

Selvkostprinsippet – Hva innebærer det og hvilke effekter har det for kommunene?

En utredning om selvkostprinsippet og finansieringsmodeller

Oppdragsgiver: KS

© 2007 Ernst & Young AS - all rights reserved

16. mai 2007

 **ERNST & YOUNG**

Quality In Everything We Do



Mandat

- Intensjon og legitimitet med selvkost
- Utbredelsen av selvkost
- Utvikling av tjenesteproduksjon mht pris (gebyr) og kvalitet
- Selvkost og konkurranseutsetting
- Ulike finansieringsregimer
- Finansieringsregimer i andre land
- Metode
 - Dokumentstudier
 - Spørreundersøkelse (QB) og dybdeundersøkelse rådmenn og tekniske sjefer
 - Analyser og web-søk



Hva er selvkost?

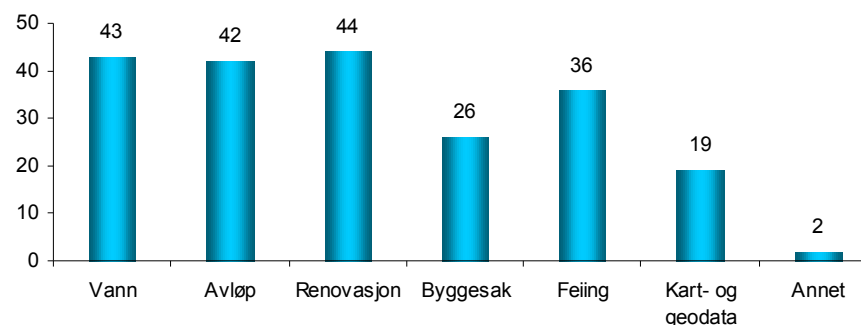
- Selvkost betyr at kommunen beregner hva en tjeneste virkelig koster ved at alle direkte og indirekte kostnader henføres til tjenesten.
- Indirekte kostnader er tilleggstjenester og støttetjenester som er henførbare
- Kapitalkostnader inngår i selvkost, dvs alternativkostnad (rente) og avskrivningskostnad
- Selvkostprinsippet som finansieringsmetode betyr at en kalkyle ligger til grunn for hva en tjeneste maksimalt kan prises til



Utbredelse av selvkost og selvkostdekning

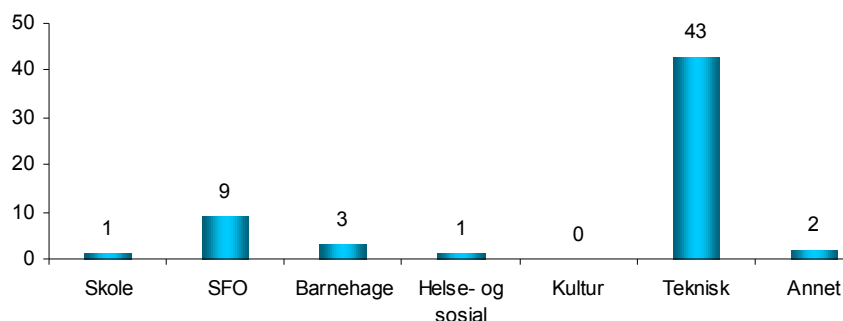
- Hovedsakelig brukt i teknisk sektor, men noe innen SFO
- For tekniske tjenester: Vann, avløp, renovasjon, feiing, byggesak og oppmåling
- Nesten full kostnadsdekning for renovasjon, flere med underdekning innen vann og avløp

Rådmenn: For hvilke tjenester benytter dere selvkostprinsippet ved finansiering i dag?



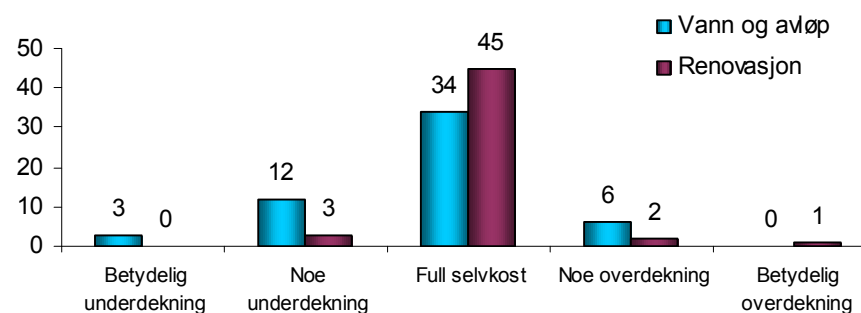
Figur: Teknisk sektors anvendelse av selvkostprinsippet (antall svar)

Rådmenn: For hvilke sektorer benytter dere selvkostprinsippet ved finansiering i dag?



