



SAMMENDRAG

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

23. mai 2007

Prosjekt: 054035



Utredningen er en oppsummering av vårt arbeid med Selvkostprinsippet – hva innebærer det og hvilke effekter har det for kommunen, og er ikke fullstendig uten tilhørende muntlig presentasjon. Vi viser for øvrig til avtalte ansvarsbegrensninger.

Sammendrag

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

Bakgrunn

Ernst & Young har på oppdrag for KS gjennomført denne utredningen og belyst selvkostprinsippet, anvendelse og effekter, samt fått vurdert selvkost opp mot alternative metoder for finansiering av kommunale tjenester. Utredningen baserer seg blant annet på en spørreundersøkelse til rådmenn og tekniske sjefer om deres syn på utviklingen av selvkosttjenestene, og selvkost som finansieringsregime.

Hva er selvkost?

Selvkostprinsippet betyr at kommunen beregner hva en tjeneste virkelig koster ved at alle direkte og indirekte kostnader henføres til tjenesten. Selvkostprinsippet som finansieringsmetode betyr at en selvkostkalkyle ligger til grunn for hva en tjeneste maksimalt kan prises til. Noen tjenester har lovpålagt selvkost, mens andre har selvkost som øvre ramme. Innholdet i selve kalkylene har de senere år blitt nærmere avklart, og er harmonisert med kommunenes alminnelige regnskapsregler. Selvkosttjenestene finansieres gjennom brukerbetaling, enten fullt ut, eller med delvis finansiering gjennom de ordinære inntektene i kommunebudsjettet.

Den historiske utviklingen

Den alminnelige beskatningen ble innført i 1911, og staten har på ulike måter foretatt skatteutjevning mellom kommunene ut fra et behov om å gi kommunene tilstrekkelige inntekter til å løse de pålagte oppgavene. Kommunene har også selv fått anledning til å påvirke sine inntekter gjennom brukerbetalinger og eiendomsskatt.

De viktigste brukerbetalingene har vært brukt innenfor disse tjenestene:

- Vann- og avløpstjenestene
- Renovasjonstjenestene
- Feietjenestene
- Barnehager og SFO
- Pleie og omsorg
 - Institusjonstjenestene
 - Hjemmehjelpstjenestene
- Plan, byggesak og oppmåling

Brukerbetalinger på disse områdene varierer fra full selvkost til former for egenbetaling og til maksimalpriser.

Hvorfor et selvkostprinsipp?

Det kan være flere momenter som taler for et selvkostprinsipp:

- Tjenestene er grunnleggende i et velferdssamfunn og er et offentlig anliggende/ansvar
- Tjenestene betales ut fra forbruk, og ikke ut fra livssituasjon (fordelingspolitikk)
- Betaling etter forbruk begrenser forbruket
- Brukerne betaler det tjenesten koster, og ikke mer, et prinsipp som skaper rettferdighet
- Tjenestene kan få høyere kvalitet
- Kostnadsbevissthet omkring gebyrnivået skaper troverdighet til beregningene, både i form av egen dokumentasjon og ved sammenlignbar statistikk (KOSTRA)
- Forhindre kryss subsidiering mot andre tjenester
- Kunnskap om kostnadsnivået gir et grunnlag for vurdering av konkurranseutsetting
- Finansieringsmulighetene som ligger i selvkost, må utnyttes fordi de øvrige budsjetttrammene er for trange i forhold til oppgavene

Momenter som taler mot et selvkostprinsipp, kan være:

- Prinsippet bidrar ikke til kostnadseffektivitet i seg selv
- Selvkost kan redusere den politiske interessen i budsjettbehandlingen fordi det kan bli mer fokus på pris for å få dekket kostnadene, mer enn på innhold/kvalitet i tjenestene

Tjenester som er omfattet av selvkost, er blant grunnleggende tjenester i et velferdssamfunn, dvs tjenester som "alle har krav på". Det er rimelig at nettopp dette "allmannskravet" er tilstrekkelig begrunnelse for full kostnadsdekning gjennom gebyrer, til forskjell fra tjenester som innbyggerne ikke opplever som så grunnleggende, eller hvor det finnes alternative leverandører. Vann i springen kan ikke kjøpes fra hvem som helst, mens eldreomsorg kan kjøpes, i alle fall til en viss grad. Gebyrbetaling innenfor full selvkost krever også sikkerhet for at kommunen ikke tar inn mer enn det regelverket hjemler. Det er rimelig å anta at dokumentasjonen av selvkost, informasjon om prisnivå og kalkyler, samt sammenlignbar statistikk, er viktig for å skape aksept for at en tjeneste skal kunne baseres på selvkost.

