utvikling i kvalitet og omfang på tjenester. Det kan være forhold som gjør at null-alternativet i seg selv inneholder endringer i organiseringen. Man må vurdere tilsvarende kostnader ved den nye organiseringen. Det korrigeres da for kortsiktige kostnader ved flytting og lengre overgangskostnader.

I NOU 2004:13 om ny arbeids- og velferdsforvaltning er det i kapittel 11.3 en oversikt over kortsiktige omstillingskostnader. De viktigste elementene er

- Merlønnsutgifter som følge av stillingsmessig omstilling av personalet
- Økte husleieutgifter i en overgangsperiode
- Flytteutgifter, inklusive kompensasjon for pendlingsutgifter
- Tilpasning av IKT-systemer
- Opplæring og kompetanseutvikling inklusive kulturbygging
- Nyinvestering i inventar og utstyr
- Markedsføring av og informasjon om ny organisering
- Produktivitetstap i beslutnings- og gjennomføringsfasen

Det fremgår av oversikten at det er god overensstemmelse med oversikten som er gitt tidligere.

Møreforskning har innhentet informasjon om overgangskostnader for omstillingen i likningsforvaltningen som ble slutført ved utgangen av 2003. De viktigste reformkostnader som er kartlagt er

Tabell 23. Viktigste reformkostnader

Kostnadstype	Beløp
Økt lønn for nye ledere uten at tilsvarende reduksjoner er gjennomført for personer med redusert ansvar	30 mill.
Økte husleieutgifter, dobbelt husleie og dyrere leieavtaler	35 mill.
Flytteutgifter for ansatte	10 mill.
Kompensasjon for økte pendlerutgifter i en overgangsperiode	30 mill.
Kurs- og kompetansetiltak	30 mill.
Kulturtiltak	15 mill.
I alt	150 mill

Beregningen ovenfor svarer til en kostnad på 40.000 kr per ansatt i gjennomsnitt. Det fremgår imidlertid av fremstillingen at det er betydelig variasjon i anslag for forskjellige deler av organisasjonen, fra 20.000 til 80.000 per ansatt. Det er i oppstillingen ikke tatt med investeringsutgifter til nytt utstyr eller klargjøring av lokaler. Dette kan ha sammenheng med at omorganiseringen er intern innenfor Skatteetaten, og at utstyr derfor i høy grad blir gjenbrukt. En omorganisering av struktur innenfor en organisasjon uten vesentlige endringer i oppgaver eller målsettinger vil være mindre krevende enn en integrering av forskjellige organisasjoner og en endring av arbeidsoppgaver. Dette gjelder både med hensyn til utvikling av IKT løsninger og organisatoriske kostnader ved omstillingen.

Riksrevisjonens dokument 3:11 (2004-2005) ”Riksrevisjonens undersøkelse av omorganiseringer som forvaltningspolitisk virkemiddel” beskriver en rekke omorganiseringer som er gjennomført i staten. Det vises at det har vært varierende praksis med hensyn til beregning av omstillingsutgifter. Det oppstilles en liste over relevante kostnadskomponenter ved omstillinger:

- Flytting
- IKT
- Kontorutstyr
- Endringer i personell
- Prosjektgjennomføring
- Informasjon og profilering
- Endringer i lokaler

Det argumenteres i dokumentet fra Riksrevisjonen for at det i analyser i forkant av omstillingsprosesser ofte blir lagt for lite vekt på utgifter til endring i personell, prosjektgjennomføring og informasjon og profilering.

11.2.2 Relevante momenter for Skatteetaten

Ut fra perspektivene som er nevnt i avsnitt 2 kan endringen av skatteinnkrevningen ses som en moderat kompleks reform. Det vil i stor grad dreie seg om en fortsettelse av etablerte oppgaver og utnyttelse av kjente IKT løsninger. Integreringen av SKO kontorene i den ny statlige organisasjon kan gjennomføres over tid mens kontorene gjennomfører kjente funksjoner. Nye og omfattende endringer i arbeidsrutiner er ikke nødvendige å gjennomføre på kort sikt.

På enkelte områder kan det være kostnader som er relevante ut fra et etatsperspektiv, men som ikke er relevante i samfunnsøkonomisk perspektiv eller omvendt.

Tabell 24. Relevante kostnader

Tidsfase	Område	Momenter ved omorganisering av skatteinnkreving
Engangskostnader	Personal	Flyttekostnader avhenger av graden av omlokalisering. Ved etablering av etatskontorer vil pendling være en mulighet. De største enheter, DSKO, flyttes ikke geografisk.
	Organisasjon	

Tidsfase	Område	Momenter ved omorganisering av skatteinnkreving
	IKT	Omorganiseringen krever ikke omfattende utvikling av nye systemer. Det er allerede en del utvikling i gang.
		Det vil være oppgaver knyttet til samordning av DSKO og skattefogdkontoretes systemer. Omfordeling av oppgaver, for eksempel arbeidsgiverkontroll kan føre til endring i systemer.
		Nyt utstyr må kjøpes til enheter som omlokiseres. Overtakelse av eksisterende utstyr mulig.
	Bygninger/lokaler	DSKO krever store lokaler. Mulighet for overtakelse av leiemål eller etablering av nye lokaler.
		Aktiviteten stiller ikke spesielle krav til lokalitetene utover vanlig kabling/innredning
		Evt. Tidligere lokaler må klargjøres, men krever ikke spesiell ombygging

Tidsfase	Område	Momenter ved omorganisering av skatteinnkreving
	Utstyr	Flytting av lagre/arkiver og utstyr
		Avhenger av behovet for omlokalisering.
		Innkjøp av nytt utstyr eller overtakelse av eldre er nødvendig
Langsiktige overgangskostnader	Personal	Personale som slutter og nye som må rekrutteres avhenger spesielt av geografisk omlokalisering av kontorer og omlokalisering av personale som er engasjert i andre aktiviteter enn oppkreving. Dette gjelder spesielt annen kommunal administrasjon. Forholdet mellom deltidsstillinger og hele stillinger er relevant.

