

Utredning for Barne- og familiedepartementet, 2/9/02

Prosjektleder Jørn Rattsø, prosjektmedarbeidere Lars-Erik Borge, Fredrik Carlsen og Torberg Falch, Institutt for samfunnsøkonomi, Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Universitet, Trondheim

Om barnehagenes finansiering etter stortingets avtale for 2002-2005

1. Sammendrag

Dagens finansiering av barnehagene har gitt store forskjeller utover landet i barnehagedekning, foreldrebetaling og kommunetilskuddet til private barnehager. Det er resultatet av forskjeller i kommunenes økonomiske situasjon og prioritering av tjenester. Stortingets avtale tar sikte på å realisere full barnehagedekning, lav og lik foreldrebetaling og likebehandling av private og offentlige barnehager. Kommunene pålegges å bygge ut til full dekning, foreldrebetalingen reguleres, og staten overtar finansieringen av barnehagene. Kommuner og private skal fortsatt ha eierskap til barnehagene. I tillegg til foreldrebetalingen skal barnehagene finansieres av statlig øremerket tilskudd pr. barn og statlige midler for kostnadsutjevning fordelt av kommunene fra 'kommunal buffer' og fylkesmannens skjønnsmidler. Det etableres et eget stimuleringstilskudd for utbygging av nye barnehageplasser.

Utredningen diskuterer hvordan hovedprinsippene for finansiering i Stortingets avtale kan utformes i praksis. Det sentrale nye element er at staten overtar finansieringen og etablerer en kommunal buffer som skal håndtere kostnadsforskjeller mellom barnehagene. Dagens forskjeller reflekterer mangfoldet i barnehagetilbudet utover landet. Fordelingen av den kommunale buffer mellom barnehager kan baseres på historiske kostnader eller normerte kostnader og vil virke bestemmende på standarden. Fordeling basert på historiske kostnader vil fryse fast forskjellene i tilbud. For å oppnå større likhet i tilbud og likebehandling mellom private og kommunale barnehager må man fordele

etter normerte kostnader. Normen vil definere en 'modellbarnehage' som sterkt vil standardisere tilbudet. På kort sikt kan fordeling etter normerte kostnader gi nedleggelser av barnehager (normen legges lavt) eller betydelig kostnadsøkning pr. barn (normen legges høyt). Disse ulempene kan begrenses ved å etablere en overgangsordning hvor det i utgangspunktet legges stor vekt på historiske kostnader og hvor vekten på normerte kostnader øker over tid. Men selv med overgangsordning kan normering gjøre det vanskelig å drive og etablere alternative barnehager med avvikende kostnadsforhold.

Utformingen av bufferen antas ovenfor å gi fullfinansiering av barnehagene sammen med foreldrebetalingen og statstilskuddet (og skjønnsmidlene). I praksis er det imidlertid vanskelig å skille eierskap og finansiering på denne måten. Kommunene og private som eiere av barnehagene vil være ansvarlig for de økonomiske forpliktelser inkl. arbeidsgiveransvaret for de ansatte. Når de faktiske utgifter gjennom året avviker fra de tildelte tilskudd, vil det dannes overskudd eller underskudd i driften som eieren er ansvarlig for. Avtalen diskuterer ikke håndteringen av slike overskudd/ underskudd. Hvis man holder fast ved full statsfinansiering (ut over foreldrebetalingen), vil det tilsi at overskudd inndras og underskudd dekkes av ekstra-tilskudd. Det vil gi et sterkt kostnadsdrivende system hvor utgiftsøkninger refunderes. Kostnadsøkningen kan særlig bli et resultat av konkurransen om kvalifisert arbeidskraft. Utredningen argumenterer for at skillet mellom eierskap og finansiering gir mangelfullt økonomisk ansvar og vil kreve unødvendig store bevilgninger for å sikre full barnehagedekning.

Statlig administrativt kostnadskontroll vil vanskelig kunne begrense den kostnadsdrivende effekt av et system hvor eieren ikke kan finansiere underskudd selv. Sentraliserte lønnsforhandlinger i sektoren kan være et virkemiddel for å kontrollere kostnadsveksten, men vil antagelig ha begrenset virkning. Et alternativ er å styrke kommunenes rolle ved å tillate utøvelse av lokalpolitisk skjønn i fordelingen av den kommunale buffer og hvor kommunenes fordeling får karakter av en ordinær budsjettprosess. Ved at kommunene gis større ansvar dempes presset mot staten, noe som kan hindre at man ender opp med en statlig refusjonsordning. Løsningen gir imidlertid ikke noe svar på problemene knyttet til manglende finansieringsansvar for kommunene,

og konsekvensen kan bli et spill mellom kommune og stat om tilleggsfinansiering. For å begrense den kostnadsdrivende effekt synes det nødvendig at barnehageeierne har økonomisk medansvar. En justering av finansieringsmodellen med økonomisk ansvar for eierne behandles tilslutt i utredningen.

Ytterligere design-spørsmål som må avklares i Stortingets modell gjelder finansieringen av kapasitetsutbyggingen/ kapitalkostnader og fordeling mellom kommuner. Avtalen synes å forutsette at kommunene skal bidra med egne midler til finansiering av investeringene. Standarden i barnehagenes anlegg og tempoet i utbyggingen må da forventes å bli påvirket av kommunenes økonomi. Samtidig innebærer avtalen at staten binder seg til en tidsplan for barnehageutbygging. Dette kan gjøre at kommunene forventer sterkere statlig medfinansiering når man nærmer seg tidspunkt for full barnehagedekning og at utbyggingen derved kan forsinkes. Utredningen argumenterer for at statens tilskudd og normering bør inkludere kapitalkostnadene.

Avtalen konsentrerer seg om kostnadsutjevning mellom barnehager og overlater forskjeller mellom kommuner til fylkesmannens skjønn. Utredningen argumenterer for at kostnadsforskjeller det bør kompenseres for først og fremst gjelder mellom kommuner. Kostnadsforskjeller mellom barnehager i en kommune skyldes hovedsaklig standard-forskjeller, iallfall for driftskostnadene. Forskjeller mellom kommuner i kostnader og barnehagebehov som ikke utjevnes kan gi forskjeller i standard på tilbud og foreldrebetaling (under maksimum). Det anbefales at det legges større vekt på utjevning av forskjeller mellom kommuner og foreslås at det ivaretas som et 'inntektssystem' for barnehagene med en kostnadsnøkkel som bygges inn i det øremerkede tilskudd. Et annet forhold som berører utjevning mellom kommuner er hvordan de midler kommunene i dag benytter til barnehager skal trekkes ut av kommunenes inntektsramme. Uttrekk basert på kommunenes faktiske utgifter til barnehager begrenser omstillingsproblemene. På lengre sikt virker det imidlertid urimelig at de kommuner som har prioritert barnehager høyt (og dermed andre tjenester lavt) skal få dårligere betingelser for driften av de øvrige kommunale tjenester. Dette kan unngås ved at trekk basert på faktiske utgifter fases ut gjennom overgangsordningen i inntektssystemet.

Avtalen tar sikte på å gi likebehandling mellom kommunale og private barnehager. Siden kostnadene i private barnehager varierer sterkt, vil den nye finansiering kunne gi store overgangsutfordringer for private barnehager. Hvis tilskudds-normen legges høyt, vil mange private barnehager få store overskudd før de øker sine kostnader til den normerte standard. Hvis tilskudds-normen legges lavt, vil vi kunne få mange barnehager med underskudd og nedleggelser som resultat. Forskjeller kan slå ut i foreldrebetalingen (under maksimum). Utredningen diskuterer faktorer som kan videreføre forskjellsbehandling, spesielt det samordnede opptak, kommunal fordeling av kostnadsutjevning, og finansieringen av utbygging av nye plasser. Det er ikke klart at den nye finansieringen vil stimulere til privat utbygging. Motivasjonen for private barnehager har i stor grad vært mangelfull dekning. Det nye system kan også gi usikkerhet om framtidige inntekter og kapasitets-utnyttelse for de private.