Figur: Selvkostprinsippets utbredelse (antall svar)

Tekniske sjefer: Betaler brukeren selvkost for tjenesten over tid?



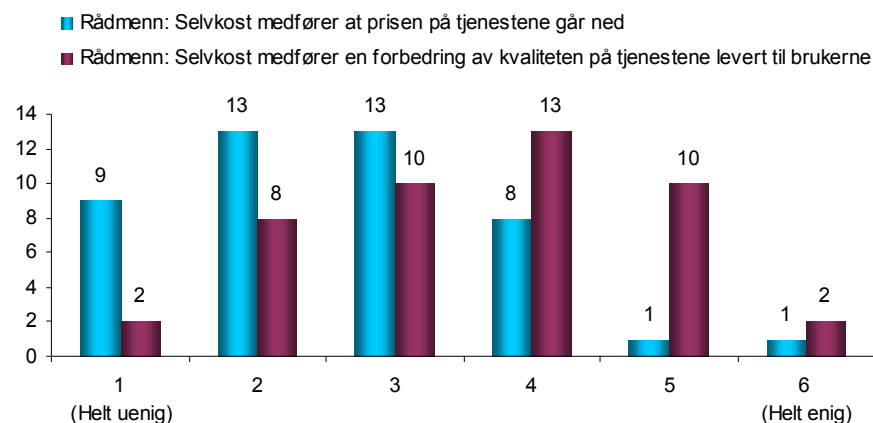
Figur: Finansiering VAR-tjenestene over tid (antall svar)

Utvikling av tjenesteproduksjon mht pris og kvalitet (1)

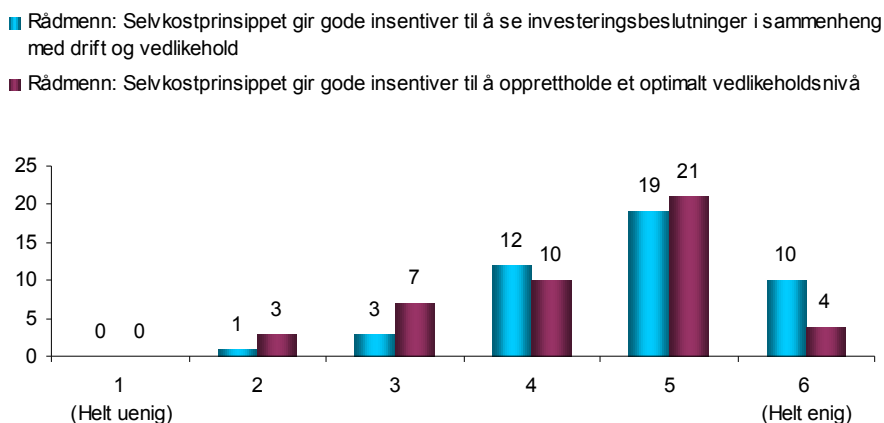


Figur: Insentiver som påvirker tjenesteproduksjonen

- Selvkost som finansieringsregime
 - Gir ikke insentiver til effektivisering og reduksjon i gebyrene i seg selv
 - Har positiv effekt på kvalitet



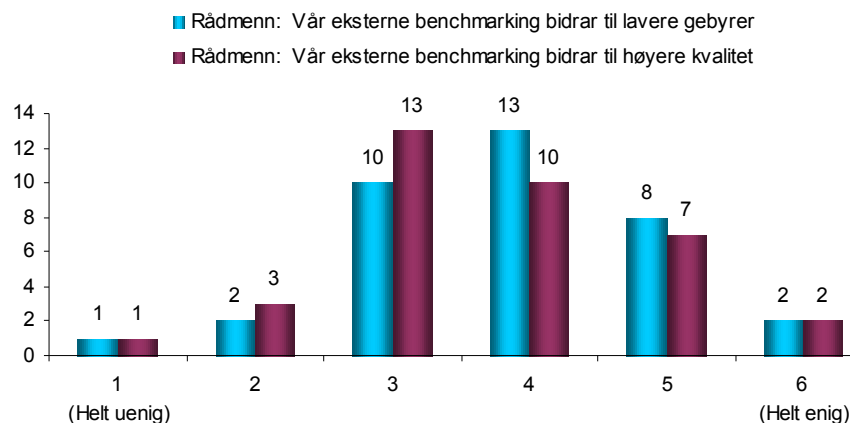
Figur: Selvkostprinsippets effekt på pris og kvalitet (antall svar)