Tidsfase	Område	Momenter ved omorganisering av skatteinnkreving
	Organisasjon	De største enheter, DSKO, holdes samlet men det er integrering mot skattefogdkontor.
		Arbeidsoppgaver og administrative strukturer endres ikke dramatisk. Større endringer kan strekkes ut i tid.
		Forhold til klienter videreføres i høy grad som før. Forholdet til kommunene blir endret.
	IKT	Løsrivelse fra kommunale organisasjon og integrering Skatteetaten.
		Ikke helt nye programmer eller utstyr.
	Bygninger/lokaler	Doble utgifter kan forekomme, spesielt ved omlokalisering av DSKO.
	Utstyr	
Varige kostnadsendringer	Personal	Omorganisering kan medføre endring i lederstruktur og lønstilpasning
		Det legges ellers til grunn at det ikke endres i bemanningen.

Tidsfase	Område	Momenter ved omorganisering av skatteinnkreving
	Organisasjon	Administrasjon og ledelse
	IKT	Drift av systemer. Enklere med enheter bare knyttet til Skatteetaten
	Bygninger/lokaler	Ikke spesielle forhold som tilsier endring i nivået på kostnader, avskrivning eller drift
	Utstyr	Ikke endring
	Transaksjonskostnader	Sentralisering kan føre til økte kostnader i forhold til publikum. Mindre i forhold til Skatteetaten ellers.
		Økte kostnader i forhold til kommunene

11.2.3 Konsekvenser i andre sektorer

I en analyse av omstillingskostnader er det relevant å se på konsekvensene for andre grupper eller institusjoner i tillegg til Skatteetaten. Det er spesielt tre grupper som må tas hensyn til. Det gjelder de ansatte i Skatteetaten, publikum eller brukere av Skatteetatens tjenester og endelig kommunesektoren. Når det gjelder de ansatte i Skatteetaten tenkes det spesielt på kostnader knyttet til økning i reisetid ved endring i kontorstruktur. Endring i tidsbruk knyttet til reiser i arbeid eller fritid inngår ofte i samfunnsøkonomiske analyser av investeringsprosjekter, for eksempel i veisektoren. Det er tidligere vist at kompensasjon til ansatte for økt reisekostnad er regnet med som en omstillingskostnad i offentlig sektor. Her er det nødvendig å unngå dobbeltregning av den samme kostnadskomponenten.

Når det gjelder publikum eller klienter vil en endring i kontorstruktur ha betydning for kontaktkostnader for den del av publikum som ønsker personlig besøk som kontaktform. En økning i reiseavstand øker kontaktkostnaden. På sikt vil dette føre til at flere benytter andre kontaktformer som telefon, epost eller lignende. Det har over tid vært en utvikling i retning av større bruk av disse kontaktformer, så en analyse basert på dagens kontaktmønster kan overvurdere den langsiktige effekt.

Når det gjelder kommunesektoren har en stor del av denne undersøkelse vært rettet mot å beskrive eventuelle synergier mellom innkreivingsfunksjonen og øvrig kommunal aktivitet. På enkelte områder hvor det har vært mulig å gi anslag på kvantitative effekter av en endring i organisering. Disse effektene vil være relevante i en vurdering av overgangskostnader. Dette gjelder spesielt økning i bemanning som følge av reduserte synergieffekter. Kommunene kan også stå overfor opplæringskostnader hvis ansatte som har delt sin arbeidsinnsats mellom skatteinnkreivning og andre kommunal oppgaver følger skatteoppkreiverfunksjonen over i Skatteetaten.

11.3 *Modellering av omstillingskostnader ved overgang til statlig skatteinnkreivning*

11.3.1 Forutsetninger om struktur.

Utvalget har i kapittel 8.1.1 beskrevet innplasseringen av skatteinnkreivningen i Skatteetaten. Det er forutsatt at skillet mellom fastsetting og innkreivning opprettholdes. Det skjelnes mellom tre nivåer i skatteinnkreivningen.

Regionskatteoppkreiverkontor (RSKO): Fremkommer som en sammenslåing av skattefogdkontoret og skatteoppkreiverkontoret i hver av fylkeshovedstedene. Det vil bli 18 av disse kontorer.

I de kommuner hvor det er likningskontor men ikke er RSKO blir det etablert distriktsskatteoppkreiverkontor (DSKO). Det er i dag 98 likningskontorer. Det blir derfor etablert 80 DSKO. Det forutsettes at disse kontorer ligger i samme kommune som likningskontorene.

I tillegg til likningskontorene er det 181 etatskontorer. Det er forutsatt i modellen at det kan bli etablert etatskatteoppkreiverkontor (ESKO). Antallet er ikke spesifisert i modellen men forutsettes å være mindre enn 181.

Følgende antagelser vil være et utgangspunkt for foreløpige beregninger

- Antallet årsverk i skatteoppkreiverfunksjonen er konstant

- RSKO vil bestå av skattefogdkontoret pluss skatteoppkreverkontoret i fylkeshovedstaden med den bemanning fra SKO som eksisterte før omdannelsen.
- Det etableres DSKO i samme kommuner som i dag har likningskontorer. De mottar SKO ansatte i hjemkommunen og eventuelt omliggende kommuner som ikke får etatskontor.
- Det etableres ESKO i samme kommuner som i dag har etatslikningskontor

Implikasjonen av dette er at det er 153 kommuner som mister kontorfunksjon. Disse kontorene har til sammen 274 årsverk i SKO funksjonen.

11.3.2 Personalkostnader i kommunesektoren, overhead og husleie

En kostnad ved skifte av ansatte er dupliseringen av arbeidskraft under opplæring. På samme måte kan forstyrrelser i en overgangsfase verdisettes ved kostnadene ved arbeidskraft. En viktig omkostning er dobbel husleie i en overgangsfase. Dette kan verdisettes ut fra gjennomsnittskostnader for bygg i kommunal sektor.

Personalkostnader er sammensatt av lønn, sosiale utgifter og overhead. Overhead er et uttrykk for nødvendige støttefunksjoner for at ansatte skal kunne løse de oppgaver de har, selv om ikke alt direkte relaterer seg til den enkelte tjenesten.