Stortingets avtale innebærer et skille mellom eierskap og finansiering hvor kommuner og private som eiere fatter kostnadsbeslutningene mens staten finansierer. Erfaringene fra spesialisthelsetjenesten tilsier at dette kan gi store ansvarsuklarheter og mangelfullt økonomisk ansvar. Det delte eier- og finansieringsansvar mellom fylkeskommunene og staten var motivasjonen for den reform som samlet eierskap og finansiering hos staten. Dette tilsier en modifikasjon av den finansieringsmodell Stortinget har skissert. To tilpasninger framstår som naturlige. Man kan gi kommunene finansieringsansvar kombinert med statlig pålegg om full dekning og regulering av foreldrebetaling og likebehandling av kommunale og private barnehager. Dette tilsvarer dagens finansiering av grunnskolen og det svenske finansieringsopplegg for barnehagene med 'maxtaxa'. Det vil gi lokalpolitisk ansvar for barnehagetilbudet, men vil også kunne videreføre noe forskjeller i standard og foreldrebetaling (under maksimum). Forskjellene vil kunne reduseres ved å redusere inntektsforskjellene mellom kommunene. Hvis man vil sikre samtidig lik standard og klart økonomisk ansvar for barnehagedriften, må alternativt staten overta eieransvaret for de kommunale barnehagene (som for sykehusene). Ulempen ved en slik ordning er oppbyggingen av et nytt statlig byråkrati som skal utøve

eierskapet til barnehagene. Private barnehager kan i begge tilpasninger få sin finansiering direkte fra staten (som friskolene).

2. Stortingets avtale om barnehagepolitikken 2002-2005:

De sentrale problemstillinger

Stortingets avtale er beskrevet i Innst. S. nr. 255 (2001-2002) og ved presiseringer i brev fra avtalepartnerne (Frp, SV, Ap, Sp) til Private Barnehagers Landsforbund av 17. juni 2002. Avtalens siktepunkt er å realisere full barnehagedekning, lav og regulert foreldrebetaling og likebehandling av kommunale og private barnehager. Avtalen søker videre å hindre variasjon i tilbudet som finansieres med variasjon i foreldrebetalingen eller kommunale tilskudd.

Kommunene skal gis ansvaret for full barnehagedekning og det skal lovfestes en plikt for kommunene til å sørge for tilstrekkelig antall plasser. Kommunene skal samordne opptaket med likebehandling av barn og likebehandling av kommunale og private barnehager. Det antas at kommunene fortsatt skal forestå godkjenning av barnehager og føre tilsyn med driften.

De sentrale elementer i finansieringen er maksimalpris for foreldrebetalingen, øremerket statlig tilskudd pr. plass, statlig finansiert kommunal 'buffer' som fordeles til barnehagene, og skjønnsmidler som disponeres av fylkesmennene til fordeling mellom kommunene. I tillegg kommer et stimuleringsstilskudd til etablering av nye plasser. Det er fastlagt en tidsplan med bestemte beløp for foreldrebetalingen. Statstilskuddet og bufferen skal utgjøre omlag 80% av utgiftene i barnehagene.

Det øremerkede tilskudd skal utgjøre hoveddelen av den offentlige finansiering, med satser differensiert for barn etter alder (over/under 3 år) og oppholdstid. Det er ikke presisert hvordan utbetalingen til barnehagene skal skje, men administrativt virker det enklest å samordne all utbetaling til barnehagene gjennom kommunen. I tillegg vil barnehagene få tilskudd knyttet til den statlig finansierte kommunale buffer, som skal ta

hensyn til kostnadsavvik mellom barnehagene. Bufferen skal utgjøre en andel av øremerket tilskudd, fordeles til barnehagene etter objektive kriterier som legges til grunn på nasjonalt nivå (svar til PBL, pkt. 13), og skal håndteres av et utvalg i kommunene hvor barnehageeierne skal gis medbestemmelse. Utvalget skal altså ha ansvaret for praktiseringen av de objektive kriterier i kommunen. Fylkesmannens skjønnsmidler skal korrigere for kostnadsforskjeller mellom kommunene.

Kommunenes rolle i barnehagene er en helt ny modell for finansiering og produksjon av offentlige tjenester. Bortsett fra foreldrebetalingen må avtalen forstås slik at barnehagene skal være statsfinansiert. Kommunene blir administrerende organer for staten, og barnehagene skal ikke påvirkes av kommunale prioriteringer eller kommunenes økonomi. Kommunene blir den utførende forvaltning av en detaljstyrt statlig ordning, hvor kommunene har ansvar og eierskap (sammen med private) mens staten finansierer.

Stortingets avtale krever avklaring av et finansieringsopplegg som kan fungere i praksis.

Utredningen vil behandle disse avklaringene:

- Hvordan kan den kommunale buffer utformes, hva er konsekvensene av alternative fordelingskriterier, og hvordan vil det økonomiske ansvaret for barnehagedriften ivaretas?
- Hvordan skal utbyggingen av nye barnehager finansieres og hvordan skal kapitalkostnadene håndteres?
- Hvordan skal utjevningen mellom kommunene ivaretas?
- Hvordan vil betingelsene for private barnehager bli?
- Hvordan kan eventuelt finansieringsmodellen tilpasses slik at det blir klart økonomisk ansvar for barnehagedriften?

I del 3 beskrives dagens finansiering av barnehagene og konsekvensene av denne, mens del 4 viser endringene med Stortingets avtale. Del 5 behandler det sentrale nye element i finansieringen, den kommunale buffer, og nødvendigheten av å klargjøre det økonomiske ansvaret for barnehagedriften. Del 6 diskuterer finansieringen av utbyggingen til full barnehagedekning og del 7 fordelingsproblemet mellom kommunene. Del 8 diskuterer

konsekvensene for private barnehager. Del 9 oppsummerer styringsutfordringene med modellen knyttet til skille av eierskap og finansiering, og diskuterer tilpasninger hvor eierskap og økonomisk ansvar samles hos kommunene eller hos staten.

3. Dagens finansiering av barnehagene

For å forstå virkningene av en ny finansieringsordning, må man ha en klar forståelse av barnehagenes økonomiske situasjon. Utgangspunktet for analysen er derfor barnehagenes budsjettbetingelse, som viser sammenhengen mellom inntekter og kostnader.

Inntektssiden er i dag dominert av tre komponenter: statstilskuddet, kommunetilskuddet og foreldrebetalingen (målt pr. barn nedenfor). Samlet inntekt bestemmes av disse inntektskomponentene og antall barn. For å gjøre det enkelt antar vi at barn er 'homogene', dvs. at det er korrigert for forskjell etter alder, oppholdstid og andre kjennetegn. Det kan enklest forstås slik at det er tatt hensyn til slike kjennetegn i stats- og/eller kommunetilskuddet.

På kostnadssiden må det skilles mellom driftskostnader og kapitalkostnader.

Driftskostnadene domineres av lønninger til de ansatte, og vi beskriver disse som driftskostnader pr. ansatt (hovedsaklig lønn) multiplisert med antall ansatte.

Driftskostnadene pr. ansatt varierer med lønnsnivå (f.eks. etter utdanning) og bruken av andre innsatsfaktorer (f.eks. mat, reiser, materialer). Beregnede kapitalkostnader varierer med størrelsen og verdien av anlegget og en årlig leiepris knyttet til dette (bestemt av kapitalslit og rentenivå). Faktiske kapitalutgifter vil være avhengig av hvordan barnehagen er finansiert og hvor gammel den er. Vi kommer tilbake til forskjellen mellom kapitalkostnader og kapitalutgifter, og håndteringen av disse.