Et rasjonale (en begrunnelse) for selvkost kan også være at det er enklere å finansiere "de harde tjenester" (tekniske tjenester) fullt ut gjennom selvkost, framfor de myke tjenestene, blant annet fordi de tekniske tjenestene er enklere å kalkulere ut fra et forbruk. For myke tjenester påvirkes behovet mer av brukerens livssituasjon. I tillegg kan man argumentere for at brukeren må betale fullt ut for tjenesten, nettopp for å få brukeren til å begrense produksjonen mest mulig ("forurensere må betale"). For de myke tjenestene vil dette gi en dårlige klang ut i fra et allment samfunnssyn ("den sykeste må betale mest"). Således vi finansieringen av myke tjenester av den enkelte bruker i større grad ses på som en forsikringspremie, og som best finansieres over skatteseddelen, og dermed inngår i den fordelingspolitiske debatten.

Et annet moment i vurdering av selvkostregime kunne være å vurdere dette opp mot prisnivået i markedet, gitt at det var reell konkurranse. Slik konkurranse kunne vært gjennomførbart for noen typer tjenester, men ikke for alle. Flere av selvkosttjenestene må ha fysiske installasjoner i kommunen, så som ledningsnett, pumpestasjoner, renseanlegg, og kanskje også spesifikke offentlige tjenester som myndighetsutøvelse gjennom arealplanlegging (byggesaksgebyrer). Andre tjenester kunne lettere konkurranseutsettes, så som renovasjon, SFO, barnehager, hvor det riktignok p.t. er maksimalpriser, og feievirksomhet. Det er en alminnelig oppfatning at det blir det mer kostnadseffektiv tjenesteproduksjon i konkurranseutsatte markeder. Men å la markedet overta monopolpreget virksomhet, gir kostnadsøkninger og større avkastningsmuligheter. Det er derfor et selvstendig argument å la monopolpreget virksomhet forbli under et selvkostregime framfor å bli konkurranseutsatt. På den annen side er motivasjonen til kostnadseffektiv drift for selvkostbaserte kommunale tjenester ikke så framtrædende som i et konkurransemarked. Derimot viser vår undersøkelse at kvaliteten blir høyere nettopp fordi tjenesten koster det selvkost viser.

Selvkost gir forskjeller i prisnivået mellom kommuner nettopp fordi kostnadsgrunnlaget er forskjellig kommunene imellom. Dersom en kommune må kjøpe vann fra et vannverk til høyere pris enn en annen kommune, vil naturligvis gebyret i den første kommunen bli høyere, alt annet likt. Det er helt legalt. Har en kommune dyrere administrasjon enn en annen, vil også dette skape forskjeller som er helt lovlig, så lenge man kan henføre kostnadene til tjenestene. Det ligger således ikke særlige mekanismer for effektivisering i selvkostmodellen isolert sett. Vår undersøkelse viste imidlertid at prisnivået for selvkostbelagte tjenester (VAR-tjenestene) i realiteten har blitt billigere de siste årene, justert for prisveksten. Det betyr at andre momenter veier opp for selvkostprinsippets iboende mangel på insentiv for effektivisering. Vår undersøkelse viste at politikerne hadde ønske om å holde gebyrene lave, enten gjennom egne politiske hensyn eller gjennom press fra media.

I avgrensningen av selvkostområdet må det skapes trygghet for at det ikke skjer krysssubsidiering mellom tjenester, og at tjenesteproduksjonen er så kostnadseffektiv som mulig. Dette forutsetter at regelverket er tydelig på hva tjenesten omfatter, og at beregningene og resultatet er lett tilgjengelig for brukerne. Etter hvert har KOSTRA-statistikken om gebyrnivået også gitt et godt innsyn i de respektive kommuners sammenlignbare tall. Konkret regelverk, tilleggsinformasjon i regnskapet, og innsyn i sammenlignbar statistikk bidrar til å skape tillit til kommunenes selvkostberegninger, en tillit kommunene er helt avhengig av dersom selvkostregimet skal rettferdiggjøres.

