



Innlemming av barnehagetilskuddet i det kommunale inntektssystemet

Lars Håkonsen, Trond Erik Lunder og Knut Løyland

TF-rapport nr. 269

2010



PROGRAM FOR STORBYRETTET FORSKNING

TF-rapport

Tittel:	Innlemming av barnehagetilskuddet i det kommunale inntektssystemet
TF-rapport nr:	269
Forfatter(e):	Lars Håkonsen, Trond Erik Lunder og Knut Løyland
År:	2010
Gradering:	Ingen gradering
Antall sider:	156
Framsidedfoto:	Knut Løyland
ISBN:	978-82-7401-367-4
ISSN:	1501-9918
Pris:	290
	Kan lastes ned gratis fra telemarksforskning.no

Prosjekt:	Innlemming av barnehagetilskuddet
Prosjektnr.:	20090930
Prosjektleder:	Knut Løyland
Oppdragsgiver(e):	Trondheim kommune

Resymé:

Denne rapporten er utarbeidet på oppdrag fra KS Storbyforskningsprogram og ser på konsekvensene av ulike måter å innlemme barnehagetilskuddet på i det kommunale inntektssystemet. Vi har lett etter og funnet fram til tradisjonelle objektive kriterier som kan inngå i en ny kostnadsnøkkel for barnehager. En slik tilnærming vil innebære en del omfordeling fra kommuner som driver flere barnehageplasser (og oppholdstimer) enn det modellen fanger opp, til kommuner der forholdene er motsatt, dvs. kommuner som har lavere faktisk etterspørsel enn det modellen tilsier. For å unngå slik vilkårlig omfordeling, har vi i rapporten også lansert en alternativ modell som benytter faktisk etterspørsel direkte i stedet for et sett av tradisjonelle objektive kriterier. Totalt sett mener vi at vår alternative modell er enklere og gir et riktigere og mer rettferdig resultat for kommunene ved innlemming av barnehagetilskuddet.

Forord

Denne rapporten er utarbeidet på oppdrag fra KS Storbyforskningsprogram. Rapporten er skrevet av Lars Håkonsen, Trond Erik Lunder og Knut Løyland (prosjektleder). Tanken var at Telemarksforsking på selvstendig grunnlag skulle utarbeide og se på konsekvensene av ulike måter å innlemme barnehagetilskuddet i det kommunale rammetilskuddet. Dessuten var den opprinnelige planen at vi også skulle gjennomføre noen konsekvensvurderinger av de forslag til innlemming som ble utarbeidet av SØF på oppdrag for Kommunal- og regionaldepartementet. Rapporten fra SØF ble imidlertid ikke gjort tilgjengelig før den 30.4.2010, samme dag som denne rapport skulle vært overlevert oppdragsgiver. Det vi har fått med av kommentarer og analyser i tilknytning til SØFs forslag, er derfor begrenset. Vi takker deltakere på ASSS barnehagekonferanse i Sandnes, vår referansegruppe fra de fem storbyene og programstyret for storbyrettet forskningsprogram for mange gode kommentarer og innspill. Takk også til Hans Ole Rolfsen som har vært vært vår kontaktperson.

Bø, 30.04.2010

Knut Løyland

Prosjektleder

Innhold

Sammendrag	9
1. Bakgrunn	23
1.1 Innledning	23
1.2 Nærmere om formål og problemstillinger.....	25
2. Metodisk grunnlag	29
2.1 Innledning	29
2.2 Variasjon i etterspørsel.....	30
2.2.1 En alternativ tilnærming?	35
2.3 Variasjon i kostnadsnivå	37
2.4 Utgiftsutjevning – Samlede kommunale utgifter.....	41
3. Datagrunnlag	45
3.1 Innledning	45
3.2 Datakildene.....	45
3.3 Datagrunnlag - etterspørselsanalyser	47
3.4 Datagrunnlag - kostnadsanalyser	51
4. Etterspørselsanalyser	59
4.1 Innledning.....	59
4.2 Empirisk spesifikasjon og resultater	61
4.2.1 Økonometrisk spesifikasjon	61

4.2.2	Resultater – økonomiske variabler	62
4.2.3	Resultater for andel barn, 1-5 år	65
4.2.4	Resultater – arbeidsmarkedsvARIABLER	66
4.2.5	Resultater – bakgrunnsvariabler	70
4.2.6	Resultater – regionvariabler	71
4.2.7	Redusert modell	71
5.	Kostnadsanalyser	73
5.1	Innledning	73
5.2	Økonometrisk spesifikasjon	76
5.3	Resultater – kostnader i private barnehager	77
5.3.1	Innledning	77
5.3.2	Resultater for produksjonsrelaterte variabler	79
5.3.3	Resultater for faktorprisene	80
5.3.4	Barn med særlige behov	83
5.3.5	Andre kjennetegn ved barnehagene	83
5.3.6	Nærmere om antall oppholdstimer per årsverk	85
5.3.7	Regionsvariabler og eierskap	88
5.3.8	Hva skjer når kapitalkostnader tas med?	89
5.4	Beregninger for private og kommunale barnehager	90
5.4.1	Innledning	90
5.4.2	Resultatavvik fra beregninger med kun private barnehager	92

5.4.3	Resultater for nye variabler	95
6.	Variasjoner i kommunale utgifter til barnehagedrift	97
6.1	Innledning	97
6.2	Økonometrisk modell	97
6.3	Kostnadsfaktorer innenfor og utenfor kommunenes kontroll	99
6.4	Resultater driftsutgifter per innbygger	103
7.	Videre diskusjon og beregningseksempler	107
7.1	Innledning	107
7.2	Variasjon i etterspørsel	108
7.3	Omfordelingseffekt ved ulike etterspørselsmål	112
7.4	Kostnadsvariasjon	128
7.5	En ”perfekt” modell for å håndtere både etterspørselsvariasjon og kostnadsvariasjon?	135
8.	Oppsummering og konklusjoner	141
8.1	Rammefinansiering skaper prioriteringseffektivitet	141
8.2	Det blir ingen prioriteringsgevinst når ingenting skal prioriteres	142
8.3	Det blir derimot uønskede omfordelingseffekter	144
8.4	Det blir likevel prioriteringseffekter – via inntektseffekter	145
8.5	Nøyaktig hva er det som gjør barnehager annerledes enn andre rammefinansierte sektorer?	146
8.6	Det finnes alternativer	149

Referanser.....155

Sammendrag

Innledning

I St.prp. nr. 57 (2007-08), Kommuneproposisjonen 2009, ble det varslet at tre øremerkede statlige tilskudd skulle innlemmes i rammetilskuddet fra 1. januar 2011. De tre er:

- Driftstilskuddet til barnehager
- Tilskudd til tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne i barnehage
- Skjønnsmidler til barnehager

I tillegg til full barnehagedekning må innlemmingen også ses i lys av innføring av rett til barnehageplass for 1-5 åringer og økonomisk likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager. I denne rapporten dokumenterer vi et opplegg for innlemming av de tre tilskuddene.

Vårt analysedesign om kommunenes utgiftsbehov til barnehagesektoren tar utgangspunkt en overordnet modellramme der de kommunale driftsutgiftene til barnehager bestemmes av etterspørselen etter barnehageplasser, kostnader per barnehageplass av ”normert” kvalitet og av den kommunespesifikke kvaliteten på barnehagetilbudet. Med dette utgangspunktet gjennomfører vi separate analyser av etterspørsel på kommunenivå, kostnader på mikronivået (barnehagenivået), samt en analyse av driftsutgifter per innbygger som omfatter etterspørsel per innbygger (kvantumskomponent), kostnader per oppholdstime (pris-

komponent) og øvrige kommunespesifikke forhold som bl.a. frie inntekter.

Til slutt gjennomfører vi noen tentative beregninger på økonomiske virkninger av tre alternative kriteriebaserte anslag på etterspørselen sammenliknet med et alternativ der vi tar utgangspunkt i faktisk etterspørsel, inkludert de som står på ventelister. Vi konstruerer også en kostnadsbasert utjevningsindeks basert på kostnadsanalysene. Det er kun kostnadsfaktorer utenfor kommunenes kontroll som gir opphav til variasjon i denne indeksen. Vi presenterer her anslag for ti storbykommuner i Norge, samt de fem kommunene som kommer hhv. dårligst og best ut.

Etterspørsel

Etterspørselsanalysene er i hovedsak todelte der vi skiller mellom en ”stor” modell og en ”liten”. Sistnevnte innebærer bruk av kun to forklaringsfaktorer, nærmere bestemt heltids yrkesaktive kvinner, 20-44 år, som andel av arbeidsstyrken og antall barn 1-5 år per innbygger. Dette tilsvare langt på vei forslaget i Borge-utvalget fra 2005. Begge disse potensielle kriteriene viser for øvrig en sterk og signifikant positiv sammenheng med etterspørselen etter barnehageplasser i kommunen.

Den store modellen er langt mer detaljrik. I tillegg til de to variablene som allerede er nevnt, inkluderer denne også en rekke andre forklaringsfaktorer. Av de mer interessante resultatene for disse etterspørselsfaktorene er det foreldrebetalingssats, lønn, antall studenter og andel innbyggere 3-5 år som peker seg ut. Effekten av økt foreldresats har negativ effekt på etterspørselen – mer presist en egenpriselasitet på om lag -0,2. Det betyr at etterspørselen etter barnehageplasser er lite

følsom for prisendringer. Men det er altså en viss respons ved prisendringer, og dette har betydning ved utforming av politikken. Dersom kommuner velger en lavere foreldresats enn statens maksimalsats (for tiden 2 330 kroner) innebærer en priselastisitet på -0,2 at etterspørselen er høyere enn det nivå på barnedekningen som er gitt av maksimalprisen. Det å sette en foreldrebetalingssats lavere enn den statlig fastsatt maksimalsatsen er et frivillig valg for kommunene, og den ekstra etterspørsel som skapes av lavere foreldrebetaling skal derfor ikke kompenseres gjennom utgiftsutjevningen.

Kvinnens lønnsnivå har en klart positiv effekt på etterspørselen etter barnehageplasser. Vi har denne faktoren med fordi denne gir uttrykk for prisen ved å ha omsorgen for sine barn selv. Siden egen omsorg og barnehageomsorg er alternative goder, forventer vi at koeffisienten til lønn er positiv. Høyere lønn betyr at egen barneomsorg blir dyrere, noe som resulterer i økt etterspørsel etter barnehageplasser.

Vi finner at kommuner med flere studenter har høyere etterspørsel enn kommuner med få eller ingen. Det skyldes at studenter er i fertil alder og at studenttilværelsen normalt krever ekstern omsorg på samme måte som yrkesaktive. Det kan i denne forbindelse også tenkes at studenter ikke i alle tilfeller har meldt flytting til kommunen man studerer i. Det kan ytterligere bidra til at etterspørselen i studentkommuner undervurderes dersom de ikke tas med i etterspørselsanalysen.

Andel barn i alderen 1-5 år fanger opp den hovedeffekten vi er på jakt etter, dvs. effekten av en endring i størrelsen på denne aldersgruppen på etterspørselen etter barnehageplasser. Effekten av andel barn i alderen 3-5 år vil være positiv dersom preferansene for barnehageplass er sterkere for de eldste barna. Vi forventer at effekten av begge er positi-

ve – og det bekrefter også våre resultater. Preferansene for barnehageplass er altså sterkere for den eldste gruppen, og det er en statistisk klar effekt.

Vi har også med et sett av binærvariabler – en for hver av de fem største byene i Norge. Ingen av disse ser ut til å ha betydning for etterspørselen, hvilket innebærer at det ikke er spesifikke trekk ved de fem kommunene av betydning for etterspørselen som ikke fanges opp av de resterende variablene i modellen.

Kostnader

Kostnadsanalysene har vi gjennomført for å teste hvilke faktorer som har betydning for kostnadene i barnehagene. Det er her sentralt å skille mellom hvilke av disse faktorene som er frivillige og ikke. Kommunene har åpenbart langt større muligheter selv til å påvirke kostnadsnivået i barnehagesektoren enn de har til å påvirke etterspørselen. Kostnadsanalysene bygger på et datamateriale for alle private barnehager i Norge, 2008, som i sin tur blir supplert med data for en (representativ) kommunalt drevet barnehage i hver kommune. Vi skiller dessuten mellom to kostnadsbegreper: Ett som omfatter totale kostnader og ett der vi trekker ut kapitalkostnadene (leie-, rente- og avskrivningskostnader).

I kostnadsanalysene inngår en rekke potensielle forklaringsfaktorer. Disse er av tre ulike typer: For det første er det snakk om kostnadsfaktorer utenfor kommunenes kontroll, dvs. at de i prinsippet bør være kompensasjonsberettigede. Disse er det i alt fem av og vi skal nedenfor gi nærmere omtale av dem. For det andre er det kostnader som kommunen selv har kontroll over og som derfor ikke er kompensasjonsberettigede. Disse er det fire av i analysene; barnehagens areal, andel pe-

dagoger, barnehagens alder og barnehagens størrelse. Det kan selvsagt diskuteres om den siste er av frivillig karakter siden enkelte svært små kommuner ikke klarer å utnytte stordriftsfordelene ved barnehagedrift. Våre analyser og tidligere lignende studier viser at stordriftsfordelene uttømmes ved 60-70 heldagsplasser. Ekstra kostnader på grunn av manglende utnyttelse av stordriftsfordeler bør derfor ikke være noe stort problem bortsett fra for de aller minste kommunene.

For det tredje er det en rekke andre faktorer av betydning for kostnadene i barnehager som må tas hensyn til, men som av ulike årsaker ikke er egnet som potensielle kostnadskriterier. Det gjelder for eksempel andel familiebarnehager og åpningstid per uke. Vi har valgt å ta utgangspunkt i ordinære heldagsbarnehager og da må man ha kontroll med avvik fra disse i kostnadsanalysene, slik at de ikke tillegges vekt ved beregning av enhetskostnader. Noe liknende er tilfelle for eneeierforetakene. Vi vet av erfaring at regnskapsrutinene er annerledes for disse, noe som påvirker kostnadsnivået slik det kommer til uttrykk i regnskapene. Vi må derfor ha kontroll med disse for å få et best mulig beregningsgrunnlag for enhetskostnader og kostnadsindeks. Når det gjelder skillet mellom private og kommunale barnehager, så viser både vår og tidligere analyser at dette også er en dimensjon som har betydning for kostnadene. Vi tar utgangspunkt i at det er det kommunale kostnadsnivået som skal ligge til grunn for den prisen/kostnaden kommunene står overfor når de skal besørge barnehageplasser. Vi beregner derfor kostnadene med utgangspunkt i det nivået som finnes i de kommunale barnehagene. Således vil gjennomsnittlig kostnadsnivå per oppholdstime være høyere enn det faktiske fordi de private barnehagene gjennomgående har et lavere kostnadsnivå enn de kommunale.

Økt antall barn som trenger tospråklig assistanse og økt antall flyktningbarn bidrar også til å øke kostnadene. Imidlertid vil de to øremerkede tilskuddene ”Tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder” og ”Tilskudd til nyankomne flyktnings barn” bli videreført, og kostnadseffekten av antall barn som trenger tospråklig assistanse og antall flyktningbarn bør dermed ikke få betydning ved beregning av enhetskostnader og kostnadsindeks. Selv om dette i utgangspunktet er gode kandidater til å bli kriterier i en kostnadsindeks, faller kandidaturet så lenge de øremerkede tilskuddene opprettholdes. Vi benytter også fem binærvariabler for storbyene. Disse viser at spesielt Bergen ser ut til å ha et høyere kostnadsnivå enn landet for øvrig. Slike binærvariable vil av åpenbare grunner heller ikke kunne inkluderes i et framtidig utjevningssystem.

Det er som nevnt fem forhold vi mener kvalifiserer til å ligge utenfor kommunenes kostnadskontrollkontroll (ufrivillige kostnadsfaktorer) og av den grunn er kompensasjonsberettigede. Det gjelder:

- Andel oppholdstimer barn 1-2 år
- Andel deltidsbarn
- Antall barn med prioritert opptak
- Lønn
- Tomtepris (brukerpris på kapital)

Kostnadsanalysene viser at økt verdi på disse kostnadsfaktorene gir signifikant høyere kostnader i barnehagene og det er variasjon i disse som gir opphav til variasjon i den anslåtte enhetskostnaden på kommunenivå. Beregninger med driftsutgifter per innbygger som avhengig variabel, viser at både økt etterspørselsnivå (kvantumskomponenten)

og økning i den anslåtte enhetskostnaden (priskomponenten) klart bidrar til å øke driftsutgiftene i kommunen.

At andel oppholdstimer med 1-2 år gamle barn gir økte kostnader, skyldes at minstestandardkravene for bemanning er strengere for denne barnegruppen. I dagens system blir dette kompensert ved at 1 barn i alderen 1-2 år tilskuddmessig teller likt med 2 barn i alderen 3-5 år. Det vi her foreslår innebærer således et bedre samsvar mellom faktiske merkostnader og finansiering av sektoren. Når det gjelder lønn og tomtepris, avviker de noe fra de tre øvrige. Det skyldes at forskjellene her sannsynligvis ikke er barnehagespesifikke, men gjelder alle kommunale oppgaver i kommunen. Dette taler isolert sett for at disse forhold tas hensyn til på et mer overordnet nivå i et framtidig utjevningssystem enn på sektornivå, dvs. i de enkelte delkostnadsindekser.

Anslag på økonomiske virkninger

På bakgrunn av etterspørselsberegningene og kostnadsberegningene har vi laget noen tentative anslag på hvor store effektene kan bli i den enkelte kommune ved kriteriebasert tildeling i stedet for finansiering per faktiske oppholdstimer. Vi har først sett på etterspørselsvariasjonen alene, dvs. sammenlignet noen alternative mål på beregnet etterspørsel etter et sett objektive kriterier med vår benchmark som innebærer bruk av faktisk etterspørsel etter barnehageplasser i hver kommune. På bakgrunn av den samlede rammen for overføringer som skal innlemmes, har vi her beregnet en gjennomsnittlig statlig overføring per (ukorriger-te) oppholdstime på 40 kroner (i 2008). Når dette gjennomsnittstallet tildeles til den enkelte kommune basert på hhv. faktisk og beregnet etterspørsel, får vi isolert hvor stor omfordeling det vil bli dersom vi er-

statter finansiering basert på faktisk etterspørsel med finansiering ut fra en kriteriebasert beregnet etterspørsel. Dernest har vi presentert en kostnadsindeks basert på enhetskostnader anslått på bakgrunn av variasjon i såkalte objektive kostnadskriterier.

Tabellen nedenfor viser avviket mellom hvor mye ressurser et sett med utvalgte kommuner vil få med hhv. vår benchmarkfinansiering og med beregnet etterspørsel etter barnehageplasser på bakgrunn av SØF-alternativ 1, jf. Borge m.fl. (2010). I SØF-alternativ 1 benyttes faktisk antall 1-2 åringer som mottar kontantstøtte som kriterium i tillegg til andel innbyggere 1-5 år og utdanningsnivå. Det bør presiseres at vi ikke eksplisitt har benyttet antall som mottar kontantstøtte, men i stedet antall 1-2 åringer som har barnehageplass, når vi har simulert virkningen av SØF-alternativ 1. Det skulle imidlertid ikke ha noe å si for beregningsresultatene, siden antall kontantstøttemottakere i alderen 1-2 år må antas å være alle barn i aldersgruppen minus de som benytter barnehageplass. Dette fordi alle som ikke har offentlig godkjent barnehageplass har krav på, og mottar normalt, kontantstøtte. Omfanget av omfordelingseffektene vises i følgende tabell. Tabellen inkluderer 10 storbykommuner pluss de 5 kommunene som hhv. taper og vinner mest i kroner per innbygger.

Kommune	Millioner kr	kr pr innbygger
1529 Skodje	-3.5	-906
1027 Audnedal	-1.3	-788
2028 Båtsfjord	-1.6	-753
1828 Nesna	-1.3	-737
1264 Austrheim	-1.8	-691
0602 Drammen	-2.5	-41
1103 Stavanger	-3.1	-26
0106 Fredrikstad	-1.7	-23

1201 Bergen	-4.8	-19
1601 Trondheim	-2.4	-14
1902 Tromsø	1.3	20
1001 Kristiansand	3.4	43
1102 Sandnes	3.3	52
0219 Bærum	11.7	107
0301 Oslo kommune	98.3	171
2011 Guovdageaidnu Kautokeino	1.5	494
0833 Tokke	1.2	499
1046 Sirdal	0.9	522
1915 Bjarkøy	0.3	686
1836 Rødøy	1.0	809

Tabellen viser at vi kan ventes relativt store omfordelinger mellom kommuner dersom SØF-alternativ 1 velges, slik som det er foreslått i Prop. 124S (2009-10). Av storkommunene er det særlig Oslo og Bærum som kan glede seg, mens de øvrige storkommunene ikke vil oppleve dramatiske endringer. For Oslo og Bærums del er det altså slik at de foreslåtte kriteriene tilsier at det "burde vært" flere barnehageplasser enn det rent faktisk er, og dermed får disse kommunene en gevinst. I den motsatte enden av skalen, vil de fem kommunene som taper mest oppleve et tap av inntekter på i størrelsesorden 700-900 kroner per innbygger. I disse kommunene er altså den faktiske etterspørselen etter barnehageplasser høyere enn det den "burde ha vært" ut fra de valgte objektive kriteriene. Selv om de aggregerte tallene ikke ser dramatiske ut, og selv om modellen predikerer etterspørselen relativt godt i de fleste kommuner, blir det relativt betydelige beløp for de kommunene som berøres mest.