Overhead inkluderer blant annet utgifter til bygg, drift av bygg (renhold, vedlikehold etc.), kontorer (innredning og kontorutstyr), administrative støttefunksjoner (lønn, regnskap, trykkeri, sentralbord), IT funksjoner.

I den typen administrative oppgaver som ivaretas av skatteoppkreverkontorene er det ikke omfattende kjøp av varer og tjenester utover det som hører til vanlig drift av kontorer. Det vil dog være behov for kommunikasjon med sentrale databaser, hvilket stiller krav til kommunikasjonsteknologi og kabelforbindelser.

De direkte lønnsutgifter avhenger av kvalifikasjoner og formell utdanning til de ansatte. I SSBs lønnsstatistikk er det tall for månedsfortjenesten for kommunalt ansatte for 2004. Her fremgår det at for kommuneansatte som helhet vil månedsfortjenesten for personer med opp til 4 års universitetsutdanning være kr 27.402, mens de tilsvarende tall for personer med over 4 års universitetsutdanning er 32.670. Siden SKO funksjonen er sammensatt kan opp til 4 års universitetsutdanning brukes som gjennomsnitt. KOSTRA tall viser at sosiale utgifter utgjør omkring 25 % av de direkte lønnsutgifter. Kostnader til bygg kan på tilsvarende måte anslås til omkring 10 % av de direkte lønnsutgifter.

Kostnadene til et månedsverk (lønn og sosiale utgifter) blir ut fra dette 34.253. Lønnsutgiften justeres opp med 10% for overhead til bygninger. Den samlede utgift til et årsverk blir ut fra disse forutsetningene $34.253 \times 1,1 \times 12 = 452.140$ kr.

11.3.3 Kontaktmønster og kontaktkostnader

På oppdrag fra Skattedirektoratet har MMI i 2004 gjennomført en undersøkelse av lønnstakeres og næringslivets syn på Skatteetaten. Undersøkelsen gir blant annet informasjon om lønnstakeres og næringslivets kontakthypighet og kontaktform i forhold til forskjellige kontorer under Skatteetaten. Det fremgår av undersøkelsen at 43 prosent av lønnstakerne har vært i personlig, skriftlig eller telefonisk kontakt med Skatteetaten innenfor de siste to årene. Det var 19 % som hadde hatt personlig kontakt.

Blant de som hadde hatt kontakt med Skatteetaten svarte 92 % at de hadde hatt kontakt med likningskontoret. Det var 23 % som hadde hatt kontakt med folkeregistret mens 8 % hadde hatt kontakt med skatteoppkreveren. Det var 6 % som hadde vært i kontakt med skatteoppkreveren som siste kontor. Telefonisk henvendelse og personlig fremmøte er i øvrig de to mest foretrukne kontaktformer.

Det vises til variasjoner mellom aldersgrupper og geografisk mellom fylker. En tilnærming til besøkstall kan imidlertid finnes ved å anta at gjennomsnittstallene gjelder for befolkningen som helhet i alle fylker. Dette gir grunnlag for å beregne et estimat på lønnstakeres kontakt med skatteoppkreveren.

I næringslivet er kontakten med skattemyndighetene større og andelen som er i kontakt med skatteoppkreveren er også større. Det er 80 % av alle norske bedrifter som oppgir å ha vært i kontakt med Skatteetaten de siste 3 årene. Det er 45 % som oppgir at de har hatt kontakt med kemnerkontoret/kommunekasserer. Det er 35 % som oppgir at de foretrekker kontakt telefonisk, 30 % som foretrekker email mens 20 % foretrekker personlig henvendelse. Her er det en del variasjon mellom bedrifter, de større bedrifter målt i antall ansatte ønsker i mindre grad personlig kontakt. Det kan være uklart ut fra formuleringen om ønsket kontakt svarer til den faktiske kontaktformen.

Ved å kombinere kontaklinformasjon med informasjon om skattytere og næringsdrivende i kommunene er det mulig å gi et anslag på endring i reisekostnader knyttet til personlig kontakt med SKO.

Tall fra Arbeidskraftundersøkelsen (AKU)⁷ for 2005 viser at arbeidsstyrken utgjør omkring 72,5 % av befolkningen mellom 16 og 74 år. Av de sysselsatte i første kvartal 2005 var 92,5 % registrert som lønnstakere⁸ mens de resterende stort sett var selvstendige. Fra SSBs befolkningsstatistikk er det mulig å hente tall for befolkningen i de enkelte kommuner i Norge fordelt på aldersgrupper. Det er her tatt utgangspunkt i tall aldersgruppen 16-79 år. Et anslag på antallet lønnstakere i hver kommune kan beregnes som antall personer i aldersgruppen 16-79 år ganget med 0,725 (arbeidsstyrken) ganget med 0,925 (lønnstakere i arbeidsstyrken).

Det fremgår av MMIs undersøkelse at det blant lønnstakere er 43 % som har vært i kontakt med likningsetaten de siste to årene, og at 19 % har vært i personlig kontakt. Blant de som har vært i kontakt med likningsetaten hadde 8 % hatt kontakt med skatteoppkreveren. Tallet på personer som har vært i personlig kontakt med skatteoppkreveren kan da beregnes som antall lønntakere ganget med 0,19 (personlig kontakt etaten) ganget med 0,08 (kontakt med skatteoppkreveren). Her er det antatt at personlig og annen kontakt er likt fordelt på de forskjellige deler av Skatteetaten. Det er også lagt til grunn at MMIs omtale av skatteoppkreveren dekker de kommunale kemnerkontorer. Det er ikke korrigert for at tallene dekker kontakt de siste to årene. Tallene kan eventuelt justeres ned med en faktor 0,75 som en tilnærming til et årlig besøkstall.

