



Konsekvenser av ulike modeller for prisjustering i kommunale avtaler med ideelle aktører

Rapport utarbeidet på oppdrag for Virke

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder samfunnsfaglige problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndigheter, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller for interesseorganisasjoner. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsfaglig rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt basert på bransjeerfaring, fagkompetanse og et nettverk av samarbeidspartnere.

Økonomiske analyser

Oslo Economics tilbyr økonomiske analyser for private og ideelle aktører, departementer, direktorater og andre offentlige virksomheter. Vi har kompetanse til å foreta helhetlige markedsanalyser, og andre strategiske analyser som kan danne beslutningsgrunnlag for avgjørelser. Våre ansatte har solid metodisk kunnskap om kvantitativ analyse og modellering.

Oslo Economics har også lang erfaring med kartlegginger, utredninger og analyser innen helsesektoren og helsenæringen.

Konsekvenser av ulike modeller for prisjustering i kommunale avtaler med ideelle aktører

© Oslo Economics, 15. desember 2023

Kontaktperson:

Erik Magnus Sæther / Partner

ems@osloeconomics.no, Tel. +47 940 58 192

Foto/illustrasjon: iStock.com/RudzhanNagiev

Innhold

Sammendrag	4
1. Prisjustering i offentlig sektor	5
1.1 Bakgrunn	5
1.2 Metode	5
1.3 Statlig nivå: Kommunal deflator	6
1.4 Kommunalt nivå: Budsjettprosess i Oslo kommune	6
2. Forskjeller i økonomiske betingelser for kommunale og ideelle aktører	8
2.1 Praksis for prisjustering for i Oslo kommune	8
2.2 Praksis for prisjustering for ideelle aktører	8
2.3 Opplevelse av ulike vilkår og forutsetninger blant ideelle aktører	9
3. Beregninger av økonomiske konsekvenser av alternative modeller for prisjustering	11
3.1 Kommunale utgifter til helse- og omsorgstjenester i institusjon og i hjemmet	11
3.2 Konsekvenser av ulikt innslagspunkt	11
3.3 Konsekvenser av ulik vektning mellom lønns- og kostnadsvekst	13
4. Drøfting	15
5. Referanser	16

Sammendrag

Oslo kommune har variasjon i vilkårene for prisjustering i avtaler med ideelle aktører, og gir dem til dels andre vilkår enn egne kommunale aktører. Ulikt tidspunkt for innslagspunkt og faktor for prisjustering gir økonomisk tap for de ideelle aktørene sammenlignet med betingelsene til kommunale aktører. Det er naturlig at kommunen stiller krav ved innkjøp av tjenester til store verdier for å sikre god kvalitet, men standardisering av deflatorregulering og transparens på prissetting kan gi mer forutsigbarhet og bedre samarbeid mellom aktørene.

Ved prisjustering på kommunalt nivå benyttes prisforventninger fastsatt i kommunens budsjettprosess

Høy prisvekst har de siste årene skapt mer oppmerksomhet rundt betingelser for prisjustering i offentlig sektor. Fra statlig til kommunalt nivå prisjusteres kommunenes frie inntekter hvert år utfra kommunal deflator. Når Oslo kommune prisjusterer i sine avtaler med ideelle leverandører tas det ikke direkte utgangspunkt i kommunal deflator, men tall på forventet lønns- og kostnadsvekst som fastsettes i budsjettprosesser i kommunen. Budsjettprosesser i Oslo kommune som er relevante for prisjustering av avtaler med ideelle aktører er vist i Figur 1-2 på side 7.

Det er variasjon i ideelle aktørers vilkår for prisjustering, og vilkårene er ulike fra kommunale aktørers

For Sykehjemsetaten justeres prisene 1. januar hvert år i henhold til en justeringsfaktor vektet 85 prosent med forventet lønnsvekst og 15 prosent med forventet økning i øvrige kommunale driftsutgifter. For ideelle aktører som har avtale med Oslo kommune er det betydelig variasjon i vilkårene for prisjustering, både relativt til kommunale aktører og mot andre ideelle aktører. For ideelle aktører justeres prisene vanligvis 1. mai heller enn 1. januar. I tillegg er forventet lønnsvekst vanligvis vektet 70 eller 80 prosent i justeringsfaktoren til ideelle aktører, relativt til 85 prosent for kommunale aktører.

Ulikt innslagspunkt og faktor for prisjustering gir økonomisk tap for de ideelle aktørene

Ulike vilkår for prisjustering fører til negative økonomiske konsekvenser for de ideelle aktørene. Ved prisjustering i mai heller enn i januar får ideelle aktører i realiteten en lavere pris for tjenestene sammenlignet med kommunale aktører. I perioden 2017-2023 medførte forsinket prisjustering alene et tap på mellom 0,4 og 0,9 prosent årlig. Enkelte aktører har avtaler der prisen ligger fast igjennom avtaleperioden. Mangel på prisjustering ville mellom 2017-2023 medføre et tap på 8 prosent relativt til kommunale aktører. En hypotetisk ideell aktør med avtale om kjøp av tjenester for 100 millioner kroner i året ville i perioden 2017-2023 tape 6,7 millioner kroner kun på grunn av prisregulering 1. mai heller enn 1. januar. Uten prisregulering i perioden ville tapet vært 60,7 millioner kroner.

Ulik vektning av forventet lønnsvekst i beregning av justeringsfaktoren vil også kunne medføre negative økonomiske konsekvenser. I perioden 2017-2023 medførte en vektning av lønnsvekst på 70 eller 80 prosent (relativt til 85 prosent for kommunale aktører) i gjennomsnitt et årlig tap på mellom 0,03 og 0,09 prosent. Ved en avtale på kjøp av tjenester til 100 millioner kroner i året vil ulik vektning av lønnsvekst alene medføre et tap på henholdsvis 178 000 og 537 000 kroner relativt til kommunale aktører.

Ansvarlig innkjøp medfører håndheving og kontroll, men mer standardisering og transparens kan gi mer forutsigbarhet og økt forståelse

Ideelle aktører opplever at økonomiske betingelser i deres avtaler med kommunen vanskeliggjør bærekraftig drift over tid. De opplever også liten mulighet til forhandling, stor økonomisk risiko og høye krav til kontroll og rapportering. Samtidig bruker Oslo kommune betydelige beløp på kjøp av tjenester fra ideelle aktører. Ved innkjøp til store verdier er det naturlig med rapporteringskrav og nøye håndheving av økonomiske betingelser.

Mer standardisering av betingelser innenfor enkelte områder og økt transparens innen forhandling og kjøp innenfor eksisterende avtaler kan sikre bedre forutsigbarhet for aktørene, gjensidig forståelse og bedre samarbeid.

1. Prisjustering i offentlig sektor

Høy prisvekst har de siste årene skapt mer oppmerksomhet rundt betingelser for prisjustering fra offentlige aktører. Fra statlig til kommunalt nivå tar prisjustering utgangspunkt i kommunal deflator, som Finansdepartementet fastsetter. I kommunene foregår prisjustering ofte basert på de forventninger om prisvekst som vedtas i de kommunale budsjettprosessene.

1.1 Bakgrunn

Dette prosjektet har som formål å kartlegge praksis for prisjustering for ideelle aktører innen sykehjem, dagsenter, heldøgnsboliger og rus og psykiatri samt deres avtalebetingelser. Perioden med høy prisvekst har aktualisert problematikken og satt søkelys på de økonomiske betingelsene til ideelle aktører (Figur 1-1).

Virke ideell og frivillighet har bestilt prosjektet som del av et større arbeid med å kartlegge hvordan rammeoverføringer praktiseres i kommune-Norge og hvordan kommuner praktiserer prisjustering til sine avtalepartnere. Medlemmene i Virke har bidratt med innsyn i sine kontrakter og avtaler, samt ved å stille opp til intervju. Virke ideell og frivillighet har finansiert arbeidet med rapporten.