Vi har, som tidligere nevnt, også konstruert en kostnadsindeks der variasjonen skyldes forskjeller i nivået på en eller flere av de fem kost-

nadsfaktorene utenfor kommunenes kontroll. I tabellen nedenfor er denne presentert for de 10 storkommunene samt de fem kommunene med hhv. lavest og høyest score på indeksen. Indekstall høyere enn 1 betyr at kostnaden per oppholdstime er høyere enn landsgjennomsnittet og slike kommuner er i så fall kompensasjonsberettiget. Motsatt gjelder for kommunener med indekstall under 1. Siden Drammen er blant de fem med høyest indekstall, faller en av de ti storkommunene bort i den midterste delen av tabellen.

Kommune	Kostnadsindeks (kompensasjonsberettiget variasjon i enhetskostnader)
1911 Kvæfjord	0,89
0119 Marker	0,91
1942 Nordreisa	0,92
1411 Gulen	0,93
0423 Grue	0,93
0106 Fredrikstad	0,97
0219 Bærum	0,98
1201 Bergen	1,01
1102 Sandnes	1,03
1001 Kristiansand	1,03
1902 Tromsø	1,04
0301 Oslo kommune	1,04
1601 Trondheim	1,04
1103 Stavanger	1,06
1420 Sogndal	1,07
0137 Våler (Østf.)	1,07
1120 Klepp	1,07
0602 Drammen	1,08
1840 Saltdal	1,10

Med unntak for Fredrikstad og Bærum har de resterende 8 storkommunene høyere kostnader enn landsgjennomsnittet, hvilket vil innebære en viss omfordeling fra mindre kommuner til større kommuner dersom vi legger disse indeksene til grunn.

Oppsummering

I denne rapporten har vi studert hvordan hhv. etterspørsel etter barnehageplasser og kostnadsnivået for å drive barnehageplasser varierer fra kommune til kommune. Vi har lett etter tradisjonelle objektive kriterier som kan inngå i en ny kostnadsnøkkel for barnehager. En slik tilnærming vil innebære en del omfordeling fra kommuner som driver flere barnehageplasser (og oppholdstimer) enn det modellen fanger opp til kommuner der forholdene er motsatt, dvs. kommuner som har lavere faktisk etterspørsel enn det modellen tilsier. For å unngå slik vilkårlig omfordeling, har vi imidlertid også lansert en noe alternativ modell som benytter faktisk etterspørsel direkte i stedet for et sett av tradisjonelle objektive kriterier. Totalt sett mener vi at vi at vi med vår alternative modell oppnår følgende gunstige egenskaper:

- En modell som gir perfekt tilpasning til variasjon i etterspørsel siden hovedtildeling skjer etter faktisk antall oppholdstimer.
- En modell som i tillegg gir full kompensasjon for kostnadsvariasjon i henhold til en beregnet kostnadsindeks basert på faktorer som ansees som kompensasjonsberettigede.
- En modell som ikke gir noen problemer i forhold til at en del kommuner driver barnehageplasser som benyttes av innbyggerne i nabokommuner.

- En modell som er provenynøytral i forhold til summen av ressurser som per i dag tildeles over de tre aktuelle statsbudsjett-postene som skal innlemmes.
- En modell som er relativt enkelt oppfattbar og samtidig fleksibel med tanke på å vurdere hvilke faktorer som til enhver tid vurderes som kvalifiserte for å inngå i indeksen for kompensasjonsberettigede kostnadsforskjeller.

KRD har i samme øyeblikk som vi nå avslutter arbeidet med denne rapporten, lagt fram sitt forslag til ny kostnadsnøkkel for barnehagene, jf. Prop 124S (2009-2010). Denne følger det tradisjonelle opplegget, og vil dermed resultere i den type omfordelingsvirkninger vi her har omtalt som uønskede og vilkårlige. Departementets argument ser ut til å være at det "ikke er mulig" å benytte faktisk etterspørsel etter barnehageplasser som kriterium. Dette fordi faktisk antall barn og oppholdstid ikke oppfyller inntektssystemets krav til objektivitet. På den annen side foreslår departementet å bruke "antall barn 1-2 år uten kontantstøtte" som ett av 3 objektive kriterier i sin anbefalte modell. Så vidt vi kan innse, vil "antall barn 1-2 år uten kontantstøtte" være så godt som identisk med "antall barn 1-2 år med barnehageplass", og dermed framstår det som noe underlig at den ene er umulig å bruke samtidig som den andre anbefales brukt. Riktignok gjelder dette kun for aldersgruppen 1-2 år, mens vårt forslag innebærer bruk av faktisk etterspørsel for alle barn i barnehagealder. Det er imidlertid en betydelig forskjell, og det er at data for barn som ikke mottar kontantstøtte kan beregnes uavhengig av kommunenes egen innrapportering av antall barnehager og oppholdstid. På den annen side blir jo dagens statstilskudd utbetalt nettopp på grunnlag av innrapporterte barnehageplasser og oppholdstid. Så vidt vi kjenner til, har det ikke hittil vært noe stort

tema med feilrapportering og tilskuddsutbetalinger til fiktive barnehageplasser. Så sant en relativt enkelt kan opprettholde et troverdig system for måling og innrapportering av faktisk omfang av barnehageplasser og oppholdstimer, mener vi derfor at bruk av faktisk etterspørsel etter barnehageplasser som hovedkriterium for framtidig ressurstildeling til kommunene, fortjener en nærmere vurdering enn å bli erklært som ”ikke mulig”.

1. Bakgrunn

1.1 Innledning

Hovedregelen i den omfattende reformen i finansieringen av kommunesektoren i 1986 var at tidligere sektorbaserte blokktilskudd (øremerking) ble omgjort til generelle tilskudd til kommunene. Den nye finansieringsmodellen blir kalt rammefinansiering og innebærer at kommunene blir tildelt en økonomisk ramme som de kan prioritere friere enn tilfelle er i et system med blokktilskudd. Ved denne reformen ble imidlertid tilskudd til barnehagedrift holdt utenfor. Her ble øremerkingens ordningen videreført. Bakgrunnen for dette var at man mente at det ville være vanskelig å innpasse statstøtten i rammetilskuddet og at det var problemer med å finne gode kriterier som kunne fange opp tilsynsbehov, jf. NOU (2005:18), også kalt Borge-utvalgets utredning. Barnehagetilbudet var ikke spesielt godt utbygd i 1986, og øremerking ble derfor benyttet for å styrke incentivene til ytterligere utbygging av sektoren. Rattsøtvalget foreslo innlemming i 1996, jf. NOU (1996:1), men dette forslaget var ikke primært ment for å sørge for økt barnehageutbygging. Det var ikke før det såkalte Barnehageforliket ble vedtatt i 2003 at kommunesektoren ble tildelt virkemidler som satte fart i den siste fasen av barnehageutbyggingen.

Med andre ord er det ved inngangen til 2010 mye som tyder på at man er i ferd med å nå målsettingen om full barnehagedekning – i hvert fall til gitt maksimalsats for en barnehageplass. Det har i flere år værtannonisert fra de politiske myndigheter at når full barnehagedekning er nådd, så er også tiden inne for å innlemme det øremerkede barnehage-

tilskuddet i det kommunale rammetilskuddet. I St.prp. nr. 57 (2007-08), Kommuneproposisjonen 2009, ble det varslet at tre øremerkede tilskudd skulle innlemmes i rammetilskuddet fra 1. januar 2011. De tre er:

- Driftstilskuddet til barnehager
- Tilskudd til tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne i barnehage
- Skjønnsmidler til barnehager

I tillegg til full barnehagedekning må innlemmingen også ses i lys av innføring av rett til barnehageplass og økonomisk likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager.

Allerede i Borge-utvalgets utredning (NOU 2005:18) ble det lagt fram en egen delutredning om innlemming av barnehagetilskuddet i det kommunale rammetilskuddet. Den kostnadsnøkkel som der ble presentert, bygde i stor grad på de samme prinsipper for utgiftsutjevning som for øvrig benyttes ved beregning av rammetilskuddene. Analyser utført av SSB og ECON la mye av grunnlaget for denne.

Barnehageforliket kom til etter at Bondevik II våren 2003 la fram St.mld. nr. 24 (2002-03), Barnehagetilbud til alle – økonomi, mangfold og valgfrihet og Ot.prp. nr. 76 (2002-03), Om endringer i barnehage-loven. Fram til barnehageforliket var det bare statstilskuddet til barnehagene som var regulert fra statlig hold. Men barnehagene finansieres også av kommunale tilskudd og foreldrebetaling, og barnehageforliket innebar at også disse to ble sterkere regulert fra sentralt hold. Foreldrebetalingen, ved at det ble innført en maksimalpris på denne, og de kommunale tilskuddene ved at alle offentlig godkjente barnehager skul-

le behandles likeverdig. Det siste innebar, for kommunene, et lovpålagt finansieringsansvar for ikke-kommunale barnehager.

Rammefinansiering av barnehagesektoren innebærer at kommunesektoren får et helhetlig finansieringsansvar. Finansieringen vil foregå via det kommunale inntektssystemet etter såkalte objektive kriterier. Den kostnadsnøkkelen som ligger til grunn for fordelingen mellom kommuner må altså utarbeides etter objektive kriterier som tar utgangspunkt i ufrivillige utgiftsforskjeller til barnehager mellom kommuner.

Norske kommuner er svært forskjellige når det gjelder befolknings sammensetning, størrelse, næringsstruktur, kostnadsnivå mv. I sin tur medfører det at det er store forskjeller mellom kommuner i forhold til behov for ulike kommunale tjenester og ikke minst kostnader ved å produsere dem. Utgiftsutjevningen i inntektssystemet har som formål at alle kommuner skal gis like muligheter til å tilby velferdsgoder som det er knyttet nasjonale målsettinger til, som for eksempel skole og eldreomsorg. Barnehager er også en slik type nasjonalt velferdsgode, og det er derfor naturlig at de samme prinsipper for utgiftsutjevning, som gjelder denne typen goder for øvrig, kommer til anvendelse i forbindelse med den utredningen vi skal gjennomføre her.

1.2 Nærmere om formål og problemstillinger

Før vi går i mer i detalj i forhold til formål og problemstillinger kan det være nyttig å dele inn fordelingseffektene av en overgang til rammefinansiering i en systemeffekt og en inntektsrammeeffekt, jf.

NOU(2005:18). Systemeffekten er den isolerte effekten av å endre finansieringssystem fra øremerkede tilskudd til rammetilskudd, gitt den

økonomiske rammen. Videre kan effekten av en økning i kommunesektorens inntektsrammer knyttet til utbygging til full barnehagedekning, kalles inntektsrammeeffekten.

Systemeffekten er en ren omfordeling mellom kommuner og vil gi gevinst for kommuner der indeksen for beregnede utgiftsbehov er relativt sett høyere enn dagens barnehagedekning. På den annen side vil den gi tap for kommuner der indeksen for beregnede utgiftsbehov er relativt sett lavere enn dagens barnehagedekning.

Inntektsrammeeffekten gir en inntektsøkning for alle kommuner. Økningen vil være større for kommuner med høyt beregnet utgiftsbehov enn for kommuner med et lavt beregnet utgiftsbehov til barnehageformål.

For kommuner som har en dårlig utbygd barnehagesektor vil altså både systemeffekten og inntektseffekten bidra til inntektsøkning. Overgang til rammefinansiering vil gi et økonomisk grunnlag for å øke barnehagedekningen i kommuner som i dag har lav dekningsgrad. For kommuner med en godt utbygd barnehagesektor vil systemeffekten trekke i retning av lavere inntekter, mens inntektsrammeeffekten har motsatt effekt. For at disse kommunene skal kunne videreføre dagens barnehagetilbud, må økningen i kommunesektorens inntektsrammer være tilstrekkelig store til at inntektsrammeeffekten er minst like stor som systemeffekten.

Formålet med de analysene som gjennomføres i denne rapporten er å skaffe til veie et data- og analysegrunnlag som kan bidra til best mulige beslutninger når barnehageutgiftene skal inn i utgiftsutjevningen i det kommunale inntektssystemet. Det innebærer:

1. Å finne fram til et mest mulig presist mål på kommunenes utgifter til barnehager.
2. Å analysere variasjonene i utgifter til barnehager mellom kommuner – spesielt finne fram til objektive, ufrivillige faktorer som påvirker disse

Summen av øremerkede tilskudd til barnehagesektoren utgjør et meget stort beløp. I St.prp. nr. 1 (2008-2009) fra Kunnskapsdepartementet (KD) framgår det at tilskuddene til Kap. 231 og post 60, 62 og 65 til sammen utgjør ca. 23,8 mrd kroner for 2009. Samtidig framgår det av tilsvarende proposisjon fra Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) at rammetilskuddet til kommunene for 2009 er på ca. 43,5 mrd kroner eksklusiv Nord-Norge tilskudd m.m. Tilskuddene som skal innlemmes utgjør altså om lag 55 % av dagens rammetilskuddsbeløp eksklusiv Nord-Norge tilskudd. En så stor innlemming (målt i kroner) av øremerkede tilskudd har aldri tidligere funnet sted, og arbeidet med å finne et mest mulig presist mål på kommunenes utgifter til barnehager er derfor av meget stor betydning for den enkelte kommunes økonomi. Dessuten vil et utgiftsmål som ikke makter å fange opp variasjoner i kommunenes utgiftsbehov, åpenbart kunne gi betydelige utilsiktede omfordelingsvirkninger mellom kommuner.

Av dette følger det derfor for det første at det er av stor viktighet at en lykkes i å måle alle barnehagerelaterte kommunale utgifter på en best mulig måte (rett avhengig variabel). For det andre at en finner så godt egnede kriterier som mulig for å beskrive variasjonen i utgiftsbehov (gode uavhengige variabler).

Tilskuddene som skal innlemmes i rammetilskuddet skal finansiere kommunenes utgifter til både private og kommunale barnehager. Det

er derfor en sentral utfordring å finne utgiftsmål som dekker alle relevante utgifter til både kommunale og private barnehager. Brutto driftsutgifter til barnehage, som definert i Kostra, vil være et naturlig utgangspunkt for å avgrense utgiftsmålet. Det er imidlertid et problem at dagens kommunale utgifter til ikke-kommunale barnehager vil variere, ikke bare på grunn tradisjonelle utgiftsfaktorer, men også fordi kommunene i dagens system kan velge mellom ulike finansieringsmodeller. Mange kommuner har lagt seg på minimumsløsningen som innebærer kostnadsdekning og minstetilskudd på 85 %. Andre kommuner har valgt enhetstilskuddet som gir samme tilskudd som til kommunale barnehager, mens atter andre har valgt å legge minstetilskuddet et sted mellom 85 % og 100 %. Dermed er det ikke bare den underliggende kostnadsstrukturen som bestemmer dagens kommunale utgifter til den ikke-kommunale delen av sektoren.

Vi skal i kapittel 2 gjøre nærmere rede for det metodiske grunnlaget for analysene som gjennomføres. I kapittel 3 gjør vi rede for datagrunnlaget og beskriver dette. Kapittel 4 omfatter etterspørselsanalysene, kapittel 5 kostnadsanalysene, mens vi i kapittel 6 analyserer utgiftene i kommunene og spesielt forsøker å identifisere hvilke etterspørsels- og kostnadsfaktorer som bør inngå i en kostnadsnøkkel for utgiftsutjevning av barnehageutgiftene. I Kapittel 7 gjengir vi et forslag til hvordan et finansieringssystem for barnehagesektoren kan se ut og vi gjennomfører dessuten ulike beregninger som illustrerer virkningene av det foreslåtte opplegget. Kapittel 8 diskuterer, oppsummerer og konkluderer.

2. Metodisk grunnlag

2.1 Innledning

Kommunenes utgifter til barnehager kan variere av flere årsaker. For å skape en god struktur og forståelse av årsakssammenhenger og relatere utgiftsvariasjonen til prinsippene bak inntektssystemet, kan følgende relasjon være nyttig å ta utgangspunkt i:

$$U = x \cdot \bar{c} \cdot q \quad (2-1)$$

Her står U for utgiftsnivået til barnehager. Utgiftene bestemmes av:

x = mengde barnehageplasser (etterspørsel)

\bar{c} = kostnader per barnehageplass av ”normert” kvalitet

q = kvaliteten på barnehagetilbudet

Inntektssystemet bygger på et prinsipp om at ufrivillige utgiftsulemper pga varierende etterspørsel, dvs. x i relasjon (2-1), skal kompenseres fullt ut. Videre skal ufrivillige utgiftsulemper som skyldes variasjon i kostnader for å kunne tilby en standardisert eller kvalitetsmessig normert barnehageplass, også kompenseres fullt ut, dvs. c i relasjon (2-1). Variasjon i frivillig valgt kvalitet på tjenesten – q i relasjonen – skal det imidlertid ikke gis kompensasjon for. En kommune som driver et meget godt kvalitativt tilbud med god bemanning, høy pedagogandel og flotte lokaler, skal derfor i prinsippet selv måtte finansiere denne ekstra kvaliteten, ut over et normert nivå.

Utgiftsnivået per barnehageplass vil bestemmes av produktet av \bar{c} og q , dvs. $U/x = \bar{c}q$. I praksis vil det være vanskelig å skille mellom hva som skyldes ulik kvalitet og hva som skyldes andre kostnadsdrivere. Det vil imidlertid være enkelt å isolere mengdebegrepet x fra kostnaden per mengdeenhet (enhetskostnaden).¹

For å få en mest mulig presis forståelse av de ulike komponentene som forklarer kommunenes utgiftsbehov, vil vi i prosjektet foreta separate empiriske analyser av:

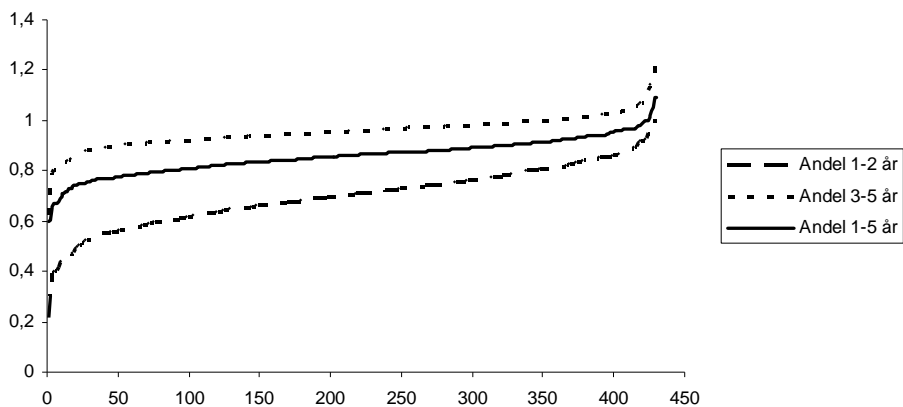
- Faktorer som forklarer mengde etterspurte oppholdstimer (x).
- Faktorer som forklarer variasjon i kostnadsnivå. Herunder må det foretas en analyse om hvordan skillet mellom kvalitet og kostnader for gitt kvalitetsnivå kan operasjonaliseres.
- Total variasjon i utgiftsbehov pga både varierende etterspørsel og kostnadsnivå.

2.2 Variasjon i etterspørsel

Analyseoppdraget består i å avdekke mulige objektive kriterier som påvirker den enkelte kommunes utgiftsbehov forbundet med barnehager i kommunen. Med objektive faktorer menes faktorer som kommu-

¹ Når det gjelder kvalitetsdimensjonen, vil et praktisk tilgjengelig mål være andel vanlige barnehager og andel familiebarnehager. De sistnevnte har lavere gjennomsnittlig kostnadsnivå, og det virker rimelig å anta at dette heller skyldes lavere kvalitet (q) enn lavere kostnader for å oppnå en gitt kvalitet (\bar{c}). Vi skal seinere komme nærmere tilbake med en kort diskusjon av problemstillinger knyttet til omfanget av familiebarnehager i kommunene. Finansieringsopplegget vi foreslår i kapittel 7, vil imidlertid ta utgangspunkt i ordinære hel-dagsbarnehager.

nen har liten eller ingen mulighet til å påvirke. For barnehager vil antall innbyggere i barnehagealder (1-5 år) peke seg naturlig ut som det viktigste kriteriet for å forklare etterspørselen. Som vist i Figur 2-1 nedenfor, er det imidlertid langt fra noen 1:1 sammenheng mellom antall barn i barnehagealder og antall barn med barnehageplass. Det trengs derfor åpenbart flere kriterier for å fange opp hvorfor etterspørselen etter barnehageplasser varierer betydelig i forhold til antall barn i barnehagealder. Spesielt stor variasjon finner vi i etterspørselen etter småbarnsplasser (1- og 2-åringer), og vi ser at denne varierer fra kun ca. 21 % til ca. 95 %.