Tallet på bedrifter i de enkelte kommunene fremgår av SSBs statistikk for bedrifter og foretak⁹. Det er mulig å skjelle mellom bedrifter av forskjellig størrelse etter antall ansatte. De tilgjengelige kontakttall med likningsetaten er imidlertid ikke fordelt på størrelse. Det er 45 % av bedriftene som oppgir å ha vært i kontakt med kemnerkontorene/kommunekasserer de siste tre årene. Det fremgår at 20 % foretrekker personlig kontakt. Antall kontakter kan beregnes som antall bedrifter ganget med 0,45 (bedrifter i kontakt) ganget med 0,20 (personlig kontakt). For å nedjustere brukes en justeringsfaktor på 0,5.

Når besøkstall for henholdsvis lønnstakere og bedrifter er beregnet kan endringen i reisekostnader beregnes. Det legges til grunn at det for kommuner med ESKO ikke vil bli økning i reisekostnader.

⁷ Arbeidskraftundersøkelsen: Personer 16-74 år i arbeidsstyrken, utførte ukeverk, registrerte arbeidsledige og personer i arbeids- markedstiltak. 1000 og prosent. SSB.

⁸ Arbeidskraftundersøkelsen: Sysselsatte i alt etter yrkesstatus og sysselsatte i inntektsgivende arbeid. Utførte ukeverk og faktisk arbeidstid etter kjønn og yrkesstatus. SSB.

⁹ Næringsvirksomhet, Bedrifter, etter næring og antall ansatte, SSB.

For kommuner uten ESKO vil reisekostnadene bli beregnet i forhold til nærmeste DSKO. I utgangspunktet antas det at ESKO plasseres i samme kommuner som i dag har ELK. Reisekostnader vil bli beregnet som rene tidskostnader. Når det gjelder lønnstakere blir det tatt utgangspunkt i netto timelønn etter skatt. Når det gjelder bedrifter vil det bli tatt utgangspunkt i bruttolønn inklusiv sosiale utgifter.

Det tas utgangspunkt i en brutto månedslønn på 29.000 som et gjennomsnitt for alle ansatte¹⁰ (med hensyn til kjønn og offentlig eller privat sektor). Timelønnen beregnes med utgangspunkt i 22 virkedager a 7,5 timer, dvs. et månedsverk på 165 timer. Dette gir en brutto timelønn på 176 kroner. For bedrifter inkluderes 25 % sosiale utgifter, så timelønnsatsen blir 220 kr. For lønnstakere legges det til grunn en marginalsattesats på lønnsinntekt på 40 %. Da blir lønnsatsen etter skatt kr.106 per time.

Lønnstakere:

Reisetid minutter x (tidskostnad kr/time x bef1679 x ykesaktiv x lønnstakere x personlig x besøkSKO x justering)

Reisetid minutter x (106 x bef1679 x 0,725 x 0,925 x 0,19 x 0,08 x 0,75)

Bedrifter:

Min x (kr/time x bedrifter x kontakt x personlig x justering)

Min x (220 x bedrifter x 0,45 x 0,20 x 0,5)

11.3.4 Periodisering av investeringsutgifter

Innkjøp av nytt kontor- eller datautstyr kan i mange tilfelle ses som en fremrykking av reinvesteringer som skulle være gjennomført uansett. Dette er spesielt tilfelle for utstyr med relativt kort levetid som datautstyr. Tabellen under gir et eksempel. Den øverste linjen viser en investering i IT utstyr som avskrives over fire år. Andre linjen viser periodiseringen av kostnadene. Skal aktiviteten videreføres vil det være nødvendig med en ny investering hvert fjerde år, første gang i år 4. Hvis det i forbindelse med en omorganisering gjennomføres en ny investering allerede i år 2 vil det bli en overlappning av utstyr i år 2 og 3. Den reelle kostnad ved investeringen i år 2 er altså tapet

¹⁰ SSB lønsstatistikk. Alle ansatte, 2004. Gjennomsnittlig månedsførtjeneste, etter kjønn og arbeidstid per 3. kvartal 2003¹ og 2004. Heltidsekvivalenter. Kroner. Tallet er opprundet fra kr. 28.291.

av den nedskrevne verdi av den opprinnelige investering, fordi reinvesteringen ble gjennomført for tidlig. Det er denne kostnaden som må føres som samfunnsøkonomisk kostnad. Det vil imidlertid være en utgift til investeringen i år to.

Det kan i prinsippet forekomme at det brukte utstyret i år 2 kan overtas av andre brukere, som man ellers måtte ha kjøpt utstyr til. I denne situasjonen har fremrykningen av investeringen ikke ført til noen samfunnsøkonomisk kostnad sammenliknet med den investeringsbane som ville ha vært uten omorganiseringen.

	År 0	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5
Investering	100	0	0	0		
Periodisering	25	25	25	25		
Ny investering			100	0	0	0
Periodisering			25	25	25	25

Argumentasjonen over tilsier at man kan bruke en noe redusert verdi som samfunnsøkonomisk kostnad ved investering i utstyr. Det samme resultat fremkommer hvis man ser på investeringen som en fremskyndelse av en strøm av reinvesteringer og beregner den neddiskonterte verdi.

11.3.5 Endring lønnskostnader

I flere analyser av omstillingskostnader kommer et vesentlig bidrag fra endring i lønnskostnader. I noen tilfelle skyldes dette en endring i størrelsen eller sammensetningen av arbeidsstyrken. Her er det naturlig å gå ut fra at lønnskostnaden avspeiler alternativverdien av den arbeidskraft som inngår. Da vil endringen i lønnskostnad være både samfunnsøkonomisk og bedriftsøkonomisk relevant.

I noen situasjoner skyldes endringen i lønnskostnader imidlertid ikke endring i arbeidsstyrken, men en endring i stillingsstruktur. Spesielt at nye personer får økt ansvar og økt lønn, mens andre mister lederfunksjoner uten tilsvarende endring i lønn. I et tidligere avsnitt ble det vist til en analyse av omstillingen i likningskontorene, hvor denne kostnadskomponenten var en vesentlig del av de samlede kostnader (30 mill). Dette er derfor potensielt en viktig komponent ved vurdering av de samlede lønnskostnader etter en reform. I vurderingen bør det naturligvis legges vekt på om det er tale om overgangsordninger eller permanente ordninger.