I denne rapporten ser vi på hvordan prisjustering foregår på ulike nivåer i offentlig sektor, og fra kommunene ut til de ideelle aktørene de har avtale

med. På grunn av begrenset tid og økonomisk ramme har dette prosjektet blitt avgrenset til å fokusere på ideelle aktører som har avtale med Sykehjemsetaten og Velferdsetaten i Oslo kommune.

1.2 Metode

I utførelsen av oppdraget har vi kombinert flere ulike informasjonskilder og metoder.

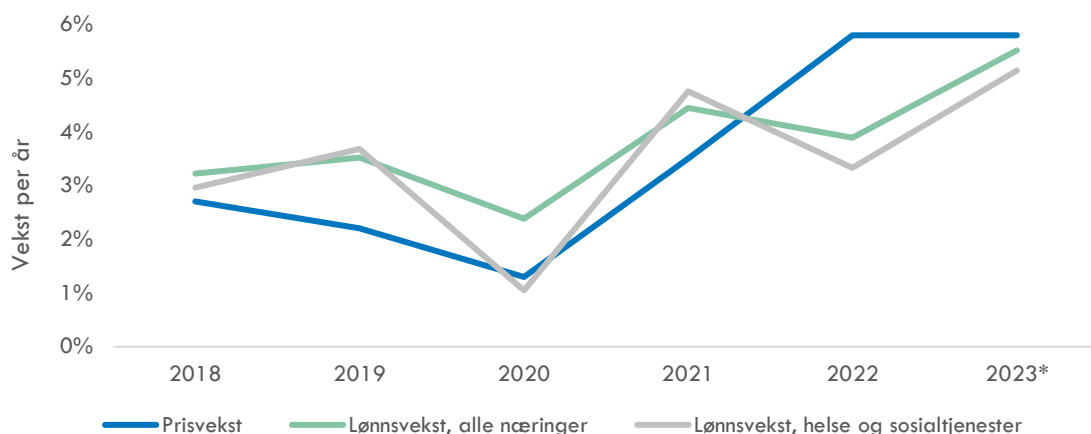
For å kartlegge budsjettprosesser i Oslo kommune har vi gjennomgått en rekke budsjett dokumenter og sakspapirer. I tillegg har vi hatt e-postkorrespondanse med Oslo kommune med utdypende spørsmål om budsjettprosesser.

Informasjon om ideelle aktørers erfaring mer prisjustering i avtaler med Oslo kommune har vi fått fra et utvalg av ideelle aktører som er medlem av Virke. Vi har gjennomført intervjuer og referansegruppemøter med de ideelle aktørene, i tillegg til at vi har fått innsyn i deres kontrakter og avtaler med kommunen. Vi har gjennomført intervjuer og fått innsyn i avtaler til fire ideelle aktører.

Vi har også beregnet økonomiske konsekvenser av ulike vilkår for prisjustering. I arbeidet har vi blant annet benyttet oss av:

- Offentlig statistikk og nøkkeltall
- Rapporter og utredninger om prisjustering
- Informasjon om avtalevilkår fra de ideelle aktørenes avtaler med Oslo kommune

Figur 1-1: Prisvekst og lønnsvekst (nominell) 2018-2023



Kilde: SSB, tabell 11654, Konsumprisindeksen, Konjunkturtendensene. Note: Prisvekst er målt som gjennomsnitt gjennom året. For 2023 er SSBs prognose for året per 8. september brukt. Lønnsvekst er basert på nominell månedslønn og måles som vekst i gjennomsnittlig månedslønn mellom 4. kvartal for hvert år. For 2023 måles 2. kvartal 2023 over 4. kvartal 2022.

Deretter har vi utarbeidet stiliserte Excel-modeller for ulike scenarier for prisjustering. Modellene gjør at vi kan isolere konsekvensen av spesifikke endringer i forutsetninger for prisjustering.

1.3 Statlig nivå: Kommunal deflator

Prisjustering fra statlig til kommunalt nivå tar utgangspunkt i kommunal deflator.

Kommunal deflator er en indeks for pris- og lønnsvekst i kommunene, som Finansdepartementet er ansvarlig for. Kommunal deflator skal reflektere den samlede prisendringen i kommunesektoren, veid mellom ulike elementer som inngår i beregningen.

Den kommunale deflatoren brukes hvert år til å prisjustere kommunenes frie inntekter (utenom eiendomsskatt). Justeringen av de frie inntektene gjøres for å sikre at kommunenes reelle kjøpekraft opprettholdes, altså at inntektene til kommunene reflekterer kostnadsutviklingen i form av pris- og lønnsvekst.

Deflatoren gjelder for landet samlet og vil derfor ikke fange opp regionale forskjeller i kostnadsutvikling. Dette har i senere år vært av særlig relevans med tanke på forskjeller i strømpris i ulike deler av landet. Det er også relevant med hensyn til ulike type prisavtaler mellom kommunene, som følgelig påvirkes av forskjeller i kommunenes prisnivå (KS, 2022).

1.4 Kommunalt nivå: Budsjettprosess i Oslo kommune

En deflator kan ses på som en indeks som kan brukes for å justere en gitt sum med penger. Kommunal deflator er én type deflator, som er utformet for å reflektere kommunesektorens sammensetning.

Rammebetingelsene for leverandører til Oslo kommune justeres som regel ikke i henhold til kommunal deflator, men utfra egne tall på forventet lønns- og kostnadsvekst som fastsettes i budsjettprosesser i Oslo kommune.

Budsjettforslag

Det første steget i budsjettprosessen er budsjettforslaget og omtales ofte som Sak 1. Det legges normalt frem for bystyret i slutten av september og inneholder blant annet en presentasjon for hovedprioriteringer, en langsiktig økonomiplan og drifts- og investeringsbudsjett for hver sektor. I budsjettforslaget

presenteres kommunens første anslag på forventet lønns- og kostnadsvekst for det kommende året.

Tilleggsinnstilling

Regjeringens forslag til nasjonalbudsjettet kommer normalt i midten av oktober. Forslaget omfatter størrelsen på overføringene til kommunene. Dette gjør at forutsetningene kommunen la til grunn om sin økonomiske situasjon i budsjettforslaget ikke lenger stemmer.

I etterkant av forslag til nasjonalbudsjett kommer derfor Oslo kommune med en tilleggsinnstilling til sitt eget budsjett hvor konsekvensene av regjeringens budsjettforslag innarbeides. Tilleggsinnstillingen legges normalt frem i begynnelsen av november. I tilleggsinnstillingen til kommunen presenteres oppdaterte anslag på forventet lønns- og kostnadsvekst for det kommende året, basert på forslag til nasjonalbudsjett. Det er lønns- og kostnadsveksten i tilleggsinnstillingen som benyttes til prisjustering for kommunen for det kommende året.

Budsjettvedtak

Oslo kommunes budsjettforslag blir behandlet og endelig budsjett for det kommende året blir vedtatt i midten av desember. Basert på rammebevilgning fra bystyret vil bydelsutvalgene behandle og vedta sine budsjett. Budsjettvedtaket omtales ofte som Dok 3.