Figur 2-1. Variasjon i etterspørsel etter barnehageplasser og plasser til små og store barn i norske kommuner. 2007. Kilde: Kostra.

Borge-utvalget (NOU 2005:18) foreslo to kriterier i tillegg til andel innbyggere i alder 1-5 år. Dette var hhv. andel yrkesaktive kvinner 20-44 år (heltidsarbeidende) og andel innbyggere 0-5 år med grunn- og hjelpestønad. Det første av disse kriteriene vil fange opp variasjon i etterspørsel etter ordinære barnehageplasser. Det andre fanger opp noe

av variasjonen i behovet for spesialpedagogiske tiltak i barnehagene. Det kan være noe uklart rent prinsipielt hvorvidt det siste kriteriet skal omtales som variasjon i etterspørsel eller variasjon i kostnadsnivået per barn. Med den førstnevnte synsvinkelen betrakter man spesialpedagogiske tiltak som en egen tjenestekategori og studerer hva som påvirker etterspørselen etter slike tjenester separat. Med det andre alternativet ser en på barnehageplass som tjenestekategorien og de spesialpedagogiske tiltakene som noe som påvirker kostnaden for disse tjenestene. Begge disse betraktningmåtene kan ha noe for seg, men vi vil i fortsettelsen plassere ressursbehovet for spesialpedagogiske tiltak under faktorer som påvirker kostnaden per barnehageplass.

Av foreløpige forslag til andre etterspørselsvariabler enn andel barn 1-5 år og andel yrkesaktive kvinner, kan vi trekke fram andelen av befolkningen med innvandrerbakgrunn (evt. et mer presist mål, for eksempel andel barn i alder 1-5 år med innvandrerbakgrunn). Dette fordi flere studier har påvist at bruk av kontantstøtte er klart størst blant innvandrerfamilier. Andre mulige variabler er andel sosialklienter eller befolkningens utdanningsnivå. Vi skal komme nærmere tilbake til ulike variabler som er testet ut i de kapitlene som beskriver data og empiriske analyser.

For å identifisere faktorer som forklarer etterspørselsvariasjonen, vil vi estimere en etterspørselsfunksjon av typen:

$$x = f(p, w, y, \mathbf{q}_1, B^{1-5}, B^{3-5}) \quad (2-2)$$

x er her etterspørsel etter barnehageplasser definert som antall barn med barnehageplass (kommunale, ikke-kommunale og familiebarnehager) pluss antall barn på venteliste. Både faktiske plasser og ventelister

er korrigert for 0-åringene som etter forskrift til Lov om barnehager ikke har krav på plass.

Antall plasser korrigert med ventelister vil muligens heller ikke være et perfekt mål på etterspørselen. Det kan være husholdninger som ikke søker plass i kommuner med dårlig dekning fordi de regner det som svært lite sannsynlig at de vil få tildelt en plass. I så fall vil det være naturlig med en diskusjon og analyse omkring begrepet latent etterspørsel, dvs. etterspørsel som per i dag ikke fanges opp verken av faktiske plasser eller ventelister.

Barnehageplasser er i realiteten to ulike typer tjenester – plasser for hhv. småbarn (1- og 2-åringer) og større barn (3 til 5-åringer). I relasjon (2-2) har vi tatt hensyn til dette ved variablene B^{1-5} og B^{3-5} som måler andelen barn hhv. i alderen 1-5 år og 3-5 år.

Siden det her er snakk om en etterspørselanalyse bør vi også ha med en inntektsvariabel, y , og en prisvariabel, p . Det siste kan jo virke noe underlig når vi vet at det her er snakk om maksimalpriser – dvs. at vi ikke har variasjon i prisen på en barnehageplass. Fra Kostra vet vi imidlertid at det er noe variasjon i prisene. Det er kommuner som har lavere maksimalpris enn den som er fastsatt av sentrale myndigheter og det er kommuner som har innført ordninger med inntektsavhengig foreldrebetaling. Begge deler peker i retning av en prisvariasjon mellom 0 og maksimalprisen (2 350 kroner). Kommunene er dessuten pliktige til å gi søskenmoderasjon på minst 30 % for 2. og 3. barn. Søskenmoderasjon kan imidlertid også variere, slik at også denne ordningen kan gi opphav til prisvariasjon mellom kommuner. Vi holder likevel innteksgradering og søskenmoderasjonsordninger utenfor beregningene fordi dette er ordninger som etter loven skal gjelde for alle kommuner.

Priser under maksimalkravene vil kunne generere en etterspørsel ut over den som gir full barnehagedekning til gitt maksimalpris. Med andre ord har enkelte kommuner en barnehagedekning større enn målet for full barnehagedekning og dette skal de ikke kompenseres for ved omlegging av barnehagetilskuddet. Det vil derfor være viktig å kunne identifisere en kvantumseffekt av avvik fra maksimalprisen.

Inntektsvariabelen hører også hjemme i en etterspørselsrelasjon. Etterspørselen etter et gode vil generelt antas å være avhengig av inntekt. Normalt forventes en positiv sammenheng, dvs. at ved høyere inntekt vil det etterspørres mer av et gode. Det er også rimelig å anta at det er tilfelle på barnehageområdet. I så fall vil kommuner med gjennomsnittlig høye personinntekter ha større utgiftsbehov til barnehagedrift enn kommuner med lave personinntekter – alt annet like. Dette er en ufri-villig forskjell som kommunene i liten grad selv rår over og er derfor også kompensasjonsberettiget. Nå vil det kunne oppfattes som urettferdig at kommuner med ”rike” innbyggere skal kompenseres på bekostning av ”fattige” kommuner. På den annen side består også det kommunale inntektssystemet av en inntektsutjevningsdel som skal sørge for utjevning av inntekt mellom rike og fattige kommuner. Riktig nok er det kommuneinntekter som utjevnes, men det vil i stor grad være positiv samvariasjon mellom person- og kommunale inntekter.

Vi har også med lønn i etterspørselsrelasjonen. Den er med fordi den uttrykker prisen på det viktigste alternativet til barnehage, nemlig å passe barnet selv. Koeffisienten til lønn vil således gi uttrykk for kryssprisseffekten mellom egen omsorg og barnehageomsorg. Når lønna

stiger, stiger prisen på å passe barnet selv,² og vi vil forvente at det gir utslag i høyere etterspørsel etter barnehageplasser.

q_1 -vektoren består av øvrige forklaringsvariabler. Dette kan både være øvrige aktuelle kriterievariabler som bør inngå i utgiftsutjevningen som for eksempel heltidsarbeidende kvinner i fertil alder, antall enslige forsørgere, antall innvandrere osv. I tillegg vil det også kunne være faktorer som påvirker etterspørselen som ikke er kompensasjonsberettiget, men som etterspørselsrelasjonen bør kontrolleres for. Fullspesifiserte etterspørselsfunksjoner skal vi imidlertid komme tilbake til i kapittel 0.

2.2.1 En alternativ tilnærming?

Det som foreløpig er et ubesvart spørsmål, er hvor godt vi vil være i stand til å forklare etterspørselen med et sett av objektive kriterier. Så lenge de objektive kriteriene ikke forklarer 100 % av variasjonen i etterspørselen, vil det per definisjon være slik at noen kommuner får finansiering til barnehageplasser de ikke har, mens andre kommuner ikke får finansiering til barnehageplasser de faktisk har. Hvor alvorlig dette problemet vil være, kan i noen grad forklaringskraften til modell (2-2) (målt ved R^2) og størrelsen på avviket for ”uteliggere” si noe om.

Vi mener at det i tillegg til bruk av objektive kriterier, også bør vurderes en alternativ strategi dersom modellen i (2-2), eller liknende modeller, viser seg å forklare for lite av variasjonen i etterspørselen. Nærmere bestemt mener vi at det bør åpnes for å bruke faktisk antall barnehageplasser som kriterium (eventuelt splittet mellom oppholdstimer til små

² Det blir dyrere ikke å jobbe.

og store barn). Dette fordi det med individuell rett til barnehageplass ikke vil være noe rom for kommunale valg når det gjelder mengden av barnehageplasser eller oppholdstimer som skal tilbys. Selv om vi fram til 2009 fortsatt har hatt en del ventelister, må dette problemet trolig kunne forutsettes løst fra 2011 og framover. Hvis all latent etterspørsel uansett skal dekkes av kommunene, vil dermed antall barnehageplasser kvalifisere som et de facto objektivt kriterium, dvs. et kriterium som kommunene ikke kan påvirke gjennom egne vedtak (med mindre de permanent bryter individenes rett til barnehageplass). Ved å bruke faktisk antall plasser, vil utgiftsnøkkelen dermed være perfekt tilpasset den faktiske mengden av barnehagetjenester som tilbys innbyggerne, og utgiftsutjevning ut over variasjonen i faktisk etterspørsel vil i så fall kun bestå i å kompensere for forhold som skaper ufrivillig kostnadsvariasjon, jf. neste avsnitt.

Et ytterligere moment som kan tale for å bruke faktisk antall oppholdstimer som kriterium, er knyttet til barnehager som mottar barn fra andre kommuner. Dette er et relativt vanlig fenomen i enkelte sammenhengende bolig- og arbeidsmarkeder som krysser en eller flere kommunegrenser. En ressurstildeling basert på faktisk antall oppholdstimer i hver kommune vil ikke ha noen problemer med dette, mens det synes langt mer problematisk å fange opp dette med andre typer kriterier.

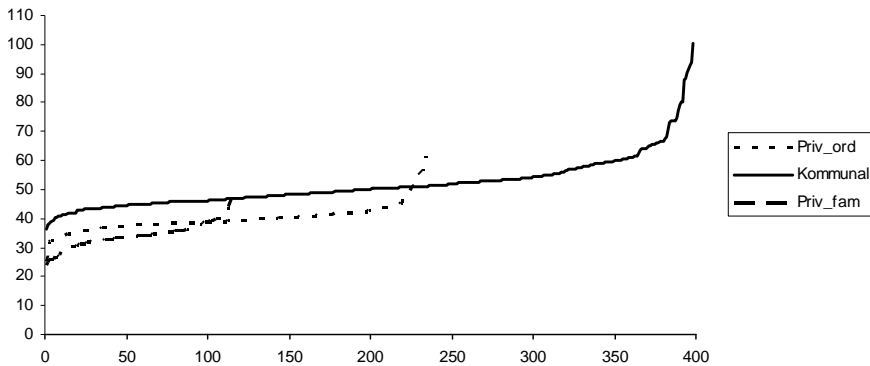
Det er imidlertid et viktig ankepunkt mot denne tilnærmingen. Det skyldes definisjonen av full barnehagedekning som er knyttet til den etterspørsel som gjelder ved eksisterende maksimalpris. Når vi vet at enkelte kommuner opererer med en lavere maksimalpris enn den som er fastsatt på sentralt hold, er det viktig å ha et system som ikke kom-

penserer kommuner som har en større faktisk barnehagedekning enn det definisjonen legger til rette for. Det vil være tilfelle ved denne tilnærmingen dersom vi ikke forsøker å korrigere den observerte, faktiske etterspørselen i kommuner som har lavere foreldrebetaling enn maksimalprisen.

Vi vil i analysene som skal gjennomføres, forsøke å korrigere for dette, og vi vil dessuten sammenlikne faktisk etterspørsel på kommunenivå med estimert eller anslått etterspørsel.

2.3 Variasjon i kostnadsnivå

Dagens modell for statlig barnehagefinansiering, der hoveddelen av midlene tildeles gjennom et likt statstilskudd til alle kommuner, representerer en løsning der ufrivillig kostnadsvariasjon mellom kommuner overhodet ikke forsøkes kompensert. På dette punkt er det derfor åpenbart at en utgiftsnøkkel som omfatter variasjoner i kostnader mellom kommuner, bedre kan fange opp ufrivillige ulikheter i kostnader og kompensere for dette. At det kan være et behov for å gi kompensasjon for varierende kostnadsforhold, indikeres klart av Figur 2-2. Denne viser kostnader i kroner per korrigerede oppholdstime rangert i stigende rekkefølge per kommune. Videre vises det tre kategorier av barnehager; kommunale og private ordinære barnehager, samt private familiebarnehager.



Figur 2-2. Kostnadsvariasjon i kr per korrigert oppholdstime i barnehager i norske kommuner, 2007. (Kilde: Håkonsen og Lunder (2008)).

Figur 2-2 viser klart at det er stor kostnadsvariasjon mellom kommuner. Den store utfordringen i forhold til å lage vektorer basert på kostnadsvariasjon, vil være å skille mellom hva som er ufrivillige kostnadsfordeler og -ulempes, hva som er ineffektivitet pga dårlig organisering og ledelse m.v., og hva som er kvalitetsforskjeller. Som kjent er det bare ufrivillige kostnadsulempes, slike som kommunen har liten eller ingen mulighet til å påvirke, som det skal kompenseres for. En kommune som driver lite effektivt, eller som har høye kostnader for å oppnå en høyere kvalitet på sitt barnehagetilbud, skal derfor ikke gis kompensasjon. For å analysere kostnadsnivået, og fange opp ulike kilder til kostnadsvariasjon mellom kommuner, vil vi ta utgangspunkt i en relasjon av følgende type:

$$c = c(x, w, z, \mathbf{q}_2) \quad (2-3)$$

Her er c kostnader i barnehager, x er antall (etterspurte) barnehageplasser ved full barnehagedekning, w er lønnsnivå, z er brukerprisen på

kapital og q_2 -vektoren er kontrollvariabler som representerer kvalitetsforskjeller i tilbudet av barnehageplasser. Siden vi skiller mellom frivillige og ufrivillige kostnadsforskjeller, er det hensiktsmessig å skille mellom kvalitetsegenskaper som kommunene må ta som gitt og egenskaper som de selv har kontroll over. Sistnevnte går på kvalitetsnivå ut over normert standard gitt i minstestandardkravene fra sentrale myndigheter. Det gjelder for eksempel bemanning ut over minstekravene og arealkrav ut over minstekrav.

Vi nevnte dessuten i fotnote 1 familiebarnehager som et eksempel på valgte kvalitetsforskjeller. Om man har stor eller liten andel familiebarnehager, er noe som i prinsippet vedtas av kommunene selv. Slik sett er dette ikke å regne som objektive kriterier. Det er imidlertid et uttalt politisk mål at familiebarnehagene på sikt kun skal håndtere raske endringer i behovet for barnehagekvalitet, jf. St.meld. nr. 41 (2008-2009). Det vil derfor virke uheldig dersom man utformer et utgiftsutjevningssystem som bidrar til å ”fryse” barnehagestrukturen slik den ser ut i dag. Dersom det ikke gis muligheter for å kompensere for økte utgifter, som følge av en overgang til flere ordinære barnehager på bekostning av familiebarnehager, vil nettopp det være resultatet. Det er derfor argumenter som taler for at utgiftsnøkkelen bør omfatte andelen familiebarnehager i kommunen som eget kriterium. Gitt at familiebarnehager er billigere i drift, vil i så fall økt andel ordinære barnehager innebære økt rammetilskudd. På kort sikt oppnår man da at reformen er provenynøytral, fordi endringer i strukturen ikke skjer over natten. På litt lenger sikt innebærer en slik løsning at man må forvente krav om økte overføringer dersom strukturen endres i retning flere ordinære barnehager.

Kvalitetsegenskaper som kommunene ikke selv har kontroll over, er for eksempel behov for spesialpedagogisk kompetanse ved spesielle sammensetninger av barnegruppene. Andel av befolkningen med innvandrerbakgrunn ble omtalt i et tidligere avsnitt som en variabel som trolig påvirker etterspørselen etter barnehageplasser. Samtidig vil den samme variabelen også kunne forventes å påvirke kostnadsnivået via behov for tospråklige assistenter m.v. Generelt vil det også være behov for å fange opp variasjonen i behovet for spesialpedagogiske ressurser. Dette gjelder både barn med spesielle fysiske funksjonshemninger, adferdsrelaterte problemer og språkspesifikke problemer. Videre må vi ta hensyn til hvilke av disse behovene som fortsatt vil dekkes gjennom øremerkede tilskudd og hvilke som skal dekkes av rammetilskuddet.

Borge-utvalgets forslag om å bruke andel barn 0-5 år med grunn- og hjelpestønad vil kunne fange opp noe av dette, men neppe alt. Vi bør derfor forsøke å fange opp mer av kostnadsvariasjonen knyttet til spesialpedagogiske behov enn kun via denne ene variabelen.

I tillegg til antall barnehageplasser og kvalitetsegenskaper på disse, inngår normalt også faktorpriser i kostnadsfunksjoner. Det er rimelig å anta at det er en del variasjon i faktorprisene mellom kommuner. Faktorprisene representerer dessuten i hovedsak kostnadsforhold som kommunene ikke selv har kontroll over. De er dermed ufrivillige og derfor i prinsippet kompensasjonsberettigede dersom de gir opphav til systematiske kostnadsforskjeller.

2.4 Utgiftsutjevning – Samlede kommunale utgifter

Det endelige settet av kriterier skal fange opp ufrivillige utgiftsvariasjon som følge av variasjoner i både etterspørsels- og kostnadsforhold.

Hvordan dette skal håndteres reint metodisk, kan diskuteres. For eksempel kan man spørre seg om det bør etableres separate kriterier for etterspørsels- og kostnadssiden eller om man bør forsøke å etablere et opplegg som for en gitt etterspørsel, uansett om den er faktisk observert eller estimert, etablerer et utjevningsopplegg som kun tar utgangspunkt i kostnadssiden. Dette betyr ikke at man ikke tar hensyn til etterspørselssiden, men at man, som i dagens system, får et tilskudd per etterspurte plass. I tillegg får man kompensasjon for ufrivillige kostnadsulemper via et sett av vektorer som er hentet fra estimerte kostnadsrelasjoner.

Dette krever et modellopplagg som følger:

$$\begin{aligned} x &= f(p, w, y, \mathbf{q}_1, B^{1-5}, B^{3-5}) \\ c &= c(x, w, z, \mathbf{q}_2, B^{1-5}, B^{3-5}) \end{aligned} \quad (2-4)$$

Hvorvidt relasjonene i dette systemet skal estimeres hver for seg eller simultant, kan diskuteres. Hvorvidt det i hele tatt er hensiktsmessig å estimere etterspørselsrelasjonen, bør også vurderes. Og hvilke faktorer som skal inngå i vektorene \mathbf{q}_1 og \mathbf{q}_2 , er også et sentralt spørsmål.

Som det framgår av tidligere avsnitt i dette kapitlet, vil vi gjennomføre separate analyser av etterspørsels- og kostnadssiden. Dette vil gi den mest mulig omfattende kartleggingen av frivillige og ufrivillige faktorer, både på etterspørsels- og kostnadssiden, som påvirker kommunenes samlede utgifter på barnehageformål.

Et simultant estimeringsopplegg er ikke egnet for dagens situasjon med ventelister. Etterspørselsrelasjonen bør jo omfatte de som står på venteliste fordi denne nettopp skal kartlegge den enkelte kommunes barnehageplassbehov ved full dekningsgrad. På bakgrunn av den estimerte etterspørselsfunksjonen kan vi dessuten predikere etterspurt mengde barnehageplasser i hver kommune. Disse anslagene kan sammenliknes med faktisk etterspurte plasser for å teste hvor store feil en gjør ved å bruke en etterspørselsmodell til å anslå etterspørselen slik man i realiteten gjør når man benytter behovsvekter basert på en estimert etterspørselsfunksjon etter barnehageplasser.

Når vi skal identifisere kostnadsfaktorer ved estimering av en kostnadsfunksjon, bør derimot ikke ventelistene inngå fordi dette gir opphav til unødig mye støy mellom avhengig variabel og produksjonsvariabelen (etterspørselen) i estimeringsopplegget. Mer støy vil føre til mindre presise anslag på parameterne i kostnadsfunksjonen – herunder de parameterne som vil danne grunnlag for en kostnadsnøkkel.

Et siste sentralt element i de analysene vi skal gjennomføre, er å estimere en relasjon som tar utgangspunkt i kommunenes utgifter til barnehageformål. Disse forklares da av tre vektorer av forklaringsfaktorer. For det første vil det være etterspørselsfaktorer som er kompensasjonsberettigede, \mathbf{z}_1 (ufrivillig variasjon i etterspørsel), for det andre vil det være kostnadsfaktorer som er kompensasjonsberettigede, \mathbf{z}_2 (ufrivillig variasjon i kostnader), og til slutt vil det være ikke-kompensasjonsberettigede faktorer, \mathbf{q} (frivillig variasjon i etterspørsel og kostnader). Vi kan generelt formulere dette som en funksjon som følger:

$$u = u(\mathbf{z}_1, \mathbf{z}_2, \mathbf{q}) \quad (2-5)$$

Den avhengige variabelen u representerer brutto driftsutgifter pr innbygger fra kommuneregnskapet, funksjonene 201, 211 og 221.³

q er altså en vektor av kontrollvariabler som er frivillige. Eksempler på det siste kan være kommunens inntektsnivå, politiske preferanser i kommunen og øvrige kommunale kjennetegn som ikke skal være gjenstand for kompensasjon. I kapittel 6 vil vi benytte empiriske spesifikasjoner av (2-5) til bl.a. å teste hvorvidt vi har en signifikant sammenheng mellom driftsutgifter på den ene siden og etterspørselsmengde og kompensasjonsberettigede enhetskostnader på den annen.