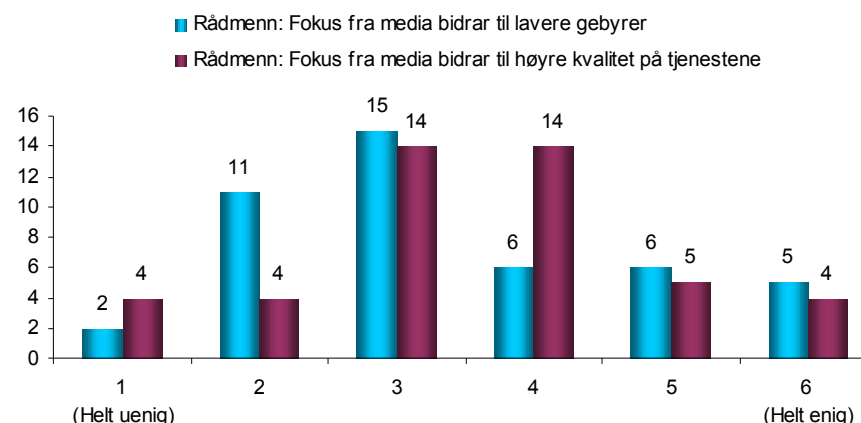
Figur: Selvkost betydning for beslutninger om investeringer og vedlikehold

Utvikling av tjenesteproduksjon mht pris og kvalitet (2)

- Regulatoriske og offentlige insentiver
 - Lov og forskrift
 - Retningslinjer
 - Nasjonal statistikk (KOSTRA)
 - Annen benchmarking
 - Tilsyn
- Medias påvirkning
 - Rådmenn: Media har liten effekt
 - Media har trolig større effekt på politikerne (sier rådmenn)
 - Store kommuner mener media har større effekt enn mindre kommuner



Figur: Sammenligningsdatas (benchmarking) betydning for pris og kvalitet



Figur: Medias betydning for gebyrnivå og kvalitet (antall svar)

Utvikling av tjenesteproduksjon mht pris og kvalitet (3)

■ Administrative insentiver

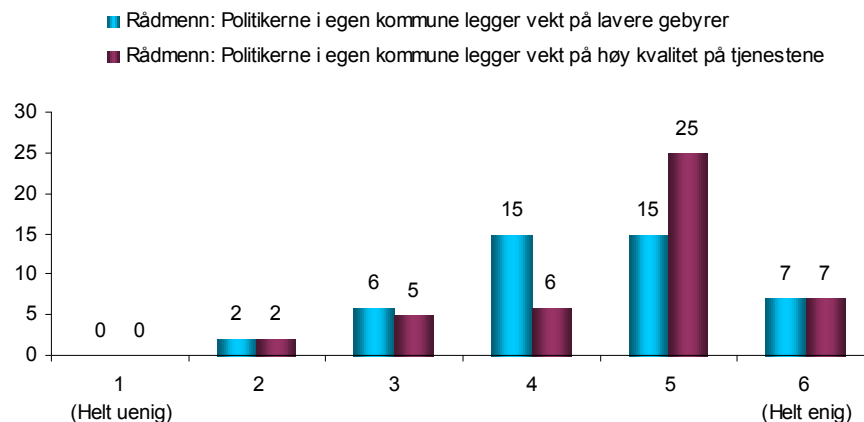
- Skape en attraktiv kommune gjennom bedre og billigere tilbud for brukerbetalte tjenester
- Pris og kvalitet har mindre effekt
- Intern benchmarking
 - Sammenligning av gebyrsatser
 - Sammenligning av kvalitetsindikatorer



- Gir ikke signifikant svar på om intern benchmarking bidrar til lavere gebyrer eller høyere kvalitet
- Konklusjon: Administrative insentiver har liten effekt på utvikling av tjenesteproduksjonen

■ Politiske insentiver

- Gebyr og kvalitetsnivå er en viktig del av den politiske agendaen, spesielt kvalitet
- Fokus fra media bringer selvkosttemaet opp på dagsorden



Figur: Politikernes vektlegging av gebyrnivå og kvalitet (antall svar)

Utvikling av tjenesteproduksjon mht pris og kvalitet (4)