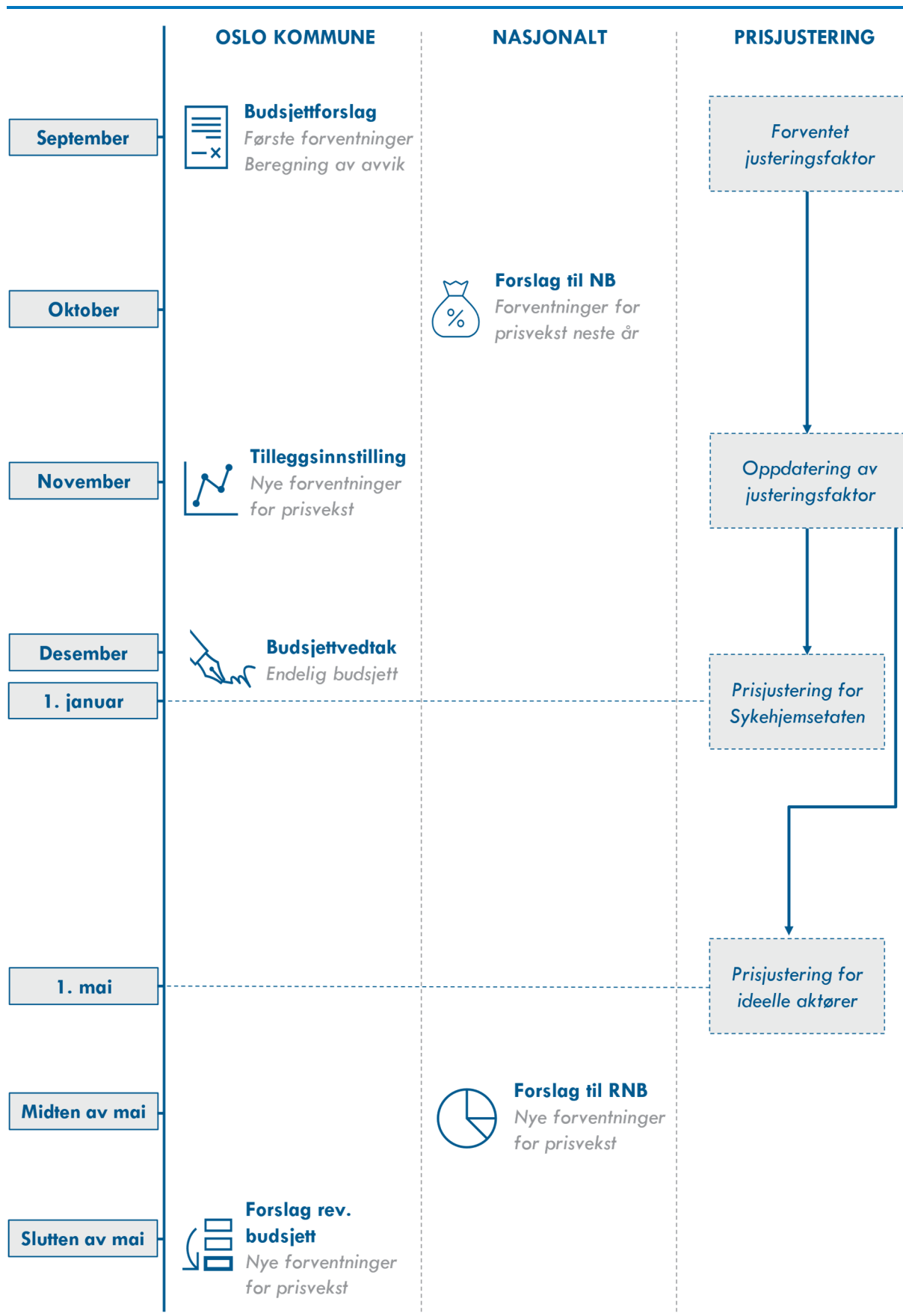
Revidert budsjett

I midten av mai legger regjeringen frem revidert nasjonalbudsjett. I etterkant av det reviderte nasjonalbudsjettet legger Oslo kommune frem sitt reviderte budsjett i slutten av mai.

Korrigeringer i faktor for prisjustering

Tallene som ligger til grunn for prisjustering i et budsjettår inneholder to komponenter: en forventning og en korreksjon. Korreksjonen inkluderer for å kompensere for et eventuelt avvik mellom forventet og faktisk vekst i lønns- og kostnadsnivå. For eksempel ble forventet lønns- og kostnadsnivå som grunnlag for prisjusteringen for 2022 vedtatt i endelig budsjett i kommunen i desember 2021. Når man i desember 2022 skal vedta endelig budsjett for 2023, vet man imidlertid hva den faktiske lønns- og kostnadsveksten i 2022 ble. Avviket mellom forventet og faktisk lønns- og kostnadsvekst for 2022 legges da inn som en korreksjon i faktoren for prisjustering for 2023. Budsjettprosessene i Oslo kommune som er knyttet til kommunal prisjustering er illustrert i Figur 1-2 på neste side.

Figur 1-2: Illustrasjon av bakenforliggende budsjettprosesser til kommunal prisjustering



2. Forskjeller i økonomiske betingelser for kommunale og ideelle aktører

Praksis for prisjustering varierer mellom kommunale og ideelle aktører, både når det gjelder tallene som legges til grunn, hvordan de vektet og når prisjusteringen trer i kraft. Flere ideelle aktører peker på manglende forhandlingsrom og innsikt i bakgrunnen for de økonomiske avtalevilkårene som utfordrende.

2.1 Praksis for prisjustering for i Oslo kommune

Sykehjemsetaten og Velferdsetaten

I dette arbeidet har vi tatt utgangspunkt i Sykehjemsetaten og Velferdsetaten i Oslo kommune for praksis for prisjustering i kommunen. Sykehjemsetaten er ansvarlig for å sikre at innbyggere i Oslo får tilbud om opphold i langtidshjem og helsehus når det foreligger vedtak om dette. Etaten hadde ved inngangen av 2023 ansvar for å drifte 19 kommunale sykehjem og 4 helsehus (Oslo kommune, 2022). Sykehjemsetaten har i tillegg kontraktsoppfølging av 16 private langtidshjem. Av disse er 15 driftet av ideelle aktører. I 2022 var 35 prosent av sykehjemsplassene driftet av ideelle aktører.

Velferdsetaten samarbeider med bydelene, spesialisthelsetjenesten, brukerorganisasjoner og andre ideelle organisasjoner for å gi brukerne i Oslo et helhetlig tilbud. Velferdsetaten har ansvar for å utvikle og gi byomfattende tjenester innenfor sosial- og helseområdet som et supplement til bydelenes tjenestetilbud (Oslo kommune, 2022). Etaten tilbyr blant annet boliger og aktiviteter til innbyggere med spesielle behov for oppfølging, som heldøgns tilrettelagte omsorgsboliger for personer med utviklingshemming.

Prisjustering i Oslo kommune

Prisjusteringen for kommunale aktører skjer 1. januar hvert år i henhold til den korrigerede forventede veksten i lønns- og driftskostnader. Justeringen gjøres med 85 prosent vekt på forventet lønnsvekst og 15 prosent vekt på forventet økning i øvrige kommunale driftsutgifter (Oslo kommune, 2022).

Forventet lønnsvekst hentes fra anslagene i nasjonalbudsjettet, mens kostnadskomponenten viser kommunens forventede vekst i kommunale driftsutgifter. I tillegg korrigeres det for avviket mellom fjorårets anslag og faktisk lønns- og kostnadsvekst.

Den forventede lønns- og kostnadsveksten har variert betydelig, i takt med utviklingen i økonomien ellers. Fra 2012 til 2020 har faktoren for prisjustering oftest ligget mellom 2 og 4 prosent, mens det fra 2020 har vært større variasjon i justeringsfaktoren. I 2021 lå Sykehjemsetatens justeringsfaktor på 0,7 prosent, mens faktoren for 2023 og 2024 ligger høyere enn tidligere på henholdsvis 5,5 og 5,7 prosent (se Figur 2-1 på neste side).