Budsjettbetingelsen for en barnehage kan således skrives:

$$\begin{aligned} & (\text{Statstilskudd} + \text{kommunetilskudd} + \text{foreldrebetaling}) \times \text{barn} \\ & = \text{Driftsutgift pr. ansatt} \times \text{ansatte} + \text{leiepris for kapital} \times \text{anlegg} \end{aligned}$$

Bortsett fra leieprisen for kapital bestemmes størrelsene i barnehagenes budsjett som en kombinasjon av statlig og kommunal politikk og barnehagene selv. Statens viktigste virkemiddel i dagens system er statstilskuddet.

En rekke studier viser store forskjeller i barnehagenes kostnader. Kostnadene pr. barn varierer særlig med karakteristika ved barna (alder, oppholdstid, spesielle behov mv.), personalet (antall, lønnsnivå, arbeidsgiveravgift, utdanning, erfaring, sykefravær mv.), og anlegget (areal inne og ute, utstyrspark, standard, tomtepris, markedet for bygg/anlegg mv.). Forskjellene avspeiler mangfoldet i barnehagetilbudet. I budsjettbetingelsen beskrives nivået på driftskostnadene pr. ansatt, som avspeiler både lokale kostnadsforhold og barnehageeierens valg, f.eks. både det lokale lønnsnivå og den lokale lønns- og personalpolitikk. Spesielt påvirkes de av sammensetningen av personalet etter utdanningsnivå og erfaring. Driftskostnadene pr. barn inkluderer også antall ansatte pr. barn, som ut over det regulerte minimum avspeiler valgt standard. Endelig vil kostnader og standard avhenge av de investerte verdier i bygg og anlegg.

Kostnadene pr. ansatt representerer følgelig både ufrivillige kostnadsfaktorer og valgt kostnad/ standard. Høyt lønnsnivå kan følge av et stramt lokalt arbeidsmarked, vanskeligheter med å rekruttere utdannet arbeidskraft til kommunen og lokal lønns- og personalpolitikk. Det vil i praksis være vanskelig å skille mellom ufrivillige og valgte kostnader, og tilsvarende mellom kostnader og standard. Høye kostnader i en barnehage kan avspeile ugunstige lokale kostnadsforhold, valgte høye kostnader med sikte på å oppnå høy standard eller liten effektivitet i utnyttelsen av ressursene.

Økonomien til den enkelte kommunale barnehage bestemmes av kommunen sentralt. For etablerte barnehager (hvor anlegget er bestemt), må kommunen fastlegge kapasiteten/ antall barn, antall ansatte og driftskostnadene pr. ansatt. Kommunen bestemmer samtidig finansieringen av barnehagen som en kombinasjon av kommunetilskudd og foreldrebetaling, gitt statstilskuddet. Den enkelte kommune har stor frihet til å prioritere barnehager i forhold til andre kommunale oppgaver som skole og eldreomsorg innen de frie inntekter (skatt og rammetilskudd). Forskjeller i økonomiske rammebetingelser

(mellom kommuner) og forskjeller i prioritering vil følgelig reflekteres i barnehagedekning, kommunetilskudd, foreldrebetaling og standard. Det er for eksempel godt dokumentert at kommuner med høye frie inntekter gjennomgående har høyere barnehagedekning og lavere foreldrebetaling enn kommuner med lave frie inntekter.

Det eksisterer en rekke ulike typer private barnehager som familiebarnehager, livssynsbarnehager, bedriftsbarnehager og kommersielle barnehager. Bortsett fra livssynsbarnehagene, er nok de fleste private barnehager etablert med bakgrunn i mangelen på et kommunalt tilbud. Familiebarnehager etableres for å skaffe barnehageplass til egne barn, bedriftsbarnehager er særlig attraktive når det er knapphet på plasser, og betydelig overskuddsetterspørsel begrenser risikoen ved å etablere kommersielle barnehager.

De økonomiske betingelsene for private barnehager varierer utover landet, først og fremst på grunn av forskjeller i det kommunale tilskuddet. Også private barnehager må fastlegge kapasiteten/ antall barn, antall ansatte og driftskostnadene pr. ansatt. Kommunetilskuddet varierer i varierende grad til private barnehager, og siden dette uansett er gitt for den enkelte barnehage, er det foreldrebetalingen som 'salderer' budsjettet. Foreldrebetalingen varierer mye, både på grunn av forskjeller i kommunalt tilskudd og forskjeller i kostnadsforhold og standard. Private barnehager søker gjerne å redusere sitt kostnadsnivå gjennom 'ekstraordinære' tiltak som dugnader og billige lokaler (f.eks. i bedriften for bedriftsbarnehager).

Kapitalkostnadene er idag ikke systematisk inkludert i de offentlige tilskuddsordninger. Kommunale investeringer finansieres etter kontantprinsippet og investeringer i barnehager dekkes derfor av de generelle frie inntekter og kommunens generelle låneopptak. I noen grad fordeles faktiske kapitalutgifter (renter og avdrag på lån) regnskapsmessig på de enkelte barnehager, men uten at det har konsekvenser for barnehagenes økonomi. Faktiske kapitalutgifter for den enkelte barnehage vil selvfølgelig variere med finansieringsopplegg og når investeringen er foretatt.

Budsjettbetingelsen forutsetter balanse i barnehagenes regnskaper. Selv om det budsjetteres med balanse vil driften gjennom året innebære endringer i forhold til inntekts- og utgiftsforutsetningene som gjør at barnehagen går med overskudd eller underskudd. Håndteringen av dette er et sentralt spørsmål for finansieringsmodellens funksjonsmåte. Idag ivaretar kommunene dette som del av sin løpende budsjettprosess, og private eiere må selv sikre balanse over tid.

Som en oppsummering kan vi si at dagens finansieringssystem hvor kommunetilskuddet finansieres over de frie inntekter, har gitt betydelige forskjeller i dekningsgrad og foreldrebetaling mellom kommuner og store forskjeller i kommunetilskuddet til private barnehager. Disse utslagene er en viktig del av motivasjonen for Stortingets avtale.

4. Finansieringen etter Stortingets avtale

Stortingets avtale innebærer at barnehagene frikobles fra kommunenes økonomi, men at kommunene og private samtidig har ansvar for organisering, eierskap og arbeidsgiveroppgaver. Kommunene og private eiere vil derved i stor grad bestemme størrelsen på de utgifter som finansieres av staten. Utformingen av den statlige finansiering tar sikte på å kontrollere størrelsen på disse utgiftene.

Kommunen får ansvaret for full barnehagedekning og dermed den samlede kapasitet i barnehagene. På kommunenivå er dermed antall barn bestemt tilsvarende 'full dekning', og kommunene skal fordele disse på barnehager gjennom samordnet opptak (unntak for bedriftsbarnehager).

Sammenlignet med dagens system får barnehagene nå en ny budsjettbetingelse:

(Statstilskudd + kommunal buffer + skjønnsmidler + foreldrebetaling) x barn
 = Driftsutgift pr. ansatt x ansatte + leiepris for kapital x anlegg

Kjernen i den nye budsjettbetingelsen er nye beslutninger om finansiering på to områder: Kommunetilskuddet basert på kommunenes egen økonomi er eliminert og erstattes med tilskudd fra kommunal buffer og skjønnsmidler fra fylkesmannen (målt pr. barn her), som er statlige midler fordelt til kommunene. Staten bestemmer nå maksimal foreldrebetaling, men i prinsippet kan foreldrebetalingen settes lavere enn maksimum. I tillegg vil statstilskuddet få større betydning og skal dekke hoveddelen av den offentlige finansiering. Det siktes mot en balanse på 80% offentlig tilskudd og 20% foreldrebetaling. Stortingets avtale viderefører dagens praksis hvor statstilskuddet differensieres etter barnas alder og oppholdstid. Videre skal tilskuddet til funksjonshemmede barn utvides til å omfatte barn med spesielle behov når det er anbefalt av PPT og/eller barnevernet (avtalens pkt. c). Følgelig er det i hovedsak forskjeller i personal- og anleggskostnader som er relevante i forbindelse med diskusjonen av utjevning mellom kommuner og mellom barnehager.