³ Brutto driftsutgifter omfatter også overføringer til private barnehager, men ikke de utgiftene som dekkes av foreldrebetaling i private barnehager. Vi vil måtte inkludere en dummyvariabel for private barnehager for å fange opp at kommunale og private barnehagers kostnader ikke inngår på samme måte i de kommunale utgiftene.

3. Datagrunnlag

3.1 Innledning

Datagrunnlaget vi benytter i analysene av etterspørsel og kostnader er hentet fra flere kilder. Analysene som gjennomføres bygger på økonomisk teori og tidligere analyser av kommunesektoren. Slik sett er mye av det som skal gjennomføres, gitt på forhånd. Men analysene er også til en viss grad eksplorative i den forstand at vi skal forsøke å finne fram til gode indikatorer for ufrivillig variasjon i de kommunale utgiftene til barnehagesektoren. Her er det jo gjennomført analyser tidligere, men de kan ikke på langt nær sies å være utømmende. Vi skal derfor hente inn informasjon om alternative indikatorer og teste disse.

3.2 Datakildene

Kostra danner hovedgrunnlaget for det datagrunnlaget som benyttes. Her finnes informasjon om kommunenes utgifter til barnehageformål, omfanget på barnehagesektoren (både privat og kommunalt tilbud), kommunale kjennetegn som inntektsnivå (personlige inntekter og kommunale inntekter) mv. I tillegg til Kostra vil vi hente data fra følgende kilder:

Årsmeldingsskjema. Disse er tilgjengelige i SSB og det er disse Kostras barnehagestatistikk i hovedsak bygger på. Vi har imidlertid behov for data på barnehagenivå og tilleggsinformasjon utover det som finnes i Kostra.

Regnskap, private barnehager. Private barnehager er pliktige til å levere regnskap for driften hvert år. Disse blir samlet inn og lagret i Statistisk sentralbyrå. Disse, sammen med årsmeldingsskjema, gir et godt data-grunnlag for å studere variasjon i kostnader innen gruppen av private barnehager. Herunder finnes det informasjon om kapitalkostnader som kan danne grunnlag for å teste en sammenheng mellom totale kostnader og brukerpris på kapital på kommunenivå.

Ventelister. Disse er hentet fra Kunnskapsdepartementet som samler slike data fra kommunene. De gir en oversikt over hvor mange som hver høst har søkt, men ikke fått tildelt barnehageplass i kommunene. Det er viktig å hente inn denne informasjonen for å kunne etablere et best mulig mål på faktisk etterspørsel etter barnehageplasser til gjeldende maksimalprissats. I sin tur vil dette bidra til et bedre anslag på hva som er full barnehagedekning i kommunene.

Husbanken. Denne kilden gir opplysninger om byggekostnader og tomtepriser på kommunenivå i Norge. Det gjelder alle bygningsprosjekter som er omfattet av Husbankens ordninger, herunder lån til bygging av barnehager. Denne informasjonen kan bidra til å etablere et mål på brukerprisen på kapital. I tillegg til informasjon om byggekostnader for hus, leiligheter mv finnes også spesifikk informasjon om anleggskostnader i forbindelse med bygging av barnehager.

Spesialkjøringer i SSB. I noen få tilfeller har vi hatt behov for å få gjort spesialkjøringer av statistikk i SSB for å få tak i akkurat den informasjonen vi er på jakt etter.

3.3 Datagrunnlag - etterspørselsanalyser

Den variabelen som kanskje er viktigst i etterspørselsanalysene, er nok etterspørselen selv. Den er satt sammen fra ulike datakilder og det må gjøres en del forutsetninger for at vi skal kunne beregne en etterspørsel som er mest mulig i samsvar med full barnehagedekning under gjeldende regler om maksimalpris.

I utgangspunktet er etterspørselen definert som barn i barnehage pluss barn på venteliste. Men ventelisten registreres per 20. september. Samtidig telles antall barn i barnehagen, med alder og oppholdstid. For å få samsvar mellom barn i barnehage og barn på venteliste, bruker vi barnetallet per 20. september som mål på antall barn i barnehagen. Dessuten er det slik at en stor andel av de som står på venteliste i september ikke ønsker plass før etter nyttår, og vi har av den grunn begrenset listen til de som ønsker plass samme år. Det kan argumenteres for at disse barna vil føye seg til den totale etterspørselen ved nyttår, men samtidig vet vi at mange barnehager tar inn flere barn utover året etter hvert som små barn kan defineres som store. Vi har også gjort en begrensning ved å utelate fra ventelisten de barna som ikke har fylt ett år. Disse barna omfattes ikke av retten til barnehageplass. Barn som allerede er i barnehage, men ønsker en annen plass, er holdt utenfor. Det samme er barn på venteliste som har fått tilbud om en plass, men har takket nei.

Fordi det er ukjent hvor mye oppholdstid de som står på venteliste ønsker, har vi lagt til grunn at de ønsker samme oppholdstid som gjennomsnittet av de barna som allerede går i barnehage i samme kommu-

ne. Vi har her skilt mellom store og små barn. Beregningen av etterspørsel blir dermed som følger:

$$x_t = OT_{sept}^{15} + (V^{12} - V_{t+1}^{12})T^{12} + (V^{36} - V_{t+1}^{36})T^{36} \quad (3-1)$$

der x_t er etterspørselen i år t , OT_{sept}^{15} er antall oppholdstimer totalt, bortsett fra 0-åringene, per 20. september. V^{12} er antall barn i alderen 1 til 2 år på venteliste, mens V_{t+1}^{12} er tilsvarende, men for de barna i samme alder som først ønsker plass etter nyttår. T^{ab} er kommunens gjennomsnittlige antall oppholdstimer per år for barn i alderen 1 til 2 år som allerede går i barnehage. V^{36} , V_{t+1}^{36} og T^{36} er tilsvarende variabler for barn i alderen 3 til 6 år.

Selv med alle grupper som er holdt utenfor definisjonen av venteliste, er det kun 39 % av kommunene som ikke har noen barn på venteliste. I kommunenes rapportering er det likevel 71 % som oppgir at de har full dekning. Vi har ikke undersøkt dette misforholdet nærmere. Til tross for det store avviket, mener vi likevel at vårt mål er det beste målet på etterspørselen som vi kan fremskaffe.

Tabell 3-1 presenterer beskrivende statistikk for variablene som inngår i etterspørselsanalysen. For det første ser vi at det er stor variasjon i etterspørsel og faktiske oppholdstimer per innbygger. Den kommunen med minst etterspørsel per innbygger har bare $\frac{1}{4}$ av den etterspørselen som finnes i kommunen med størst etterspørsel per innbygger. Dette har delvis noe med dekningsgrad å gjøre og ulik bruk av heltids- og deltids plasser, men det har nok også med ulikheter i demografisk sammensetning i kommunene å gjøre. Standardavviket for etterspørsel og

oppholdstimer er lavt i forhold til gjennomsnittet, noe som tyder på at slike avvik ikke er vanlige i utvalget vårt.

Tabell 3-1. Beskrivende statistikk av variabler som inngår i etterspørselsanalysen. N = 385.

	Variabelnavn	Snitt	Std	Min	Maks
Etterspørsel, oppholdstimer per innbygger	x	94	21	40	160
Oppholdstimer per innbygger	OT_{sept}^{15}	95	20	43	154
Høyeste foreldrebetalingssats	p	2295	136	1200	2330
Lønnsnivå kvinner	w	168	23	120	243
Personinntekt	Y	312	33	242	478
Heltids yrkesaktive kvinner som andel av kvinnelig arbeidsstyrke	YKHP	0,609	0,116	0,175	1,036
Arbeidssøkende kvinner som andel av kvinnelig arbeidsstyrke	LKP	0,021	0,011	0,003	0,087
Arbeidsstyrke, 20-54 år, per innbygger	AS	0,376	0,026	0,272	0,457
Skilte og separerte per innbygger	SS	0,068	0,016	0,034	0,103
Høy utdanning per innbygger	UH	0,186	0,052	0,084	0,430
Antall studenter per innbygger	STUD	0,013	0,054	0	0,594
Andel bosatt i tettbygd strøk	TETT	0,519	0,270	0	1,008
Antall innvandrere per innbygger	IV	0,017	0,013	0,002	0,115
Antall barn, 1-5 år, per innbygger	BARN15	0,057	0,009	0,026	0,083
Antall barn, 3-5 år, per innbygger	BARN35	0,035	0,006	0,014	0,049

Vi vet at maksimalprisen i 2008 var 2330 kroner per heltidsplass. Av den beskrivende statistikken for barnehagepris, p, ser vi at gjennomsnittet er lavere enn 2330. Det betyr at det i noen kommuner er en effektiv maksimalpris lavere enn den som er satt fra sentralt hold. Siden det er snakk om en etterspørselsanalyse, finner vi det naturlig også å ta med en inntektsvariabel. Dette er gjennomsnittlig personinntekt i kommunen for innbyggere 17 år og eldre, men personer 67 år og eldre er utelatt.

I Borge-utvalget, NOU (2005:18), ble andel heltidsarbeidende kvinner i alderen 20-44 år benyttet som forklaringsfaktor for etterspørselen etter barnehageplasser. Dette er en variabel som ikke finnes tilgjengelig i eksisterende statistikk og må derfor lages spesielt.

Vi har gått noe lengre i å trekke inn variabler om arbeidsdeltakelse, og kvinners arbeidsdeltakelse spesielt. For det første har vi med andel heltidsarbeidende kvinner i alderen 20-44 år av den kvinnelige arbeidsstyrken. I tillegg har vi med andelen kvinnelige arbeidsledige av samme arbeidsstyrke. Disse sammenliknes i beregningene da med deltidsarbeidende kvinners andel av den kvinnelige arbeidsstyrken.⁴ Vi mener det er viktig å få med og teste betydningen av de arbeidsledige kvinnene siden disse jo i prinsippet kan være avhengig av barnehageplass for å få jobb.

Som et overordnet mål på yrkesaktiviteten i den aktuelle aldersgruppen i kommunen, har vi også med en variabel som beskriver den samlede arbeidsstyrken i alderen 20-54 år (både menn og kvinner) per innbygger. Vi ser at den i gjennomsnitt ligger stabilt i underkant av 0,4, dvs. 40 % av befolkningen totalt i kommunen.

Skilte og separerte per innbygger, høy utdanning (høgskole/universitet) per innbygger og antall innvandrere per innbygger er alle demografiske

⁴ Vi har ikke informasjon om den kvinnelige arbeidsstyrken og deltidsarbeidende kvinner i alderen 20-44 år. Slik informasjon har vi bare for aldersgruppen 20-39 år. Vi har imidlertid informasjon om kvinnelige arbeidssøkere i begge aldersgrupper. Denne informasjonen benytter vi til å konstruere arbeidsstyrketall for aldersgruppen 20 til 44 år. Vi kan dermed ganske enkelt beregne heltids-, deltids- og arbeidssøkende kvinner som andel av arbeidsstyrken. Dette kan føre til små feil i datagrunnlaget som vi ser av Tabell 3-1 der maksimalt andel heltidsarbeidende kvinner overstiger 1. Dette gjelder imidlertid bare meget små kommuner. I større kommuner vil ikke dette være noe problem.

variabler som kan tenkes å ha betydning for etterspørselen etter barnehageplasser. De to første antas å være etterspørselstimulerende, alt annet like, mens den siste antas å ha negativ effekt på etterspørselen. Vi har også med antall studenter per innbygger. Økt antall studenter kan gi høyere etterspørsel i høyskole-/universitetskommuner, noe som ikke fanges opp av øvrige kjennetegn ved beboerne i kommunen. Andel bosatt i tettbygde strøk er tatt med fordi disse har vært mye benyttet i tidligere analyser av etterspørsel etter barnehageplasser, jf. bl.a. ECON (2005).

Til slutt har vi med de mest sentrale variablene i etterspørselsanalysen, nemlig de aldersgruppene som utgjør barnehagenes brukergruppe, dvs. 1-5 åringer. Vi tar i tillegg med en egen variabel for aldersgruppen 3-5 år, fordi vi antar at etterspørselen er noe sterkere for denne enn for aldersgruppe 1-2 år.

3.4 Datagrunnlag - kostnadsanalyser

Analysene av kostnader blir gjennomført på mikronivå. Det vil si at hver barnehage er en enhet i analysene. Fordi kommunale regnskaper i Kostra ikke er fordelt på enkeltbarnehager, må vi for de kommunale barnehagene sin del legge en representativ gjennomsnittlig barnehage til grunn. Vi opererer med to mål for barnehagekostnadene, med og uten kapitalkostnader. For private barnehager består kostnadene inkludert kapitalkostnader av følgende poster fra regnskapsskjemaet for private barnehager:

Post 9910 + post 0413 + utbytte.

Post 9910 er sum driftsutgifter og post 0413 er brutto rentekostnad. Vi har da regnet utbyttet som en kapitalkostnad. I definisjonen av kostnader uten kapitalkostnader trekker vi fra renteutgiftene, avskrivningene (post 6000), husleie (post 6300) og utbytte. Unntaket er at vi beholder utbyttet som en kostnad for eneeierforetakene. Dette er fordi denne posten normalt domineres av eierens kompensasjon for egen arbeidsinnsats når bedriften er et eneeierforetak.

For kommunale barnehager bruker vi regnskapsbegrepet korrigerte brutto driftsutgifter til barnehager. Dette målet inkluderer alle utgifter til kommunale barnehager og utelater alle overføringer til private barnehager. Kostnader uten kapitalkostnader beregnes ved å trekke fra avskrivningene (art 590) og husleie (art 190). Rentekostnadene til kommunale barnehager er ikke inkludert i korrigerte driftsutgifter fordi rentekostnadene ikke fordeles på tjenestefunksjoner i kommuneregnskapene. Kostnadene deles på antall kommunale barnehager i kommunen.

Vi presenterer variablene som inngår i kostnadsanalysene i Tabell 3-2 og Tabell 3-3 hvor vi har skilt mellom henholdsvis kommunale og private barnehager. Familiebarnehager og barnehager som er åpne mindre enn fem dager i uka, er utelatt fra settet av private barnehager for å standardisere beregningsopplegget som vi skal komme tilbake til i senere kapitler. Alle barnehagerrelaterte variabler som er hentet fra barnehagenes årsmeldingsskjema, er gjennomsnitt for årsmeldingen fra desember 2007 og desember 2008, med sju måneders effekt for 2007-tallene og fem måneders effekt for 2008-tallene. Dette er gjort for å få et mer korrekt bilde av driften i 2008 enn det vi får fra en punktmåling

i desember. De fleste store endringer i barnehagene skjer i forbindelse med starten av nytt barnehageår i august.

Tabell 3-2 Beskrivende statistikk av variabler som inngår i kostnadsanalysene, private barnehager (n=1774).

Label	Variabelnavn	Snitt	Std	Min	Maks
Driftskostnader kapital (1000 kr)	DK	5278	3285	604	30619
Driftskostnader ekskl. kapital	DK_K	4849	2900	565	24722
Oppholdstimer (ikke korr.)	X ¹⁻⁵	93965	56715	9896	531804
Andel oppholdstimer barn 0-2 år	X ⁰⁻² /X ⁰⁻⁵	0,316	0,149	0,000	1,000
Andel deltidsbarn	ADB	0,102	0,144	0,000	1,000
Oppholdstimer per årsverk	BA	8819	1236	1878	13947
Andel med pedagogisk utdanning	AP	0,356	0,122	0,000	0,848
Leke- og oppholdsareal	A	239	169	1	4102
Barnehagens alder	alder	15	9	2	110
Tospråklig assistanse	SPR5B	0,617	2,538	0,000	61,917
Flyktningbarn	SPR5D	0,021	0,310	0,000	9,333
Prioritert opptak	PRIO	1,824	2,466	0,000	20,500
Lønn	w	378777	17884	278387	432834
Tomtepris	q	1398	1637	4	9056
Eneierforetak	ENEIER	0,073	0,261	0,000	1,000
Aksjeselskap	AS	0,315	0,465	0,000	1,000
Antall kommunale bhg	AKB	1	0	1	1
Andel oppholdstimer i familiebarnehager	AFA	0	0	0	0
Antall dager åpen	KDag	5,001	0,028	5	5,833

Vi ser av de to tabellene at kommunale barnehager gjennomsnittlig er noe større enn private barnehager. De kommunale har i overkant av 100000 oppholdstimer i gjennomsnitt, mens de private har nær 94000 oppholdstimer. For ordinære barnehager vil forskjellen være enda litt større ettersom det blant de kommunale tallene også ligger noen fami-

liebarnehager. Disse er, som tidligere nevnt, utelatt fra utvalget av private barnehager.

Tabell 3-3 Beskrivende statistikk av variabler som inngår i kostnadsanalysene, kommunale barnehager (n=188). Veid gjennomsnitt etter antall barnehager.

	Variabelnavn	Snitt	Std	Min	Maks
Driftskostnader kapital (1000 kr)	DK	6898	7111	2073	14043
Driftskostnader ekskl. kapital	DK_K	6582	6757	2073	13680
Oppholdstimer (ikke korr.)	X^{1-5}	100176	86231	32117	158889
Andel oppholdstimer barn 0-2 år	X^{0-2}/X^{0-5}	0,339	0,162	0,007	0,429
Andel deltidsbarn	ADB	0,123	0,366	0,002	0,662
Oppholdstimer per årverk	BA	8078	1732	6164	10645
Andel med pedagogisk utdanning	AP	0,358	0,196	0,162	0,578
Leke- og oppholdsareal	A	249	216	91	666
Barnehagens alder	alder	19	4	9	34
Tospråklig assistanse	SPR5B	2,807	9,919	0,000	16,339
Flyktningbarn	SPR5D	0,125	0,699	0,000	1,355
Prioritert opptak	PRIO	3,549	6,121	0,000	11,156
Lønn	w	376988	69597	258797	432834
Tomtepris	q	1542	6152	4	9056
Eneierforetak	ENEIER	0,0	0,0	0,0	0,0
Aksjeselskap	AS	0,0	0,0	0,0	0,0
Antall kommunale bhg	AKB	70	362	1	318
Andel oppholdstimer i familiebarnehager	AFA	0,009	0,007	0	0,150
Antall dager åpen	KDag	4,926	0,471	3,871	5,583

Forskjellen i størrelse finner vi igjen når vi ser på gjennomsnittlige kostnader per barnehage. Det vil generelt være noe mindre ekstreme minimums- og maksimumsverdier i de kommunale tallene ettersom disse allerede er regnet til kommunale gjennomsnitt. Når minimumsverdien for kostnader i kommunale barnehager er 2,073 millioner kroner, er

ikke dette (nødvendigvis) tall for en enkelt barnehage, men det betyr at det er en kommune hvor de kommunale barnehagene i gjennomsnitt har kostnader på 2,073 millioner kroner. De regnskapsførte kapitalkostnadene utgjør i gjennomsnitt 429 000 kroner i private barnehager og 316 000 i kommunale barnehager.

Andel deltidsbarn er noe høyere i kommunale barnehager (12,3 %) enn i private barnehager (10,2 %). Deltidsbarn vil i mange tilfeller gi dyrere barnehager pr plass fordi det blir vanskeligere å fylle opp alle plassene som barnehagen er dimensjonert for i areal og bemanning.

Når det gjelder bemanning, har private barnehager ca 10 % flere oppholdstimer per årsverk enn kommunale barnehager. Minimumsverdien for private barnehager på 1878 oppholdstimer er svært lavt og vil normalt gi en svært dyr barnehage regnet pr oppholdstime. Andelen ansatte med pedagogisk utdanning er tilnærmet lik i kommunale og private barnehager i gjennomsnitt, men vi ser at det er ganske stor variasjon, og at det også er private barnehager som står uten pedagogisk bemanning. Dette gjelder 17 private barnehager i utvalget.

Størrelsen på leke- og oppholdsarealet vil kunne påvirke både kapitalkostnadene og utgiftene til renhold og annet vedlikehold. Arealet er her oppgitt i kvadratmeter. Vi antar at minimumsverdien på 1 kvadratmeter er en feilrapportering. Nest laveste observasjon er 24 kvadratmeter. Kapitalkostnadene og vedlikeholdsutgiftene vil også avhenge av barnehagens alder. Vi har ikke opplysninger om alderen på barnehagebygget, men vi har opplysninger om når barnehagen startet opp fra bedriftsregisteret. Dette vil i de fleste tilfeller også gi en indikasjon på lokalenes alder. Alder er angitt som alder i 2010. Ikke overraskende er de kommunale barnehagene i gjennomsnitt noe eldre enn de private.