I år med stabil prisutvikling har korreksjonene for avvik mellom forventet og faktisk lønns- og kostnadsvekst vært små, mens korreksjonene kan være betydelige i år hvor den økonomiske situasjonen er mer ustabil. For eksempel ble prisjusteringsfaktoren for 2021 justert betydelig ned, mens faktoren for 2024 ble justert betydelig opp. Dette skyldtes at det var et vesentlig avvik mellom faktisk og forventet vekst i henholdsvis 2020 og 2023. Det har i perioden 2012-2024 vært avvik både i positiv og negativ retning. I de 13 årene i denne perioden var det seks år hvor avviket var positivt, seks år hvor avviket var negativt og ett år hvor det ikke var avvik mellom forventet og faktisk lønnsvekst (Figur 2-1).

2.2 Praksis for prisjustering for ideelle aktører

Når det gjelder prisjusteringen for ideelle aktører som har avtale med Oslo kommune, er den preget av variasjon mellom ulike aktører. Det er også flere elementer i prisjusteringen som avviker fra prisjusteringen for kommunale aktører.

Tidspunkt for prisjustering

Blant avtalene til ideelle aktører som vi har fått innsyn i, er det mange som får justert prisene i sin avtale på et annet tidspunkt enn de kommunale aktørene. Mens prisjustering for kommunale aktører finner sted 1. januar hvert år, har de fleste ideelle aktørene prisjustering 1. mai. Faktoren for prisjustering er i disse tilfellene ikke korrigeret for at den trer i kraft på et senere tidspunkt, slik at konsekvensen er at økningen i priser blir forsinket for de ideelle aktørene relativt til de kommunale.

Det er også eksempler på ideelle aktører som ikke får prisjustert beløpene i avtalene. I disse tilfellene har det vært snakk om tilskuddsbaserte løsninger hvor de ideelle aktørene må søke om tilskudd til det samme tilbudet årlig. Verdien på disse tilskuddene har ligget fast og ikke blitt prisjustert over perioden, slik at prisene reelt sett har falt for hvert år.

Ulikt innhold i faktoren for prisjustering

Det er også vesentlig variasjon i innholdet i faktoren som brukes til prisjustering. For eksempel er kostnads-komponenten i justeringsfaktoren for mange aktører konsumprisindeksen (KPI) for forrige år, heller enn forventet vekst i kommunale driftsutgifter, som brukes for de kommunale aktørene. Forventet lønnsvekst brukes i alle avtalene vi har fått innsyn i, men det er i flere avtaler uklart hvorvidt det korrigeres for avvik mellom forventet og faktisk lønnsvekst, slik det gjøres for kostnadsveksten.

Når fjorårets vekst i KPI benyttes i prisjusteringen medfører det at en økning i den generelle prisveksten inkluderes i prisjusteringen etterskuddsvis. Dette kan by på likviditetsutfordringer ettersom den økte prisveksten først gjenspeiles i prisjusteringen året etter.

Et eventuelt for lavt estimert lønns- og kostnadsnivå gir leverandørene en betydelig økonomisk risiko som de må bære gjennom året.

Vektingen mellom lønns- og kostnadskomponenten i faktoren for prisjustering varierer også mellom

aktørene. For Sykehjemsetaten er faktoren for prisjustering vektet med 85 prosent lønnsvekst og 15 prosent kostnadsvekst. For mange av de ideelle aktørene består faktoren imidlertid av 80 eller 70 prosent lønnsvekst og tilsvarende 20 eller 30 prosent kostnadsvekst.

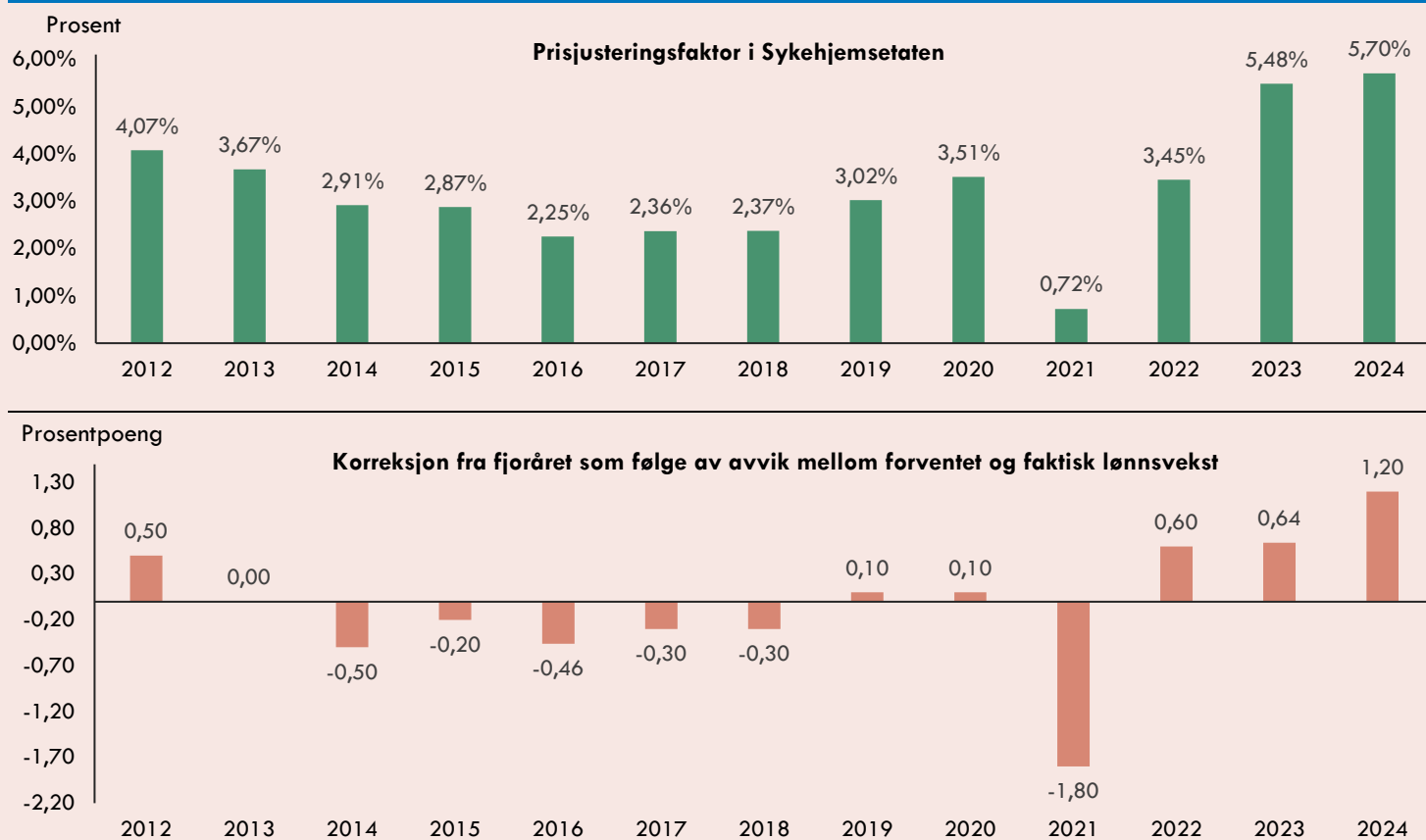
Vi har i dette arbeidet ikke funnet noen forklaring eller begrunnelse på hvorfor innholdet i faktoren for prisjustering for ideelle aktører skiller seg fra faktoren for kommunale aktører.

2.3 Opplevelse av ulike vilkår og forutsetninger blant ideelle aktører

De ideelle aktørene vi har vært i kontakt med i dette arbeidet har fremhevet ulike forhold som de mener vanskeliggjør deres arbeid og gjør det vanskeligere å drive økonomisk bærekraftig over tid.

Et av disse forholdene er en opplevelse av manglende forhandlingsrom i avtalene. Flere opplever at kommunen setter de økonomiske avtalevilkårene uten hensyn til den enkelte virksomhets tilbud. Dette må ses

Figur 2-1: Prisjusteringsfaktor og korreksjon for lønnskomponenten av prisjusteringsfaktoren fra Oslo kommunes budsjettprosess



Kilde: Oslo kommunes budsjett dokumenter.