Skal man vurdere erfaringene fra omstillingen i likningskontorene i forhold til omstilling av skatteoppkreverkontorene er det flere momenter som må tas hensyn til. Det er i utgangspunktet færre ansatte ved skatteoppkreverkontorene enn i likningskontorene. I begge omstillinger er det imidlertid tale om endring av status og geografisk plassering for et betydelig antall lokale kontorer. Uten kjennskap til stillingsstrukturen i skatteoppkrevningen og tidligere ved likningskontorene er det imidlertid vanskelig å komme med konkrete anslag. Det er ikke klart hvordan deling av funksjoner mellom kommune og stat vil påvirke endringen i lederstruktur. Det er ikke tatt med konkrete beregninger av endring i lønnsstruktur i de tall som presenteres senere.

På et mer prinsipielt grunnlag kan man diskutere denne lønnsendring i forhold til samfunnsøkonomisk overskudd. Det å utøve ledelse kan ses som en økning i arbeidsinnsats eller intensitet. Økningen i arbeidsinnsats for de personer som overtar lederoppgaver er derfor en økning i bruk av ressurser, og motsvares av økning i lønn. For de som mister ledelsesoppgaver reduseres innsatsen eller intensiteten, og de ville i prinsippet være mulig å kjøpe denne innsatsen til en lavere betaling. Det er arbeidsinnsatsen som legger beslag på ressurser som skal verdsettes etter beste alternative anvendelse. Det at lønnen opprettholdes på et høyere nivå kan da oppfattes som en overføring. Overføringen har imidlertid en samfunnsøkonomisk kostnad knyttet til kostnaden ved å hente inn disse midler gjennom et ikke perfekt skattesystem. Dette refereres til som skattekostnaden, og måles som en andel på 0,2 per krone.

11.3.6 Behov for nyrekruttering

I utgangspunktet legges det til grunn at alle som arbeider med skatteoppkreving vil bli flyttet over i en ny organisasjon. Det forekommer imidlertid at arbeidstakere som arbeider med skatteoppkreving også arbeider med andre kommunale oppgaver eller innkreving av rene kommunale krav. Hvis denne arbeidstakeren flyttes over i en ny statlig organisasjon vil det være behov for rekruttering i kommunen. Omvendt vil det være behov for nyrekruttering i Skatteetaten hvis arbeidstakeren blir i kommunen.

I omstillingsprosesser kan det også forekomme avskalling av andre grunner. Det kan for eksempel gjelde personer som får lengre reisetid til og fra arbeid, personer som får endret arbeidsoppgaver eller stillingstype eller personer som av andre grunner ikke føler at den nye organisasjonen vil være en aktuell arbeidsplass. På den andre siden kan det også forekomme at ansatte setter pris på et større miljø med hensyn til faglig støtte, og at dette trekker i retning av at de aksepterer lengre reiser eller andre endringer. Her vil alternativene i arbeidsmarkedet kunne ha stor betydning for den enkeltes vurdering.

Når det gjelder en omorganisering av skatteinnkrevningen vil det ikke være store endringer i organisasjonens arbeidsoppgaver eller identitet. Med de forutsetninger som er lagt til grunn vil de fleste ansatte opprettholde arbeide innenfor samme kommunegrense. Det vil forekomme endringer i mindre kommuner hvor det ikke etableres ESKO. Nettet av ESKO og DSKO er imidlertid slik at det bare er få som vil oppleve endringer i arbeidsreise over 45 minutter (modellert som stor avstand fra tidligere kontorkommune til nærmeste ESKO eller DSKO). I de minste kommuner kan det forventes at det ikke er så stort utbud av alternative arbeidsplasser. Ut fra dette kan det være grunn til å forvente en relativt lav generell avskalling som følge av omorganiseringen.

Erfaringen ved omorganiseringen av likningskontorene som ble gjennomført i løpet av 2002 var at det ikke var stor avskalling, men at det forekom enkelte steder. Det vil bli lagt til grunn at skift av stilling primært vil forekomme i situasjoner hvor ansatte arbeider både med skatteinnkrevningsoppgaver som skal overføres til den statlige organisasjon og med oppgaver som skal fortsette i kommunalt regi. Det vil imidlertid bli lagt inn en liten faktor for generell avskalling for de kontorer som flytter geografisk. Denne er anslått til 10% av de ansatte i hel stilling i de kommunene hvor kontor flyttes. Ut fra den kontorstruktur som er lagt til grunn gjelder dette 153 kommuner, hvor det til sammen er 274 ansatte i SKO funksjonen.

Fordelingen av årsverk på individer og hvor stor stillingsbrøk enkelte personer i SKO sektoren har er ikke kjent. For å komme frem til et anslag vil det derfor bli tatt utgangspunkt i deltidstillinger sett ut fra deler av årsverk som er tilknyttet innkrevningsfunksjonen i de enkelte kommunene.

- Et eksempel kan være to kommuner med henholdsvis 1,3 og 1,6 årsverk i SKO. Det vil bli lagt til grunn at fraksjonene (0,3 og 0,6) er kombinert med deltidstilling i kommunen (henholdsvis 0,7 og 0,4) så det til sammen utgjør et helt årsverk for de to stillingene. De øvrige årsverk antas å være heltidstillinger. Ved statliggjøring vil henholdsvis 1,3 og 1,6 årsverk bli overført fra kommunen til staten. Det antas da at personen som har en stilling med 0,3 årsverk i SKO blir i kommunen, mens personen med 0,6 årsverk følger med over i den nye statlige organisasjonen. Dette betyr at bidraget fra disse to kommunene blir et behov for opplæring av 0,3 årsverk i kommunesektoren og opplæring av 0,4 årsverk i Skatteetaten. Prinsippet for fordelingen av kombinerte stillinger er at personen går til den organisasjonen hvor vedkommende har den største stillingsbrøken (0,5 går til Skatteetaten).
- Tallene i tabellene 6-8 viser at det spesielt er for de små og mellomstore kommuner at personell som arbeider med fellesinnkreving og arbeidsgiverkontroll også arbeider med kommunale krav. Det er derfor bare for disse to kommunetyper at denne beregningen

gjennomføres. Siden ikke alle ansatte arbeider med kommunale oppgaver er årsverkene vektet med 0,4 for små kommuner og 0,3 for mellomstore kommuner. Med dette utgangspunktet blir det behov for opplæring av 12 årsverk i Skatteetaten og 35 årsverk i kommunene.