Kommunens økonomiske hovedoppgave er å fordele tilskuddene fra kommunal buffer og skjønn. Stortinget bestemmer i dette opplegget maksimal foreldrebetaling. I den grad foreldrebetalingen ønskes satt lavere enn maksimum, vil kommunen kunne gjøre dette for de kommunale barnehager. Kommunen som barnehageeier må fortsatt fastlegge driftskostnader pr. ansatt, antall ansatte og anlegget.

Avtalen legger opp til likebehandling av kommunale og private barnehager og deres økonomiske betingelser fastlegges gjennom statstilskuddet, kommunenes fordeling av buffer og skjønn, og regulert foreldrebetaling. Konsekvensen for de private barnehager er at de får 'låst fast' sin sentrale handlingsparameter foreldrebetalingen til et maksimum. Samtidig vil de få tildelt barn (avhengig av kapasitet) gjennom kommunens samordnede opptak. Gitt deres anlegg og tildelte antall barn, må de tilpasse antall ansatte og driftsutgifter pr. ansatt til de inntekter de får tilført. Størrelsen på det offentlige tilskuddet vil følgelig bli avgjørende for barnehagenes mulige driftsopplegg, og vil derfor virke sterkt normerende på tilbudet. Den enkelte private barnehage vil kunne oppleve store omstillingskrav til de nye betingelser. Kommunene vil ha noe større fleksibilitet enn de private fordi de kan se mange kommunale barnehager i sammenheng.

Gitt foreldrebetalingen og statens øremerkede tilskudd pr. plass, er det utformingen av bufferen som vil bestemme den enkelte barnehages økonomi. Det er forutsatt at den skal baseres på objektive kriterier som bestemmes nasjonalt og praktiseres av et utvalg i hver kommune hvor barnehageeierne er representert. Det sentrale med avtalen er at de økonomiske betingelser for barnehagene og dermed barnehagetilbudet skal være uavhengig av den kommunale økonomi. De vil også være uavhengig av kommunale prioriteringer og staten kan dermed sikre likhet i tilbud og likhet i behandlingen av private barnehager.

5. Utformingen av den kommunale buffer

Bakgrunnen for forslaget om en kommunal buffer er at kostnadsanalyser dokumenterer at kostnadene pr. barnehageplass varierer sterkt mellom barnehager. Forskjellene reflekterer mangfoldet i barnehagetilbudet utover landet. I stor grad representerer kostnadsforskjellene barnehagenes egne valg av standard og løsninger, men det vil også være 'ufrivillige' kostnadsforskjeller som må kompenseres for at barnehagene skal ha like betingelser. I del 6 argumenterer vi for at kapitalkostnader bør inngå i utjevningen, men her diskuterer vi en buffer som etter avtalen skal ivareta forskjeller i driftskostnader.

Det forutsettes i avtalen at bufferen fordeles etter objektive kriterier. Vi argumenterer i del 7 for at forskjeller i kostnader det bør kompenseres for særlig varierer mellom kommunene, mens kostnadsvariasjonen innen kommunene i stor grad representerer forskjeller i standard. Det er vanskelig å se for seg utforming av objektive kriterier som fanger opp forskjellene i ufrivillige driftskostnader innen en kommune. Vi diskuterer her likevel utforming av buffer for kostnadsutjevning innen kommunene.

En buffer basert på objektive kriterier innebærer en normert kostnadsdekning i barnehagene. Spørsmålet er hvordan denne normen skal bestemmes og hvilke kriterier som skal brukes. Utformingen av tilskuddskriteriene vil virke sterkt standardiserende på barnehagenes driftsopplegg fordi de bestemmer de inntekter som står til disposisjon og

skal gi likhet i tilbud. Her foreligger to hovedalternativer og et mulig kompromiss. Deretter diskuterer vi det økonomiske ansvar i finansieringsopplegget, spesielt problemet med overskudd og underskudd når de faktiske utgifter gjennom året avviker fra tilskuddene.

Alternativ 1 - Buffer basert på faktiske historiske kostnader

Bufferen kan baseres på registrering av faktiske historiske kostnader for den enkelte barnehage og sørge for at disse kompenseres (ut over statstilskuddet). Over tid må tilskuddene fra bufferen reguleres for den generelle kostnadsutvikling. De historiske kostnader kan sies å være de 'objektive kriterier' i dette alternativ. Alle barnehager skal da kunne videreføre det driftsopplegg de har i dag med full kostnadsdekning. Det er en fordel at alle barnehager får dekket sine kostnader og derved sikrer videre drift. Det gir også kontroll med kostnadene i etablerte barnehager ut fra historisk nivå. Det er en ulempe at det vil fryse fast store forskjeller i økonomiske rammer, straffe barnehager som har funnet billige driftsløsninger og belønne barnehager som har lagt seg på særlig høy standard. Ordningen gir således ikke utjevning av standard, og vil bidra til å videreføre eksisterende forskjeller mellom kommunale og private barnehager. De som særlig rammes vil være private barnehager som i dag ikke mottar kommunetilskudd og som har prioritert å begrense foreldrebetalingen. Det er også spørsmål om forutsetningene for billige driftsløsninger, f.eks. basert på dugnader i familiebarnehager, vil holde i et slikt finansieringssystem. Det kan sette enkelte private barnehager i en vanskelig situasjon.

Det er videre en svakhet ved en modell som baseres på faktiske historiske kostnader at den ikke gir retningslinjer for tilskudd til nye barnehager. Det vil altså uansett være behov for et normert kostnadsnivå for nye barnehager.

Alternativ 2 - Buffer basert på normerte kostnader

Når bufferen bestemmes av faktiske historiske kostnader, fungerer de historiske kostnader som norm for framtidig drift av barnehagen. Isteden for å fryse fast forskjeller i

kostnader og tilbud i etablerte barnehager kan man lage en generell norm for kostnadsnivået som kompenseres. Slik normering tar sikte på å gi likhet i tilbud og likebehandling av forskjellige barnehager.

Normeringen vil kunne detaljeres ved å skille to hovedelementer - fastlegging av tilbudets standard (personalinnsats pr. barn, utdanningsnivå, areal inne og ute osv.) og kostnadsnivå på de faktorer som inngår i standarden (lønn, husleie etc.). Normeringen vil i stor grad bestemme hvordan den enkelte barnehage kan drives med det offentlige tilskudd den får. Normeringen bestemmer en 'modellbarnehage' for alle gitt karakteristika ved barna i barnehagen (alder, spesialtilbud). Normering av personalkostnadene betyr at man kompenserer for et bestemt antall tilsatte pr. barn og et lønnsnivå som avspeiler et bestemt utdannings og erfaringsnivå.

Normering av kostnadene er en forutsetning for gjennomføring av likhet i tilbud, men vil på grunn av dagens store kostnadsforskjeller ha store konsekvenser for etablerte barnehager. Hvis man legger normen til barnehager som avspeiler høyest kostnadsnivå, vil det bety en kraftig økning av de samlede barnehageutgifter pr. barn og store utbetalinger til barnehager med lavere kostnadsnivå. De vil ha overskudd inntil de har nådd den standard og kostnadsnivå som er normert. Behandlingen av overskudd er ikke diskutert i avtalen. Hvis man setter normen lavere enn de barnehager som har høyest kostnadsnivå, må disse enten redusere sin standard, effektivisere eller nedlegge for å unngå underskudd. Videre kan en lav norm redusere mangfoldet i sektoren ved at det blir vanskeligere å drive alternative barnehager med andre kostnadsforhold enn modellbarnehagen. For å unngå underskudd og nedleggelser, må sannsynligvis normeringen legges relativt høyt i forhold til dagens standard og kostnadsnivå. Det vil virke kostnadsdrivende på sektoren. Det vil samtidig gi økonomisk gevinst til barnehageeiere som i dag driver billigere enn normen.