Note: Budsjett dokumentene for årene 2012-20 omtaler ikke endringer i forventet vekst eller korrigering i tilleggssinnstillingene, og det er derfor lagt til grunn at korreksjonen holdes uendret mellom budsjettforslag og -vedtak. Budsjettvedtaket fra 2018 er ikke offentlig tilgjengelig, og det er derfor lagt til grunn at tallene som kommer frem i budsjettforslaget er uendret i budsjettvedtaket. Tallene for 2024 er basert på Tilleggssinnstillingen, som ble lagt frem i november 2023.

i sammenheng med at de ideelle aktørene får begrenset med innsikt og informasjon i de forholdene og vurderingene som ligger til grunn for tilskuddet/vederlaget de får tildelt og de justeringene som gjøres underveis i avtaleforholdet. Dette trekkes frem som et problem av aktørene. Manglende innsikt gjør det utfordrende å vite hensikten med ulike avgjørelser og kan gjøre at aktørene i mindre grad føler seg forstått. Flere er usikre på hvilke konkrete vurderinger og forutsetninger som ligger til grunn for de økonomiske avtalevilkårene, herunder spesielt modellen som brukes for å beregne tilskuddene/vederlaget til den enkelte virksomhet. Manglende innsikt i disse forholdene gjør at aktørene opplever det som utfordrende å forhandle og diskutere med kommunen når det gjelder de økonomiske betingelsene. Videre opplever de ideelle aktørene at det å ikke ha samme apparat som kommunen rundt seg, gjør det vanskelig å sette seg inn i forholdene som ligger til grunn for de økonomiske avtalevilkårene.

I forbindelse med opplevelsen av manglende forhandlingsrom peker flere også på et skjevfordelt styrkeforhold mellom kommunale og ideelle aktører. Dette påvirker mulighetene for å forhandle både under avtaleprosessen og underveis i avtaleforholdet. Ideelle aktører opplever at de stiller svakere i forhandlingene i forkant av avtaleinngåelse og underveis i avtaleforholdet.

Mange av aktørene opplever også at kommunen er veldig nøye på å kontrollere aktiviteten til de ideelle aktørene, og at det kreves hyppig og omfattende rapportering på et veldig detaljert nivå. Dette kan ofte oppleves som urimelig.

I tillegg opplever aktørene at det kan stilles diverse krav til dem på enkelte områder som er krevende å leve opp til gitt krav på andre områder. For eksempel kan de sammenlignes med kommunale enheter på ulike områder, uten at det tas høyde for at de kommunale enhetene ved behov kan trekke på en rekke kommunale ressurser og et større apparat rundt. Det at de kommunale enhetene har en sikkerhet i bunn fra resten av den kommunale organisasjonen gjør at de ideelle aktørene opplever at de må ta mer økonomisk risiko for å oppfylle økonomiske betingelser. Flere har trukket frem at avtalene ofte utformes slik at de ideelle må ta mye av den økonomiske risikoen knyttet til usikkerheten rundt økonomisk utvikling lenger frem i avtaleperioden.

Manglende innsikt og bakenforliggende informasjon til kommunens vurderinger, kombinert med økonomisk risiko gjør at mange av de ideelle aktørene føler på en uforutsigbarhet for den økonomiske situasjonen gjennom avtaleperioden. Generelt trekker også aktørene frem at mindre gunstige økonomiske betingelser kombinert med økt utsatthet for økonomisk risiko gjør det utfordrende å kunne drive økonomisk bærekraftig over tid.

3. Beregninger av økonomiske konsekvenser av alternative modeller for prisjustering

Ulike modeller for prisjustering kan gi økonomiske tap for aktørene det gjelder. I perioden 2017-2023 medførte forsinket eller manglende prisjustering henholdsvis 1 og 8 prosent lavere betalt sammenlignet med årlig prisjustering 1. januar, slik det er for kommunale aktører.

3.1 Kommunale utgifter til helse- og omsorgstjenester i institusjon og i hjemmet

Som diskutert i kapittel 2 blir ideelle aktører ofte stilt overfor andre økonomiske betingelser enn de kommunale aktørene. Oslo kommune bruker betydelige ressurser på helse- og omsorgstjenester i institusjon og i hjemmet, både knyttet til egne tjenestetilbud og kjøp av tjenester fra ideelle og andre private aktører. Samlet sett utgjør ressursene til kjøp fra ideelle og andre private aktører om lag 30 prosent av de samlede (korrigerede) utgiftene på området (Tabell 3-1 og Tabell 3-2).

Tabell 3-1: Oslo kommunes utgifter til helse- og omsorgstjenester i institusjon

År	Kommunale driftsutgifter (ekskl. kjøp)	Kjøp av tjenester fra ideelle og andre private
2015	2 692 mill. kr.	2 366 mill. kr.
2016	2 499 mill. kr.	2 470 mill. kr.
2017	2 502 mill. kr.	2 352 mill. kr.
2018	2 538 mill. kr.	2 355 mill. kr.
2019	2 777 mill. kr.	2 375 mill. kr.
2020	3 065 mill. kr.	2 187 mill. kr.
2021	3 355 mill. kr.	2 199 mill. kr.
2022	3 638 mill. kr.	2 093 mill. kr.

Kilde: SSB, tabell 12367. Kommunale driftsutgifter er korrigerede brutto driftsutgifter, mens for ideelle og andre private vises utgifter til kjøp av tjenester som erstatter kommunal tjenesteproduksjon.

Fra et innkjøpsperspektiv kan håndheving av økonomiske betingelser og krav til rapportering være en viktig del av å følge opp innkjøp. Det er dermed naturlig at kommunen til en viss grad håndhever

økonomiske betingelser strengere når de kjøper inn eksterne tjenester enn de gjør til sine egne aktører.

Tabell 3-2: Oslo kommunes utgifter til helse- og omsorgstjenester til hjemmeboende

År	Kommunale driftsutgifter (ekskl. kjøp)	Kjøp av tjenester fra ideelle og andre private
2015	3 739 mill. kr.	953 mill. kr.
2016	3 867 mill. kr.	1 210 mill. kr.
2017	4 079 mill. kr.	1 437 mill. kr.
2018	4 608 mill. kr.	1 656 mill. kr.
2019	4 973 mill. kr.	1 817 mill. kr.
2020	4 940 mill. kr.	2 017 mill. kr.
2021	5 775 mill. kr.	2 217 mill. kr.
2022	6 468 mill. kr.	2 406 mill. kr.

Kilde: SSB, tabell 12367. Kommunale driftsutgifter er korrigerede brutto driftsutgifter, mens for ideelle og andre private vises utgifter til kjøp av tjenester som erstatter kommunal tjenesteproduksjon.

Ideelle aktører er imidlertid en verdifull del av dagens tjenestetilbud i Oslo kommune, og dagens praksis har negative økonomiske konsekvenser som gjør det vanskeligere for de ideelle aktørene å drive økonomisk bærekraftig drift og tilby tjenester av høy kvalitet.

For å vise hvordan det å bli stilt overfor ulike økonomiske betingelser påvirker aktørenes økonomi, presenterer vi her noen illustrerende beregninger.

3.2 Konsekvenser av ulikt innslagspunkt

En måte ideelle aktører blir stilt overfor andre økonomiske betingelser enn kommunale, er tidspunktet for når prisene i avtalene reguleres for lønns- og kostnadsvekst. For kommunale aktører justeres prisene 1. januar, mens prisjusteringen for de fleste av de ideelle aktørene finner sted 1. mai. Det finnes imidlertid også eksempler på avtaler hvor prisen ligger fast og ikke justeres for lønns- og kostnadsvekst.