Det kan argumenteres for at ved endringer som involverer små stillingsbrøker vil erstatninger ofte bli i form av hele og halve stillinger. Dette kan ha en effekt på samlet bruk av årsverk, men det er ikke mulig å vurdere betydningen av dette ut fra det foreliggende datagrunnlag.

11.3.7 Operasjonalisering av beregninger

Dette avsnitt beskriver grunnlaget beregningene av samlede omstillingskostnader. Bakgrunnen er diskusjonen i de tidligere avsnitt. Tabellen under beskriver de forskjellige kostnadskomponenter og de priser og enheter som er lagt til grunn.

Tabell 25. **Forskjellige kostnadskomponenter, priser og enheter**

Kostnadskategori	Pris NOK	Enhet
Engangskostnader		
Informasjon	2000	Ansatt
Tilpasning IKT	20000	Sted
Nytt PC/Datautstyr ansatte	10000	Ansatt
Klargjøring lokaler	2000	Ansatt
Kabling/innredning	5000	Ansatt
Rydding gl. Lokaler	1500	Ansatt
Innkjøp inventar kontor	10000	Ansatt
Innkjøp kontormaskiner	50000	Sted
Innkjøp inventar fellesareal	30000	Sted
Langsiktige overgangskostnader		
Rekruttering	30000	Nyansatt
Duplisering i overgangstid	34253	Nyansatt
Endring reisekostnader		Skift
Produktivitetsfall	34353	Ansatt
Integrering	100000	Sted
Integrering IKT	100000	Sted
Opplæring IKT	100000	Sted
Doble kapitalutg.	6870.6	Ansatt

Den første delen av tabellen gir forutsetningene for kortsiktige kostnader knyttet til omorganiseringen. Med **informasjon** forstås eksternt informasjon til publikum om den nye organiseringen. Beløpet er skjønnsmessig satt per ansatt i etaten. **Tilpasning IKT** er utgifter til samordning av programmer og utstyr ved overgang fra kommunal til statlig organisering. Dette er en kostnad som er spesifikk for hvert kontor. Det skjelnes mellom tre kontortyper, RSKO, DSKO

og ESKO. Hvert av disse kontorene tilordnes en andel av tilpasningskostnaden som svarer til verdien i tabellen under. Denne vektning gjelder for alle kostnadselementer som avhenger av sted.

Sted	RSKO	DSKO	ESKO
Antall	18	80	181
Andel av kostnad	1	0,5	0,2

Nytt PC/data utstyr er utgifter til innkjøp av nye PCer og annet personlig datautstyr. Beløpet gjelder for hver ansatt som bytter utstyr. **Klargjøring av lokaler** er nødvendig tilpasning av nye lokaler og kontorer. Utgiften beregnes per ansatt som skifter kontor. **Kabling og innredning** er tilpasning av lokaler og kontorer til datautstyr og kommunikasjon med omverdenen. Utgiften beregnes per ansatt som skifter kontor. **Rydding av gamle lokaler** er flytting av utstyr og klargjøring av lokaler som forlates. Utgiften beregnes per ansatt som skifter kontor. **Innkjøp av inventar** gjelder møbler med videre for hvert kontor. Beregnes for hver ansatt som skifter kontor. **Innkjøp av kontormaskiner** gjelder for eksempel kopimaskiner eller annet som kjøpes til hvert kontorsted. **Innkjøp inventar fellesareal** gjelder møbler og inventar som kjøpes til hvert sted.

Rekruttering gjelder utgifter til å annonsere etter nye ansatte, gjennomføring av samtaler med videre. Beløpet gjelder per nyansatt. Det gjennomføres beregninger for henholdsvis kommunene og Skatteetaten. Prinsippet for beregning av behovet for nyansettelser er beskrevet tidligere. **Duplisering i overgangstid** er opplæringskostnader, det vil si nødvendig støtte til nyansatte i en overgangsperiode. Her er det beregnet lønnsutgifter (inkl. sosiale utg. men uten husleie) for ett månedsverk per nyansatt. **Reisekostnad** beregnes for ansatte i SKO i de kommuner hvor det ikke blir etablert eget kontor og for publikum i de samme kommuner. Reisekostnaden for besøk for henholdsvis lønnstakere (LT) og bedrifter (B) beregnes ut fra prinsippene og tallverdiene som er diskutert tidligere. Beregningene gjennomføres for kommuner hvor skatteoppkrevingen flytter, og kan derfor oppfattes som et anslag på økning i reisekostnader for publikum som vil henvende seg personlig til skatteoppkreveren. For de ansatte i SKO som fortsetter i Skatteetaten etter omorganiseringen er det tale om lengre daglige arbeidsreiser. Det beregnes for kommuner som ikke etter omorganiseringen har eget skatteoppkreverkontor. Verdsettelsen følger prinsippene for lønnstakere som er beskrevet tidligere. **Produktivitetsfall** er et beløp per ansatt beregnet for alle ansatte og som fanger opp forstyrrelser som følge av omorganiseringsprosessen. Det er lagt til grunn et femtedels månedsverk for hver ansatt. **Integrering** gjelder kostnader per arbeidssted for å få de ansatte i de nye enheter til å fungere sammen. **Integrering og opplæring IKT** er kostnader per arbeidssted for å integrere nye programmer og funksjoner og instruere de ansatte i nye funksjoner. **Doble kapitalutgifter** gjelder doble husleiekostnader i en overgangsperiode. Perioden

er her satt til to måneder. Beregningen er gjennomført med utgangspunkt i husleiekostnadene per ansatt som beskrevet tidligere.