Barn med behov for særlig tilrettelegging, vil normalt medføre ekstra kostnader for barnehagen. Vi har inkludert tre variabler fra årsmeldingsskjemaene som beskriver slike behov. Det er antallet minoritets-språklige barn som får særskilt tilbud om språkstimulering i barnehage, herunder tospråklig assistanse, antallet barn som omfattes av ordningen med tilskudd til flyktningbarnehager og antall barn med prioritert opptak, bortsett fra de som er tatt opp etter barnehageloven § 13 andre ledd. Antall barn i disse tre kategoriene er klart større i kommunale enn i private barnehager.

Lønnsnivået i barnehagene er beregnet som kommunale gjennomsnitt av personalkostnader per årsverk i de private barnehagene i kommunen. Variabelen er dermed lik for alle barnehager i samme kommune, både private og kommunale. Grunnen til at gjennomsnittet ikke er likt i Tabell 3-2 og Tabell 3-3 er at det er ulikt antall barnehager i kommunene.⁵

Kvadratmeterprisen for tomter er hentet fra Husbankens statistikk over tomtekostnader til grunnlån til oppføring. Husbanken har selv beregnet de kommunale gjennomsnittene. En del kommuner har ikke nok byggeprosjekter til å lage et gjennomsnitt, og for disse kommunene får vi derfor ikke noe tall for tomtepriser. For å få med noen flere kommuner enn det som finnes i 2008-årgangen, har vi benyttet tall for årene 2006-2009 og regnet gjennomsnitt i 2008-kroner.

⁵ Minimumsnivået for kommunale barnehager, som er lavere enn for private barnehager, gjelder en kommune med én privat barnehage. Denne barnehagen var ikke åpen 5 dager i uka og ble dermed tatt ut av utvalget.

Informasjon om eierforholdene er hentet fra årsmeldingene til de private barnehagene. Vi vet at særlig eneeierforetakene kan avvike fra andre barnehager når det gjelder regnskapsføring, og eierskapsvariablene kan kontrollere for slike systematiske avvik.

Variabelen som viser antall kommunale barnehager, er ikke med i analysene som forklaringsvariabel, men inngår som en vektvariabel. For at den gjennomsnittlige kommunale barnehagen skal få en innflytelse på analyseresultatene lik den relative størrelsen til den kommunale barnehagesektoren, må vi bruke en veid regresjon med denne variabelen som vekt. Den samme variabelen er brukt som vekt i beregning av gjennomsnittene i Tabell 3-3.

Fordi vi ikke kan utelate familiebarnehager og barnehager med færre enn fem åpningsdager i uken fra de kommunale tallene, må vi inkludere variabler som kontrollerer for disse forholdene i analysene hvor kommunale barnehager er inkludert. De to siste variablene er altså i utgangspunktet kun av betydning for analyse av de kommunale barnehagene. Det viser seg av tallene ovenfor at det også er noen barnehager som er åpne mer enn fem dager i uka. Dette gjelder to private barnehager og 9 kommunale.

Det er hovedsakelig to årsaker til at så mange kommuner mangler i utvalget. Den første er at lønnskostnadene er beregnet fra lønnsutgiftene i private barnehager, og det er i underkant av 150 kommuner som ikke har private barnehager. Den andre hovedårsaken er at vi mangler tomtepriser for mange kommuner.

4. Etterspørselsanalyser

4.1 Innledning

I forbindelse med Borge-utvalgets innstilling, jf. NOU (2005:18), ble det gjennomført separate etterspørselsanalyser av ECON (2005). De øvrige analysene om innlemming av barnehagetilskuddet, som ble gjennomført av hhv. SSB og utvalget selv, var ikke rene etterspørselsanalyser, men analyser av kommunale utgifter der etterspørsels- og kostnadselementer sammenfattes i en analyse.

ECONs etterspørselsanalyser tar utgangspunkt i to ulike informasjonsgrunnlag. For det første gjennomføres det analyser av data innhentet fra en spørreundersøkelse blant et utvalg av småbarnsforeldre, desember 2003 og januar 2004. Det er her ønsket oppholdstid målt i timer per uke som benyttes som avhengig variabel. Forklaringsvariabler er kjennetegn ved foreldrene, husholdningen og kommunen de holder til. For det andre er det gjennomført en analyse av faktisk oppholdstid i barnehage basert på kommunedata for alle norske kommuner for 2003.

De finner for det første at etterspørsel øker med alder på barnet. Dette taler isolert sett for at man skiller mellom aldersgrupper i utjevningen. Videre finner de at etterspørselen øker med inntekt, noe som sannsynligvis skyldes både en inntektseffekt og at prisen på å passe selv stiger når inntekten stiger – i hvert fall hvis lønnsnivå og inntekt er positivt korrelert. ECON benytter ingen prisvariabel i etterspørselsrelasjonen.

Videre finner de at etterspørselen avtar med antall barn i førskolealder i husholdningen og at trygdede og arbeidsledige har lavere etterspørsel enn ikke-trygdede. Etterspørselen er større fra eneforsørgerhusholdninger og når mor har høyere utdanning.

Kommunespesifikke variabler inngår også i den estimerte etterspørsel-relasjonen. ECON finner at yrkesandelen blant kvinner 25-39 år har en positiv effekt på etterspørselen. Dessuten finner de at bosettingsmønsteret i kommunen har betydning. For det første ønsker man flere oppholdstimer per uke i store enn i små kommuner, mens etterspørselen også er større når en større andel av befolkningen bor i tettsted.

I den andre etterspørselsanalysen er det kommunedata for 2004, som benyttes ved estimering. Variablene som inngår er derfor av en noe annen karakter enn i analysen basert på mikrodata, men det er likevel en del av resultatene som er sammenliknbare. Og det er altså faktisk gjennomsnittlig oppholdstid i barnehage per uke basert på kommunedata for alle norske kommuner, som er avhengig variabel i disse analysene.

Andel personer med høyere utdanning i kommunen har positiv effekt på etterspørsel. Det samme har gjennomsnittlig inntektsnivå i kommunen. Videre bidrar en større andel 0-5 åringer som andel av befolkningen 20-39 år til økt etterspørsel etter barnhageplasser, mens den faller når andelen 0-åringer øker på bekostning av 1-5 åringer. Den faller også når andelen 1-2 åringer øker, men ikke like mye som tilfellet er for 0-åringer. Økt kvinnelig yrkesandel øker også etterspørselen målt ved gjennomsnittlig oppholdstid per uke. Det samme er tilfelle for økt andel enslige forsørgere og andelen skilte/separerte.

Vi skal i våre analyser ta utgangspunkt i mange av de samme, eller liknende, variabler som de ECON har benyttet. På den annen side benyt-

ter vi kun ett datamateriale, som er basert på kommunedata, men der ventelistene er tatt med i tillegg til faktiske oppholdstimer per uke.

4.2 Empirisk spesifisering og resultater

4.2.1 Økonometrisk spesifisering

Vi skal altså estimere en etterspørselsfunksjon av den typen som på generelt grunnlag er diskutert i avsnitt 2.2. Vi benytter da følgende økonometriske spesifisering:

$$\ln x = \alpha + \beta_1 \ln p + \beta_2 \ln w + \beta_3 \ln y + \boldsymbol{\eta} \ln \mathbf{A} + \gamma \ln \mathbf{S} + \theta_1 \ln B^{1-5} + \theta_2 \ln B^{3-5} + \boldsymbol{\mu} \mathbf{U} + u \quad (4-1)$$

der $\ln x$ er etterspørsel i logaritmer, beregnet slik som angitt i (3-1).

Videre er $\ln p$ (høyeste foreldrebetalingssats), $\ln w$ (kvinnerns lønn) og $\ln y$ (personinntekt) økonomiske variabler vi antar har betydning for etterspørselen etter barnehager slik som forklart i avsnitt 2.2.

\mathbf{A} er en vektor av arbeidsmarkedsvariabler, herunder andel kvinner i full stilling og andel arbeidsløse kvinner i alderen 20-44 år. Andel deltidsarbeidende kvinner i samme alderskategori er da å betrakte som referansegruppe. Dessuten har vi med en variabel som måler yrkesdeltakelsen i befolkningen, 20-54 år. Denne måles som andelen innbyggere i arbeidsstyrken i den aktuelle alderskategorien.

S er en vektor av bakgrunnsvariabler, bl.a. andel skilte/separerte i kommunen, andel kvinner med høy utdanning (minst høgskole/universitetsgrad), andel innvandrere, antall studenter og andel bosatt i tettbygde strøk.

B^{1-5} og B^{3-5} er andel barn i alderen 1-5 år og 3-5 år i kommunen. Grunnen til at vi skiller mellom de to alderskategoriene er at det på bakgrunn av ECON (2005) kan se ut som om det er en viss forskjell i etterspørselen etter barnehageplasser for de to alderskategoriene barn. Til slutt har vi med en vektor av dummyvariabler for regioner, U , mer presist definert som de fem byene som er omfattet av storbysamarbeidet.

I en empirisk spesifisering hører også med et stokastisk restledd, u , uavhengig og identisk normalfordelt, samt parametere som skal estimeres, hhv. β_i ($i=1,2,3$), γ , δ , og μ_j ($j = 1,2$).

Vi estimerer i alt fire relasjoner hvorav tre av dem er like i grunnstruktur, men der vi hhv. ikke har med storbydummies, har med en storbydummy og til slutt der vi har med en dummyvariabel for hver storby. Tanken bak den fjerde relasjonen som estimeres, er å teste hvorvidt en ”strippet” spesifisering, som er mest aktuell i forbindelse med en implementering av utgiftsutjevningen, gir ugunstige utslag for storbyene.

4.2.2 Resultater – økonomiske variabler

Koeffisientene til de økonomiske variablene har alle forventet fortegn. Høyeste foreldrebetalingssats er en viktig variabel fordi den (indirekte) måler meretterspørselen som følge av at noen kommuner har lavere maksimalsats. Dette er en frivillig utgift for de kommunene det gjelder,

og vi vil anta at den generer etterspørsel ut over det som per definisjon er full barnehagedekning til gjeldende statlige maksimalsatser. Vi ser av Tabell 4-1 at koeffisienten til maksimalprisen (egenpriselastisiteten) er signifikant negativ og ligger på om lag $-0,2$. ECON (2004, 2005) finner også en negativ priseffekt, men den er ikke signifikant på 5 % nivå. Vårt funn innebærer at en 10 % økning i maksimalprisen fører til en reduksjon i etterspørselen på ca. 2 %. Det betyr at barnehageplasser er uelastiske i etterspørselen, noe som også kan ha sammenheng med at variasjonsområdet for maksimalprisen er nokså lite (1200-2330 kroner). At effekten likevel er såpass klar, betyr at antall barnehageplasser bør justeres ned i forhold til faktisk etterspørsel i kommuner som har lavere maksimalpris enn den statlige maksimalsatsen. Dette fordi det er etterspørselsnivået til den statlig fastsatte maksimalprisen som definerer statens finansieringsansvar for å oppnå full barnehagedekning. Dersom en kommune selv velger å sette prisen ytterligere ned, vil det oppstå frivillige merutgifter som etter intensjonen ikke skal finansieres av staten. For eksempel bør en kommune med 1000 barnehageplasser og en maksimalpris på 1500 kroner få beregnet antall plasser ut fra en pris på 2330 kroner. Det innebærer en prisøkning på ca 55 % som med en egenpriselastisitet på $-0,2$ gir en 12 % nedgang i etterspurte plasser. For denne eksempelkommunen betyr det at antall plasser reduseres fra 1000 til ca 880 plasser. Med andre ord bør vi i forbindelse med analyser av hva kommunen bør kompenseres for gjennom inntektssystemet, skille mellom den beregnede fulle barnehagedekningen til gitte statlige maksimalsatser, 880 plasser i eksempelkommunen – og de 1000 faktisk etterspurte plassene.⁶

⁶ Vi har også testet en dummyvariabel for kommuner med og uten inntekts-

Kvinneres lønn, w , målt som alle lønnsinntekter tjent av kvinner i kommunene per kvinnelige innbygger, har vi med fordi denne gir uttrykk for prisen ved å ha omsorgen for sine barn selv. Siden egen omsorg og barnehageomsorg er alternative goder, forventer vi at koeffisienten til w er positiv. Høyere lønn betyr at egen barneomsorg blir dyrere, noe som resulterer i økt etterspørsel etter barnehageplasser. Vi kaller dette for krysspriselasititeten av egen omsorg mhp barnehager. Av resultatene i Tabell 4-1 ser vi, som forventet, at denne er signifikant positiv. En økning i kvinners lønn på 10 % fører til en økning i etterspørselen etter barnehageplasser på ca 3 %. Dette resultatet tyder således på at kvinners lønnsnivå bidrar til ulikheter i etterspørselnivået i kommunene og således også til ufrivillige ulikheter i utgiftsbehovet til barnehager.

Som vi har vært inne på, er ikke w målt helt slik vi skulle ønske. For det første er det ikke slik at det bare er kvinners lønn som er relevant siden også menns omsorg er alternativet i en del tilfeller, og at dette forholdet kan variere mellom kommuner. Vi regner likevel med at vi enn så lenge ikke gjør store feil ved å legge kvinners lønn til grunn. Det som er mer problematisk, er at lønnsnivået i statistikken er skjevt fordi det både er avhengig av andelen yrkesaktive kvinner i kommunen og hvor stor andel av disse som er deltidsarbeidende. Det følger av den grove måten som er benyttet for å beregne gjennomsnittlig lønnsnivå i kommunen.

Den siste av de økonomiske variablene som inngår, er gjennomsnittlig brutto personinntekt for innbyggere 17 år og eldre. Den måler den selvstendige effekt inntekt har på etterspørsel etter barnehageplasser,

gradering og en prisvariabel som inkluderer søskenmoderasjon, men vi har ikke funnet at disse moderasjonsordningene bidrar til økt etterspørsel.

og slik vi har spesifisert etterspørselsrelasjonen kan koeffisienten til inntekt tolkes som inntektselastisiteten. Den er normalt større enn 0 og godene omtales i så tilfelle for normale goder. Videre omtales goder som inntektselastiske (luksusgoder) når inntektselastisiteten er større enn 1, inntektsuelastiske (nødvendighetsgoder) når den er mellom 0 og 1 og nøytralelastiske når den akkurat er lik 1. Som vi ser av Tabell 4-1 er inntektselastisiteten ca 0,16. Det vil si at barnehager er et normalt, inntektsuelastisk gode. Men koeffisienten er ikke signifikant forskjellig fra 0 på et rimelig nivå for testen. Vi kan derfor anta at inntektsnivået i kommunen har liten betydning for etterspørselen etter barnehageplasser.

4.2.3 Resultater for andel barn, 1-5 år

Dette er svært sentrale variabler i etterspørselsanalysene. Siden det ikke finnes et regelverk som sier at alle små barn skal gå i barnehage, slik tilfellet er for grunnskolen, kan man ikke ta utgangspunkt i barnetallene for 1-5 åringer direkte. Men disse vil likevel være helt sentrale for å forklare etterspørselen ettersom behovet for barnehageplasser i stor grad bestemmes av barnetallene i disse alderskategoriene. Vi har en variabel som dekker hele den aktuelle alderskategorien, dvs. 1-5 år. I tillegg har vi med en variabel som skiller ut 3-5 åringer som egen alderskategori, fordi det på bakgrunn av tidligere analyser er grunn til å tro at det er visse forskjeller i etterspørselen etter barnehageplasser for 1-2 åringer og 3-5 åringer. Koeffisienten til andel barn i alderen 1-5 år fanger opp den hovedeffekten vi er på jakt etter, dvs. effekten av en endring i størrelsen på denne aldersgruppen på etterspørselen etter barnehageplasser. Koeffisienten til andel barn i alderen 3-5 år vil sørge for

at etterspørselen korrigeres i tråd med effektene av denne variabelen. Vi forventer at begge koeffisientene er positive – koeffisienten til barn i alderen 3-5 år fordi etterspørselen antas å være høyere for de eldste barna i den aktuelle aldersgruppen.

Effektene av de to koeffisientene er som forventet positive og de er statistisk signifikante på 5 % nivå. En økning i antall 1-5 år gamle barn per innbygger på 10 % fører til en økt etterspørsel på ca 6,4 % alt annet like, mens tilsvarende for antall 3-5 år gamle barn per innbygger er ca 1,9 %. Den siste må tolkes slik for gitt antall 1-5 åringer per innbygger.

Dette tyder helt klart, og ikke uventet, på at antall barn i aldersgruppen 1-5 åringer er viktig for å forklare etterspørselen. Den er både statistisk sikker og gir dessuten en nokså sterk kvantumseffekt. Hvorvidt en også bør kontrollere for 3-5 åringer i et utgiftsutjevningssystem er imidlertid ikke like opplagt. Dette kommer vi tilbake til når vi vet mer om effekten av disse variablene på barnehagekostnadene.

4.2.4 Resultater – arbeidsmarkedsvARIABLER

Kvinnens yrkesdeltakelse er en annen sentral utgiftsfaktor som ble diskutert i NOU (2005:18). Den har åpenbart betydning for med økt kvinnelig yrkesdeltakelse øker også behovet for alternativ omsorg for små barn, spesielt når det er snakk om heltidssysselsetting. Det er dessuten også en utgiftsfaktor som kommunene selv i svært liten grad har muligheten for å påvirke.

Det er i alt tre ulike arbeidsmarkedsvARIABLER som er med i etterspørselsrelasjonen vi estimerer. Det er heltids yrkesaktive kvinner i alderen

20-44 år i prosent av arbeidsstyrken (*YKHP*), arbeidsledige kvinner i prosent av arbeidsstyrken (*LKP*) og til slutt er det arbeidsstyrken 20-54 år per innbygger (*AS*). Det kan virke overflødig å bringe inn disse variablene når vi ovenfor har tatt med kvinners lønn (w) i etterspørselsrelasjonen og begrunnet hvorfor vi har gjort det. Her er jo nettopp poenget at økt lønn gjør det dyrere å passe barnet selv og man etterspør barnehageplasser for å dekke barnas omsorgsbehov. Underforstått innebærer dette at man selv tilbyr sin arbeidskraft i arbeidsmarkedet og dermed at den kvinnelige yrkesdeltakelsen øker. Med andre ord er kvinners yrkesdeltakelse en endogen variabel som bestemmes bl.a. av kvinners lønnsnivå. I så fall har vi ikke behov for disse arbeidsmarkedsvariablene fordi kvinners lønnsnivå vil fange opp arbeidsmarkedsvirkningene på etterspørselen etter barnehageplasser, og virkningene av de tre arbeidsmarkedsvariablene vil ikke ha noen virkning. Vi har imidlertid i forbindelse med diskusjonen av betydningen av kvinners lønnsnivå, omtalt et par mulige kilder til målefeil i lønnsvariabelen. Lønnsmålet vi benytter er nemlig påvirket dels av kvinners yrkesdeltakelse (jobb/ikke jobb) i kommunen og dels av de yrkesaktive kvinnenes sysselsettingsgrad (stillingsprosent). Det betyr at variasjonen i lønnsmålet kan skyldes begge disse forhold i tillegg til variasjonen i lønnsnivået i seg selv. Så lenge vi ikke har et perfekt lønns mål kan det derfor argumenteres for å ha med arbeidsmarkedsvariablene fordi de bidrar til at vi får bedre kontroll med virkningene av arbeidsmarkedet på etterspørselen etter barnehageplasser. Vi kan nemlig da evaluere effekten av lønn kontrollert for nivå på yrkesdeltakelse og stillingsbrøk. Likeledes kan vi vurdere effekten av både yrkesdeltakelse (*AS*) og andel kvinner i full stilling kontrollert for kvinners lønnsnivå. Som i tilfelle for lønn antar vi at begge disse også har positiv effekt på barnehageetterspørselen. Arbeids-

ledighetsvariabelen (LKP) har vi med fordi vi da vurderer virkningen av heltidsansatte i forhold til deltidsansatte, ikke i forhold til deltidsansatte pluss arbeidssøkende kvinner. Vi antar at effekten av flere arbeidssøkende kvinner (i forhold til deltidsarbeidende) er positiv på etterspørselen, fordi vi antar at behovet for barnehageplass er større enn for deltidsarbeidene så lenge de er reelle arbeidssøkere. Men dette har vi ingen grunnlag i tidligere forskning for å anta.

Av Tabell 4-1 går det fram at alle fortegn er som forventet, men det er bare effekten av heltidsarbeidene kvinner i alderen 20-44 år som er signifikant på et rimelig nivå for testen (5 %). En 10 % økning av heltidsarbeidende kvinner som andel av kvinnelig arbeidsstyrke gir en økning i etterspørselen etter barnehageplasser på snaut 1,0 %. Statistisk sett er dette et solid resultat med en t-verdi på drøyt 3, men etterspørselseffekten er svakere enn tilfelle er for tilsvarende prosentvise endring i lønn.

Tabell 4-1. Etterspørselsanalyser. N=385. *t*-verdier i parentes.