Når selvkosttjenester er hjemlet i lov og forskrift gir dette bl.a. en legitimitet til å kreve inntil full kompensasjon for tjenestene. En slik regulering bidrar også til å sikre krav til rettferdighet – skal det betales fullt ut for en tjeneste, må det heller ikke betales for mye. Det at kommunene får kunnskap om tjenestens kostnadsnivå, kan også gi en motivasjon til å se hva alternativkostnaden er av hensyn til brukerne. Slik sett vil selvkostprinsippet kunne stimulere til konkurranseutsetting som en i utgangspunktet utilsiktet

følge av kunnskapene om kostnadene. Vår undersøkelse bekrefter også at selvkost gir et godt grunnlag for å vurdere en hensiktsmessig organisering.

Utviklingen av selvkost

Kommunens inntekter ut over ordinære skatter og statlig overføringer, er ulike former for avgifter, gebyrer og brukerbetalinger. Disse former for betalinger spenner fra andel egenbetaling til full selvkost. Likevel vil typisk forretningsvirksomhet som eksempelvis avgiftsparkering, være bestemt ut fra kommunalt vedtak, og kan derfor overstige kommunens selvkost (Kommunaldepartementet, 1992).

Selve beregningsmodellen for selvkost har vært videreutviklet og framstår nå som enhetlig basert på retningslinjer fra departementet (KRD, januar 2003). Tidligere ble eksempelvis overskudd på selvkostkalkylene brukt til finansiering av kommende års investeringer, mens slike overskudd nå skal ”tilbakeføres abonnentene” gjennom lavere gebyrer, dvs inngå som driftsfinansiering. Videre nevnes også at indirekte kostnader er konkretisert, og det har også blitt en harmonisering mot kommunens regnskapsregler i forhold til anleggsverdier og avskrivningstider.

Anvendelse av selvkost

Resultatet av undersøkelsene i dette prosjektet viser at selvkostprinsippet er mest utbredt i teknisk sektor, hovedsakelig innenfor tjenestene vann, avløp, renovasjon og feiing. I tillegg er selvkost i noen grad benyttet innenfor byggesaksområdet og kart- og geodata. For andre sektorer enn teknisk anvender 20% av kommunene selvkost innen SFO, men kun for en andel av den totale finansieringen. Vann- og avløpstjenestene er nesten utelukkende organisert som egen etat, mens renovasjonstjenestene i all hovedsak er organisert i interkommunale selskaper.

Når det gjelder graden av selvkostdekning viser undersøkelsen at 88% av kommunene har full selvkost innen renovasjonstjenestene, til tross for at det er lovpålagt å ha full selvkost. De som ikke har full selvkost innen renovasjon, fordeler seg likt mellom noe overdekning og noe underdekning. For vann- og avløpstjenestene har 62% av kommunene full selvkost. Her viser undersøkelsen at dobbelt så mange av de som ikke har full selvkost, har underdekning i forhold til de som har overdekning.

Utvikling av tjenesteproduksjonen

I undersøkelsen ble det gjort disse hovedfunn:

- *Selvkost gir ikke insentiver til kostnadseffektivisering*
- *Selvkost gir likevel gode insentiver til å se investeringsbeslutninger i sammenheng med drift og vedlikehold, noe som ikke samsvarte med vår hypotese*
- *Selvkost stimulerer til kvalitetsforbedringer*
- *Verken benchmarking eller fokus fra media motvirker i særlig grad negative effekter som høye kostnader og eventuelt dårlig kvalitet, og*

det er en oppfatning at sammenligningsdataene ikke har høy nok kvalitet

- *Politikernes engasjement knyttet til tjenestenes kvalitet har ofte utspring i medias dekning*
- *Administrasjonens insentiver om å gjøre kommunen attraktiv som bosted gjennom lave priser og høy kvalitet, er ikke så relevant*

En ideell utvikling av tjenesteproduksjonen er kjennetegnet ved at kommunen tilpasser kombinasjonen av pris og kvalitet slik at dette møter innbyggernes behov og ønsker, og ellers har et kontinuerlig fokus på effektivisering.