Kostnadselementene som er diskutert ovenfor realiserer seg i forbindelse med eller i løpet av det første året etter omorganiseringen. Det er derfor ikke gjennomført noen diskontering av kostnadene. For enkelte poster kan tidsperspektivet diskuteres. Det gjelder spesielt reisekostnader. Når det gjelder publikums besøk er det lagt til grunn at mange over tid vil gå over til andre kontaktformer. Når det gjelder arbeidsreiser kan man si at endringen i kontorplassering fører til en endring i rammebetingelser de enkelte personer eller familier må tilpasse seg, som ikke var kjent da beslutninger om bosted med mer var truffet. På sikt vil det være mulig å tilpasse andre beslutninger til det nye arbeidsstedet.

11.4 Beregninger under forskjellige forutsetninger

I beregningen under antas det at alle ansatte må flytte arbeidssted, at nye lokaler må innredes og tilrettelegges og at det må kjøpes nytt utstyr til alle. Effektene for de fire sektorer er gjengitt i tabellen under. Når det gjelder tallene for kommunene er beregningsmåten diskutert i tidligere kapitler. Når det gjelder erstatning synergi, administrativ besparelse og styrking sentraladministrasjonen vises det spesielt til diskusjonen i avsnitt 4.2. Her ble det redegjort for den usikkerhet som knytter seg til beregningene. Tallene under tar utgangspunkt i resultatene fra spørsmålene 9, 15 og 17 i spørreskjemaet. På grunn av den usikkerhet som er avdekket med hensyn til tallverdiene er anslagene justert ned til 20% av det som fremkommer av tallene i tabellene. Se spesielt avsnitt 4.2.1 for en diskusjon av usikkerheten.

Tabell 26. Effekt for ulike sektorer

Sektor	Omstillingskostnader	
Skatteetaten	Tilpasning lokaler	13 451 000
	Innkjøp inventar, PC, kont.mask.	19 601 000
	Rekruttering/opplæring	2 178 000
	Produktivitetsfall i omst.per.	10 873 000
	Integrering/opplæring IT	20 768 000
	Miljøbygging/integrering	12 605 000
	Dobbel husleie	10 873 000
Ansatte SKO	Reisekostnader ansatte	5 986 000
Kommuner	Rekruttering og opplæring	2 231 000
	Erstatning synergi	14 353 000
	Administrativ besparelse	4 101 000
	Styrking sentraladministrasjon	9 485 000
Publikum	Endring reisekostnader lønnstak.	239 000
	Endring reisekostnader bedrifter	428 000

I tabellen over er det viktig å være oppmerksom på tidsperspektivet for de forskjellige postene. Alle poster under Skatteetaten er kostnader som er knyttet til omstillingsprosessen. Når det gjelder reisekostnader for ansatte og publikum er det også argumentert for at dette kan ses som engangskostnader. Når det gjelder kommunene er rekruttering og opplæring kostnader i forbindelse med omstillingsprosessen. Behovet for erstatning på grunn av tapt synergi, administrativ besparelse og styrking av sentraladministrasjonen er imidlertid årlige kostnader som følge av endret bemanning.

Tabellen under oppsummerer tallene.

Tabell 27. Oppsummering av omstillingskostnader

Sum skatteetaten	90 348 000
Sum engangs	99 233 000
Sum årlige kommuner	19 738 000

Som det fremgår av tabellen er en vesentlig del av kostnadene ved reformen knyttet til det økte behov for bemanning i kommunene.

Økning i lønnskostnader som følge av **endring i stillingsstruktur** er diskutert i avsnitt 11.3.5. Dette punktet er ikke inkludert i beregningene, selv om det utgjør en vesentlig del av kostnadsanslagene for omorganiseringen i Likningsetaten.

12 Oppsummering

Analysen i kapittel 4 til kapittel 11 har tatt opp en rekke problemstillinger knyttet til endre organiseringen av skatteoppkrevingen fra å være en kommunal oppgave til å være integrert i skatteetaten.

Synergieffekter sett fra skatteoppkrevers perspektiv

Svar fra kommunene peker på at tapet av synergieffekter er størst ved å fjerne innkreving av statlige krav fra det kommunale ansvarsområdet. Dette er en oppgave som har sterke fellestrekk med innkreving av kommunale krav, særlig kommunale skatte- og avgiftskrav. Disse oppgavene er da også i større grad organisatorisk integrert. Konsekvensene av å fjerne arbeidsgiverkontroll fra det kommunale ansvarsområdet synes i dette perspektivet å være noe mindre.

Opgavene i større grad er spesialisert i store enn i små kommuner. Samlet kan disse tallene tyde på at små kommuner er mer sårbare ved å fjerne fellesinnkrevingen fra det kommunale ansvarsområdet enn store kommuner. Når det gjelder arbeidsgiverkontrollen er virkningene svakere, og som vi så har små kommuner i stor grad løst utfordringene på dette området gjennom kjøp av tjenester eller interkommunalt samarbeid.

Det er gjort forsk på å kvantifisere betydningen av synergieffektene. Det er imidlertid betydelig usikkerhet knyttet til å komme med konkrete anslag på verdier for endring i bemanning som følge av synergieffekter. Hovedinntrykket er en viss økning i bemanningsbehovet, men gjennomsnittsverdiene for kommunene er av relativt lav tallverdi.

Synergieffekter sett fra likningskontorene og skattefogdkontorene

Det er utbredt kontakt mellom likningskontor og den kommunale skatteinnkrevingen. De to enhetene trekker på hverandres kompetanse. Innenfor rammen av dagens organisering vurderer likningskontorene imidlertid ikke kompetansen ved den kommunale innkreving som av så stor betydning for likningskontorets arbeid som likningskontorets kompetanse vurderes som for de ansatte i kommunene. Samtidig vurderes en integrering av arbeidsgiverkontroll og fellesinnkrevingen i forhold til Skatteetaten som værende av stor betydning for likningskontorets arbeid.