	<i>Modell 1</i>	<i>Modell 2</i>	<i>Modell 3</i>	<i>Modell 4</i>
Konstantledd	3,1686 (2,07)	3,1855 (2,08)	3,1317 (2,02)	8,0211 (85,97)
Høyeste sats i logaritmer	-0,1910 (-2,83)	-0,1927 (-2,85)	-0,1917 (-2,82)	
Gjennomsnittlig lønn, kvinner, i logaritmer	0,3010 (3,13)	0,2947 (3,05)	0,2971 (3,06)	
Snitt bruttoinntekt i logaritmer	0,1545 (1,82)	0,1608 (1,89)	0,1622 (1,89)	
Yrkesaktive kv. heltid % av arbeidstyrken, 20-44 år	0,0913 (3,14)	0,0919 (3,16)	0,0915 (3,13)	0,3283 (11,56)
Arbeidsledige, kvinner, % av arbeidsstyrken, 20-44 år	0,0099 (0,88)	0,0106 (0,94)	0,0109 (0,96)	
Arbeidsstyrke 20-54 år	0,0236 (0,19)	0,0388 (0,31)	0,0427 (0,34)	
Antall skilte og separerte per innbygger	0,0281 (1,11)	0,0267 (1,05)	0,0264 (1,03)	
Antall med høy utdanning per innbygger	0,0258 (0,86)	0,0297 (0,98)	0,0299 (0,98)	
Antall studenter per innbygger	0,2909 (2,99)	0,3015 (3,07)	0,3019 (3,06)	
Andel bosatt i tettbygd strøk	0,0713 (2,59)	0,0707 (2,57)	0,0687 (2,48)	
Innvandrere per innbygger	0,0094 (1,03)	0,0101 (1,10)	0,0106 (1,15)	
Innbyggere 1-5 år per innbygger	0,6417 (7,50)	0,6422 (7,50)	0,6423 (7,47)	0,9072 (24,77)
Innbyggere 3-5 år per innbygger	0,1978 (2,60)	0,1923 (2,52)	0,1904 (2,48)	
Storby		-0,0386 (-0,85)		
Oslo			-0,1190 (-1,23)	-0,0792 (-0,76)
Kristiansand			-0,0060 (-0,06)	0,0580 (0,56)
Stavanger			-0,0397 (-0,42)	0,0391 (0,38)
Bergen			-0,0054 (-0,06)	0,0516 (0,50)
Trondheim			-0,0291 (-0,30)	0,0274 (0,26)
R ²	0,8305	0,8303	0,8289	0,7905

4.2.5 Resultater – bakgrunnsvariabler

Antall skilte og separerte per innbygger og antall kvinner med høy utdanning per innbygger antar vi har positiv effekt på etterspørselen etter barnehageplasser. For det første, antall skilte/separerte bidrar til mindre fleksibilitet i husholdningen til å organisere egen omsorg og vi antar derfor, alt annet likt, at etterspørselen er høyere. For det andre antar vi at i en befolkning med relativt sett høyere andel kvinner med høy utdanning er arbeidspreferansene sterkere, som i sin tur bidrar til økt barnehageetterspørsel. Vi ser at dette stemmer i begge tilfeller, men det er bare koeffisienten til antall kvinner med høy utdanning per innbygger som er signifikant.

Kommuner med et større antall innvandrere per innbygger antar vi har lavere etterspørsel, alt annet likt. Dette begrunner vi med generelt svakere arbeidspreferanser blant innvandrerkvinner. Som vi ser av Tabell 4-1 finner vi ikke støtte for vår hypotese. Tvert i mot ser det ut til etterspørselen etter barnehageplasser øker, men dette er ikke et statistisk signifikant resultat.

Vi antar at kommuner med flere studenter har høyere etterspørsel enn kommuner med få eller ingen. Våre resultater bekrefter at dette er tilfelle. Likeledes antar vi at etterspørselen etter barnehageplasser er større i kommuner med stor andel personer bosatt i tettbygde strøk. Det antar vi på bakgrunn av resultater i bl.a. ECON (2005), og vi finner det samme i våre analyser. Vi har imidlertid ikke noen klar formening om hva mekanismen bak denne sammenhengen er.

4.2.6 Resultater – regionvariabler

Vi har som nevnt også med en vektor av såkalte storbyvariabler i beregningene. Dette er viktig for å teste hvorvidt modellen vi benytter fanger opp forhold som er relevante for storbyene (modell 2). Dersom koeffisienten til storbyvariabelen er signifikant forskjellig fra 0 på et akseptabelt nivå for testen, betyr det at modellen ikke fanger opp alle faktorer av betydning for etterspørselen i storbyene. Hva dette eventuelt er, vet vi ikke, men det kan gi grunnlag for ytterligere undersøkelser. Gitt at koeffisienten til storbyvariabelen ikke er signifikant, har vi også et alternativt beregningsopplegg som omfatter en dummyvariabel for alle de fem involverte storbyene (modell 3). Ideen er den samme som for storbydummiene, men vi tester her hver storby for seg.

Uansett hvordan vi gjør disse storbytestene finner vi ingen ting som tyder på at storbyespesifikke forhold ikke fanges opp av grunnmodellen (modell 1).

4.2.7 Redusert modell

I modell 4 presenterer vi en minimumsløsning i tråd med tradisjonen innen beregning av utgiftsutjevningsvekter i inntektssystemet. Det er en modell som kun har med de variablene vi anser som mest relevante å bruke ut fra en hensiktsmessighetstankegang. Til tross for dette utgangspunktet, tar vi likevel med de fem storbydummiene for å teste om det også er faktorer relevante for storbyene som utelates ved en slik redusert modell. I så fall vil disse dukke opp som en eller flere signifikante storbykoeffisienter.

Vi ser av resultatene for modell 4 i Tabell 4-1 at den reduserte modellen fanger opp mye av variasjonen i grunnmodellen inkl storbydummyer (modell 3). Det går fram av R^2 for de to modellene. I sistnevnte tilfelle er den 0,82, mens den for modell 4 er 0,79. Det vil sannsynligvis også innebære at den predikerte etterspørselen i de to modellene ikke vil avvike nevneverdig fra hverandre. Vi ser ellers at storbydummyene ikke er signifikante, slik at det ikke er noe som tyder på at vi ved en slik redusert modell utelater faktorer som er av spesiell betydning for etterspørselen i storbyene.

5. Kostnadsanalyser

5.1 Innledning

Vi skal i dette kapitlet dokumentere kostnadsanalysene vi har gjennomført for å teste hvilke faktorer som har betydning for kostnadene i barnehager, herunder hvilke av disse faktorene som er frivillige og ikke. Vi baserer oss på et datamateriale for alle private barnehager i Norge, 2008, som i sin tur blir supplert med data for en (representativ) kommunalt drevet barnehage. Vi vil dessuten skille mellom to kostnadsbegreper: Ett som omfatter totale kostnader og ett der vi trekker ut kapitalkostnader (leie-, rente- og avskrivningskostnader).

ECON og Fürst & Høverstad gjennomførte i 2005 kostnadsanalyser i forbindelse med Borge-utvalgets arbeid, jf. ECON (2005). De bruker to ulike datagrunnlag i sine analyser hvorav det ene er en utvalgsundersøkelse blant private og kommunale barnehager i 46 kommuner, pluss 3 og 1 bydel i hhv. Oslo og Bergen. Det andre bygger på barnehagestatistikk for kommunale barnehager fra Kostra og er på kommunenivå.

Det er også tidligere gjennomført kostnadsanalyser av kommunale barnehager bl.a. i Løyland og Ringstad (1998) og Bergseng og Løyland (2003). Nylig er det dessuten gjennomført en kostnadsanalyse for norske barnehager av Håkonsen og Lunder (2008). Det er noen resultater som går igjen i disse analysene, bl.a. knyttet til stordrift og kostnadsforskjeller mellom private og kommunale barnehager. For det første synes stordriftsfordelene å være uttømt ved ca 60 heldagsplasser,

mens det også gjennomgående er slik at de private er noe billigere i drift enn kommunale barnehager.

I det følgende skal vi imidlertid spesielt omtale ECONs kostnadsanalyser siden disse var innrettet nettopp med tanke på utforming av en kostnadsnøkkel til utgiftsutjevningssystemet. Det gjennomføres fire kostnadsanalyser med utgangspunkt i de to datagrunnlagene – to for hvert datasett. Den ene benytter såkalte barnehagevariabler som uavhengige variabler, mens den andre benytter kommunevariabler som uavhengige variabler. Med barnehagevariabler menes typisk antall oppholdstimer, andel barn 0-2 år mv., mens med kommunevariabler menes kommunale frie inntekter, andel i befolkningen som bor i tettsteder mv.

Analysene, som gjennomføres av ECON, avviker en del fra det opplegget vi har skissert. Vår tilnærming er å analysere kostnadsfunksjoner i barnehagene på mikronivå. Av de analysene ECON gjennomfører er det de tre modellene presentert i tabell 2.11 som kommer nærmest det opplegget vi skal gjennomføre. Vi begrenser derfor omtalen av resultatene i ECONs analyse til de som er presentert i nevnte tabell 2.11. Men også analysene presentert i denne tabellen blander sammen typisk barnehagevariabler, som andel barn i alderen 0-2 år, og kommunale variabler, som andel i bosatt i tettsted. Som omtalt i vårt metodiske opplegg, vil vi søke å dele våre analyser mellom analyser av faktorer som påvirker kostnadene på mikronivå og analyser av faktorer som påvirker utgiftene til barnehager på kommunenivået.

I kostnadsanalysen for kommunale barnehager finner ECON (2005) for det første at kostnaden per oppholdstime avtar med størrelsen på barnehagen. Det betyr at det er stordriftsfordeler i barnehagedrift og

resultatet er som forventet ut fra det tidligere gjennomførte analyser viser, for eksempel Bergsens og Løyland (2003). Samtidig finner de imidlertid at timekostnadene er lavere i kommuner med 0-20 000 innbyggere enn i kommuner for øvrig og at kostnadene er høyere i kommuner med høyere andel innbyggere bosatt i tettsteder. Dette er resultater som er noe vanskelige å tolke og det gis heller ingen intuitiv tolkning av resultatene i rapporten.

Andel deltidsbarn og andel barn i alderen 0-2 år bidrar hhv. til høyere og lavere kostnader per time. Det er som forventet. Mer deltidsplasser koster mer å administrere og lede siden det totalt sett da er snakk om flere barn. At andelen barn 0-2 år innebærer lavere kostnader må forstås ut fra det faktum at det benyttes korrigerede oppholdstimer i analysene. Dvs. at 1 barn i alderen 0-2 år regnes som to barn i alderen 3-5 år.⁷ At effekten er negativ betyr derfor at kostnaden per barn i alderen 0-2 år er mindre enn dobbelt så høy som kostnaden per barn i alderen 3-5 år. Siden tilskuddutmålingen gir dobbelt tilskudd, vil det si at småbarnsplasser gis høyere ekstra tilskudd enn det merkostnadene ved småbarnsplasser tilsier.

Ikke overraskende bidrar økt andel funksjonshemmede barn til høyere timekostnader. Mer overraskende er det imidlertid at økt andel minoritetsspråklige barn reduserer timekostnadene. Det siste resultatet er ikke signifikant, så man bør derfor ikke legge vesentlig vekt på det. Til slutt viser analysene til ECON at frie inntekter per innbygger gir høyere kostnader alt annet like. Det betyr sannsynligvis at rike kommuner har

⁷ Dette ligger også til grunn for den offentlige finansieringen av de private barnehagene.

noe bedre kvalitet og kvantitet i tilbudet sitt, noe som ikke fanges opp av andre variabler i modellen som estimeres. Men det kan også bety at slakket er større i rike kommuner.

5.2 Økonometrisk spesifisering

Vi skal i våre kostnadsanalyser basere oss på en semi-fleksibel funksjonsform som åpner for stor fleksibilitet med tanke på hvordan kostnadene varierer med produksjonsskalaen. Ringstad og Løyland (1998) kaller denne en Nerlove-spesifisering etter Nerlove (1965). Den kan formuleres på følgende måte for barnehager:

$$\ln C = \alpha + \beta_1 \ln x + \beta_2 [\ln x - \overline{\ln x}]^2 + \beta_3 \ln w + \beta_4 \ln q + \gamma Z + \eta S + \mu K + \omega R + e \quad (5-1)$$

C er kostnader, x er produksjon målt ved oppholdstimer,⁸ w er lønn, q er brukerprisen på kapital, Z er en vektor av barnehagevariabler som for eksempel andel deltidsbarn, S er en vektor av variabler som beskriver barn i barnehagen med særlige behov, K er en vektor av variabler som beskriver andre kjennetegn ved barnehagen som for eksempel eierforhold, størrelse målt i arealenheter og lignende, mens R er en vektor av regionvariabler (Oslo, Kristiansand, Stavanger, Bergen og Trondheim).

Vi gjennomfører to typer analyser av denne modellen. For det første fokuserer vi kun på private barnehager fordi vi antar at datagrunnlaget

⁸ $[\ln x - \overline{\ln x}]^2$ er et annenordensledd vi bruker for å identifisere om det eksisterer en optimal skala i produksjonen, dvs. om enhetskostnadene har et minimumspunkt. $\ln x$ er fratrukket sitt empiriske gjennomsnitt slik at vi kan evaluere koeffisienten til førsteordensleddet i tyngdepunktet av materialet.

som finnes for disse er det beste av det som er tilgjengelig når vi snakker om kostnadsforhold. Spesielt gjelder dette når vi introduserer kapitalkostnader der vi har rimelig gode data for leie av lokaler, finanskostnader og avskrivninger. Ved å introdusere en brukerpris på kapital kan vi derfor estimere kostnadsforskjeller mellom kommuner som skyldes variasjon i brukerprisen. Det synes rimelig å anta at brukerprisen på kapital er omtrent den samme for kommunale som for private barnehager i samme kommune.

For det andre gjør vi også en analyse av alle barnehager inkludert de kommunale. For disse må vi imidlertid vente at mål på kapitalkostnader er av dårligere kvalitet, noe som vil få virkninger for hvor godt vi indentifiserer effekten av brukerprisen på kapital (tomtepris). Vi har behov for en analyse som også omfatter de kommunale barnehagene for å fange opp effekter på kostnadene av barn med særlige behov. Disse er i størst grad representert i de kommunale barnehagene, og det er derfor vesentlig å få med disse i datamaterialet for å få etablert anslag på kostnadseffektene av endringer i sammensetningen av barnegruppen med hensyn til særlige behov.

5.3 Resultater – kostnader i private barnehager

5.3.1 Innledning

I Tabell 5-1 presenterer vi resultater fra kostnadsfunksjoner estimert på bakgrunn av data for 1774 private fulltidsbarnehager. Med fulltidsbarnehager menes at vi har fjernet alle private barnehager som ikke har åpent minst fem dager i uka. Vi har dessuten utelatt familiebarnehager

fordi disse representerer en noe annen ”produksjonsteknologi” enn ordinære barnehager. Vi antar jo også, som tidligere nevnt, at familiebarnehager kun vil ha en supplerende funksjon når utbyggingen av barnehagesektoren er fullendt, jf. St.meld. nr. 41 (2008-2009). Det taler også for at vi holder disse utenom beregningene.

Vi presenterer i alt fire relasjoner hvorav to er med og to er uten kapitalkostnader. Kapitalkostnader består av avskrivninger, leiekostnader og finanskostnader. For hver av disse estimerer vi dessuten to relasjoner der vi hhv. har med og ikke har med antall oppholdstimer per årsverk i barnehagen. Antall oppholdstimer per årsverk er i internasjonal litteratur på området ganske hyppig brukt som kvalitetsindikator på barnehager. Blant foreldre oppfattes det ofte som bra at det ikke er altfor mange barn per voksen i en barnehage. Det gir bedre muligheter for voksenkontakt og pedagogisk veiledning. Samtidig er det ikke et mål i seg selv at det blir for få barn per voksen (i hvert fall ikke for barn og foreldre), fordi de voksne da kan stå i veien for naturlig samhandling mellom barna.

Siden bruken av antall oppholdstimer per årsverk er kontroversiell (jf. nedenfor), vil vi estimere en kostnadsfunksjon med og en uten antall oppholdstimer per årsverk. Vi kan på den måten se hvordan andre faktorer i kostnadsfunksjonen påvirkes av om den inngår i beregningene eller ikke. I resultatdiskusjonen vil vi imidlertid ta utgangspunkt i resultatene når antall oppholdstimer per årsverk ikke inngår i relasjonen. Vi vil nedenfor i et eget avsnitt diskutere virkningen av å introdusere antall oppholdstimer per årsverk i kostnadsfunksjonen.

5.3.2 Resultater for produksjonsrelaterte variabler

Av Tabell 5-1 går det fram at det er ikke-utnyttede stordriftsfordeler i det private barnehagemarkedet. Det følger av at koeffisienten til $\ln(X^{1-5})^9$ er signifikant mindre enn 1. Dette resultatet er ikke vesentlig endret til sammenlikning med tidligere analyser som er gjennomført i barnehagesektoren – riktignok for både private og kommunale barnehager, jf. bl.a. Bergseng og Løyland (2003). Det er imidlertid en viktig forskjell mellom denne analysen og tidligere analyser: I tidligere analyser har man nemlig funnet en optimal skala for barnehagesektoren på rundt 60 heldagsplasser. Tilsvarende finner vi ikke i denne analysen – mer presist finner vi her skalafordeler (avtakende enhetskostnader) i hele variasjonsområdet for produksjonen. Det går fram av at koeffisienten til annenordensleddet ikke er klart nok signifikant forskjellig fra 0. Strukturendringene i bransjen, som følge av en sterk utbygging av nye og større barnehager, kan være hovedårsaken til at vi observerer disse endringene.

Vi har også med to andre produksjonsrelaterte variabler. For det første har vi andel oppholdstimer for barn i alderen 1-2 år og dessuten andel barn med deltidsplasser i barnehagen. Den første av disse tas med fordi opphold for barn i alderen 1-2 år er mer kostnadskrevende som følge av sentrale myndigheters regulering av barnehagesektoren. Man har i den forbindelse grovt regnet at ett barn i alderen 1-2 år skal bemannes som to barn i alderen 3-5 år. Således er de to aldersgruppene å regne

⁹ Denne omtales i litteraturen ofte som kostnadselastisiteten. Den inverse av kostnadselastisiteten er for øvrig skalaelastisiteten til den underliggende produktfunksjonen.

som to ulike produkter og i prinsippet burde det kommet til uttrykk i kostnadsfunksjonen ved at man behandler de to gruppene hver for seg som i tilfelle med flervareproduksjon. I så fall kunne vi for eksempel analysert hva som representerer optimale sammensetning av de to produktene. I stedet håndterer vi det her som et forhold mellom 1-2 åring-er og alle barn i den aktuelle aldersgruppen. Det er mer hensiktsmessig ut fra ønsket om innsikt i hvilke merkostnader man må påregne ved å øke andelen av 1-2 år gamle barn.

Vi finner at en barnehage med bare 1-2 åring-er har om lag 80 % høyere kostnader enn en barnehage med bare 3-5 åring-er – alt annet likt. Det er betydelig, men altså mindre enn det som er antatt ved for eksempel tilskuddutmåling. Tilskudd til et barn i alderen 1-2 år er dobbelt så høyt som tilskudd til et barn i alderen 3-5 år. Med andre ord tyder dette på at barnehager med stor andel 1-2 åring-er overkompense-res. Dette er i tråd med resultatene i ECON (2005).

Andelen barn med deltidsplasser forventer vi bidrar til å øke kostnade-ne fordi økt andel deltidsplasser bidrar til å vanskeliggjøre en effektiv kapasitetsutnyttelse av barnehagen. Av resultatene i Tabell 5-1 går det fram at dette er tilfelle fordi koeffisienten er signifikant positiv.

5.3.3 Resultater for faktorprisene

Både lønn og brukerpris på kapital representerer etter våre vurderinger ufrivillige kostnadsfaktorer, og de er derfor vel verdt å studere nærmere i denne sammenheng.

Som forventet, er effekten av lønn på kostnadene signifikant positiv. En økning i lønn på 10 % øker kostnadene med drøyt 4 %. Det gjelder

når vi ikke tar hensyn til kapitalkostnadene. Når kapitalkostnadene tas med i beregningene, faller naturlig nok effekten av lønn. Selv om dette er forventete resultater, er imidlertid effekten svakere enn man skulle tro. Vi vet at lønnskostnadene utgjør en svært stor andel av de samlede kostnadene i en barnehage og det ville derfor være naturlig å anta at endringer i lønn vil ha en kraftigere gjennomtrengningseffekt i de samlede kostnadene. Spørsmålet er om lønn som kostnadskriterium kan påvirkes av kommunen. Det er selvsagt en mulighet for det gjennom lokale forhandlinger. Og muligheten er større desto mer betydningsfull den kommunale sektoren er i forhold til resten av økonomien i kommunen. Det er imidlertid lite økonomisk rasjonelt av kommunen å by opp lønningene til kommuneansatte for å få mer uttelling på kriteriene i inntektssystemet – selv i kommuner der kommunen selv er dominerende arbeidsgiver.