Lik standard og kostnadsnivå som normert gir ikke nødvendigvis et likt tilbud til barna. Det kan blant annet variere med forskjeller i effektivitet, dvs. hva slags tilbud barna får med gitt personalinnsats, anlegg m.v. Effektiviteten vil bl.a. kunne variere med

barnehagens organisering og ledelse. Det antas at slike forskjeller må håndteres gjennom tilsyn.

Gitt en modellbarnehage som forutsetning for de statlige tilskudd, spesielt den kommunale buffer, vil det samlede budsjett for den enkelte barnehage stort sett være fastlagt ved normeringen. Bufferen forutsetter objektive kriterier for å ivareta forskjeller i budsjett som følger av lokale forhold gitt den normerte standard og kostnadsnivå. Avvikene vil være et resultat av at den detaljerte standard ikke praktiseres, f.eks. ved at man ikke har rekruttert tilsatte med de utdanningskrav som stilles, eller at kostnadsnivået avviker fra det normerte, f.eks. særlig høyt lønnsnivå for å rekruttere kvalifisert personale. Det vil være krevende å kvantifisere objektive kriterier som beskriver variasjonen i de bakenforliggende faktorer som bestemmer modellbarnehagens kostnader.

Modellbarnehagen må forventes å gi en sterk standardisering av barnehagetilbudet innen og mellom kommuner. Samtidig vil mange barnehager oppleve avvik fra de normerte kostnader som vil kreve omlegging av driften for å tilpasse utgiftene til tilskuddene. Siden man neppe kan fange opp alle forhold som påvirker de faktiske kostnader i barnehagene, vil det i praksis derfor fortsatt bli forskjeller i økonomiske betingelser mellom barnehagene. Disse vil kunne resultere i nye forskjeller i standarden på tilbudet (selv om forskjellene samlet sett må forventes å bli mye mindre enn i dag).

Alternativ 3 - Mellomløsning

Både buffer basert på historiske kostnader og buffer basert på normerte kostnader har klare ulemper. Et opplegg basert på historiske kostnader vil fryse fast eksisterende standardsforskjeller mellom barnehager, mens et opplegg basert på normerte kostnader (en modellbarnehage) vil gi sterk standardisering av tilbudet og enten gi nedlegging av barnehager og/eller underskudd (normen legges lavt) eller betydelig utgiftsøkning pr. barn (normen legges høyt). En mulig mellomløsning er å etablere en overgangsordning hvor den vekt som legges på historiske kostnader reduseres over tid, mens den vekt som legges på normerte kostnader øker over tid. Ved at barnehagene gis noe tid til å tilpasse

seg nye økonomiske rammebetingelser, kan man unngå nedlegging/underskudd eller utgiftsøkning på kort sikt samtidig som man på lengre sikt kan oppnå større likhet i tilbud. Som i alternativet basert på historiske kostnader må det benyttes normert kostnadsnivå for nye barnehager. Selv med overgangsordning kan normering gjøre det vanskelig å drive og etablere alternative barnehager med andre kostnadsforhold enn modellbarnehagen.

Mangelfullt økonomisk ansvar

Utformingen av bufferen antas ovenfor å gi fullfinansiering av barnehagene sammen med foreldrebetalingen, statstilskuddet og skjønnsmidlene. I praksis er det imidlertid vanskelig å skille eierskap og finansiering på denne måten. Kommunene og private som eiere av barnehagene vil være ansvarlig for de økonomiske forpliktelser inkl. arbeidsgiveransvaret for de ansatte. Når de faktiske utgifter gjennom året avviker fra det tildelte tilskudd (ut over foreldrebetalingen) vil det dannes overskudd eller underskudd i driften som eieren er ansvarlig for. Avtalen diskuterer ikke hvordan barnehageeieren skal håndtere slike overskudd/ underskudd. Hvis man holder fast ved full statsfinansiering (ut over foreldrebetalingen), vil det tilsi at overskudd inndras og underskudd dekkes av ekstra-tilskudd. Opplegget vil gi et sterkt kostnadsdrivende system hvor utgiftsøkninger refunderes og et mangelfullt økonomisk ansvar for barnehagedriften.

Manglende kostnadskontroll vil være et generelt problem når barnehageeierne ikke har økonomisk ansvar for driften. Spesielt kan kostnadsveksten følge av konkurranse om kvalifisert arbeidskraft til barnehagene. For den enkelte eier kan det oppleves som nødvendig å tilby høyere lønn for å tiltrekke seg det personell som er nødvendig. Underskudd kan da oppstå som følge av at lønnsnivået blir høyere enn det som legges til grunn i kostnadsanalyser for beregning av statstilskudd og foreldrebetaling. Sentraliserte lønnsforhandlinger i sektoren er et mulig virkemiddel for å kontrollere lønnsutviklingen, men vil antagelig ha begrenset virkning når det er stor mangel på kvalifisert personale. Et statlig administrativt opplegg for kostnadskontroll vil vanskelig kunne begrense den kostnadsdrivende effekt av et system hvor eieren ikke kan finansiere underskudd selv.

Det synes nødvendig at barnehageeierne har økonomisk medansvar for barnehagedriften. Dette gjelder selv om bufferen fanger opp det vesentligste av variasjonen i kostnadsforholdene. En justering av finansieringsmodellen med økonomisk ansvar for eierne behandles tilslutt i utredningen i del 9.

Et mulig alternativ kan være å styrke kommunens rolle innenfor finansieringsmodellen med statlig finansiering. Dette kan gjøres ved at det i større grad tillates utøvelse av lokalpolitisk skjønn i forvaltningen av bufferen og hvor kommunens fordeling av bufferen får mer karakter av å være en ordinær budsjettprosess. Fordelene med et slikt opplegg er at kommunene kan ta større hensyn til lokale forhold når kostnadsforholdene varierer mellom ulike typer barnehager. Videre vil kommunene få et større ansvar for den enkelte barnehages økonomi, noe som kan dempe presset mot staten og hindre en uønsket utvikling i retning av en refusjonsmodell hvor staten dekker de utgifter den enkelte barnehage påfører seg selv. Men selv om kommunene får et større ansvar i forvaltningen av bufferen, vil de ikke få eget finansieringsansvar. Følgelig vil ikke alternativet løse de grunnleggende problemer knyttet til at barnehageeierne ikke har økonomisk medansvar for driften, og konsekvensen kan bli et spill mellom kommune og stat om tilleggsfinansiering. Videre kan utøvelse av lokalpolitisk skjønn i forvaltningen av bufferen vanskeliggjøre likebehandling av kommunale og private barnehager. Løsningen kan komme under press fordi private barnehager, på riktig eller feilaktig grunnlag, oppfatter seg forskjellsbehandlet i fordelingen av bufferen.

6. Utbygging til full barnehagedekning

I avtalen legges det opp til at full barnehagedekning skal realiseres i løpet av 2005. Det innebærer at det må etableres mer enn 30.000 nye plasser i perioden 2003-2005, noe som er en vesentlig økning av utbyggingstakten i forhold til de senere års nivå. For å bidra til økt utbygging, innføres det fra 1. juli 2002 et stimuleringsstilskudd for nyetablerte plasser.

I den skisserte finansieringsmodellen er det uklart hvordan kapitalkostnader skal finansieres. Det legges opp til at statstilskudd og foreldrebetaling skal dekke

barnehagenes driftsutgifter. I tillegg kommer et stimuleringsstilskudd for nye plasser som skal bidra til økt utbygging. Problemet er at satsene for stimuleringsstilskuddet (20.000 kr pr. barn under 3 år og 16.000 kr pr. barn over 3 år) er for lave til å fullfinansiere investeringer i nye barnehager. Spørsmålet er hvordan de gjenstående kapitalkostnader skal finansieres.