Skattefogdkontorene vurderer omfanget av kontakten med den kommunale skatteinnkrevingen som middels. Kompetansen til skattefogdkontorene vurderes som relativt høy for de kommunale innkrevere, mens kompetansen hos de kommunale innkrevere anses som noe mindre for

skattefogdkontoret. Samtidig vurderes betydningen av en statliggjøring av arbeidsgiverkontroll og fellesinnkreving som positiv for skattefogdkontorets oppgaver.

Betydningen av lokalkunnskap

I spørreundersøkelsen har vi spurt respondentene om deres vurdering av i hvilken grad nærhet og lokalkunnskap om skatte- og avgiftsskyldnere er av betydning for innkreivingsresultat og effektiviteten i arbeidsgiverkontrollen. Betydningen av lokalkunnskap vurderes som stor, og det er ikke nevneverdige forskjeller basert på kommunestørrelse.

Svar fra kommuner som har erfaringer med interkommunalt samarbeid viser at man i liten grad har tapt lokalkunnskap av betydning for skatteoppkrevingen gjennom samarbeidet. Mye av årsaken til det ligger i at man har tatt med seg medarbeidere i kommunen som har mistet skatteoppkreivingsfunksjoner og derigjennom beholder lokalkunnskap. I den grad man har mistet lokalkunnskap, så vurderes ikke dette som betydningsfullt i forhold til effektiviteten i skatteoppkrevingen. Vi merker oss videre utsagn som at man i stadig økende grad benytter metodikk og registre som reduserer betydningen av lokalkunnskap. Lokalkunnskap var altså viktigere før enn nå.

Rekruttering og kompetanse

Små kommuner opplever det som vanskeligere enn store kommuner å rekruttere personell med relevant kompetanse, men det er de mellomstore kommunene som rapporterer størst problemer. Dette gjelder alle arbeidsområdene. Det virker ikke som det oppfattes som vanskeligere å rekruttere personell til arbeidsgiverkontroll enn til innkreving av statlige eller kommunale krav.

Det fremgår også at store kommuner i større grad enn små kommuner føler at de har personell med tilstrekkelig og relevant kompetanse til å forfølge mer kompliserte innkreivings saker, selv om det ikke virker slik at dette oppfattes å være et utpreget problem i verken små eller store kommuner

Oppgaveprioritering og ressursinnsats

Det er reist spørsmål om hva som ligger bak prioriteringer og ressursfordelingen mellom arbeidsområdene arbeidsgiverkontroll, fellesinnkreving og innkreving av andre kommunale krav. Dette gjelder også samlet ressursinnsats til disse oppgavene. Det ble spesielt spurt om betydningen av kommunenes politiske ledelse, kommunenes økonomiske situasjon og endelig styringsdialogen med skatteetaten. Ser man på alle kommunene under ett er det styringsdialogen med skatteetaten som har størst betydning, fulgt av kommunens økonomiske situasjon og den politiske ledelsen. Dette gjelder både samlet ressursinnsats og prioriteringer mellom oppgaver. Det virker kanskje som

om at prioriteringene i mindre kommuner generelt er noe mer preget av lokale forhold enn større kommuner.

Kommunikasjon, informasjonsteknologi og samordning

Resultatene for dette temaet gir det inntrykk at skatteoppkreveren i kommunene i all hovedsak ikke synes det er problematisk å forholde seg til både statlige og kommunale edb-løsninger eller har noen tro på at statliggjøring av skatteinnkreving og arbeidsgiverkontroll vil bidra til at utviklingen av edb-løsninger tilpasset fremtidige behov i forhold til fellesinnkreving og arbeidsgiverkontroll går lettere enn i dag.

Materialet gir altså ikke grunnlag for å konkludere med at det vil være vesentlige gevinster, verken med hensyn til mulighetene for å gjennomføre teknologisk utvikling, eller i form av vesentlig reduserte dialog- eller kontaktkostnader. Det er likevel viktig å presisere at dette er skatteoppkrevernes perspektiv.

Det er imidlertid 37% av kommunene som svarer i høy grad spørsmålet om hvilken grad det er viktig med mer samordnede kontroller. Resultatene gir det inntrykk at kontaktflate og dialog i all hovedsak oppfattes som uproblematisk, konstruktiv, lite ressurskrevende og lite konfliktfyllt. Det gjelder i forhold til både Fylkesskattekontoret, Likningskontoret og Skattefogdkontoret.

Generelt skulle det være grunn til å gå ut fra det er lettere å introdusere en gitt ny teknologi innenfor én organisatorisk struktur enn å introdusere den samme nye teknologien innenfor to autonome organisasjoner. Selv om begge organisasjonene ser de samme fordelene ved den nye teknologien, vil de to organisasjonene gjerne ha ulik teknologisk plattform i utgangspunktet, noe som gir forskjellige kostnader ved å implementere den nye teknologien. Videre kan det være alternative teknologiske løsninger og ulikt syn på hensiktsmessigheten av disse, som bidrar til å komplisere implementeringen. Utfordringene øker ytterligere om man øker antall organisasjoner som den nye teknologien vil berøre. Det er således grunn til å tillegge Skattedirektoratets perspektiv på at slik endring vil bli lettere å gjennomføre innenfor en helhetlig organisatorisk struktur vekt, selv om kommunene ikke ser de samme problemene sett fra sitt ståsted.

Omstillingskostnader

Vanskelig å gjennomføre eksakte beregninger på dette området. Det er få relevante erfaringsdata tilgjengelig som kan brukes som utgangspunkt. Det har derfor vært nødvendig med en rekke antakelser. I utgangspunktet kan en omstilling av denne typen anses som moderat kompleks sammenlignet med andre omstillingsprosesser. Det er stor grad av kontinuitet i forhold til oppgaver,

klienter og grensesnitt til andre myndigheter. Det er ikke nødvendig med utvikling av omfattende nye IT løsninger.

Det skjernes i analysen mellom Skatteetaten, kommunene og publikum. Det skjernes mellom forskjellige utgiftskomponenter som flytting, tilrettelegging av lokaler, rekruttering og opplæring. Tapte synergieffekter for kommunene fører til behov for flere ansatte.