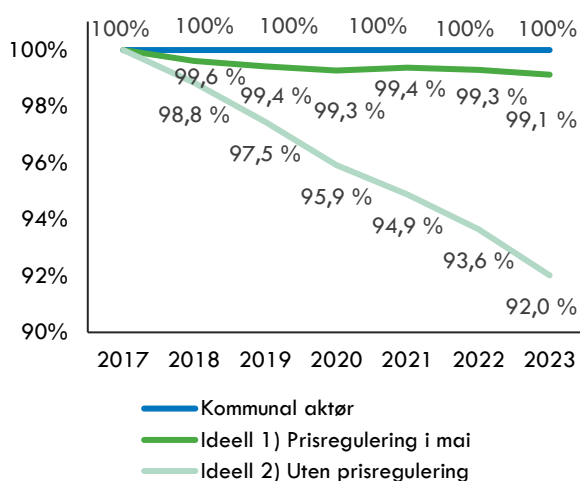
Den økonomiske konsekvensen av ulikt innslagspunkt for prisjustering er at aktørene i realiteten får en lavere pris for tjenestene relativt til kommunale aktører. Ved prisjustering i mai heller enn i januar får

den ideelle aktøren lavere pris fra januar til mai, men riktig pris resten av året.

I perioden 2017-2023 medførte dette at ideelle aktører som prisjusteres 1. mai fikk mellom 0,4 og 0,9 prosent lavere betalt totalt sett som følge av forsinket prisjustering alene (Figur 3-1). Den økonomiske konsekvensen blir større jo høyere faktoren for lønns- og kostnadsvekst er. Med tanke på den høye prisveksten i 2022 og 2023 var den økonomiske konsekvensen av forsinket innslagspunkt vesentlig større i 2023 enn i tidligere år.

I tilfeller der aktører ikke får prisregulert innholdet i avtalen i det hele tatt, vil aktøren reelt sett få lavere betalt hvert år ettersom prisnivået blir høyere, mens betalingen i avtalen ligger fast. I løpet av perioden 2017-2023 ville dette medført at en ideell aktør uten prisjustering ved utgangen av 2023 totalt ville fått 8 prosent mindre betalt enn det aktøren ville fått ved prisjustering i januar hvert år.

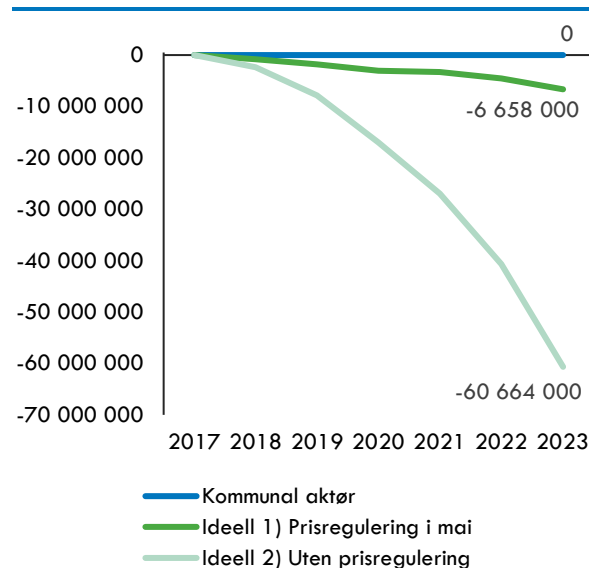
Figur 3-1: Prosentvis tapt betaling ved forsinket eller manglende prisjustering (akkumulert)



For å illustrere den negative økonomiske konsekvensen av forsinket prisjustering for den enkelte aktør, vurderer vi som et eksempel en tenkt ideell aktør med avtale om kjøp av tjenester for 100 millioner kroner i året. Med en faktor for prisjustering i Sykehjemsetaten på 5,48 prosent i 2023 vil den månedlige kjøpesummen stige med i overkant av 450 000 kroner. Ved at prisen reguleres i mai heller enn i januar vil den ideelle aktøren dermed tape 1,8 millioner kroner i løpet av 2023. Dersom vi tenker oss at den ideelle aktørens avtale startet med 100 millioner kroner per år i 2017, vil aktøren hvert år tape penger på denne måten. I perioden 2017-2023 vil den ideelle aktøren totalt tape 6,7 millioner kroner som følge av forsinket prisjustering alene.

I et scenario uten prisjustering vil tapet til den ideelle aktøren være vesentlig større. I tilfeller der avtalesummen ikke prisjusteres er det vanligvis snakk om avtaler med et mindre økonomisk omfang. For illustrasjonens skyld bruker vi imidlertid lik avtalesum i eksempelberegningene som vi gjorde for scenarioet med forsinket betaling. I perioden 2017-2023 vil en ideell aktør med avtale på 100 millioner kroner i året uten prisjustering tape 60,7 millioner kroner på at prisene ikke reguleres (Figur 3-2).

Figur 3-2: Tapt betaling* ved forsinket eller manglende prisjustering (akkumulert)



Note: Figuren tar utgangspunkt i en hypotetisk aktør med avtale med Oslo kommune om kjøp av tjenester på 100 mill. kr. per år. * Avrundet til nærmeste 1 000 kr.

I 2022 kjøpte Oslo kommune tjenester for om lag 4,5 milliarder kroner innen helse- og omsorgstjenester på institusjon og til hjemmeboende fra ideelle og andre private aktører (Tabell 3-1 og Tabell 3-2). Dersom alle de ideelle og private aktørene fikk prisjustering i mai heller enn i januar ville kommunen spart 39 millioner kroner per år.

Dersom prisjustering ikke finner sted, er kommunens besparelse vesentlig større. Det er så vidt vi vet ikke noen tilgjengelig oversikt over hvilke aktører som ikke har prisjustering av sine avtaler med Oslo kommune. Våre erfaringer fra dette prosjektet vitner imidlertid om at det vanligste er forsinket regulering, og at kun et fåtall aktører ikke har prisjustering i det hele tatt. Dersom 10 prosent av de ideelle aktørene som leverte tjenester til Oslo kommune i 2022 ikke hadde hatt prisjustering i det hele tatt, ville det gitt en årlig besparelse for kommunen på 36 millioner kroner.

3.3 Konsekvenser av ulik vektning mellom lønns- og kostnadsvekst

I tillegg til ulikt innslagspunkt for prisjustering, er også vektingen mellom lønns- og kostnadsvekst i justeringsfaktoren ulik mellom kommunale og ideelle aktører. For kommunale aktører justeres prisene med en faktor som består av 85 prosent forventet lønnsvekst og 15 prosent forventet vekst i driftskostnader. I avtalene til de ideelle aktørene er det betydelig variasjon i hvordan disse to elementene er vektet. Flere aktører vi har kontaktet i dette arbeidet har prisjusteringsfaktorer hvor lønnsvekst er vektet med 80 eller 70 prosent og vekst i driftskostnader tilsvarende er vektet med 20 eller 30 prosent.

I disse regneeksemplene legger vi til grunn samme kilde for lønns- og kostnadsvekst, slik at det kun er vektingen mellom dem som varierer.

