



UTDRAG AV 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.

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

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.

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 krysssubsidiering 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

Anvendelse av selvkost

Resultatet av Ernst & Youngs undersøkelse viste 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.

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 samsvarer 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

Ifølge 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, alternativt indirekte gjennom oppslag i media. I tillegg kan de folkevalgte ha et politisk ønske om å holde et lavt gebyrnivå, og derigjennom medvirke til effektivisering. En konklusjon er derfor at selvkostregimets manglende insitament for å fremme effektivisering motvirkes av et politisk ønske om å holde gebyrnivået lavt.

Brukerbetaling ved konkurranseutsetting

Ifølge vår undersøkelse svarer 3/4 rådmennene og tekniske sjefen at selvkost gir et godt grunnlag for å vurdere alternativ organisering opp mot kommunal egenregi. 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.

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, og vår undersøkelse viser at respondentene i overveiende grad (over 80%) er tilfreds med den organiseringen som 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 er det drøftet en finansieringsmodell basert på forkalkulert selvkost. Det vil si at årets gebyrnivå fastsettes etter fjorårets faktiske kostnad

uten avregning av over- eller underskudd i etterkant. Dette bidrar til at den som utfører tjenesten (kommunen) vil ønske å produsere tjenesten til en lavere kostnad enn inntekten, for på den måten å få beholde et overskudd. På samme måte må tjenesteleverandøren også dekke inn et eventuelt underskudd.

Et annen finansieringsmodell er at regulatoriske myndigheter fastsetter et pris- eller inntektstak for tjenestene for en gruppe kommuner 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 også være at tjenesteproduksjonen gir overskudd.

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. 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.

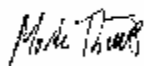
Finansieringsregimer i andre land

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 med økt bruk av benchmarking for å oppnå økt transparens i gebyrnivåene, og i Danmark har man siden 2001 gjennomført tilsvarende systematisk benchmarking. VA-sektoren i England og Wales blir regulert gjennom maksimalpris bygget på servicenivå, effektiviseringsgevinst, kvalitetskrav og leveringssikkerhet.

Avslutning

Et valg av finansieringsregime må 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.