En svakhet med selvkostprinsippet som finansieringsregime er at det ikke gir insentiver til kostnadseffektivisering og dermed lavere gebyrer (se også St. prp. nr 64 (2003-2004)). De relevante kostnadene gir grunnlag for gebyrets størrelse, og vår undersøkelse viste at både rådmenn og tekniske sjefer var enige i en slik påstand. Disse respondentene svarte også at selvkostprinsippet ga gode insentiver til å se investeringsbeslutninger i sammenheng med drift og vedlikehold. Resultatet samsvarte ikke med vår antagelse, som var at selvkostprinsippet ikke ville bidra til å se vedlikehold og investeringer under ett fordi kostnadene ville bli dekket uansett.

Undersøkelsen viste også at selvkost stimulerer til kvalitetsforbedringer. Svarene viste riktignok at respondentene var delte i dette synet, men det er overvekt av respondenter som er enig i eller i økende grad enig i at selvkost stimulerer til kvalitetsforbedringer.

I utgangspunktet skulle man tro at ekstern benchmarking og fokus fra media basert på offentlig tilgjengelige sammenligningsdata skulle motvirke negative effekter, dvs at prisene ville bli høyere og eventuelt kvaliteten dårligere. Resultatene i undersøkelsen bekrefter ikke denne hypotesen. Både rådmenn og tekniske sjefer svarer at de verken er helt enig i eller helt uenig i at benchmarking gir lavere gebyrer og høyere kvalitet. I intervjuer er det bl.a. kommentert at kvaliteten på den sentrale benchmarkingen (KOSTRA-data) ikke er god nok, og at ekstern benchmarking ikke er særlig utbredt i kommunene.

Det viser seg også at mediefokus har mindre effekt på pris og kvalitet ifølge undersøkelsen enn hva man kunne tro. Svarene viste at respondentene var noe mer enig i at media har betydning for høyere kvalitet, men at man er mindre enig i at media har betydning for lavere gebyrer. Likevel opplyser noen respondenter at mediepåvirkningen trolig har en indirekte effekt gjennom politikernes engasjement.

Undersøkelsen viste videre at administrasjonens insentiver om å gjøre kommunen attraktiv som bosted gjennom lave priser og høy kvalitet på gebyrtjenestene, ikke var så relevant. Kommunen benytter heller andre og mer effektive virkemidler enn gebyrene for å oppnå slike strategiske effekter, så som tilrettelegging for boligbygging og næringsutvikling. Det politiske nivået har imidlertid et større fokus på gebyrtjenestene. Rådmennene svarer i undersøkelsen at deres oppfatning er at politikerne legger vekt på gebyr- og

kvalitetsnivået, og at politikerne legger noe mer vekt på kvalitet enn pris. Interessen fra media har større påvirkning på politikerne enn på administrasjonen.

Som en oppsummering basert på undersøkelsen og analysene, er det vanskelig å ha en kvalifisert oppfatning av selvkostprinsippets effekt på utvikling av tjenesteproduksjonen. De faktiske gebyrsatsene har ikke økt de siste fire årene ifølge nasjonal statistikk. Selv om tidsperspektivet er kort, og kun omfatter et utvalg av tjenestene, gir det likevel en indikasjon på at kommunene totalt sett har insentiver til ikke å øke kostnadene/gebyrene. Selvkostprinsippet i seg selv gir som sagt ikke denne effekten, og heller ikke gir benchmarking og offentliggjøring av data særlig effekt. Imidlertid kan offentliggjøring av gebyrsatsene vekke politikernes interesse direkte, eller indirekte gjennom oppslag i media. I tillegg vil de folkevalgte, av hensyn til brukerne, kunne ha et politisk ønske om å holde et lavt gebyrnivå og derigjennom medvirke til effektivisering (se også St. prp. nr 64 (2003-2004)). En konklusjon er derfor at selvkostregimets manglende insitament for å fremme effektivisering motvirkes av et politisk ønske om å holde gebyrnivået lavt, enten gjennom egne politiske hensyn eller gjennom påvirkning fra media.