Satsene for stimuleringsstilskuddet synes å forutsette at kommunene skal bidra med egne midler ved investeringer i nye barnehager. Dette kan skje ved bygging av kommunale barnehager finansiert av frie inntekter og kommunal opplåning eller kommunal støtte til private etableringer. Det er uklart om prinsippet om likebehandling av kommunale og private barnehager også skal gjelde for kommunal medfinansiering av investeringer. Uansett er det et motsetningsforhold mellom forutsetningen om at kommunene skal bidra med egne midler i investeringene og avtalens intensjon om at barnehagene skal være uavhengige av den kommunale økonomi. Kommunal medfinansiering kan i hvert fall på kort sikt bidra til å fryse fast dagens skjevheter hvor kommuner med høye inntekter har bedre barnehagedekning enn kommuner med lave inntekter. Man må forvente at standarden på anlegget og tempoet i utbyggingen påvirkes av kommunenes økonomiske situasjon og prioritering.

I dag kan investeringskostnader for private barnehager finansieres ved høyere foreldrebetaling, foreldres egeninnsats og støtte fra bedrift. Med sterkt regulert foreldrebetaling og svakere insentiver til egeninnsats og bedriftstilskudd (se del 8), vil dette bli vanskeligere. Også andre forhold kan svekke insentivene til nyetableringer av private barnehager. Så lenge det har vært mangel på barnehageplasser, har det vært lett for private barnehager å fylle sine plasser. Med forventninger om at full barnehagedekning realiseres i løpet av få år vil risikoen mht kapasitetsutnyttelse bli større, noe som kan begrense private nyetableringer. De private kan også frykte at kommunene, i en situasjon med full dekning og noe overkapasitet, favoriserer sine egne barnehager i samordnet opptak.

Den fastlagte tidsplanen for full barnehagedekning (og foreldrebetaling) legger et sterkt press på staten for å finansiere utbygging av nye barnehager. Det er i denne situasjon liten grunn for private og kommuner å bruke egne midler for å finansiere kapasitetsutbygging. Det er rimelig å anta at kommunene vil forvente sterkere medfinansiering fra staten ettersom man nærmer seg tidspunkt for full barnehagedekning. Staten må forventes å bli den tapende part i dette spillet fordi den har forpliktet seg til full barnehagedekning i løpet av 2005. Utsettelse av kommunal barnehageutbygging kan bety at private barnehager opprettholdes lenger enn ved en rask kommunal utbygging.

Kommunal finansiering av statlig pålegg om utbygging til full barnehagedekning gir uklart ansvar i utbyggingsfasen. Stortingets ønske om at barnehagene skal være uavhengig av den kommunale økonomi og likebehandling mellom kommunale og private barnehager tilsier at staten i større grad bidrar til finansieringen av barnehagenes kapitalkostnader. Ett mulig opplegg er at 80-20 fordelingen mellom statstilskudd og foreldrebetaling tar utgangspunkt i de totale kostnader (inklusive kapitalkostnader). Dersom dette gir høyere foreldrebetaling enn ønsket, kan finansieringsdelen for statstilskuddet økes. Det vil imidlertid være spesielt vanskelig å normere kapitalkostnadene siden disse varierer mellom barnehagene i større grad enn driftskostnadene og vanskelig kan endres for eksisterende barnehager. Forskjellene har sammenheng med ulike tomtekostnader, byggekostnader og dimensjonering av anlegg. En del av kapitalkostnadene, vedlikehold av anlegg, antas å variere i mindre grad. Ønsket om økonomisk medansvar for eierne tilsier at de også deltar i finansieringen av investeringene.

Det kan argumenteres for at finansieringen skal dekke faktiske kapitalutgifter. Barnehager med små anlegg på billig grunn som i stor grad er finansiert ved tilskudd (fra kommune, bedrift eller egeninnsats fra foreldre) vil ha lave kapitalutgifter, mens barnehager med store anlegg og/eller dyr tomt og er finansiert ved låneopptak vil ha høye kapitalutgifter. For eksisterende barnehager synes det hensiktsmessig å legge kapitalutgiftene inn i kommunens buffer og basere fordelingen mellom barnehager på historiske utgifter eller refusjon (se foran i del 5). Nye barnehager kan inkluderes i et slikt

opplegg, men for disse vil det også være mulig å normere de årlige kapitalkostnadene eller å øke investeringstilskuddet slik at dette er tilstrekkelig til å finansiere bygging av nye barnehager.

Uten tilstrekkelig differensiering kan kommuner med lave tomte- og byggekostnader bygge nye barnehager med særlig høy standard på anleggene, mens kommuner med høye tomte- og byggekostnader kan få problemer med å dekke utbyggingskostnadene til enkle anlegg. Spesielt vekstkommuner vil kunne erfare dette, med høye utbyggingskostnader og stort behov for bygging av stadig nye barnehager. Innenfor kommunene kan man risikerer at barnehagene ikke blir bygd i de mest populære boligstrøkene der tomteprisene er høyest.

7. Utjevning mellom kommuner

Kommunal buffer og fylkesmannens skjønn skal sikre utjevning av ufrivillige kostnadsforhold mellom barnehagene. Den kommunale buffer skal håndtere kostnadsforskjeller mellom barnehagene, og kun fylkesmannens skjønnsmidler er rettet mot forskjeller på kommunenivå. I brevet fra avtalepartnerne til Private Barnehagers Landsforbund framgår det at bufferen skal utgjøre en prosentandel av driftstilskuddet og skal utjevne forskjeller i variable kostnader mellom barnehagene i en kommune. Vi vil argumentere for at utjevningsbehovet først og fremst gjelder mellom kommunene, og kan bli større enn anslaget på fylkesmannens skjønn. De ufrivillige kostnadsforskjeller det bør kompenseres for (som arbeidsgiveravgift, lønnsnivå) varierer mellom kommuner. Kostnadsforskjeller mellom barnehager i en kommune skyldes først og fremst standard-forskjeller, iallfall for driftskostnadene. I tillegg vil behovet for barnehageplasser variere mellom kommunene og full dekning vil avhenge av karakteristika ved befolkningen.

Dersom slike forskjeller mellom kommuner ikke kompenseres fullt ut, vil finansieringsmodellen bidra til at standarden på barnehagetilbudet varierer mellom kommuner, noe som er i konflikt med ønsket om likhet i tilbudet.

Når barnehagebudsjettet skal være atskilt fra budsjettet for de andre kommunale tjenestene, kan man etablere et eget 'inntektssystem' for barnehagedrift. Det må kompensere for forskjeller i kostnadsforhold på kommunenivå (arbeidsgiveravgift, lønnsnivå) og forskjell i behov/ dekningsgrad. Fylkesmannens skjønnsmidler kan da behandles som en korreksjon på forhold som ikke blir fanget opp i 'inntektssystemet'. Fortrinnsvis bør det utformes et sett av objektive kriterier som fanger opp forskjellene i lokale betingelser. Dette er en krevende oppgave, men kan følge opplegget for de tjenester som inngår i utgiftsutjevningen i det kommunale inntektssystemet. Kravet til presisjon vil imidlertid være større fordi ulikheter i liten grad aksepteres med statlig fullfinansiering.

Et nytt 'inntektssystem' for kommunale barnehagemidler kan knyttes til statstilskuddet, som kan differensieres etter objektive kriterier for lokale kostnadsforhold. Det er et alternativ å øke Fylkesmannens skjønnsmidler relativt til overføringene direkte til kommunene slik at Fylkesmannen i større grad blir ansvarlig for å utjevne kostnadsvariasjoner. Problemet med en slik løsning er imidlertid at en større del av fordelingen mellom kommunene vil bli basert på skjønn i stedet for objektive kriterier. Det gir mindre krav til inntektssystemet, men større krav til Fylkesmannens vurderinger. Det er trolig at systemet da i større grad vil få preg av å være et refusjonsordning enn et system baserte på objektive kostnadsforskjeller.

Et annet forhold som berører utjevning mellom kommuner er hvordan de midler kommunene i dag benytter til barnehager skal trekkes ut av kommunenes inntektsramme. I denne sammenhengen er det et viktig moment at barnehager ikke inngår i utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Følgelig er det ingen grunn til å endre kostnadsnøkkelen som følge av at barnehagefinansieringen endres. Det enkleste er å redusere innbyggertilskudd og skattøre på en slik måte at alle kommuner (både skatterike og overføringsavhengige) får om lag samme prosentvise inntektsreduksjon. Et slikt opplegg kan imidlertid skape omstillingsproblemer i kommuner som i dag har prioritert barnehager relativt lavt siden inntektsreduksjonen vil være større enn utgiftsreduksjonen.

Dette kan tilsi at trekket i utgangspunktet bør baseres på kommunenes faktiske utgifter til barnehager. På lengre sikt er det imidlertid urimelig at kommuner som har prioritert barnehager høyt skal få dårligere betingelser for driften av de øvrige kommunale tjenester enn kommuner som har prioritert barnehager lavt. Dette kan ordnes ved at trekket omfattes av inntektssystemets overgangsordning slik at trekk etter faktiske utgifter til barnehager gradvis fases ut over en periode på 5 år.

8. Private barnehagers tilpasning

Det er et sentralt siktemål ved avtalen at det skal være likebehandling av kommunale og private barnehager. Samtidig skal kommunen ha ansvaret for tilpasning av kapasiteten til behovet gjennom samordnet opptak. Samordnet opptak åpner for forskjellsbehandling av kommunale og private ved slik tildeling, og spesielt ved endring i behov, hvor økning/reduksjon av kapasiteten må fordeles på kommunale vs. private barnehager. Private barnehager vil kunne frykte at kommunene prioritere sine egne barnehager i samordnet opptak, spesielt i perioder med overkapasitet. I så fall er det de private barnehager som må være 'buffer' i et marked med fallende etterspørsel. Et samordnet opptak som fungerer på denne måten har flere uheldige sider. For det første vil det skape stor usikkerhet med hensyn til kapasitetsutnyttelse for private barnehager (se også del 6). For det andre vil et slikt opplegg bety at kommunene 'overstyrer' foreldrenes ønsker, noe som begrenser valgfriheten og konkurransen i sektoren. En ordning med samordnet opptak vil ikke nødvendigvis ha denne type konsekvenser. For at de skal unngås må det være en grunnleggende forutsetning at kommunene følger foreldrenes ønsker ved tildeling av plass. Et slikt prinsipp kan sikre valgfrihet, konkurranse og likebehandling.

Stortingets avtale vil endre betingelsene for private barnehager. Inntektene endres først og fremst ved at offentlige tilskudd øker og foreldrebetalingen reduseres. Spørsmålet er om økningen i statstilskudd mer enn kompenserer for lavere foreldrebetaling og eventuelt bortfall av kommunetilskudd. Kommunen har ansvaret for fordeling av tilskudd fra kommunal buffer og skjønn. Også fordeling av tilskuddene mellom kommunale og private kan bli et lokalt stridstema, spesielt dersom det legges opp til en kommunal

forvaltning som dels er basert på lokalpolitisk skjønn (se del 5). Nettoeffekten av disse endringene vil variere mellom private barnehager og vil avhenge av hvilke kriterier som legges til grunn for fordelingen av den kommunale buffer. Forutsatt en normert modell vil det være en tendens til at private barnehager som ikke har spesielt høy foreldrebetaling og som mottar liten eller ingen kommunal støtte vil oppleve en netto inntektsøkning, mens barnehager som har høy foreldrebetaling og/eller mottar betydelig kommunal støtte kan få en inntektsreduksjon. Ny finansiering kan således gi betydelige overskudd i endel private barnehager. Over tid vil overskuddet antagelig bli eliminert ved at disse barnehagene legger seg på den høyere standard tilskuddene forutsetter. Et opplegg for inndragelse av overskuddet vil gi insentiv til rask kostnadsøkning. Barnehager som får underskudd må søke å legge om driften eller legge ned, men trussel om nedlegging vil virke som et press for tilleggsfinansiering.

I hvilken grad de private barnehager kompenseres avhenger av hvilket nivå normen legges på. Dersom normen legges høyt, vil trolig det økte statstilskuddet mer enn kompensere for lavere foreldrebetaling og eventuelt bortfall av kommunetilskudd for de fleste private barnehager. Dette viser at det vil være en konflikt mellom ønsket om å bedre betingelsene for de private barnehager og ønsket om å begrense kostnadsøkningen i sektoren. Generelt vil normeringen skape problemer i forhold til mangfoldet i dagens private barnehagetilbud.

Avtalen kan i tillegg få mer indirekte virkninger for omfanget på private barnehager. Private barnehager som er drevet av foreldre eller er bedriftsbarnehager har generelt vært subsidiert gjennom foreldrenes egeninnsats og bedriftenes tilskudd. Insentivene til slike ordninger må forventes å begrenses sterkt. Motivasjonen til å starte og drive private barnehager har ofte vært mangelen på offentlig tilbud. Når kommunene nå blir forpliktet til å sørge for full barnehagedekning, kan det bli mer attraktivt å bruke lokalene til andre formål enn privat barnehage og/eller redusere foreldreinnsatsen. Etter noe tid kan derfor private barnehager være begrenset til tilfeller med mangel på kommunalt tilbud i nærområdet eller ønsker om alternative pedagogiske opplegg (livssynsbarnehager). Disse

private barnehagene må tilpasse seg det normerte opplegg som følger av tilskuddsfordelingen.

9. Styringsutfordringer

Modellen innebærer et skille mellom eierskap og finansiering. Et slikt skille vil skape uklarhet om hvem som har det reelle ansvaret for å sikre et tilfredsstillende barnehagetilbud. Gjennom sitt eierskap fattet kommunene en rekke vedtak som har økonomiske konsekvenser. Både lønns- og personalpolitikken og beslutninger om utstyrspark, vedlikehold og areal har betydning for barnehagenes behov for bevilgninger. Kommunen har liten grunn til å holde tilbake kostnader som gir økt standard og som kan finansieres av staten. Tilsvarende gjelder for private eiere. Det er vanskelig for staten å unngå å dekke faktiske kostnader (og dermed underskudd) som er oppstått. Vi vil derfor forvente en spillsituasjon mellom kommuner og stat om penger som gjør effektiv drift av barnehagene vanskelig.

Erfaringene fra spesialisthelsetjenesten tyder på at dette kan bli et reelt problem. Inntil i år var de fleste sykehusene i fylkeskommunalt eie mens staten ble oppfattet å ha det reelle finansieringsansvar. Delt eier- og finansieringsansvar bidro til en rekke styringsproblemer. Som svar på disse styringsproblemene vedtok Stortinget å samle eier- og finansieringsansvaret på statens hånd. Styringsproblemene er beskrevet i Ot.prp. 66 (2000-2001), der det blant annet sies følgende om bakgrunnen for reformen (side 13):

’Dagens eier- og finansieringsansvar er todelt. Fylkeskommunene har hovedsakelig eierskapet, noe som gir rett til å utøve eierstyring. Fylkeskommunene er også arbeidsgivere, med den styringsmulighet det innebærer. Finansieringen er imidlertid i hovedsak statens ansvar. Fylkeskommunene har i dag liten innflytelse over egne inntekter. Sykehusene finansieres gjennom generelle rammetilskudd fra staten til fylkeskommunene og viktige øremerkede tilskuddsordninger .. Reelt sett har staten hele finansieringsansvaret for sykehustjenestene gjennom disse ordningene og ved fastsettelsen av rammetilskudd til fylkeskommunene. .. Denne oppsplittingen i eier- og

finansieringsansvar skaper uklare ansvarsforhold, både internt i sektoren og enda mer utad. Vi har i hovedtrekk et system hvor fylkeskommunene som eiere kan bestemme og styre, mens regningen forutsettes dekket av staten.’

Blandingen av stat og kommune i barnehagepolitikken gir på samme måte uklare ansvarsforhold for tilbudet. Kommunene gis ansvaret for full barnehagedekning mens staten overtar den fulle kontrollen med finansieringen. På denne måten styrker staten sin rolle i utformingen av barnehagetilbudet. På den annen side kan også kommunene sies å få en sterk stilling overfor staten ved at staten må sikre full finansiering av et tilbud som kommunene og private organiserer og driver og dermed bestemmer kostnadene for.

Hvis barnehageutgiftene overstiger de rammer som er satt av statlige tilskudd, kan det tenkes fem mulige utfall: staten øker statstilskuddet/ bufferen, fylkesmannen gir ekstra skjønnsmidler, kommunen bidrar til barnehagene av egne midler, private eiere bidrar med egne midler, eller standarden på barnehagetilbudet reduseres. I en slik situasjon er det sannsynlig at de involverte aktører – kommunen, private eiere, fylkesmannen og departement/Storting – vil ha ulike synspunkter på hvilken løsning som bør velges. Avtalen gir ikke retningslinjer for håndtering av slike interessekonflikter. Vi risikerer da å få spillsituasjoner som gir uklare styringssignaler til barnehagene og således vanskeliggjøre gode driftsopplegg. Uklare ansvarsforhold kan også – som for sykehusenes del – undergrave sektorens legitimitet og svekke tilliten til myndighetenes barnehagepolitikk.

Den skisserte modellen er en ny blanding av kommunalt og privat eierskap og statlig finansiering. Ansvarsuklarheten kan unngås ved at barnehageeieren har økonomisk ansvar for barnehagedriften. Dette tilsier en modifikasjon av den finansieringsmodell Stortinget skisserer. To løsninger framstår som naturlige. Man kan gi kommunene økonomisk ansvar for barnehagedriften samtidig som at det gis pålegg om full barnehagedekning, og med statlig regulering av foreldrebetaling og behandling av private barnehager. Hvis man vil sikre samtidig lik standard og klart økonomisk ansvar for

barnehagetilbudet, må alternativt staten overta eieransvaret for barnehagene (som for sykehusene).

a) Kommunen som barnehageeier og økonomisk ansvarlig for driften

Full barnehagedekning og regulert lav foreldrebetaling kan sikres gjennom lovpålegg og kombineres med kommunalt finansieringsansvar. Det er den finansieringsmodell som anvendes for grunnskolen og man har valgt i Sverige hvor barnehagene finansieres gjennom lokale skatteinntekter og statstilskudd og hvor dekning og foreldrebetaling er lovregulert ('maxtaxa'). Det øremerkede statstilskudd kan ivareta variasjonen i behovet for barnehageplasser og ufrivillige kostnadsforhold mellom kommunene. Alternativt kan barnehagetilskuddet innlemmes i inntektsystemet ved at det innføres kriterier i kostnadsnøkkelen som ivaretar at behovet for barnehageplasser og ufrivillige kostnadsforhold varierer kommunene imellom.

Det tredje elementet i barnhageavtalen, likebehandling av kommunale og private barnehager, kan også håndteres selv om kommunene er økonomisk ansvarlig for barnehagedriften. Ett alternativ er å pålegge kommunene å gi like bevilgninger til private og kommunale barnehager. Ett annet alternativ er at private barnehager statsfinansieres og at overføringene til kommunene reduseres med et visst beløp for hvert barn som går i privat barnehage. Dette er det alternativ som, kombinert med rammefinansiering av kommunene, benyttes for private grunnskoler i dag.

Den vesentlige fordel med denne modellen er at kommunen har kjennskap til drifts- og kostnadsforhold i den enkelte barnehage og dermed kan fastlegge økonomisk ramme ut fra lokale forhold. Kommunens drift av egne barnehager blir en del av den ordinære budsjettprosessen og kan gi en 'hard' budsjettskranke som barnehagene må forholde seg til. Kommunen blir også ansvarlig for å håndtere eventuelle underskudd og motvirke at slike oppstår. Med den kommunale beslutning følger også at kommunen har prioriteringsansvar for barnehagene i forhold til andre kommunale tilbud og dermed bestemmelsen av standard på tilbudet. Det kan betraktes som en ulempe at varierende

kommunale økonomiske forutsetninger kan gi forskjeller i standarden på barnehagetilbudet utover landet. Staten kan redusere problemet ved å redusere de økonomiske forskjellene mellom kommunene som i stor grad er skapt av det overføringssystem og skattesystem staten forvalter.

b) Staten som barnehageeier og med fullt økonomisk ansvar

I en ren statlig modell vil staten overta hele ansvaret for barnehagetilbudet. Det vil kreve oppbygging av et nytt statlig byråkrati, men vil sannsynligvis redusere problemet med å få til en rask utbygging og normering av kostnader, og kan dempe kostnadspresset. Statlig eierskap gir det sterkeste styringsopplegg for å sikre likhet, selv om likhet ikke er et nødvendig resultat av statsovertagelse. Modellen innebærer en organisering av barnehagesektoren i tråd med den modell som er valgt for spesialisthelsetjenesten.

Eierskapet for kommunale barnehager kan organiseres gjennom statlige regionale forvaltningsorganer eller foretak, som kan kalles barnehageforetak. I denne modellen vil de statlige regionale barnehageforetakene ha finansieringsansvar for alle barnehager, inklusive private barnehager, og eie offentlige barnehager. Det blir ett organ, barnehageforetaket, som har myndighet til å fatte alle beslutninger som har betydelige konsekvenser for barnehagenes økonomi og som sådan får det reelle ansvaret for å utvikle et tilfredsstillende barnehagetilbud i alle kommuner. Trolig vil det bli lettere å unngå ansvarsuklarheter, spillsituasjoner og motstridende styringssignaler dersom totalansvaret for barnehagetilbudet samles. I Ot. prp. 66 (2000-20001) er det nettopp dette argumentet som fremheves som den viktigste årsak til at eierskap og finansieringsansvar for spesialisthelsetjenesten samles på statens hånd (side 19-20):

’Gjennom dette (altså reformen, vår tilføyelse) vil staten komme i en helhetlig ansvarsposisjon for spesialisthelsetjenesten. Da samles både sektoransvaret, finansieringsansvaret og eierskapet på en hånd. I denne modellen er det ingen tvil om at staten har det fulle og hele ansvar, og har tilgang til direkte informasjon og hele bredden av relevant virkemidler. Dette vil i seg selv forebygge uverdige spillsituasjoner om hvem

som har ansvaret. For både befolkningen og sektorens aktører vil det være en fordel at det ikke lenger vil være noen tvil om at det er staten som har både det formelle og reelle ansvar ..’

Det kan åpenbart reises motforstillinger mot et nytt statlig byråkrati for å drive barnehagene. Man kunne derfor tenke seg en mellomløsning hvor bufferen og skjønnet fordeles direkte til barnehagene av fylkesmannen i stedet for av kommunene. I denne modellen vil fylkesmannen gi driftsbevilgninger direkte til barnehagene mens kommunens rolle vil være å utøve eierskap innenfor de økonomiske rammer som er fastlagt av fylkesmannen. Også dette opplegget vil imidlertid innebærer et skille mellom eier- og finansieringsansvar, og det er således lite trolig at styringsproblemene vil bli vesentlig mindre enn under den modell stortingets avtale legger opp til.

0o0o0o0