Brukerpris på kapital har vi ingen direkte informasjon om. Brukerprisen på kapital består av tre komponenter, hhv rente, depresiering og markedsprisendringer. Det er imidlertid liten grunn til å tro at rentenivået og kapitaldepresieringen er vesentlig forskjellig mellom barnehager i samme år. Det er med andre ord i markedsverdien at det er forskjeller mellom barnehager – eller mer presist mellom kommuner. Siden det er grunn til å tro at tomte- og byggekostnader varierer en del mellom kommuner, er det også rimelig å anta at dette gir seg utslag i barnehagekostnadene. Men er det her egentlig snakk om en kostnad? En tomt eller en eiendom faller jo normalt ikke vesentlig i verdi – faktisk er det heller det motsatte som har vært tilfelle i en årrekke. I så fall øker jo egentlig verdien av barnehagene og det er dermed snakk om gevinster knyttet til barnehageinvesteringer i kommuner der prisutviklingen på eiendom har vist en positiv trend. For lik rente og depresieringsrate er

dermed brukerprisen på kapital lavere i regioner med positiv utvikling i eiendomsprisene enn i andre regioner. Det virker slik sett tvilsomt å introdusere tomtepris som indikator på noe som potensielt skal uttrykke ufrivillige kostnadsforskjeller mellom kommuner.

Når vi likevel mener det er grunn til å ta med tomtepriser som et uttrykk for brukerprisen, skyldes det at kommunene ikke har noen valg om hvorvidt de vil legge beslag på verdifulle tomtearealer eller ikke. En rekke av de kommunale velferdsoppgavene er pålagt av sentrale myndigheter, de er i mange tilfeller arealkrevende og legger derfor beslag på arealer. Fordi mange kommunale velferdsoppgaver er lovfestet, har ikke kommunene noe valg om hvorvidt tilbud skal ytes eller ikke. I sin tur innebærer det i realiteten at arealer bindes opp og at eventuelle verdier ikke kan realiseres. Det er derfor nærliggende å betrakte tomtepriser som en kostnad for kommunene – og at kostnadene øker med tomteprisen. Men vi antar at dette først og fremst er tilfelle for kostnadsfunksjoner som inkluderer kapitalkostnadene.

Tabell 5-1 viser at både kostnader med og uten kapitalkostnader øker med tomteprisen, men effekten er som forventet klart sterkest når kapitalkostnadene er trukket inn. Effekten er imidlertid nokså moderat. En økt tomtepris på 10 % gir bare 0,1 % økte kostnader. Men det kan være svært store forskjeller i tomtepris – i verste fall 1000 ganger høyere, som innebærer prisforskjeller på flere tusen prosent. I slike tilfeller vil naturlig nok små effekter på marginen gi store utslag i totale kostnader.

5.3.4 Barn med særlige behov

Dette er sentrale egenskaper ved barnehagetilbudet siden de åpenbart er viktige i forbindelse med kartlegging av kostnadsfaktorer innenfor og utenfor kommunenes kontroll. I denne kategorien kostnadsfaktorer finner vi antall barn med behov for tospråklig assistanse i barnehagen, antall flyktningbarn og antall barn med prioritert opptak. De to første av disse kategoriene er det normalt de kommunale barnehagene som tar ansvar for. Vi forventer da liten effekt av disse på kostnadene i private barnehager nettopp fordi disse barnehagene har få slike barn. Vi ser at våre beregninger støtter denne hypotesen, men vi skal nedenfor komme tilbake med beregninger der også de kommunale barnehagene inngår i datagrunnlaget.

Når det gjelder antall barn med prioritert opptak, forventer vi at økt antall øker kostnadene i barnehagene. Dette bekreftes av våre resultater. For hvert barn med prioritert opptak som erstatter barn uten prioritet, øker kostnadene med snaut 1 %.

5.3.5 Andre kjennetegn ved barnehagene

Det er også en del andre kjennetegn ved barnehage som har betydning for kostnadsnivået, og det kan også diskuteres hvorvidt de er utenfor eller innenfor kommunenes kontroll. I tilfelle med barn med særlige behov er det ikke særlig kontroversielt å hevde at dette er kostnadsfaktorer utenfor kommunenes kontroll. Når det derimot gjelder barnehagens alder, barnehagens areal, andel årsverk med pedagogisk utdanning og antall oppholdstimer per årsverk, er det ikke like klart om de er innenfor eller utenfor kommunenes kontroll. Vi skal imidlertid komme

tilbake til denne diskusjonen seinere og her kun konsentrere oss om hvilke effekter de nevnte variablene har på kostnadene.

For det første viser Tabell 5-1 at barnehagens alder bidrar til høyere kostnader i barnehagen, alt annet likt. Dette er som forventet siden en må anta at vedlikeholdsutgifter og lignende er høyere i eldre bygg enn i nyere bebyggelse. For det andre gir økt barnehageareal økte kostnader. Det er heller ikke særlig overraskende siden en rekke kostnader som bl.a. vedlikehold, rengjøring og lignende vil være større med økende bygningsareal. For det tredje finner vi at høy andel årsverk med pedagogisk utdanning fører til høyere kostnader. Dette har åpenbart sammenheng med at pedagogisk, utdannet personale har høyere lønn enn ufaglært personale. Det er derfor som forventet at det vil medføre høyere kostnader i barnehagene. Til slutt finner vi at antall oppholdstimer per årsverk reduserer kostnadene i betydelig grad. Å innføre denne variabelen i kostnadsfunksjonen har også en del andre implikasjoner og vi skal derfor behandle denne variabelen i et eget avsnitt, jf. nedenfor.

Tabell 5-1 Kostnadsfunksjoner, private barnehager, med og uten kapitalkostnader. N=1774. t-verdier i parentes.

		<i>Uten kapitalkostnader</i>		<i>Med kapitalkostnader</i>	
	Konstantledd	-1,3341 (-1,62)	1,2604 (1,77)	-1,2916 (-1,61)	1,1523 (1,64)
$\ln(X^{1-5})$	Oppholdstimer, logaritmer	0,9053 (87,33)	0,9648 (105,45)	0,9170 (90,85)	0,9730 (107,95)
$[\ln(X^{1-5})]^2$	Oppholdstimer, kvadrert	-0,0122 (-1,73)	-0,0118 (-1,95)	-0,0082 (-1,19)	-0,0078 (-1,31)
X^{1-2}/X^{1-5}	Andel oppholdstimer barn 1-2 år	0,5955 (27,96)	0,2686 (12,09)	0,6068 (29,26)	0,2989 (13,65)
ADB	Andel deltidsbarn	0,0565 (2,39)	0,0224 (1,10)	0,0543 (2,36)	0,0221 (1,11)
$\ln(BA)$	Antall oppholdstimer per		-0,5576		-0,5252

	årsverk, logaritmer		(-25,58)		(-24,46)
AP	Andel årsverk med pedagogisk utdanning	0,0421 (1,68)	0,1101 (5,10)	0,0517 (2,12)	0,1158 (5,45)
ln(A)	Barnehageareal, logaritmer	0,0484 (5,05)	0,0220 (2,67)	0,0571 (6,12)	0,0322 (3,96)
ln(Alder)	Barnehagealder, logaritmer	0,0142 (2,69)	0,0102 (2,26)	-0,0157 (-3,06)	-0,0196 (-4,41)
SPR5B	Tospråklig assistanse	-0,0010 (-0,86)	-0,0014 (-1,42)	-0,0015 (-1,29)	-0,0019 (-1,89)
SPR5D	Flyktningbarn	0,0088 (0,93)	0,0041 (0,50)	0,0046 (0,50)	0,0001 (0,01)
PRIO	Antall barn med prioritert opptak	0,0080 (6,00)	0,0012 (1,05)	0,0072 (5,51)	0,0008 (0,67)
ln(w)	Lønn, logaritmer	0,4323 (6,67)	0,6008 (10,78)	0,4201 (6,65)	0,5788 (10,54)
ln(q)	Tomtepris, logaritmer	0,0099 (2,46)	0,0091 (2,65)	0,0147 (3,74)	0,0139 (4,10)
ENEIER	1=Eneieierforetak 0=Annet utenom AS	-0,0630 (-5,22)	-0,0529 (-5,13)	-0,0497 (-4,23)	-0,0402 (-3,95)
AS	1=Aksjeselskap 0=Annet utenom eneeier	-0,0139 (-1,90)	-0,0024 (-0,38)	0,0082 (1,15)	0,0191 (3,09)
R ₁	Oslo	-0,0278 (-2,36)	-0,0223 (-2,21)	-0,0155 (-1,35)	-0,0103 (-1,03)
R ₂	Kristiansand	-0,0555 (-2,63)	-0,0447 (-2,48)	-0,0468 (-2,28)	-0,0366 (-2,07)
R ₃	Stavanger	-0,0589 (-2,22)	-0,0510 (-2,26)	-0,0884 (-3,43)	-0,0810 (-3,64)
R ₄	Bergen	0,0518 (4,24)	0,0306 (2,92)	0,0558 (4,69)	0,0358 (3,47)
R ₅	Trondheim	0,0301 (1,76)	0,0042 (0,29)	0,0327 (1,97)	0,0083 (0,58)
R ² adj		0,963	0,973	0,966	0,975

5.3.6 Nærmere om antall oppholdstimer per årsverk

Ut fra et reint kostnadsspørsmål vil det være rasjonelt å ha flest mulig barn per voksen slik at lønnskostnadene fordeles på en større produksjon. Staten har gjennom Barnehagelovens forskrifter stilt krav til mak-

simalt antall barn per pedagogisk veileder i barnehager, hvilket begrenser mulighetene for å redusere kostnadene ved å øke antallet barn. Det er derfor bare innenfor rammen gitt i forskriftene at det er mulig å utnytte arbeidskraftskapasiteten i barnehager.

Det kan argumenteres for at det er riktig å kontrollere for antall oppholdstimer per årsverk i kostnadsanalyser siden den kan gi opphav til kostnadsforskjeller som egentlig er knyttet til kvalitetsforskjeller ved produktet som tilbys. På den annen side vil antall oppholdstimer per årsverk gi en pekepinn på hvor flinke de enkelte barnehagene er til å utnytte kapasiteten ved hele tiden å se til at så mange barn som mulig har plass i barnehagen uten at reguleringsbestemmelsene brytes. Den er med andre ord også et mål på produktiviteten i barnehagen.

Mocan (1997) kritiserer bruken av antall oppholdstimer per årsverk i kostnadsanalyser. Antall barn vil jo inngå som argument dersom en estimerer en kostnadsfunksjon, slik at bruk av denne variabelen egentlig innebærer at en benytter utførte årsverk som en forklaringsvariabel i kostnadsfunksjonen. Dette samsvarer dårlig med økonomisk teori og bør derfor unngås. Nå er det imidlertid antall oppholdstimer per årsverk som benyttes, og så lenge en ved endringer i produksjonen holder denne raten konstant ved å øke arbeidskraftforbruket tilsvarende, skulle ikke dette være noe stort problem – tvert om vil en kunne hevde at det innfører ny og relevant informasjon.

Et hovedproblem for identifisering av såkalte ufrivillige kostnadsfaktorer er at antall oppholdstimer per årsverk kan inneholde informasjon om både frivillige og ufrivillige kostnadsfaktorer, fordi barnehager som har inntak av barn med særlige behov nettopp trenger ekstra personalressurser. Ved å bruke antall oppholdstimer per årsverk kan man der-

for risikere å stjele effekt fra enkelte kostnadskomponenter som er ufri-villige for kommunene. Vi skal i det følgende se nærmere på hvilke va-riabler som påvirkes sterkt av hvorvidt barn per årsverk er med i be-regningene eller ikke.

For det første finner vi som ventet at koeffisienten til antall oppholds-timer per årsverk er signifikant negativ. Det betyr at flere oppholdsti-mer per årsverk bidrar til å redusere kostnadene i barnehagene. Vi ser imidlertid av Tabell 5-1 at andel barn i alderen 1-2 år påvirkes nokså sterkt av om antall oppholdstimer per årsverk er med eller ikke. Det skyldes nettopp at regelverket krever flere ansatte for små enn for store barnehagebarn. Når antall oppholdstimer per årsverk er med, vurderer vi jo effekten på kostnadene av økt andel småbarn for gitt forhold mel-lom oppholdstimer og årsverk. Det er derfor ikke særlig overraskende at dette bidrar til å svekke effekten på kostnadene av å øke små-barnsandelen.

Vi ser videre at andel deltidsbarn også påvirkes en del av om oppholds-timer per årsverk er med eller ikke. Fra før vet vi at kostnadene øker når andel deltidsbarn øker. Men når vi tar med oppholdstimer per års-verk, så forvinner denne effekten. Grunnen er at barnehager med stor andel deltidsbarn er dyrere fordi de ikke utnytter personalkapasiteten like godt som barnehager med færre deltidsbarn.

Når oppholdstimer per årsverk tas med i beregningene, forsterkes den positive effekten av andel årsverk med pedagogisk utdanning. I ut-gangspunktet er ikke effekten signifikant positiv på 5 % nivå, men den er det på 10 % nivå. Når oppholdstimer per årsverk innføres, styrkes effekten både i størrelse og signifikans. Det skyldes at barnehagene i noen grad substituerer mellom typer av årsverk. Har man mange peda-

goger, reduseres antall årsverk totalt og motsatt: mangler man pedagoger, erstatter man disse med flere ufaglærte. Effekten av andel årsverk med pedagogisk utdanning blir derfor utydelig så lenge man ikke kontrollerer for oppholdstimer per årsverk.

Vi finner også at effekten av antall barn med prioritert opptak elimineres når oppholdstimer per årsverk innføres i beregningene. Det skyldes at de økte kostnadene som følge av dette i all hovedsak skyldes økt bruk av personalressurser. Når oppholdstimer per årsverk introduseres, elimineres naturlig nok derfor effekten av antall barn med prioritert opptak.

5.3.7 Regionsvariabler og eierskap

Her, som i etterspørselsanalysene, introduserer vi også regionvariabler for å undersøke om det kan være systematiske forskjeller i kostnader mellom de fem storbyene som ikke fanges opp av modellens forklaringsvariabler. Resultatene tyder på at kostnadsnivået er 2-5 % lavere enn i landet for øvrig i Oslo, Kristiansand og Stavanger, mens det er om lag 5 % høyere i Bergen. Trondheim har et kostnadsnivå som svarer med landet for øvrig – alt annet likt.

Vi har også med et par eierskapsvariabler i beregningene. Begrunnelsen for disse er først og fremst å skille ut enpersonforetakene. Erfaringsvis er regnskapstallene for disse av dårligere kvalitet enn for private barnehager for øvrig. Ved å introdusere en variabel som skiller ut denne type barnehager, vil vi dermed få bedre kontroll med eventuelle skjevheter i regnskapstallene til denne type barnehager. Som vi ser av Tabell 5-1 er kostnadene gjennomgående om lag 5 % lavere i enpersonforetakene

enn i private barnehager for øvrig. Vi har god grunn til å tro at det skyldes systematisk underrapportering, jf. Lunder og Håkonsen (2008). Aksjeselskapene, som vi også har skilt ut med en egen variabel, synes ikke å ha signifikant forskjellig kostnadsnivå enn andre private barnehager.

5.3.8 Hva skjer når kapitalkostnader tas med?

Om vi tar med kapitalkostnadene eller ikke betyr ikke så mye for de estimerte parameterne. Det går tydelig fram av de to kolonnene til høyre i Tabell 5-1. Det er imidlertid noen få unntak og det gjelder for det første, og ikke særlig uventet, effekten av tomtepris. Siden det er rimelig å forvente at tomteprisen har størst betydning for kapitalkostnadene, er det rimelig å forvente at effekten av denne styrkes når kapitalkostnadene tas med i kostnads målet. Det viser også resultat tabellen siden koeffisienten øker i tallverdi og at den statistiske utsagnskraften styrkes.

For det andre påvirkes kostnadseffekten av barnehagens størrelse målt i godkjent lekeareal. Heller ikke dette er uventet siden det er en åpenbar sammenheng mellom areal og kapitalkostnad – alt annet likt. Dette bekreftes også både ved at størrelsen på koeffisienten øker når kapitalkostnadene tas med og ved at utsagnskraften styrkes.

For det tredje påvirkes effekten av barnehagens alder radikalt. Mens effekten av barnehagealder bidro til økte kostnader når kapitalkostnadene ikke er med, blir sammenhengen snudd på hodet når de tas med. Eldre barnehager har gjennomgående lavere total kostnader. Det tyder på at det er to effekter knyttet til barnehagealder som trekker i hver sin

retning. Eldre barnehager er dyrere fordi det er høyere vedlikeholdskostnader. Når kapitalkostnadene tas med, trekker sannsynligvis avskrivninger og renteutgifter i motsatt retning. Eldre barnehager har lavere avskrivninger enn yngre, og denne effekten er sterkere enn effekten av økt vedlikeholdsbehov. Nettoeffekten blir da at eldre barnehager har lavere total kostnader enn yngre – alt annet likt.

Til slutt påvirkes kostnadselastisiteten i noen grad. Den blir noe høyere – og nærmere 1 i tallverdi – hvilket betyr at skalafordelene blir svakere. Det er med andre ord ikke på kapitalsiden årsaken til stordriftsfordeler i barnehagesektoren ligger.

5.4 Beregninger for private og kommunale barnehager

5.4.1 Innledning

Vi har i avsnitt 5.3 dokumentert kostnadsanalyser for private barnehager i Norge. Grunnen til at vi har gjennomført separate analyser for de private barnehagene er, som før nevnt, at vi antar at datagrunnlaget for disse er vesentlig bedre når det gjelder kapital- og lønnskostnader. Dette skyldes at de private barnehagene leverer separate regnskapsskjema til departementet, og disse omfatter både avskrivninger og renteutgifter. Noe liknende har vi ikke tilgang til for de kommunale barnehagene, men kommunene oppgir avskrivninger sektorvis slik at vi i prinsippet har tilgang til avskrivningene for alle kommunale barnehager. Vi

har dessuten heller ikke tilgang til mikrodata for de kommunale barnehagene.

Likevel er det svært viktig å fange opp kostnadene også i de kommunale barnehagene, spesielt fordi det er disse som i størst grad tilbyr plass til barn med spesielle behov. Og disse er det selvsagt viktig å få god oversikt over i forbindelse med utarbeidelse av et nytt system for finansiering og utgiftsutjevning i sektoren.

Vi har derfor også gjennomført en egen analyse der både private og kommunale barnehager inngår. Utgangspunktet er analysene for de private barnehagene, men der de kommunale barnehagene er inkludert. De sistnevnte er inkludert ved en gjennomsnittlig kommunal barnehage for hver kommune. For at de kommunale barnehagene ikke skal undervurderes i de kvantitative beregningene, vektet beregningene ved bruk av en variabel som angir antall kommunale barnehager i kommunen. For de private barnehagene får denne variabelen verdien 1. Måten de kommunale barnehagene vektet på kan gi opphav til skjevheter, for eksempel dersom gjennomsnittsbarnehagen avviker sterkt fra den typiske barnehagen (medianbarnehagen) i kommunen. Vi tror imidlertid ikke dette representerer et stort problem i beregningene.

Vi skal i det følgende ikke omtale alle resultater fra beregningene der de kommunale barnehagene inngår. Vi skal begrense oss til de resultatene som etter vårt skjønn avviker så mye fra resultatene for de private barnehagene at det gir grunn til å omtale dem spesielt. Dessuten vil nye resultater, som av naturlige grunner analysene av private barnehager ikke kan si noe om, omtales spesielt. Det vil dessuten være beregningene som omfatter både kommunale og private barnehager som legges til grunn ved beregninger av kostnadsindeks for kommunene.

5.4.2 Resultatavvik fra beregninger med kun private barnehager

Resultatene for kostnadsberegningene der kommunale barnehager er tatt med, er presentert i Tabell 5-2. Det er de samme fire modellene som er estimert og presentert her som i beregningene med kun private barnehager. Her er det også de samme variablene som inngår, men i tillegg er det noen variabler som forutsetter at også de kommunale barnehagene er tatt med.

Som ventet, er det spesielt de tre variablene som beskriver spesielle kjennetegn ved enkelte av barna i barnehagen, som er påvirket av hvorvidt de kommunale barnehagene er med eller ikke i beregningene. Det gjelder antall barn med tospråklig assistanse, antall flyktningbarn og antall barn med prioritert opptak. Av disse tre er det antall flyktningbarn som er tydeligst påvirket. Fra ikke å være signifikant forskjellig fra 0 når vi kun analyserer de private barnehagene, endres koeffisienten til å bli signifikant positiv når også de kommunale barnehagene tas med i beregningene. Parameteren til antall barn med prioritert opptak er signifikant større enn 0 for de private barnehagene og denne effekten blir sterkere når vi også tar med de kommunale barnehagene. Antall barn med tospråklig assistanse er også påvirket slik at den blir sterkere positiv når de kommunale barnehagene tas med, men her er ikke endringen så sterk som for de to øvrige variablene.

Faktorprisene lønn og tomtepris er også noe påvirket siden begge er svekket. Men ingen av dem er så svekket at de ikke lenger er signifikant større enn 0. At effekten av tomtepris er svekket, er som forventet siden kapitalkostnadene for de kommunale barnehagene er vesentlig dårlige-

re registrert enn hva tilfelle er for private barnehager. At effekten av lønnsvariabelen er svekket er også som forventet. Denne er jo beregnet som et gjennomsnitt for de private barnehagene i kommunene og vil derfor ikke fullt ut være dekkende for lønnsnivået i de kommunale barnehagene. Også den positive effekten av barnehageareal er svekket. Det har høyst sannsynligvis også sammenheng med at kapitalkostnadene er dårligere fanget opp for de kommunale barnehagene.