- En observasjon
 - En samfunnsøkonomisk utvikling av tjenesteproduksjonen bør:
 - a) Tilpasse kombinasjonen av pris og kvalitet slik at dette møter innbyggernes preferanser, og
 - b) Kontinuerlig effektivisere tjenesteproduksjonen for å kunne tilby
 - i. samme kvalitet til en lavere pris,
 - ii. forbedret kvalitet til samme pris, eller
 - iii. en kombinasjon av bedre kvalitet og lavere pris.
 - De faktiske prisene på VAR-tjenester har hatt en gradvis økning i løpende priser; flat utvikling i pris tatt hensyn til prisutviklingen

■ Konklusjon om effektivitet

” selvkostregimets manglende insitament for å fremme effektivisering motvirkes av et politisk ønske om å holde gebyrnivået lavt, enten gjennom egne politiske hensyn, eller gjennom press fra media

som støttes av:

”*Likevel vil lokalpolitiske incentiver, med bakgrunn i hensynet til brukerne og ønsket om et lavt gebyrnivå, medvirke til effektivisering under et selvkostregime.*

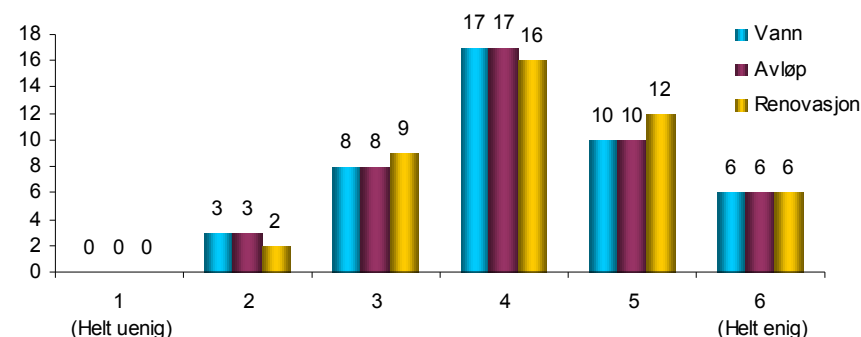
(Kommuneproposisjonen 2005)

- Selvkost som finansieringsmodell har positiv effekt på kvalitet

Brukerbetaling ved konkurranseutsetting

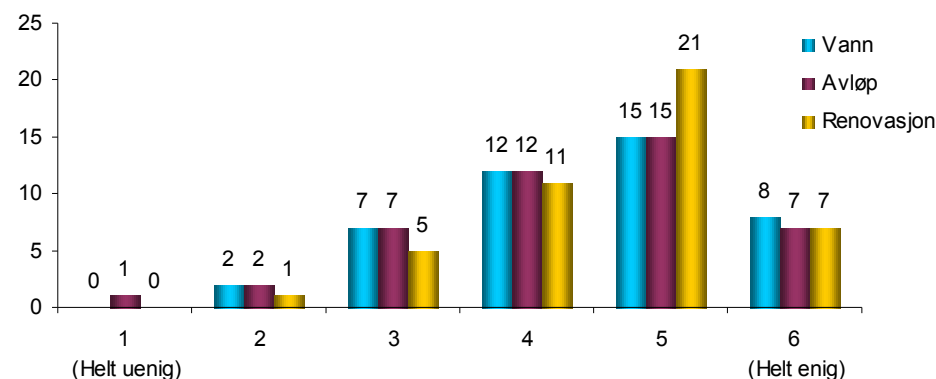
- Målsetting ved konkurranseutsetting
 - Økt effektivitet
 - Økt kvalitet
- Selvkostregimet stimulerer ikke til effektivitet
- Kunnskap om selvkost er viktig om konkurranseutsetting vurderes
- Kostnadskontroll er vanskeligere jo lenger fra administrasjonen tjenesten er organisert (eks. IKS, AS)
- Kommunene har en velfungerende organisering av VAR-tjenestene
 - VA-anlegg: Etat
 - Renovasjon: IKS

Rådmenn: Selvkost gir et godt grunnlag for å vurdere en hensiktsmessig organisering av tjenesten



