

FINANSIERING AV BARNEHAGENE ETTER STORTINGETS REVIDERTE AVTALE

1. Innledning og sammendrag

Et flertall på Stortinget bestående av Ap, FrP, SV og SP inngikk i juni 2002 en avtale om barnehagepolitikken. Avtalen er beskrevet i Innst. S. nr. 255 (2001-2002) og ved presiseringer i brev fra avtalepartnerne 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 innebærer at kommunene gis ansvaret for full barnehagedekning, og fra det tidspunkt full behovsdekning er nådd skal det innføres en lovfestet rett til barnehageplass. De sentrale elementene i finansieringen er maksimalpris for foreldrebetalingen, øremerket statlig tilskudd per plass, statlig finansiert kommunal buffer som fordeles til barnehagene, og skjønnsmidler som disponeres til fordeling mellom kommunene. I tillegg kommer et stimuleringsstilskudd til etablering av nye plasser. Det er fastlagt en tidsplan med bestemte beløp for foreldrebetalingen, 2500 kroner fra 1. august 2003 og 1500 kroner fra 1. august 2004.

Sommeren 2002 gjennomførte vi en utredning om hvordan hovedprinsippene for finansiering i Stortingets avtale kunne gjennomføres i praksis.¹ Hovedutfordringen i avtalen er innføringen av et skille mellom eierskap og finansiering som gir uklare ansvarsforhold og mangelfull kostnadskontroll, og vi diskuterte hvordan eierskap og finansiering for offentlige barnehager kan samles hos kommunene eller staten og hvordan private barnehager kan håndteres.

Stortingets avtale ble revidert i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2003. Den reviderte avtalen innebærer at innføring av maksimalpris settes til 1. januar 2004 og at det fra 1. august 2003 legges opp til at gjennomsnittsprisen skal være 2500 kroner. Videre skal

¹ Rattsø, J, L.-E. Borge, F. Carlsen og T. Falch (2002): Om barnehagenes finansiering etter stortingets avtale for 2002-2005, Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU.

den kommunale bufferen ta utgangspunkt i det beløp kommunene bruker på barnehager, og det slås fast at 'den nye finansieringsmodellen må innebære et fortsatt kommunalt finansieringsansvar gjennom den kommunale bufferen'. Det skal ikke foretas noe uttrekk av de midlene kommunene bruker på barnehager i dag.

I Stortingets opprinnelige avtale kunne bufferen forstås som et øremerket rammetilskudd. Øremerket rammefinansiering innebærer at staten beregner et bestemt beløp for barnehagene for den enkelte kommune. Modellen forutsatte uttrekk av de midler kommunene bruker på barnehager i dag, og de samlede utgifter til kommunale barnehager er da bestemt av statstilskudd, buffer og skjønnsmidler. Den samlede statlige finansiering kan i dette opplegget i prinsippet utformes slik at kommunene får likeverdige forutsetninger for full dekning, lav foreldrebetaling og om lag samme standard på tilbudet. Det er en alvorlig svakhet at kommunen som eier ikke kan påvirke barnehagenes finansiering og den gir derfor uklare ansvarsforhold og mangelfull kostnadskontroll.

I Stortingets reviderte avtale må bufferen forstås som kommunenes økonomiske tilskudd til barnehagene. Gitt at det ikke skal foretas noe uttrekk av de midlene kommunene i dag bruker på barnehager, vil kommunenes tilskudd finansieres innen kommunenes samlede rammefinansiering (frie inntekter). Kommunene bestemmer selv størrelsen på tilskuddene til barnehagene og opplegget gir derved et kommunalt finansieringsansvar. Kommunalt finansieringsansvar vil gi klarere ansvarsforhold og bedre kostnadskontroll, men vil kunne gi forskjeller i tilbud avhengig av økonomiske rammebetingelser og prioritering.

Stortingets reviderte avtale forutsetter at barnehagene hovedsaklig finansieres gjennom statlige øremerkede drifts- og investeringstilskudd og med begrenset behov for kommunale tilskudd og dermed begrenset størrelse på bufferen. Øremerket tilskudd per plass får imidlertid karakter av rammetilskudd når kommunene har nådd full barnehagedekning. Det er naturlig at dette innarbeides i den generelle rammefinansiering av kommunene med faste kriterier. Bufferen vil da være en integrert del av kommunens samlede finansiering av barnehagene.

Utredningen diskuterer den finansieringsmodell som må etableres på sikt. Modellen er basert på statlig pålegg til kommunene om full barnehagedekning og barnehageplass som rettighet, og med statlig regulering av foreldrebetalingen. Kommunalt finansieringsansvar innebærer at

kommunenes tilskudd til barnehagene inngår i den statlige rammefinansiering av kommunene. Dette er samme finansieringsmodell som for grunnskolen, hvor det også er full dekning, rettighet til elevplass og regulert foreldrebetaling (satt lik null). I dette opplegget er det vanskelig å se begrunnelsen for et eget statstilskudd til barnehagene, og det vil være enklest å la dette inngå i kommunenes rammefinansiering. Når kommunene har finansieringsansvar og driftsansvar, vil de kommunale barnehagene være del av kommunenes ordinære budsjettprosess og kommunen sikrer kostnadskontroll. Kommunene må selv bestemme sitt tilskudd til barnehagene og vil generelt ha ansvaret for lokal prioritering mellom barnehager og andre kommunale tjenester. Det er en utfordring at dette kan gi standardforskjeller i barnehagetilbudet mellom kommunene. Utjevning av standard kan ivaretas ved minstestandarder, som krav til lokaler og bemanning.

Private barnehager må antas å få en mer begrenset plass i barnehagetilbudet enn idag. Private barnehager har i stor grad vært motivert med manglende plasser, men nå vil kommunene være pliktig til å gi alle et tilbud. Det er forutsatt at private barnehager skal likebehandles med kommunale, men det er et problem at private barnehager ikke kan påvirke sin egen økonomi når foreldrebetalingen er regulert. Private barnehager vil dermed bli helt avhengig av offentlige tilskuddsordninger, og likebehandlingen vil i praksis innebære et skjønn om hvilke kostnader som skal dekkes og dermed en usikkerhet. Det er ønskelig at eierskap kombineres med økonomisk ansvar, og private barnehager bør derfor kunne sette foreldrebetalingen fritt. På denne måten vil private barnehager kunne konkurrere med kommunale barnehager om standard og pris. Likebehandling av private og kommunale barnehager bør ordnes gjennom et kommunespesifikt tilskuddsgrunnlag for de private, og det er enklest om dette inngår i kommunenes rammefinansiering og utbetales av kommunene.

Staten kan sikre utbyggingen til full barnehagedekning på to måter. Den første løsningen, utbyggingsplikt og rammefinansiering, legger hovedvekt på statlig styring gjennom regulering. Staten gir kommunene et pålegg om utbygging av barnehageplasser tilsvarende full dekning innen en dato. De økonomiske konsekvenser av utbyggingsplanen må beregnes, de økonomiske forutsetninger for utbyggingen sikres gjennom rammefinansieringen, og fordelingen mellom kommunene fastlegges på grunnlag av objektive kriterier. Staten og kommunene kan bruke konsultasjonene til å klargjøre og overvåke gjennomføringen av utbyggingen. Det må etableres alvorlig sanksjoner mot kommuner som ikke gjennomfører utbyggingen etter forutsetningene. Skolestart for 6-åringer ble gjennomført på denne måten.

Den andre løsningen, statlig tilskudd til nye plasser, legger hovedvekt på statlig styring gjennom finansiering. Stimuleringstilskuddet kan være del av en slik ordning. Opplegget kan gjøres etter modell av handlingsplanen for eldreomsorg, hvor tilskudd ble organisert dels som direkte støtte til investeringen og dels som dekning av renter og avdrag på lån. Det forutsettes da kommunale utbyggingsplaner for barnehagene med detaljering av investeringsbehovet i den enkelte kommune. For å sikre full barnehagedekning på kort tid og unngå forskjeller mellom kommunene må slike tilskudd gi tilnærmet fullfinansiering av investeringene. Også i denne løsningen kan staten benytte konsultasjonene til å kontrollere gjennomføringen og etablere sanksjoner overfor enkelt-kommuner, men disse får en mindre sentral rolle.

Fordi utbyggingsbehovet varierer mye mellom kommuner avhengig av historisk tilbud, kan det være vanskelig for staten å utelukkende ordne utbygging til full dekning gjennom rammefinansiering basert på objektive kriterier. Kommuner som har lav dekning på grunn av dårlige økonomiske rammebetingelser vil kunne ha vanskeligheter med å bygge ut til full dekning på kort tid, selv om investeringene kan lånefinansieres. Hvis alle kommuner, også de med stort utbyggingsbehov, skal gis økonomisk grunnlag for utbyggingen gjennom objektivt basert rammetilskudd, må kommunenes samlede inntektsrammer økes betydelig. Staten står med andre ord overfor en avveining mellom ønsket om å begrense veksten i inntektsrammene og ønsket om å unngå å straffe kommuner som har prioritert høy barnehagedekning. Stimuleringstilskuddet kan betraktes som et kompromiss mellom disse hensyn. En overgangsfase med et begrenset stimuleringstilskudd kombinert med utbyggingsplikt og rammefinansiering framstår som den enkleste ordning.

Gitt at full barnehagedekning skal gjennomføres, vil motivasjonen for nye private barnehager konsentreres til ønsket om alternative pedagogiske eller livssynsmessige opplegg. Private utbyggere vil idag stå overfor usikkerhet om finansieringen og usikkerhet om hvordan det samlede opptak i kommunene vil påvirke deres kapasitetsutnyttelse i framtida. Det legges til grunn likebehandling med kommunale barnehager for driftstilskuddet, og dette må bestemmes skjønnsmessig i den enkelte kommune. Som argumentert ovenfor, bør private barnehager selv kunne bestemme foreldrebetalingen for å kunne ta økonomisk ansvar for driften.

I prinsippet kan man bidra til privat utbygging på to måter, enten ved eget investeringstilskudd eller at kapitalkostnadene (leiepris for investerte anlegg) inngår i

tilskuddet etter fastlagte normer. Det synes enklest å inkludere kapitalkostnadene i tilskuddet. I utbyggingsfasen bør private barnehager motta driftstilskudd etter nasjonalt fastsatte satser, siden kommunene må få på plass egne tilskudd. Det vil være stor usikkerhet om rammebetingelsene for private barnehager før finansieringssystemet er på plass, og det må derfor forventes liten utbygging av private barnehager hvis det ikke gis særlige garantier om finansiering til disse. Det synes nødvendig at staten overvåker likebehandlingen av kommunale barnehager både med hensyn til tilskudd og praktisering av opptaket.

2. Organisering av statstilskudd og kommunal buffer

I Stortingets opprinnelige avtale kunne bufferen forstås som et øremerket rammetilskudd. Øremerket rammefinansiering innebærer at staten beregner et bestemt beløp for barnehagene for den enkelte kommune. Beløpet bestemmes ut fra faste kriterier som fanger opp barnehagebehovet i den enkelte kommune, f.eks. antall barn, husholdningsstruktur og næringsstruktur. Modellen forutsatte uttrekk av de midler kommunene bruker på barnehager i dag, siden disse ville erstattes av øremerket rammetilskudd. De samlede utgifter til kommunale barnehager er da bestemt av statstilskudd, buffer og skjønnsmidler. Den samlede statlige finansiering kan i dette opplegget i prinsippet utformes slik at kommunene får likeverdige forutsetninger for full dekning, lav foreldrebetaling og om lag samme standard på tilbudet. Det er en alvorlig svakhet at kommunen som eier ikke kan påvirke barnehagenes finansiering og det gir derfor uklare ansvarsforhold og mangelfull kostnadskontroll.

I Stortingets reviderte avtale må bufferen forstås som kommunenes økonomiske tilskudd til barnehagene. Gitt at det ikke skal foretas noe uttrekk av de midlene kommunene i dag bruker på barnehager, vil kommunenes tilskudd finansieres innen kommunenes samlede rammefinansiering (frie inntekter). Kommunene bestemmer selv størrelsen på tilskuddene til barnehagene og opplegget gir derved et kommunalt finansieringsansvar. Kommunalt finansieringsansvar vil gi klarere ansvarsforhold og bedre kostnadskontroll, men vil kunne gi forskjeller i tilbud avhengig av økonomiske rammebetingelser og prioritering.

Stortingets reviderte avtale forutsetter at barnehagene hovedsaklig finansieres gjennom statlige øremerkede drifts- og investeringstilskudd og med begrenset behov for kommunale tilskudd og dermed begrenset størrelse på bufferen. Øremerket tilskudd per plass får imidlertid karakter av rammetilskudd når kommunene har nådd full barnehagedekning. Det er

naturlig at dette innarbeides i den generelle rammefinansiering av kommunene med faste kriterier. Bufferen vil da være en integrert del av kommunens samlede finansiering av barnehagene.

Vi anbefaler således at kommunenes bidrag til barnehagefinansieringen på sikt bygges inn i beregningen av det utgiftsutjevnete tilskudd i inntektssystemet. Barnehage-elementet i finansieringen vil da baseres på faste objektive kriterier slik at alle kommuner behandles likeverdig. På kort sikt vil slik likeverdig normering av kommunefinansieringen skape omstillingsproblemer i kommuner som i dag har prioritert barnehager relativt lavt, siden disse vil ha et betydelig behov for utbygging av nye plasser. Dette tilsier en egen finansieringsordning i utbyggingsfasen. I den fasen hvor full barnehagedekning skal realiseres, kan det argumenteres for særlige tilskudd (stimuleringstilskudd) til kommuner som har lav barnehagedekning i dag. På lengre sikt vil det imidlertid være 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.

3. Langsiktig organisering av statstilskudd med kommunalt finansieringsansvar

Målsettingene om full barnehagedekning og regulert lav foreldrebetaling kan sikres gjennom lovpålegg og kombineres med kommunalt finansieringsansvar. En slik løsning praktiseres for grunnskolen og anvendes for barnehagesektoren i Sverige. I den norske grunnskolen er det rett og plikt til skolegang og det er kommunenes ansvar å sikre at alle får et tilbud. Videre skal grunnopplæringen være gratis, dvs at foreldrebetalingen er regulert og lik null. Grunnskolen finansieres i hovedsak gjennom statlig rammefinansiering, og kommunene har et klart finansieringsansvar i og med at de beslutter hvordan rammen (frie inntekter) skal fordeles mellom grunnskole og andre kommunale oppgaver. I Sverige er det innført såkalt 'maxtaxa' og kommunene har plikt til å gi de som ønsker barnehageplass et tilbud innen 4-5 måneder. Den svenske modellen innebærer et klart kommunalt finansieringsansvar i og med at kommunene finansierer barnehagene gjennom skatteinntekter og statlige rammeoverføringer. I motsetning til i Norge, finnes det ikke noe statlig øremerket driftstilskudd for barnehagene i Sverige.

Tilsvarende løsning kan etableres for barnehagene i Norge. Modellen er basert på statlig pålegg til kommunene om full barnehagedekning og barnehageplass som rettighet, og med

statlig regulering av foreldrebetalingen. Kommunalt finansieringsansvar innebærer at kommunenes tilskudd til barnehagene inngår i den statlige rammefinansiering av kommunene. Når kommunene har finansieringsansvar og driftsansvar, vil de kommunale barnehagene være del av kommunenes ordinære budsjettprosess og kommunen sikrer kostnadskontroll. Kommunene må selv bestemme sitt tilskudd til barnehagene og vil generelt ha ansvaret for lokal prioritering mellom barnehager og andre kommunale tjenester.

I den løsningen som er skissert over realiseres full barnehagedekning og lav foreldrebetaling gjennom direkte regulering. Øremerkede tilskudd fra staten til kommunene er ikke en nødvendig del av finansieringsmodellen. Gitt utbyggingsplikt og statlig maksimalpris, vil statlig medfinansiering gjennom et øremerket tilskudd ha samme effekt som rammetilskudd. Det gjelder også statstilskudd som er planlagt utbetalt direkte til barnehagene pr. plass. Vi anbefaler derfor at alle statlige barnehagetilskudd til kommunale barnehager inngår i rammefinansieringen med faste kriterier.

Standardforskjeller

Modellen med kommunal utbyggingsplikt, regulert foreldrebetaling og kommunalt finansieringsansvar sikrer ikke nødvendigvis lik standard på barnehagetilbudet utover landet. Standarden vil kunne variere mellom kommuner og reflektere forskjeller i økonomiske rammebetingelser og prioritering. Kommunemodellen kan gi høyere standard i kommuner med gode økonomiske rammebetingelse og kommuner som prioriterer barnehager høyt, og tilsvarende lavere standard i kommuner med dårlige økonomiske rammebetingelser og kommuner som prioriterer barnehager lavt. På tilsvarende måte er det en offentlig diskusjon om standard-forskjellene i grunnskolen, som særlig avspeiler kommunenes inntektsnivå.

Forskjellene i økonomiske rammebetingelser mellom kommunene gir i dag store utslag når det gjelder forskjeller i dekningsgrad og foreldrebetaling for barnehagene. Disse forskjellene vil fjernes av den nye statlige regulering. Med kommunal utbyggingsplikt og regulert foreldrebetaling vil konsekvensene av forskjeller i økonomiske rammebetingelser og prioritering i større grad vise seg på andre områder i det kommunale tjenestetilbud. På barnehageområdet kan det imidlertid fortsatt påvirke standarden på tilbudet. Inntektsforskjellene mellom kommunene er uansett en stor utfordring i den nasjonale velferdspolitikken. Forskjeller i standard på barnehagetilbudet (og andre forskjeller i kommunale velferdstilbud) kan generelt begrenses gjennom mer ambisiøs inntektsutjevning

mellom kommuner. Regulering ved minstestandarder, slik som krav til lokaler og bemanning av samme type som i dag, vil ha mer direkte effekt på standardforskjellene.

Finansiering av private barnehager

De parallellene vi har trukket til grunnskolen i Norge og barnehager i Sverige halter på ett punkt: Andelen private barnehager i Norge er langt høyere enn andelen private grunnskoler, og også langt høyere enn andelen private barnehager i Sverige. Videre er likebehandling av kommunale og private barnehager en viktig målsetting i Stortingets avtale. Dette tilsier at det er svært viktig å avklare hvordan man kan håndtere de private barnehager innenfor en modell med kommunalt finansieringsansvar.

Selv om andelen private grunnskoler er langt lavere enn andelen private barnehager, kan erfaringen fra grunnskolesektoren være svært nyttig når en skal bestemme håndteringen av private barnehager. Det har for det første sammenheng med at vi har konkrete erfaringer med finansiering av private grunnskoler innenfor en modell med kommunalt finansieringsansvar for offentlige grunnskoler. I tillegg er det nylig gjort utredninger² om alternative modeller for finansiering av private skoler, og Utdannings- og forskningsdepartementet sendte i desember 2002 ut et høringsnotat om nytt finansieringssystem for private grunnskoler.

Private grunnskoler finansieres i dag gjennom statstilskudd og foreldrebetaling.

Statstilskuddet per elev er differensiert etter faktisk skolestørrelse og skal utgjøre 85 prosent av vanlige driftsutgifter per elev i tilsvarende kommunale skoler, og summen av statstilskudd og foreldrebetaling skal ikke overstige driftsutgiftene i tilsvarende kommunale skoler.

Etablering av private skoler påvirker kommunenes inntekter gjennom den såkalte trekkordningen i inntektssystemet hvor kommunenes rammetilskudd reduseres med et fast beløp per elev i private grunnskoler. Etter gjeldende privatskolelov er det kun private grunnskoler med særskilte formål (i hovedsak religiøse og pedagogiske) som kan godkjennes for statstilskudd. Forslag til ny lov om frittstående skoler innebærer at formålskravet endres, slik at private grunnskoler kan få statstilskudd uten å oppfylle særskilte krav til religion eller pedagogikk. Med et slikt system blir det mulig å etablere tilskuddsberettigede private skoler som er identiske med kommunale skoler. Situasjonen innen grunnskolen vil med andre ord bli svært lik den vi har i barnehagesektoren.

En mulighet er at modellen med kommunalt finansieringsansvar for kommunale barnehager kombineres med en finansieringsordning for private barnehager som tilsvarer dagens finansiering av private grunnskoler. Rammefinansiering av kommunene og kommunal finansiering av kommunale barnehager kan da kombineres med et statlig tilskudd per plass i private barnehager. Direkte statstilskudd til private barnehager kan kombineres med en trekkordning i inntektssystemet hvor kommunenes rammetilskudd reduseres med samme beløp som statstilskuddet til de private barnehager i kommunen.

Det statlige tilskudd per plass må dimensjoneres slik at private barnehager får hensiktsmessige rammevilkår. En mulig løsning er å ta utgangspunkt i gjennomsnittlig utgift per barn for landet som helhet. I Stortingets avtale er det lagt til grunn at offentlige tilskudd skal dekke 80 prosent av utgiftene og at foreldrebetalingen skal dekke 20 prosent. Man kan da ha et statlig tilskudd per plass som utgjør 80 prosent av landsgjennomsnittlig utgift per barn. I tillegg kan private barnehager kreve foreldrebetaling.

Den viktigste fordel med et slikt statstilskudd til de private barnehagene er at finansieringen får en stor grad av stabilitet og forutsigbarhet. Det har sammenheng med at tilskuddet relateres til en nasjonal gjennomsnittsutgift som varierer lite fra år til år. Den viktigste ulempen er at den ikke sikrer likebehandling mellom kommunale og private barnehager. Private barnehager vil få bedre rammebetingelser enn de kommunale i kommuner hvor det kommunale tilskuddet er lavere enn statstilskuddet til private, og dårligere rammebetingelser enn de kommunale i kommuner hvor det kommunale tilskuddet er høyere enn statstilskuddet til private. Private barnehager vil altså få et konkurransefortrinn i kommuner med dårlige økonomiske rammebetingelser og kommuner som prioriterer barnehager lavt, og en konkurranseulempen i kommuner med gode økonomiske rammebetingelser og kommuner som prioriterer barnehager høyt.

Alternativt kan det statlige tilskudd per plass ta utgangspunkt i et kommunespesifikt tilskuddsgrunnlag. Likebehandling mellom private og kommunale barnehager i samme kommune kan bare oppnås dersom de mottar like store tilskudd. Det er dette alternativ Utdannings- og forskningsdepartementet foreslår i høringsnotatet om nytt finansieringssystem for private grunnskoler. Det kommunespesifikke tilskuddsgrunnlaget kan utformes på noe ulike måter. Det enkleste er at tilskuddet til private barnehager settes lik gjennomsnittlig

² Bonesrønning, H., L.-E. Borge og B. Strøm (2002): Finansiering av private grunnskoler, Rapport, Allforsk.

kommunalt tilskudd til kommunale barnehager, eventuelt gjennomsnittlig kommunalt tilskudd til private barnehager av samme type. Et kommunespesifikt tilskuddsgrunnlag vil kunne gi mindre stabilitet og forutsigbarhet for de private barnehager fordi den enkelte kommunes tilskudd til kommunale barnehager vil kunne variere fra år til år avhengig av inntektsforhold og prioritering. For de private barnehager vil det følgelig være et motsetningsforhold mellom forutsigbarhet i konkurransesituasjonen i forhold til kommunale barnehager og forutsigbarhet i tilskudd.

Vi har ovenfor antatt at det statlige tilskudd utbetales direkte til den private barnehage fra staten. Med kommunespesifikke tilskuddsgrunnlag er det naturlig å legge ansvaret for utbetaling av tilskudd til private barnehager hos kommunene. Kommunal utbetaling av tilskudd, innenfor et opplegg fastlagt av staten, vil understreke at det er kommunene som har ansvaret for å finansiere barnehagetilbudet for alle barn bosatt i kommunen. En slik ordning vil også støtte opp under det ansvar Stortingets avtale gir kommunene for å sikre full barnehagedekning i sin kommune og å gjennomføre samordnet opptak for kommunale og private barnehager. Kommunal utbetaling av tilskudd vil også legge til rette for bedre dialog og samarbeid mellom kommunen og de private barnehager. I Sverige er det kommunene som utbetaler tilskudd til private barnehager og grunnskoler, og Utdannings- og forskningsdepartementet vurderer en tilsvarende ordning for private grunnskoler i Norge. Etter vår vurdering bør likebehandling av private og kommunale barnehager ordnes gjennom et kommunespesifikt tilskuddsgrunnlag for de private, og det er enklest om dette inngår i kommunenes rammefinansiering og utbetales av kommunene.

Private barnehager må antas å få en mer begrenset plass i barnehagetilbudet enn i dag. Private barnehager har i stor grad vært motivert med manglende plasser, men nå vil kommunene være pliktig til å gi alle et tilbud. Det er forutsatt at private barnehager skal likebehandles med kommunale, men det er et problem at private barnehager ikke kan påvirke sin egen økonomi når foreldrebetalingen er regulert. Private barnehager vil dermed bli helt avhengig av offentlige tilskuddsordninger, og likebehandlingen vil i praksis innebære et skjønn om hvilke kostnader som skal dekkes og dermed en usikkerhet. Det er ønskelig at eierskap kombineres med økonomisk ansvar, og private barnehager bør derfor kunne sette foreldrebetalingen fritt. På denne måten vil private barnehager kunne konkurrere med kommunale barnehager om standard og pris.

4. Utbygging til full barnehagedekning

Avtalen legger opp til realisering av full barnehagedekning 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, ble det fra 1. juli 2002 innført et stimuleringsstilskudd for nyetablerte plasser.

Det samlede finansieringsopplegg må inkludere både driftsutgifter og kapitalutgifter, Diskusjonen om statstilskudd og foreldrebetaling har konsentrert seg om barnehagenes driftsutgifter. Satsene for stimuleringsstilskuddet for nye plasser (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. Det må derfor forutsettes at barnehage-eierne bidrar med egne midler ved investeringer i nye barnehager. Her diskuteres alternative opplegg for å sikre full barnehagedekning.

To hovedalternativer

Utgangspunktet er at kommunene skal ha ansvar for at det er full barnehagedekning. Staten må sikre utbygging til full barnehagedekning ved en kombinasjon av regulering og finansiering.

Alternativ 1: Utbyggingsplikt med rammefinansiering

Den første løsningen legger hovedvekt på statlig styring gjennom regulering. Staten gir kommunene et pålegg om utbygging av barnehageplasser tilsvarende full dekning innen en dato. De økonomiske konsekvenser av utbyggingsplanen må beregnes, de økonomiske forutsetninger for utbyggingen sikres gjennom rammefinansieringen, og fordelingen mellom kommunene fastlegges på grunnlag av objektive kriterier, spesielt aldersfordelingen (antall barn), men også andre faktorer som påvirker barnehagebehovet, som familiestruktur og næringsstruktur. Staten og kommunene kan bruke konsultasjonene til å klargjøre og overvåke gjennomføringen av utbyggingen. Det må etableres alvorlig sanksjoner mot kommuner som ikke gjennomfører utbyggingen etter forutsetningene.

Skolestart for 6-åringer ble gjennomført på denne måten. Staten påla kommunene å etablere et tilbud innen en gitt dato, de økonomiske konsekvenser av reformen ble beregnet, og finansieringen ble i stor grad ivaretatt ved utvidelse av kommunenes rammefinansiering. Kommunene gjennomførte 6-års-reformen etter forutsetningene. Alle 6-åringer fikk plass, og

kommunene dekket driftskostnader og investeringskostnader (utover et investeringstilskudd på 20.000 kroner per 6-åring) innen sine rammer.

Fordelen med denne løsningen er at kommunene har et klart ansvar for gjennomføringen innen de rammer staten setter og at kommunene har gode insentiver til kostnadskontroll. Kommunene prioriterer mellom mange tjenester innen sine økonomiske rammer og har all grunn til å sikre lave kostnader gitt kvalitet.

Kommunene har i utgangspunktet stor forskjell i barnehagedekning på grunn av store forskjeller i inntektsnivå og forskjellig politisk prioritering (spesielt barnehager i forhold til eldreomsorg og skoletilbud). Kommuner med god barnehagedekning har bygget ut og driver barnehager basert på egne midler (ut over statstilskuddet). Rammefinansieringen sikrer at alle kommuner gis like økonomiske forutsetninger for barnehagetilbudet avhengig av antall barn og andre faktorer som påvirker barnehagebehovet. Utbyggingsbehovet avhenger selvfølgelig av historisk barnehagetilbud. Kommuner som allerede har full barnehagedekning får frigjort midler til andre velferdstilbud. Kommuner med lav barnehagedekning må inn i en intensiv utbyggingsfase og må forventes å lånefinansiere deler av utbyggingen.

Ulempen ved løsningen er at staten ikke har direkte kontroll med utbyggingen. Det er statens målsetting og ansvar å sikre full barnehagedekning innen den fastlagte tidsplanen.

Kommunene kan søke å utnytte statens ansvar ved å utsette utbygging av plasser basert på forventning om sterkere medfinansiering fra staten ettersom man nærmere seg tidspunkt for full dekning. Hvis staten åpner opp for ekstra-tilskudd til kommuner med manglende tilbud i slutfasen, vil det motivere kommunene til å forsinke utbyggingen og kan sette hele reformen i fare. Det forutsettes derfor at staten holder fast ved rammefinansieringen og kan gjennomføre nødvendige sanksjoner overfor enkelt-kommuner som ikke sikrer full dekning. Overvåking av gjennomføringen gjennom konsultasjonsprosessen kan hindre at man havner i et slikt spill. Kommunesektoren kan i konsultasjonene påta seg ansvaret for gjennomføringen.

Alternativ 2: Tilskudd til nye plasser

Den andre løsningen, statlig tilskudd til nye plasser, legger hovedvekt på statlig styring gjennom finansiering. Stimuleringstilskuddet kan være del av en slik ordning. Opplegget kan gjøres etter modell av handlingsplanen for eldreomsorg, hvor tilskudd ble organisert dels som direkte støtte til investeringen og dels som dekning av renter og avdrag på lån. Det forutsettes

da kommunale utbyggingsplaner for barnehagene med detaljering av investeringsbehovet i den enkelte kommune. For å sikre full barnehagedekning på kort tid og unngå forskjeller mellom kommunene må slike tilskudd gi tilnærmet fullfinansiering av investeringene. Også i denne løsningen kan staten benytte konsultasjonene til å kontrollere gjennomføringen og etablere sanksjoner overfor enkelt-kommuner, men disse får en mindre sentral rolle.

Dimensjoneringen av slike øremerkede investeringstilskudd har betydning for virkningen. Det stimuleringstilskudd som er innført subsidierer investeringer i nye plasser, men fullfinansierer ikke investeringene. Det forutsettes således at kommunene medfinansierer utbyggingen.

Staten har gjennomført eldrereformen med utbygging av enerom etter denne modellen. Handlingsplanen for eldreomsorgen omfatter detaljerte utbyggingsplaner med beregning av investeringsbehov i den enkelte kommune og tett oppfølging. Kommunene har bygget ut kapasiteten i eldreomsorgen betydelig med statlige tilskudd.

Fordelen med denne løsningen er at staten er mer direkte involvert i utbyggingen. Statens tilskudd er målrettet mot nye plasser og virker derfor mer styrende overfor kommunenes investeringsaktivitet. Kommuner som har lavt barnehagetilbud fra før vil særlig nyte godt av de statlige tilskudd i finansieringen av store investeringer.

Ulempen med løsningen er at kommuner som har satset på barnehage-utbygging straffes og at det kan gi mangelfulle insentiver til kostnadskontroll. Omfattende planlegging av utbyggingen innebærer også administrative kostnader. Hvis staten stadig skal styre utbyggingen av kommunenes tilbud gjennom investeringstilskudd (som for enerom og skole-vedlikehold), oppfordres kommunene til å holde tilbake tilbud som forventes å bli prioritert i nasjonal politikk. Kommuner som ligger langt framme i nye tilbud straffes, mens kommuner som ligger etter belønnes. Som nevnt har kommunene stor forskjell i barnehagedekning på grunn av ulike historiske valg, først og fremst som resultat av ulikheter i inntektsnivå og velferdspolitisk prioritering. Kommuner som allerede har tilnærmet full barnehagedekning vil ikke nyte godt av stimuleringstilskuddene.

Tilskuddene gjør de kommunale investeringer i nye plasser billigere i forhold til andre investeringer, og det kan gi insentiv til høyere kostnadsnivå. Det må forventes at problemet

med kostnadskontroll øker desto større del av investeringskostnaden som dekkes av statstilskuddet.

Målkonflikter og mellomløsning

Alternativ 1 med utbyggingsplikt og rammefinansiering basert på objektive kriterier gir likebehandling av kommuner i den forstand at kommuner som i dag har lav dekningsgrad får samme tilskudd for å gjennomføre reformen som kommuner med høy dekningsgrad. Hvis alle kommuner, også de med stort utbyggingsbehov, skal gis økonomisk grunnlag for utbyggingen gjennom objektivt basert rammetilskudd, må kommunenes samlede inntektsrammer økes betydelig. Siden det faktiske utbyggingsbehovet varierer mellom kommuner, kan slik likebehandling enten vanskeliggjøre full utbygging innen fristen for kommuner som i dag har lav dekning, eller gjøre det nødvendig med en relativt kraftig økning i kommunenes samlede inntektsrammer for å sikre utbygging innen fristen i alle kommuner. Det er særlig kommuner med lav dekning som kan finne det vanskelig å lånefinansiere utbygging til full dekning.