Brukerbetaling ved konkurranseutsetting

Dersom en tjeneste ønskes konkurranseutsatt, vil selvkost gi et godt grunnlag for å vurdere alternativene opp mot kommunens kostnader i egenregi. Om lag 3/4 av rådmennene og tekniske sjefer bekreftet dette i undersøkelsen ved å være enig til helt enig i en slik påstand.

Et riktig gebyrgrunnlag krever full oversikt over relevante kostnader. Jo fjernere fra kommunens egenregi tjenestene leveres, jo mindre kontroll vil kommunen ha over tjenesteyters kostnader. Dette gjelder uavhengig av hvilket finansieringsregime som måtte legges til grunn. Selvkostregimet har, som det ligger i navnet, ingen virkning på kommunens resultat, mens andre finansieringsregimer kan ha det (se nedenfor).

Det er flere måter å organisere tjenestene på, fra egen etat til kommunalt foretak eller interkommunalt selskap, til bortsetting av tjenesten til eksterne. Kommunene kan ikke organisere seg bort fra selvkost i betydning å omgå et selvkostkrav gjennom organisasjonsform. Vår undersøkelse viste at respondentene i overveiende grad (over 80%) er tilfredse med den organiseringen kommunen har valgt. For vann- og avløpstjenester er dette hovedsakelig etatsorganisering, mens for renovasjonstjenester er det mest vanlig med organisering som interkommunalt selskap.

Finansieringsregimer

I rapporten skisseres det alternative løsninger for finansiering i forhold til dagens etterkalkulasjonsmodell. Bl.a. trekkes det fram muligheten for å la beregningstidspunktet for selvkost være forkalkulert, dvs å fastlegge et nivå forut for regnskapsåret. Et annet alternativ kunne være en modell basert på pristak/inntektsrammeregulering. Begge disse modellene har sterkere insentiver for å fremme effektivitet framfor kvalitet.

Et alternativ til selvkost basert på etterkalkulasjon er en finansieringsmodell bygget på forkalkulert selvkost (ex ante). Det vil si at årets gebyrnivå fastsettes etter fjorårets faktiske kostnad, og er en fast pris gjennom året, uten avregning av over- eller underskudd i etterkant mot brukerne. Dette bidrar til at den som utfører tjenesten (kommunen) vil ønske å produsere tjenesten til en lavere kostnad enn inntekten, for derigjennom å få beholde et overskudd. På samme måte må tjenesteleverandøren dekke inn et eventuelt underskudd.

I en forkalkulert selvkostmodell (ex ante) vil investeringer ett år gi økte kapitalkostnader, som ikke blir tatt hensyn til før neste år, i og med at det er fjorårets gebyrnivå som er lagt til grunn. Dette kan skape vegring mot samfunnsøkonomiske investeringer, men er likevel av kortsiktig karakter. Et tiltak kunne være å behandle kapitalkostnader særskilt i et slikt regime.

Et annet alternativ er en finansieringsmodell hvor regulatoriske myndigheter fastsetter et pris- eller inntektstak for kommunale betalingstjenester for en gruppe kommuner (etter gitte kriterier), eller for alle kommunene samlet. Dette vil kunne redusere forskjellene i gebyrnivå mellom kommuner fordi ineffektive kommuner vil være nødt til å effektivisere for å oppnå kostnadsdekning (selvkost). Motivasjonen vil være at tjenesteproduksjonen skal kunne gi overskudd.

Også et pristak-/inntektsrammeregime kan medføre lavere investeringer fordi kapitalkostnadene inngår i beregningene fra myndighetene. Oppstår det investeringsbehov under veis i en regulert periode, kan dette føre til kortsiktige beslutninger om midlertidige reparasjoner i stedet for nødvendig oppgradering. På sikt kan altså infrastruktur forfalle og konsekvensene bli mer alvorlige.

Felles for disse to finansieringsmodellene er at insentivene er sterkere for å fremme effektivitet fremfor kvalitet. Regulatoriske krav og benchmarking av kvalitet blir derfor viktig for at kostnadsreduksjoner ikke skal gå ut over et gitt eller ønsket kvalitetsnivå.