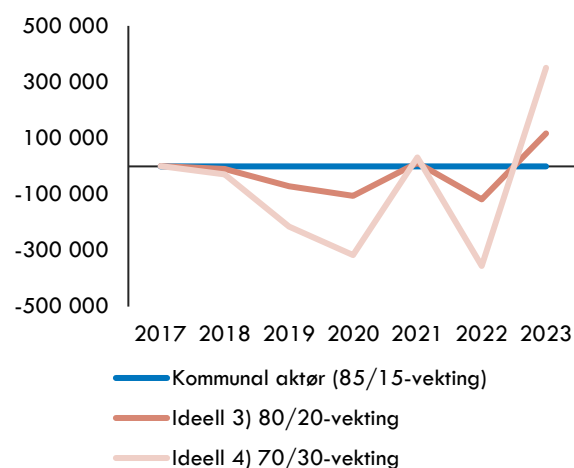
Den økonomiske konsekvensen av ulik vektning mellom lønnsvekst og vekst i driftskostnader vil avhenge av om lønnsveksten eller vekst i driftskostnader er høyest det enkelte året. Lønnskomponenten er vektet lavere blant samtlige ideelle aktører vi har vært i kontakt med (70-80 prosent vekt) enn for Sykehjemsetaten (85 prosent vekt). Når lønnsveksten er høyere enn veksten i driftskostnader vil dermed de ideelle aktørene få en lavere prisjustering. Tilsvarende vil de ideelle aktørene få en høyere prisjustering enn kommunale aktører om lønnsveksten er lavere enn vekst i driftskostnader.

I utgangspunktet er det derfor ikke gitt at vektingen vil medføre en økonomisk ulempe. Over tid har imidlertid forventet lønnsvekst vært høyere enn forventet vekst i driftskostnader. I perioden 2012-2024 har lønnsveksten vært høyere enn kostnads-

veksten i 10 av årene. Det er kun i 2016, 2021 og 2023 at lønnsveksten er lavere enn kostnadsveksten (se Figur 3-3). I perioden 2012-2024 har derfor ulik vektning i prisjusteringsfaktor medført en økonomisk ulempe for ideelle aktører i 10 av de 13 årene.

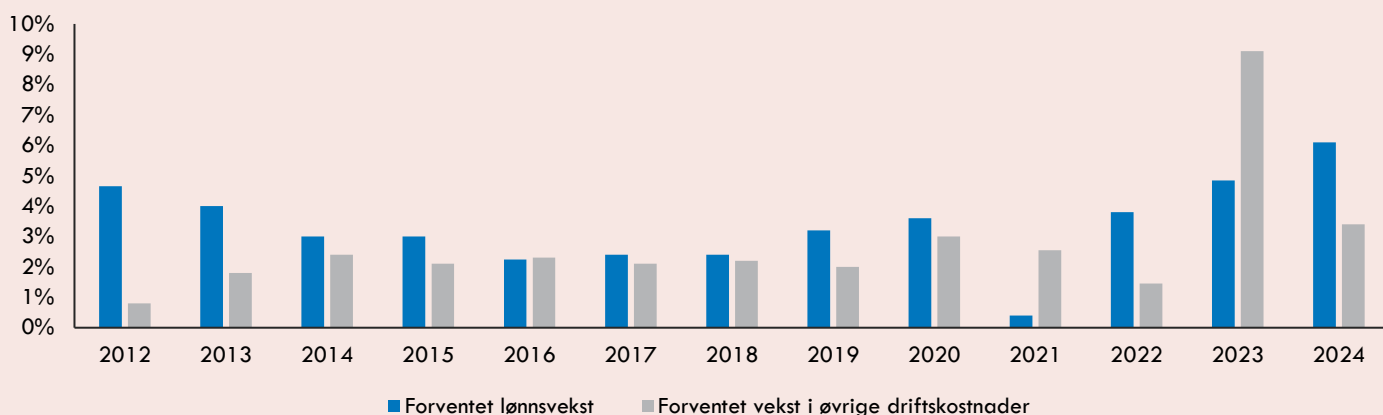
For å illustrere de negative økonomiske konsekvensene som følge av ulik vektning tar vi utgangspunkt i en hypotetisk ideell aktør med en avtale med kommunen om kjøp av tjenester for 100 millioner kroner i året. Med en vektning med 80 prosent lønnsvekst og 20 prosent kostnadsvekst vil den ideelle aktøren ha fått 70 000 til 120 000 kroner mindre enn en kommunal aktør i 2019, 2020 og 2022. I 2023 får den ideelle aktøren 120 000 kroner mer enn den kommunale. I 2018 og 2021 får aktørene tilnærmet likt (Figur 3-4).

Figur 3-4: Årlig tappt betaling* ved ulik vektning mellom lønns- og kostnadsvekst



Note: Figuren tar utgangspunkt i en hypotetisk aktør med avtale med Oslo kommune om kjøp av tjenester på 100 mill. kr. per år.
* Avrundet til nærmeste 1 000 kr.

Figur 3-3: Justeringsfaktor for korrigert forventet lønnsvekst og vekst i øvrige driftskostnader som inngår i Sykehjemsetatens faktor for prisjustering



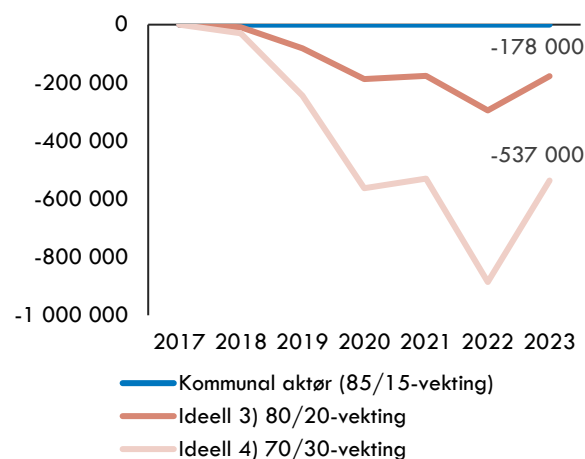
Kilde: Oslo kommunes budsjett dokumenter.

Note: Budsjett dokumentene for årene 2012-20 omtaler ikke endringer i forventet vekst eller korrigeringsfaktor i tilleggssinnstillingene, og det er derfor lagt til grunn at korreksjonen holdes uendret mellom budsjettforslag og -vedtak. Budsjettvedtaket fra 2018 er ikke offentlig tilgjengelig, og det er derfor lagt til grunn at tallene som kommer frem i budsjettforslaget er uendret i budsjettvedtaket. Tallene for 2024 er basert på Tilleggssinnstillingen, som ble lagt frem i november 2023.

For en ideell aktør hvor lønnsvekst er vektet 70 prosent i prisjusteringen vil forskjellen i betaling relativt til en kommunal aktør være større. Ved en avtale om kjøp av 100 millioner kroner i året vil denne vektingen føre til mellom 215 000 til 350 000 kroner i tap i 2019, 2020 og 2022. I 2023 får den ideelle aktøren imidlertid 350 000 kroner mer enn den kommunale (Figur 3-4). I gjennomsnitt fikk en ideell aktør med 80/20-vekting eller 70/30-vekting henholdsvis 0,03 og 0,09 prosent mindre betalt i perioden 2017-2023 enn det de ville fått med tilsvarende vekting som kommunale aktører (85/15).

Dersom regnestykket hadde vært utvidet til å gjelde perioden 2012-2024 ville tapet for de ideelle aktørene vært større. Over denne perioden ville en ideell aktør med 80/20-vekting eller 70/30-vekting fått henholdsvis 0,4 og 1,1 prosent mindre betalt enn med en vekting tilsvarende kommunale aktører.

Figur 3-5: Akkumulert tap betaling* ved ulik vekting mellom lønns- og kostnadsvekst



Note: Figuren tar utgangspunkt i en hypotetisk aktør med avtale med Oslo kommune om kjøp av tjenester på 100 mill. kr. per år.
* Avrundet til nærmeste 1 000 kr.

Samlet sett førte den ulike vektingen dermed til et økonomisk tap for de ideelle aktørene i perioden 2017-2023. For eksempel, ved en avtale på 100 millioner kroner per år førte en vekting på 80/20 til et samlet tap på 178 000 kroner relativt til en kommunal aktør i perioden, mens en vekting på 70/30 førte til et tap på 537 000 kroner (Figur 3-5). Dette tilsvarer et tap på henholdsvis 0,03 og 0,08 prosent. Oslo kommune bruker om lag 4,5 milliarder kroner per år i kjøp av tjenester innen helse- og omsorgstjenester på institusjon og til hjemmeboende fra ideelle og andre private aktører. I et scenario der alle aktørene prisreguleres med en vekting på henholdsvis 80/20 og 70/30 ville det i perioden 2017-2023 medført en årlig besparelse på i gjennomsnitt 1 og 4 millioner kroner.