Figur: Selvkost som grunnlag for vurdering av organisering av tjenesten

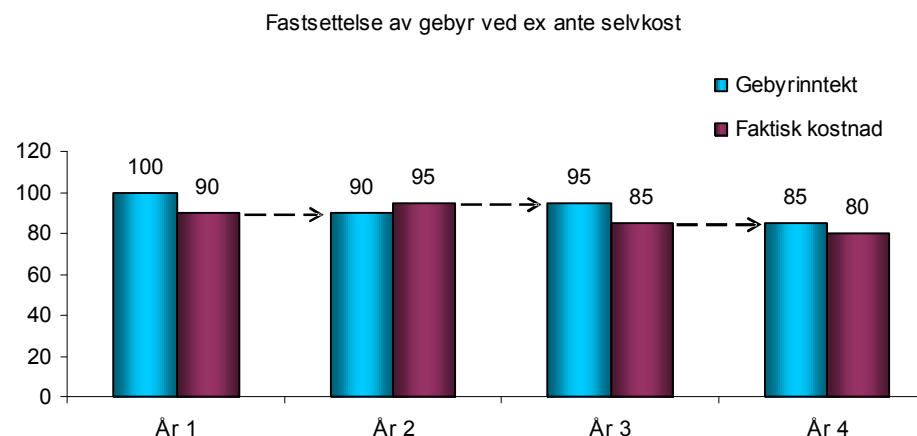
Rådmenn: Selvkost fungerer tilfredstillende ved valgt organisering av tjenesten



Figur: Hvordan selvkost fungerer ved valgt organisering (antall svar)

Finansieringsregimer (1)

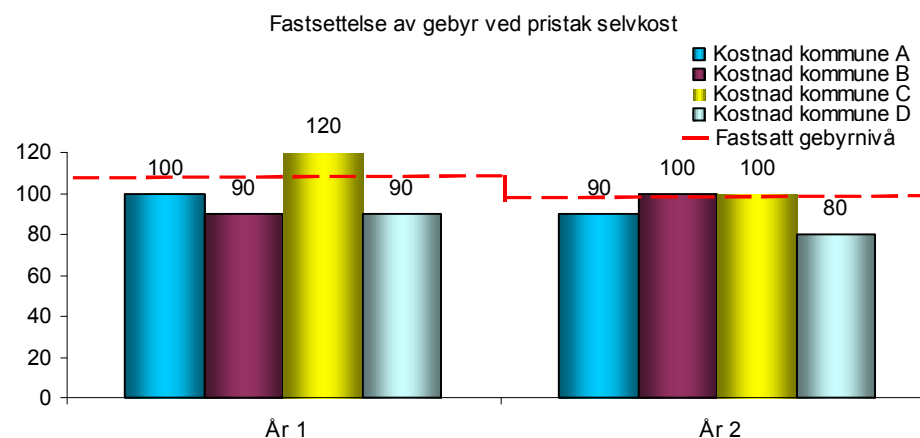
- Forkalkulert selvkost
 - Ved inngangen til nytt år er prisene satt til fjorårets faktiske kostnadsnivå
 - Ved etterkalkulasjon av året vil overskudd tilfalle kommunen
 - Ved underskudd må dette dekkes av øvrige frie inntekter
- Stimulerer til effektivisering
- Kan hemme investeringer (kapitalkostnader)
- Kan ha negative konsekvenser for kvalitet



Figur: Illustrasjon av gebyrnivået ved ex ante (forkalkulert) selvkost

Finansieringsregimer (2)

- **Pristakregulering**
 - Maksimalpris for tjenesten til bruker
- **Inntektsrammeregulering**
 - Øvre ramme for inntekter til den tjenesteytende virksomhet
 - Virksomheten bærer risiko for endringer i produksjonsvolumet
- **Intensivene de samme for begge to**
 - De med lavere kostnader enn pristaket får overskudd, som får beholdes
 - De med høyere kostnader enn pristaket får underskudd, som må dekkes selv



Figur: Gebyrnivå ved pristak for selvkost

- Stimulerer til effektivisering
- Vil gradvis senke gebyrnivået (de over gjennomsnittet må effektivisere)
- Kan hemme investeringer (kapitalkostnader)
- Gir ikke direkte insentiver til kvalitetsforbedringer

Konklusjon og avslutning

- Etterkalkulert selvkost (ex post) stimulerer ikke til effektivisering, men har positiv effekt på kvalitet
- Forkalkulert selvkost (ex ante) har positiv effekt på effektivisering, men kan ha negativ effekt på kvalitet
- Pristak-/inntektsrammefinansiering har positiv effekt på effektivisering for de som er over et fastlagt nivå, men kan ha negativ effekt på kvalitet
- Fra en samfunnsmessig synsvinkel bør man stimulere til effektivisering, men treffe tiltak som sikrer ønsket kvalitet

- ” Alle finansieringsmodellene har sine styrker og svakheter
- ” Ulike insentiver påvirker kvalitet og pris i forskjellige retninger
- ” Myndighetene må velge insentiver som begrenser de negative effektene og styrker de positive
- ” Valg av finansieringsregime må vurderes opp de effekter finansieringsmodellen oppnår i samspill med alle insentiver, herunder kostnadene og treffsikkerheten ved disse valgene