Man kunne også tenke seg former for rammefinansiering, dvs at hele eller deler av tjenesten ble finansiert over kommunens ordinære driftsbudsjett gjennom skatter og rammetilskudd. En fiskal beskatning legger fordelingsmessige prinsipper til grunn til forskjell fra selvkost, eksempelvis inntekts- og formuesbetinget beskatning. Fordelinger og omfordelinger gjennom tilskuddsordningene fra staten har også andre fordelingskriterier enn selvkost. Prinsipielt er det ikke noe i veien for å la dagens selvkosttjenester inngå i en rammefinansiering, men da vel vitende om at den vil ha fordelingsmessige konsekvenser, og derigjennom også være gjenstand for en politisk vurdering.

Til slutt nevnes at finansieringen kunne bygge på andre kostnadskalkyler enn selvkost, eksempelvis aktivitetsbaserte kalkyler. En innvending mot selvkost er nettopp at denne beregnes på brukernivå samlet uten å la underliggende aktiviteter i tjenesten reflekteres i beregningen. Dermed gir ikke selvkost en

forklaring på årsaken til utviklingen i gebyrene, men at kostnadsgrunnlaget totalt sett er endret. Aktivitetsbaserte kalkyler krever imidlertid en mer ressurskrevende dekomponering av tjenesten i underliggende aktiviteter, og prisen per aktivitet fastsettes med utgangspunkt i historiske tall (siste års regnskap).

Eksempelvis kan en hjemmehjelpstjeneste prises i forhold til reisekostnader og antall besøk, antall timer direkte pleie, og pris per bruker til dekning av indirekte kostnader. Skulle man tenke selvkost på disse aktivitetene i et samlet brukerperspektiv, ville man måtte håndtere en rekke ulike brukergrupper i forhold til tjenestens sammensetning. Dette er både komplisert og omfattende når det er mange ulike brukergrupper. Innen renovasjon er det imidlertid forsøkt å oppdele selvkosttjenestene ved å skille mellom gebyr for halv og hel søppelsekk, samt hytterenovasjon. Selvkost som finansieringsregime er derfor mest relevant der tjenesten leveres likt til alle brukerne, eller med få varianter innen tjenesteleveransene.

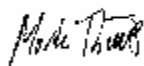
Finansieringsregimer i andre land

For å forstå anvendelse av selvkostprinsippet i Norge er det også nyttig å se dette i sammenheng med hvordan tilsvarende tjenester er finansiert i andre land. I Sverige og Danmark har det offentlige ikke lov å profitere på VA-tjenester, altså en bestemmelse som tilsvarer det norske selvkostprinsippet. I Sverige arbeides det nå med økt bruk av benchmarking for å oppnå økt transparens i gebyrnivåene, og dermed fremme effektivisering. I Danmark har man siden 2001 gjennomført systematisk benchmarking med samme formål. VA-sektoren i England og Wales blir regulert gjennom maksimalpris. Denne prisen bestemmes ut fra servicenivå, effektiviseringsgevinst, kvalitetskrav og leveringssikkerhet. Myndighetene benytter benchmarking for å bestemme effektiviseringsgevinsten. Også Danmark har nylig utredet mulighetene for å innføre prisregulering i kombinasjon med benchmarking. Det var derimot ikke politisk vilje til å gjennomføre dette i denne omgang.

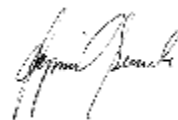
Avslutning

Alle finansieringsmodellene har sine styrker og svakheter. Det er i kapitlet om utvikling av tjenesteproduksjonen beskrevet insentiver som påvirker kvalitet og pris i forskjellige retninger. Andre regulatoriske og offentlige insentiver blir derfor myndighetenes verktøy for å begrense de negative effektene, samt styrke de positive. Et valg av finansieringsregime må derfor vurderes opp mot hvilke effekter finansieringsmodellen oppnår i samspill med alle insentiver, herunder kostnadene og treffsikkerheten ved disse valgene.

Oslo, 23. mai 2007
ERNST & YOUNG AS



Morten Thuve
Oppdragsleder



Øyvind Sunde
Prosjektleder



ERNST & YOUNG AS

www.ey.no

© 2007 Ernst & Young AS
All Rights Reserved.
Ernst & Young is a
registered trademark.