4. Drøfting

Ideelle aktører opplever stor variasjon i de økonomiske betingelser i avtalene fra kommunen, og opplever at betingelsene medfører økonomisk risiko og uforutsigbarhet. Det er naturlig at kommunen stiller krav ved innkjøp av tjenester til store verdier, men standardisering og transparens kan gi mer forutsigbarhet og bedre samarbeid.

Det er betydelig variasjon i de økonomiske betingelsene ideelle aktører stilles overfor

I denne rapporten har vi sett på hvordan prisjustering gjøres i Oslo kommune, både for kommunale enheter og i avtaler med kjøp av tjenester fra ideelle aktører. Vi har sett at det blant de ideelle aktørene er betydelig variasjon i de økonomiske betingelsene de stilles overfor og at betingelsene ofte skiller seg fra betingelsene til de kommunale enhetene. Måten prisjustering praktiseres på har også negative økonomiske konsekvenser for de ideelle aktørene.

Ideelle aktører opplever økonomisk risiko og uforutsigbarhet

For de ideelle aktørene oppleves det som at de økonomiske betingelsene vanskeliggjør bærekraftig drift over tid. Aktørene opplever at mye av den økonomiske risikoen i avtalene legges over på dem selv, samtidig som det er liten mulighet til å forhandle på de økonomiske vilkårene. I tillegg opplever aktørene at de blir kontrollert nøye og at det er høye og omfattende rapporteringskrav. Samtidig opplever flere aktører at de ikke har de nødvendige ressursene til å følge opp og ha oversikt over alle betingelser, og at det ofte kan være vanskelig å forstå hva som ligger bak eventuelle endringer fra kommunens side. Mange kan også oppleve at de blir vurdert opp mot kommunale enheter, samtidig som de kommunale enhetene kan trekke på et kommunalt apparat og tilhørende ressurser ved behov. Kombinert med ulempene i de økonomiske betingelsene i avtalene opplever mange aktører at de over tid må levere samme tjenester som kommunen, men med stadig lavere kompensasjon.

Ansvarlig innkjøp av store verdier medfører en viss grad av håndheving og kontroll

På den annen side bruker Oslo kommune betydelige økonomiske ressurser på å kjøpe tjenester fra ideelle og andre private aktører. Ved innkjøp av tjenester til store verdier er det derfor naturlig at kommunen er nøye på å håndheve økonomiske betingelser. Fra et innkjøpsperspektiv kan også rapporteringskrav være

en nyttig måte å sikre at innkjøpsmidlene brukes til formålet. For en kommune kan det å følge opp kjøp av tjenester også forsikre forsvarlig pengebruk. Det er også naturlig at kommunen tillater at kommunale enheter kan trekke på andre kommunale ressurser ved behov, mens det er vanskeligere å tilby samme sikkerhet til ideelle og private aktører uten å skape u hensiktsmessige insentiver.

Mer standardisering og økt transparens kan gi mer forutsigbarhet og gjensidig forståelse

Selv om det vil være forskjell på kommunale enheter og ideelle aktører, virker det å kunne være rom for mer formålstjenlige betingelser innen visse områder. For eksempel kan det være negativt for kommunen om ideelle aktører opplever at betingelsene blir for ugunstige. Dette kan føre til at ideelle aktører opplever driftssituasjonen som uforutsigbar og krevende over tid. I verste fall kan dette gå utover tjenestetilbudet i form av uønskede kutt eller føre til at enkelte aktører trekker seg ut fra visse områder.

En mulighet er å standardisere betingelsene innenfor enkelte områder i større grad, slik at de økonomiske betingelsene oppleves som mer forutsigbare for ideelle aktører. Det hadde også gjort det lettere å vite hva som er gjeldende betingelser innenfor et område. Standardisering kan også være positivt for kommunene ved at betingelsene ved innkjøp blir mer oversiktlige samt at kontraktsarbeid forenkles.

En annen mulighet er å sørge for at både forhandlinger og kjøp innenfor eksisterende avtaler gjøres mer transparente enn i dag. Dette kan øke forståelsen for endringer i økonomiske forutsetninger. Dette vil bidra til et å opprettholde et høykvalitets tjenestetilbud fra ideelle aktører over tid og muligens føre til at nye ideelle aktører vil tilby tjenester. Uansett hvilken fremgangsmåte som velges vil det viktigste være å fremme dialog og konstruktivt samarbeid for å sikre et tjenestetilbud av høy kvalitet.

Veien videre

Arbeidet med denne rapporten har hatt et begrenset omfang, både tidsmessig og økonomisk, og er et første steg mot dypere innsikt og vurdering av praksis for kommunens kjøp av tjenester fra ideelle aktører. I videre arbeid kan det være aktuelt å se nærmere på for eksempel flere kommuner og flere tjenesteområder. Det kan også være relevant å gå dypere inn i hvordan ulike typer økonomiske betingelser spiller inn på samarbeidet mellom kommunen og de ideelle aktørene. Relevante områder kan være pensjonsbetingelser og fordeling av brukere mellom kommunale enheter og ideelle aktørers enheter.

5. Referanser

Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023. *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*, s.l.: s.n.

<https://www.ssb.no/statbank/table/12367/>
[Funnet oktober 2023].

KS, 2021. *Kommunal deflator: Bruk, oppbygging og anslag*. [Internett]

Available at:

<https://www.ks.no/fagomrader/okonomi/sjefokonomens-side/kommunal-deflator-bruk-oppbygging-og-anslag/>

[Funnet September 2023].

KS, 2022. *Kommunal deflator for 2022 og 2023*.

[Internett]

Available at:

<https://www.ks.no/fagomrader/okonomi/sjefokonomens-side/kommunal-deflator-for-2022-og-2023/>

[Funnet September 2023].

Oslo kommune, 2022. *Budsjett 2023 og økonomiplan 2023-2026: Byrådets budsjettforslag - Sak 1*, Oslo: s.n.

Spence, T., 2023. *Diakonhjemmet: Regjeringen og Oslo svikter ideelle velferdsaktører*. [Internett]

Available at:

<https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/O8XO00/diakonhjemmet-regjeringen-og-oslo-svikter-ideelle-velferdsaktoerer>

[Funnet September 2023].

SSB, 2023. *Konjunkturtendensene*. [Internett]

Available at: <https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/konjunkturer/statistikk/konjunkturtendensene>

[ene](https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/konjunkturer/statistikk/konjunkturtendensene)

[Funnet oktober 2023].

SSB, 2023. *Konsumprisindeksen*. [Internett]

Available at: <https://www.ssb.no/priser-og-prisindekser/konsumpriser/statistikk/konsumprisindeksen>

[en](https://www.ssb.no/priser-og-prisindekser/konsumpriser/statistikk/konsumprisindeksen)

[Funnet oktober 2023].

SSB, 2023. *Tabell 11654: Lønnstakere, jobber, lønn og lønnsindeks, etter region, næring (SN2007), kvartal og statistikkvariabel*. [Internett]

Available at:

<https://www.ssb.no/statbank/table/11654/>

[Funnet oktober 2023].

SSB, 2023. *Tabell 12367: Detaljerte regnskapstall driftsregnskapet, kommunekonsern og -kasse, etter regnskapsomfang, funksjon og art (K) 2015 - 2022*.

[Internett]

Available at:

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

E-post og telefon:
post@osloeconomics.no
+47 21 99 28 00

Besøksadresse:
Klingenberggata 7
0161 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo