

Rammefinansiering av barnehagesektoren

Econ Pöyry og Fürst og Høverstad ANS

Rapport 2008-062 fra Econ Pöyry.

Sammendrag

Resymé

Regjeringen sendte høsten 2007 ut et høringsnotat med forslag til endringer i barnehageloven. Forslagene innebærer individuell rett til plass i barnehage, en kommunal finansieringsplikt for både kommunale og private barnehager, og at barnehagesektoren skal bli rammefinansiert. Etter høringsrunden fremmet Regjeringen i mai 2008 Ot.prp.nr.57 (2007-2008) - Om lov om endringer barnehageloven. I rapporten presenteres beregninger som gir grunnlag for å anslå hvor mye rammetilskuddet til kommunene må økes for at barnehagesektoren skal bli fullfinansiert ved overgang til rammefinansiering. Beregningene omfatter anslag på framtidig etterspørsel etter barnehageplasser, anslag på kostnadene per barnehageplass og behovet for offentlig finansiering av offentlige og private barnehager. Økningen i rammetilskuddet beregnes under ulike forutsetninger (scenarier).

Bakgrunn

Regjeringen la høsten 2007 fram et høringsnotat med forslag om endringer i barnehageloven. Der ble det blant annet foreslått innføring av individuell rett til barnehageplass, samt overgang til rammefinansiering når full barnehagedekning er oppnådd. Det ble dessuten foreslått lovfesting av kommunenes plikt til finansiering av private barnehager når barnehagene blir rammefinansiert. Høringsnotatet skisserer ulike alternativer for denne lovfestingen. Etter høringsrunden fremmet Regjeringen i mai 2008 Ot.prp.nr.57 (2007-2008) – Om lov om endringer i barnehageloven (finansiering av ikke-kommunale barnehager). Regjeringens forslag innebærer at overføring av statens finansiering av barnehager til inntektssystemet for kommunene (rammefinansiering) og endringene i finansieringsmodellen for ikke-kommunale barnehager gjøres gjeldende fra 2011.

Drøfting og illustrasjon av de økonomiske konsekvensene av omleggingene for kommunesektoren er tema for denne rapporten.

Problemstilling

Hovedmålet med denne rapporten er å kartlegge, analysere og dokumentere de økonomiske betingelsene for kommunene ved overgang til rammefinansiering av barnehagene, sett i sammenheng med de foreslåtte lovendringene. Sentralt står beregninger av hvor stort rammetilskuddet må være for at kommunene samlet sett blir fullfinansiert på barnehageområdet ved overgangen til rammefinansiering og kravene til finansiering av ikke-kommunale barnehager.

For å kunne svare på denne hovedproblemstillingen, må vi først drøfte følgende spørsmål:

- *Hva er nødvendig kapasitet for å dekke etterspørselen etter barnehageplasser fram til 2011?*
- *Hva er driftskostnadene og behovet for offentlig (kommunal) finansiering per plass i både kommunale og ikke-kommunale barnehager i 2011?*

Kommunenes utgifts- og finansieringsbehov beregnes under ulike antakelser om hvordan framtidig *likebehandling* av private og offentlige barnehager utformes, samt om hvor strenge lovens krav om *individuell rett til barnehageplass* blir utformet.

Dels fordi de er interessante i seg selv og dels fordi de er sentrale for å anslå framtidig utgiftsbehov, analyseres dessuten nivået på investeringskostnadene for nye barnehageplasser.

Konklusjoner

I rapporten anslår vi behovet for statlige midler i rammetilskuddet ved tre ulike scenarier for utvikling av etterspørselen etter barnehageplasser og to modeller for utforming av kravet til kommunale tilskudd til private barnehager.

Vi gjengir her først konklusjonene og drøfter deretter forutsetningene for hhv. utvikling av etterspørselen etter og kostnader for barnehageplasser.

Scenario 1 er et "referansealternativ". I dette scenariet har vi lagt inn en framskrivning av kostnader per plass i barnehagene fra 2007 til 2011 og beregnet hvor mye kommunene vil trenge i rammetilskudd for å dekke merkostnadene i forhold til 2006 og i forhold til 2007 for å sikre full dekning av etterspørselen etter barnehageplasser. Framskrivningen er basert på dagens barnehetilbud pluss ventelister, samt anslag på etterspørselsendringer som følge av den sosiale og økonomiske utviklingen i samfunnet.

I scenario 2 forutsetter vi at etterspørselen øker i forhold til scenario 1 som følge av en reduksjon i maksimalprisen til 1.750 kroner per måned (2005-priser), i tråd med Soria Moria-erklæringen.

I scenario 3 forutsetter vi i tillegg at kontantstøtten faller bort, med den følge at etterspørselen blant 1-2 åringer vil øke.

For alle scenarier illustrerer vi de økonomiske konsekvensene for kommunene ved to alternativer for utforming av kravet til kommunal finansiering av private barnehager:

- Et "maksimumsalternativ" som innebærer at kommunenes tilskudd til private barnehager skal være på samme nivå som den offentlige finansieringen av kommunale barnehager.
- I et "minimumsalternativ" forutsetter vi at kommunenes finansiering av private barnehager utgjør 88 prosent av den offentlige finansieringen av kommunale barnehager (tilsvarende gjennomsnittsnivået i 2006).

I tillegg til etterspørselsutviklingen og forutsetningene om kommunal finansiering av private barnehager, avhenger behovet for statlige midler av hvilket krav til kommunal egenfinansiering som legges til grunn. Ved oppstart av Barnehagereformen i 2004 ble det forutsatt at kommunene minst skulle opprettholde sin egenfinansiering fra 2003. I ettertid er det imidlertid vanskelig å rekonstruere dette nivået. KS har argumentert for at Barnehagereformens forutsetninger om egenfinansiering var innfridd fram til 2006, men at kommunenes egenfinansiering i 2007 var høyere enn forutsatt i forliket. På den bakgrunn velger vi å illustrere behovet for midler til rammetilskuddet med utgangspunkt i nivået for kommunal finansiering av barnehagene i hhv. 2006 og 2007.

Tabell A viser et anslag på hvor mye staten må legge inn i rammetilskuddet for å fullfinansiere kommunenes merkostnader som følge av etterspørselsveksten i de tre scenariene:

Tabell A *Beregnet behov for statlig finansiering (rammetilskudd) i 2011 under ulike forutsetninger. Milliarder kroner, 2008-priser*

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
A Basert på nivå av <u>kommunal egenfinansiering i 2006</u> :			
Maksimumsalternativ	28,4	30,5	32,1
Minimumsalternativ	26,6	28,6	30,1
B Basert på nivå av <u>kommunal egenfinansiering i 2007</u> :			
Maksimumsalternativ	27,9	30,0	31,6
Minimumsalternativ	26,0	28,1	29,6

Til sammenligning er det i statsbudsjettet for 2008 avsatt 21,6 milliarder kroner i statstilskudd til barnehager (øremerkede statstilskudd, skjønnsmidler og investeringstilskudd).

I tillegg til disse tre hovedscenariene har vi også gitt et anslag på hvor mye det ville kreve, å få finansiert barnehageplasser som kommunene må bygge opp for å gi mulighet for to opptak i året. På usikkert grunnlag anslår vi at det vil kreve en økning i rammetilskuddet på mellom 4,3 og 4,6 milliarder kroner¹.

Nærmere om beregning av fremtidig etterspørsel

De senere årene har etterspørselen, målt som andel barn med plass eller på venteliste, økt kraftig, særlig blant de yngre barna. Både økt kvinnelig yrkesaktivitet og økende innteks- og utdanningsnivå har trolig bidratt til dette, i tillegg til at redusert foreldrebetaling har gjort det mer attraktivt for foreldre å ønske barnehageplass til sine barn.

Vi har anslått etterspørselen i 2011 i alle tre scenariene, hvor vi har tatt utgangspunkt i analyser som har vært gjort. Hovedresultatene er angitt i tabellen nedenfor.

Tabell B *Etterspørsel etter barnehageplass. Andel av antall barn i aktuell aldersgruppe. Prosent*

	2005	2006	2007	Anslag 2011		
				Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
1-2 år	59,3	68,1	73,3	77,4	80,2	87,2
3-5 år	92,3	94,8	95,7	96,3	96,9	96,9
1-5 år	79,2	84,1	86,7	88,8	90,3	93,1

Vi forutsetter dessuten en viss økning i gjennomsnittlig oppholdstid i alle alternativene.

Vi forutsetter at lavere foreldrebetaling gir relativt betydelige bidrag i retning av økt etterspørsel. Siden etterspørselen allerede er svært høy blant 3-5-åringene, tror vi imidlertid effektene vil bli konsentrert om de små barna. Etter at kontantstøtten eventuelt er fjernet og maksimalprisen er redusert til 1.750 kroner, er etterspørselen 87 prosent blant 1-2 åringene og

¹ Beløpet avhenger av hvor stor etterspørselen er i "referansescenariet". Anslaget forutsetter dessuten at "bufferkapasitet" må bygges opp i alle kommuner og at bufferkapasiteten er fullt bemannet og utstyrt hele året. Mange kommuner – spesielt kommuner som har full dekning i dag og kommuner med synkende fødselstall – har noe bufferkapasitet allerede i dag. Vi understreker imidlertid at kommunene som følge av variasjoner i årskullene og etterspørselsraten trenger bufferkapasitet for å sikre rett til barnehageplass, uansett om opptak skal skje en eller to ganger i året.

nesten 97 prosent blant 3-5-åringene. Dette avviker lite fra sammenlignbare data for dekingen i Sverige og Danmark.

Nærmere om beregning av kostnader i kommunale barnehager

Ved beregning av kostnader i barnehagene har vi tatt utgangspunkt i det samme utvalget på 47 kommuner og tre bydeler i Oslo som ligger til grunn for de årlige kostnadsanalysene som Først og Høverstad ANS har utarbeidet for Barne- og familiedepartementet/Kunnskapsdepartementet siden 2001.

Beregningene tar utgangspunkt i utvalgskommunenes regnskapstall for 2007, omregnet til 2008-priser. Det er gjennomført ulike korreksjoner i KOSTRA-tallene. Blant annet er det gjennomført egne beregninger av kapitalkostnader. Korrigeringene er foretatt med utgangspunkt i svarene på en spørreundersøkelse blant 100 kommuner. I tillegg har vi gjort egne beregninger for rente- og avskrivningskostnader som ikke eller bare ufullstendig fremkommer i kommunenes regnskaper.

De beregnede gjennomsnittlige enhetskostnader for hhv. små- og storbarnsplasser er vist i tabell C nedenfor.

Tabell C *Anslag på kostnader per plass i kommunale barnehager.
Kroner per plass (2007-tall i 2008-priser)*

	Småbarnsplasser	Storbarnsplasser
Direkte kostnader funksjon 201-førskole	153 500	76 700
Direkte kostnader funksjon 211-styrket tilbud	20 100	10 100
Driftskostnader funksjon 221-lokaler	8 100	6 100
Kapitalkostnader funksjon 221-lokaler	14 000	10 500
Indirekte kostnader	13 000	6 500
Gjennomsnittskostnader	208 700	109 900

Tabell C viser gjennomsnittskostnadene for plasser som var i drift ved utgangen av 2007. For "nye" plasser som er bygget eller som må bygges etter 2007 for å sikre full behovsdekning legger vi inn høyere kapitalkostnader (hhv. 12.900 kroner for småbarns- og 10.800 kroner for storbarnsplasser) for å fange opp dagens nivå på investerings- og dermed rentekostnadene.

Disse enhetskostnadene ble brukt for å anslå samlede kostnader til drift av barnehageplasser – både de som var i drift ved utgangen av 2007 og de plassene som må etableres for å sikre full behovsdekning – i hele landet.

Forskjeller mellom grupper av kommuner

Det er svært små forskjeller i de gjennomsnittlige driftskostnadene per barnehageplass i sentrale i forhold til mindre sentrale kommuner. Spørreundersøkelsen tyder heller ikke på at det er store forskjeller i samlede investeringskostnader mellom sentrale og mindre sentrale kommuner. De største byene skiller seg imidlertid ut med betydelig høyere investeringskostnader i nye barnehager enn alle andre kommuner. I nye barnehager i Oslo, Trondheim og Stavanger er de gjennomsnittlige tomtekostnadene på drøyt 119.000 kroner per plass, mens gjennomsnittet for alle utvalgskommunene var 64.000 kroner. Også bygg- og anleggskostnadene i de tre storbyene er betydelig høyere enn i gjennomsnittet for alle kommunene som har innrapportert investeringskostnader til nye barnehager (264.000 kroner mot 222.000 kroner)