For staten framstår verken forsinket utbygging eller kraftig økning i rammen som særlig attraktive løsninger. I en overgangsperiode kan det derfor være fristende å benytte kriterier som fanger opp det faktiske behovet, slik det også ble gjort ved innføring av skolestart for 6-åringer. Det ble da etablert et eget driftstilskudd (innenfor inntektssystemet) som var basert på beregninger av hvor stor økningen i den enkelte kommunes driftsutgifter ville bli som følge av reformen. Fordeling etter objektive kriterier ble innført over tid ved at tilskuddet ble omfattet av overgangsordningen i inntektssystemet.

Behovet for å basere tilskuddsdelingen på faktisk eller beregnet utgiftsøkning vil trolig være større i barnehagesektoren fordi forskjellene i tilbud er store i utgangspunktet. Men fordi forskjellene er store i utgangspunktet, vil også straffen for de som i utgangspunktet ligger langt framme i utbyggingen bli større. Dette vil forsterke de uheldige insentiveffektene av den type statlige satsinger, nemlig at kommunene for framtiden vil vente på staten istedenfor å konsentrere seg om å utvikle et velferdstilbud som er best mulig tilpasset innbyggernes ønsker og behov.

For staten vil det altså være en avveining mellom hensynet til rask utbygging i hele landet med begrenset vekst i kommunenes samlede inntektsrammer og hensynet til å gi kommunene gode insentiver som produsenter av nasjonale velferdstjenester. Denne avveiningen kan tilsi at

statens finansieringsopplegg bør innebære en blanding av de to alternativer.

Stimuleringstilskuddet kan betraktes som et kompromiss mellom disse hensyn. En overgangsfase med et begrenset stimuleringstilskudd kombinert med utbyggingsplikt og rammefinansiering framstår som den enkleste ordning. Dimensjoneringen av investeringstilskuddet kan variere fra marginal betydning til fullfinansiering. Desto mindre del av kostnadene ved nye plasser som dekkes av tilskuddet, desto mer må kommunenes selv bidra til finansieringen. Det gjør samtidig dimensjoneringen og fordelingen av rammetilskuddet viktigere for reformen.

Kommunenes medvirking i finansieringen av barnehage-utbyggingen kan få konsekvenser for den bygningsmessige standard på barnehageutbyggingen. Som diskutert i avsnitt 2 har kommunene svært forskjellig inntektsnivå på grunn av ulikheter som skapes i skatteinntekter og overføringssystemet. Utbyggingens standard vil påvirkes av kommunenes økonomiske situasjon og prioritering. Slike standardforskjeller må i noen grad forventes både om man finansierer investeringene gjennom ramme eller tilskudd.

Utbygging av private barnehager

Hittil har drøftingen lagt vekt på at kommunene gis utbyggingsplikt til full barnehageutbygging og således må forventes å få en mer sentral rolle som barnehage-eier. Utbygging til full barnehagedekning og lovfestet rett til barnehageplass vil kunne redusere omfanget av private barnehager uavhengig av hvordan finansieringen for disse blir. Det har sammenheng med at motivasjonen til å starte og drive private barnehager ofte har vært mangelen på offentlige tilbud. Når kommunene nå blir forpliktet til å gi et tilbud til alle, kan det bli mer attraktivt å bruke lokalene til andre formål og/eller redusere foreldreinnsatsen. Etter noe tid kan private barnehager være begrenset til tilfeller med mangel på kommunalt tilbud i nærområdet eller ønsker om alternative pedagogiske opplegg (livssynsbarnehager).

Private utbyggere vil idag stå overfor usikkerhet om finansieringen og usikkerhet om hvordan det samlede opptak i kommunene vil påvirke deres kapasitetsutnyttelse i framtida. Det legges til grunn likebehandling med kommunale barnehager for driftstilskuddet. Likebehandling vil i praksis måtte bestemmes skjønnsmessig i den enkelte kommune. Det er vesentlig at det legges på plass stabile rammebetingelser for de private. Rammebetingelsene må sikre dekning av kostnader til en normal standard. Som argumentert ovenfor, bør private barnehager selv kunne bestemme foreldrebetalingen for å kunne ta økonomisk ansvar for driften.

I prinsippet kan man bidra til privat utbygging på to måter, enten ved eget investeringstilskudd eller at kapitalkostnadene (leiepris for investerte anlegg) inngår i tilskuddet etter fastlagte normer. Det synes enklest å inkludere kapitalkostnadene i tilskuddet. I utbyggingsfasen bør private barnehager motta driftstilskudd etter nasjonalt fastsatte satser, siden kommunene må få på plass egne tilskudd. Det vil være stor usikkerhet om rammebetingelsene for private barnehager før finansieringssystemet er på plass, og det må derfor forventes liten utbygging av private barnehager hvis det ikke gis særlige garantier om finansiering til disse. Det synes nødvendig at staten overvåker likebehandlingen av kommunale barnehager både med hensyn til tilskudd og praktisering av opptaket.

0o0o0o0