Tabell 5-2. Kostnadsfunksjoner, private og kommunale barnehager, med og uten kapitalkostnader. N=1962. *t*-verdier i parentes.

		<i>I</i> <i>Uten ka- pital</i>	<i>II</i> <i>Uten ka- pital</i>	<i>III</i> <i>Med kapital</i>	<i>IV</i> <i>Med ka- pital</i>
	Konstantledd	1,7716 (2,52)	5,1886 (7,95)	2,2245 (3,22)	5,4714 (8,45)
$\ln(X^{1-5})$	Oppholdstimer, logaritmer	0,9166 (76,34)	0,9837 (87,37)	0,9305 (78,75)	0,9943 (89,03)
$[\ln(X^{1-5})]^2$	Oppholdstimer, kvadrert	-0,0121 (-1,35)	-0,0097 (-1,19)	-0,0085 (-0,96)	-0,0061 (-0,76)
X^{1-2}/ X^{1-5}	Andel oppholdsti- mer barn 1-2 år	0,5492 (20,35)	0,2084 (7,16)	0,5624 (21,17)	0,2385 (8,27)
ADB	Andel deltidsbarn	0,1632 (6,18)	0,1138 (4,77)	0,1420 (5,47)	0,0951 (4,01)
$\ln(BA)$	Antall oppholdsti- mer per årsverk,		-0,5914 (-21,31)		-0,5619 (-20,41)
AP	Andel årsverk med pedagogisk utdan-	0,0372 (1,22)	0,1130 (4,09)	0,0531 (1,77)	0,1251 (4,57)
$\ln(A)$	Barnehageareal, logaritmer	0,0389 (3,56)	0,0102 (1,03)	0,0434 (4,04)	0,0162 (1,64)
$\ln(\text{Alder})$	Barnehagealder, logaritmer	0,0150 (2,23)	0,0119 (1,97)	-0,0135 (-2,04)	-0,0165 (-2,74)
SPR5B	Tospråklig assis- tanse	0,0042 (3,46)	0,0053 (4,86)	0,0014 (1,16)	0,0024 (2,25)
SPR5D	Flyktningbarn	0,0526 (4,85)	0,0466 (4,76)	0,0513 (4,81)	0,0455 (4,70)
PRI0	Antall barn med prioritert opptak	0,0119 (7,96)	0,005 (3,58)	0,0107 (7,29)	0,0041 (3,00)

		<i>I</i> <i>Uten ka- pital</i>	<i>II</i> <i>Uten ka- pital</i>	<i>III</i> <i>Med kapital</i>	<i>IV</i> <i>Med ka- pital</i>
ln(w)	Lønn, logaritmer	0,1676 (3,10)	0,2874 (5,87)	0,1316 (2,48)	0,2455 (5,06)
ln(q)	Tomtepris, logaritmer	0,0050 (1,31)	0,0064 (1,87)	0,0066 (1,76)	0,0079 (2,34)
ENEIER	1=Eneieierforetak 0=Annet utenom	-0,0586 (-3,66)	-0,0453 (-3,14)	-0,0460 (-2,92)	-0,0334 (-2,33)
AS	1=Aksjeselskap 0=Annet utenom	-0,0155 (-1,60)	-0,0047 (-0,54)	0,0082 (0,86)	0,0184 (2,13)
Privat	Privat bh = 1, Kommunal = 0	-0,1891 (-23,94)	-0,1528 (-20,90)	-0,1847 (-23,76)	-0,1502 (-20,71)
AFA	Andel familiebarnehager	0,2196 (1,14)	0,1071 (0,61)	0,5341 (2,80)	0,4272 (2,47)
KDag		0,0923 (3,52)	0,0916 (3,88)	0,0769 (2,98)	0,0762 (3,25)
R ₁	Oslo	0,0447 (4,10)	0,0374 (3,80)	0,0381 (3,54)	0,0311 (3,19)
R ₂	Kristiansand	-0,0246 (-1,15)	-0,0190 (-0,99)	-0,0010 (-0,05)	0,0043 (0,23)
R ₃	Stavanger	-0,0177 (-0,82)	-0,0187 (-0,96)	-0,0175 (-0,82)	-0,0185 (-0,95)
R ₄	Bergen	0,1104 (8,40)	0,0808 (6,78)	0,1221 (9,44)	0,094 (7,96)
R ₅	Trondheim	0,0606 (4,16)	0,0519 (3,96)	0,0730 (5,10)	0,0648 (4,98)
R ² _{justert}		0,953	0,962	0,955	0,963

Når det gjelder effekten av andel deltidsbarn på kostnadene, er denne nokså klart styrket ved at de kommunale barnehagene er trukket med i beregningene. I avsnitt 5.3.6 finner vi at kostnadene økte med andel deltidsbarn i de private barnehagene når vi ikke kontrollerer for antall oppholdstimer per årsverk. Grunnen antar vi er at barnehager med stor andel deltidsbarn er dyrere fordi de ikke utnytter personalkapasiteten like godt som barnehager med færre deltidsbarn. Når vi tar med de kommunale barnehagene i datagrunnlaget, finner vi at kostnadene øker

ved økt andel deltidsbarn uavhengig av om antall oppholdstimer per årsverk er med i beregningene eller ikke. Dette har vi ingen god forklaring på, men vi antar det skyldes at vi ikke har reine mikrodata for de kommunale barnehagene.

Ellers påvirker inkludering av de kommunale barnehagene effekten av regionsvariablene. Som direkte følge av at de kommunale barnehagene inkluderes i datasettet, finner vi at kostnadene er høyere i de fem storbyene enn i landet for øvrig. Det er i disse beregningene nå bare Kristiansand og Stavanger som ikke har signifikant høyere barnehagekostnader enn landet for øvrig. De tre resterende storbyene har alle høyere kostnader enn ellers i landet, der Bergen peker seg ut med de høyeste kostnadene. Men vi kan altså ikke på bakgrunn av disse beregningene peke på en spesiell grunn til at særlig Bergen, men også i noen grad Oslo og Trondheim, har høyere kostnader enn landet for øvrig.

5.4.3 Resultater for nye variabler

Som det går fram av Tabell 5-2 har det kommet til tre nye variabler som ikke var med i beregningene der kun de private barnehagene var med i datagrunnlaget. Det gjelder skillet mellom private og kommunale barnehager, andel av barn i familiebarnehager og gjennomsnittlig åpningstid per uke. Den første av disse representerer et viktig skille mht organisering og drift av det barnehagetilbudet i kommunene. De to sistnevnte er tatt med som en følge av at vi kun har informasjon om en kommunal gjennomsnittsbarnehage. Det innebærer at vi ikke kun kan se på heldags barnehager som er åpne 5 dager i uken eller utelukke de kommunale familiebarnehagene fra beregningene, slik vi har gjort for de private barnehagene. Vi har derfor tatt med denne informasjon for å

kontrollere beregningene for innslaget av kommunale familiebarnehager og for barnehager som har annen åpningstid enn 5 dager per uke.

Vi finner at de private barnehagene i gjennomsnitt har lavere kostnader alt annet like. Dette er i tråd med tidligere funn, jf. bl.a. Bergseng og Løyland (2003) og Håkonsen og Lunder (2008). Vi finner dessuten at kostnadene øker med antall åpningsdager per uke. Det er som forventet og understreker viktigheten av at vi kontrollerer for åpningstid per uke når vi kun har informasjon om kommunale gjennomsnittsbarnehager, samtidig som vi bare har tatt med ordinære private heldags barnehager. Vi finner ingen klar effekt av andel familiebarnehager her, noe som sannsynligvis skyldes at disse har et svært lite omfang.

6. Variasjoner i kommunale utgifter til barnehagedrift

6.1 Innledning

Vi skal i dette kapitlet samle trådene fra de to foregående kapitlene og estimere en modell som har som siktemål å forklare de samlede kommunale utgiftene til barnehageformål. Denne modellen skal bestå av en kvantumskomponent fra etterspørselssida, en priskomponent, som er enhetskostnaden beregnet på bakgrunn av kostnadsanalysen gjengitt som III i Tabell 5-2 (nest siste kolonne), og til slutt en komponent som er kommunespesifikk og som fanger opp eventuelle forskjeller i driftsutgiftene mellom kommuner som ikke skyldes etterspørselsforhold eller kostnadsforhold i den enkelte barnehage. På denne måten vil vi i prinsippet kunne skille mellom hvilke bidrag de tre hovedkomponentene har for de samlede driftsutgiftene til barnehager i kommunene.

6.2 Økonometrisk modell

Den økonometriske modellen som estimeres er følgende:

$$\ln DU = a + b_1 \ln OT_{imb} + b_2 \ln EK_i + \mathbf{b}_3 \mathbf{M} + u \quad (6-1)$$

der $\ln DU$ er driftsutgifter per innbygger til barnehageformål i en kommune i logaritmer, OT_{imb} er antall tilbudte oppholdstimer per innbygger, EK_i er kostnaden per oppholdstime der $i = 0$ gjelder variasjon i alle kostnadsfaktorene, mens $i = 1$ gjelder kun når vi har variasjon i

kostnadsfaktorene som kommunene selv ikke kan påvirke. M er en vektor av kommunespesifikke kjennetegn som for eksempel frie kommuneinntekter per innbygger og lignende. Grunnen til at vi har med M -vektoren skyldes at det kan være kommunespesifikke forhold som har betydning for utgiftsnivået og som ikke fanges opp av de to øvrige komponentene i relasjonen. Det kan for eksempel tenkes at kommuner med god inntekt yter ressurser til kvalitetsmessig bedre barnehager som vi ikke er i stand til å fange opp med den modellen som benyttes til å beregne enhetskostnadene. Motsatt kan det tenkes at det i kommuner med høye frie inntekter er mer slakk i driften av kommunene – herunder barnehagesektoren. Dette vil ikke fanges opp ved vår modell dersom denne slakken ikke er knyttet spesifikt til eierform (privat og offentlige barnehager). Uansett om det er det ene eller det andre, vil det imidlertid ikke ha betydning for om man skal tolke økte utgifter som følge av høyere kommuneinntekter som frivillige eller ikke: i begge tilfeller vil dette komme i kategorien frivillige utgifter siden alt som er ufrivillig i prinsippet skal være fanget opp i OT_{imb} og EK_i .

Grunnen til at vi skiller mellom EK_0 og EK_1 er altså at de ulike komponentene i kostnadsfunksjonen både omfatter frivillige og ufrivillige kostnadsfaktorer. Dersom vi på den ene siden lar alle faktorene som påvirker kostnadene inngå ved beregningen av kostnad per oppholdstime, så vil kostnaden per produsert oppholdstime være 100 % kommunespesifikk. På den annen side, dersom vi standardiserer koeffisientene til de ulike kostnadskoeffisientene (for eksempel ved å bruke landsgjennomsnitt), så vil jo kostnaden per oppholdstime være lik i alle kommuner og vi vil ikke få noen utgiftsutjevning. Dette svarer altså langt på vei til dagens system. Et system som tar hensyn til ufrivillige kostnadsforskjeller, vil kreve at vi standardiserer betydningen av de

frivillige kostnadsfaktorene, mens vi benytter de kommunespesifikke regresjonskoeffisientene når vi beregner kostnad per oppholdstime (EK_i). Hva som er frivillige og hva som er ufrivillige kostnadsfaktorer må imidlertid avgjøres, og det er ikke nødvendigvis åpenbart hva som er det ene og hva som er det andre.

6.3 Kostnadsfaktorer innenfor og utenfor kommunenes kontroll

I Tabell 6-1 har vi plassert de ulike variablene som inngår i kostnadsfunksjonen etter om de representerer kostnadsforhold utenfor eller innenfor kommunenes kontroll. Denne inndelingen vil være avgjørende for variasjonen i kostnaden per oppholdstime som altså er en sentral variabel i det endelige beregningsopplegget. De variabler som vi mener er innenfor kommunenes kontroll, vil da kun bidra til å bestemme nivået på enhetskostnadene, og dette vil være likt for alle kommuner. De variabler som vi mener er utenfor kommunenes kontroll vil derimot være kommunespesifikke ved beregning av kostnad per oppholdstime og derfor gi opphav til variasjon mellom kommunene.

Før vi går nærmere inn på hvilke kostnadsfaktor som er plassert hvor, og hvorfor, er det noen av variablene i kostnadsfunksjonene som ikke hører hjemme i et kostnadsutjevningsoplegg. Det gjelder for det første antall oppholdstimer per årsverk, som kontrollerer kostnadsanalysene for bruk av arbeidskraftressurser. Siden flere av de forhold som påvirker kostnadene gjør det via økt behov for arbeidskraft, vil oppholdstimer per årsverk svekke effekten av enkelte forhold vi ønsker å identifi-

sere betydningen av. Vi vil derfor utelate denne variabelen fra beregning av enhetskostnaden.

Andel familiebarnehager og åpningstid per uke bør på sin side være med i kostnadsanalysene, men de bør ikke tillegges vekt ved beregning av enhetskostnader. Grunnen er at de er utenfor forskernes kontroll siden de er integrert i den kommunale gjennomsnittsbarnehagen. Vi har derfor hatt behov for å ta dem med i kostnadsanalysene for å kontrollere for avvik fra det vi har definert som standardbarnehagen – nemlig heldags, ordinær barnehage med fem åpningsdager i uken. Noe av det samme er tilfelle for eneeierforetakene. Vi vet av erfaring at regnskapsrutinene er annerledes for disse, noe som påvirker kostnadsnivået slik det kommer til uttrykk i regnskapene. Men det er altså vi som forskere som har behov for denne korreksjonen.

Andel private barnehager har betydning for kostnadene, og det kan argumenteres for at denne andelen er innenfor kommunenes kontroll, men det kan også argumenteres for det motsatte. Vi skal ikke bruke tid og plass på det. Vi tar utgangspunkt i at det er det kommunale kostnadsnivået som skal ligge til grunn for den prisen/kostnaden kommunene står overfor når de skal besørge barnehageplasser. Vi beregner derfor kostnadene med utgangspunkt i det nivået som finnes i de kommunale barnehagene. Således vil gjennomsnittlig kostnadsnivå per oppholdstime være høyere enn det faktiske fordi de private barnehagene gjennomgående har et lavere kostnadsnivå enn de kommunale.

Antall barn som trenger tospråkelig assistanse og antall flyktningbarn har som nevnt effekt på kostnadene, spesielt blir det mer tydelig når de kommunale barnehagene tas med i beregningene. Men vi vet at to øremerkede tilskudd til språkoppplæring videreføres, og vi må derfor passe

på at effekten av antall barn som trenger tospråkelig assistanse og antall flyktningbarn ikke får betydning ved beregning av EK_0 og EK_1 .¹⁰

Til slutt har vi de fem binærvariablene for storbyene. De vil av naturlige grunner ikke kunne inkluderes i et utjevningssystem. Disse, samt de øvrige nevnte variablene som holdes utenfor, utelater vi derfor av listen i Tabell 6-1.

Antall oppholdstimer i barnehagen skulle man anta lå utenfor kommunens kontroll. Det gjør de også når vi tenker på etterspørsel etter barnehageplasser. Det vi i denne sammenheng er opptatt av er imidlertid kostnadsstrukturen og at denne kan være påvirket av størrelsen på barnehagene. Vi påviser at stordriftfordeler ved at enhetskostnadene faller for økt antall oppholdstimer. Stordriftsfordelene avtar og er i hovedsak utnyttet ved barnehager med mer enn 60 heldagsplasser. Det er altså innenfor kommunenes kontroll å se til at de har en struktur som innebærer utnyttelse av stordriftsfordeler.

Tabell 6-1. Oversikt over klassifisering av frivillige og ufrivillige kostnadsfaktorer

	<i>Forhold utenfor kommunenes kontroll (ufrivillige kostnadsfaktorer)</i>	<i>Forhold innenfor kommunenes kontroll (frivillige kostnadsfaktorer)</i>
Oppholdstimer, logaritmer		X
Andel oppholdstimer barn 1-2 år	X	
Andel deltidsbarn	X	
Andel årsverk med pedagogisk utdan-		X

¹⁰ Det gjelder ”Tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder” og ”Tilskudd til nyankomne flyktnings barn.”

ning		
Barnehagens areal		X
Barnehagens alder		X
Antall barn med prioritert opptak	X	
Lønn	X	
Tomtepris	X	

Andel årsverk med pedagogisk utdanning og barnehagens leke- og oppholdsareal er begge regulert av statlige minstestandarder. Dersom kommunen velger bedre kvalitet enn det som er gitt i disse minstestandardene, betrakter vi det som en frivillig kostnad innenfor kommunens kontroll som derfor ikke skal kompenseres av et utgiftsutjevningssopplegg.

Barnehagens alder har betydning for kostnadene og er etter vår oppfatning en frivillig kostnad. Spesielt finner vi at kapitalkostnadene er lave når barnehagestrukturen er gammel. På den annen side motsvares dette av høyere kostnader utenom kapitalkostnadene. Det innebærer sannsynligvis at vedlikeholdsutgiftene er høyere ved en eldre barnehagestruktur, men dette er først og fremst et resultat av hvordan man regnskapsmessig håndterer kapitalen og skal derfor ikke kompenseres i et utjevningssopplegg.

De fleste av kostnadsfaktorene i de estimerte kostnadsfunksjonene er imidlertid utenfor kommunenes kontroll etter vår oppfatning. De tre faktorene som retter seg mot barn med særlige behov er typisk eksempler på potensielle kostnadsfaktorer som ligger utenfor kommunenes kontroll. Nå er det som nevnt bestemt at man skal opprettholde to øremerkede tilskudd for språkopplæring. Vi eliminerer derfor betydningen av antall barn som trenger språklig assistanse og antall flykt-

ningbarn ved beregning av enhetskostnad, men beholder altså antall barn med prioritert opptak.

Lønn og tomtepriser er sentrale kostnadsfaktorer og de er, som omtalt tidligere, etter vår oppfatning utenfor kommunenes kontroll. Vi foreslår derfor at disse tas med ved utjevning av kostnadsforskjeller mellom kommuner. Våre tall er imidlertid ikke av den beste kvalitet slik at man ved en implementering av et system der disse inngår, må sørge for tilsvarende tall av bedre kvalitet. Det skal være fullt mulig med en noe videre tidsramme enn det vi har hatt til rådighet.

Andel oppholdstimer for barn 1-2 år og andel deltidsbarn i kommunen regner vi også som utenfor kommunens kontroll. Høyere andel vil i begge tilfeller bidra til økte kostnader og vi kan vanskelig finne gode argumenter for at kommunen selv kan påvirke noen av disse. Den første følger jo direkte av demografiske forhold i kommunen, mens den andre bestemmes av etterspørselsforhold i kommunen.

6.4 Resultater driftsutgifter per innbygger

Vi estimerer to versjoner av modellen i (6-1). For det første estimerer vi en versjon der alle kostnadsfaktorene både innenfor og utenfor kommunenes kontroll er kommunespesifikke. For det andre estimerer vi en modell der vi ”låser” variasjonen i kostnadsfaktorene innenfor kommunens kontroll til landsgjennomsnittet. Dermed elimineres variasjonen i kostnader som følge av variabler innenfor kommunenes kontroll.

I Tabell 6-2 presenterer vi resultatene for de to modellene. Disse kan oppsummeres på følgende måte:

- Øker antall oppholdstimer per innbygger med 10, bidrar det til at driftsutgifter per innbygger til barnehager øker med ca 500 kroner. I en kommune med 10 000 innbyggere vil denne økningen tilsvare en økning på ca 45 heldagsplasser og den samlede økningen i utgifter vil bli om lag 5 millioner kroner. Det er altså åpenbart at etterspørselen i form av antall plasser vil være svært viktig for de samlede utgiftene til barnehager i en kommune.
- Øker kostnaden per oppholdstime med 1 krone, fører det til en økning i driftsutgifter per innbygger på mellom 60 og 70 kroner. Økning i samlede kostnader ved drift av barnehager i en kommune med 10 000 innbyggere blir da mellom 600-700 000 kroner.

Tabell 6-2. Analyse av brutto driftsutgifter per innbygger til barnehage, 2008, i 1000 kroner pr innbygger. N=188. *t*-verdier i parentes.

		EK ₀	EK ₁
		<i>Full variasjon</i>	<i>Delvis variasjon</i>
Intercept	Konstantledd	-4,2525 (-4,08)	-4,5493 (-3,36)
OTinnb	Oppholdstimer per innbygger	0,0497 (21,82)	0,0493 (20,84)
EK _i	Beregnet enhetskostnad, kroner per opp-	0,0658 (4,66)	0,0683 (3,62)
INNT	Kommunale frie inntekter, 1000 kr per	0,0310 (3,06)	0,0341 (3,25)
ATILSK	Tilskudd som ikke innlemmes per innb	0,8141 (0,41)	1,0404 (0,52)
PRIVand	Andel oppholdstimer i private barnehager	-0,3384 (-1,44)	-0,9265 (-4,47)
ANDFAM	Andel oppholdstimer i privat familiebarnehage	0,7270 (0,77)	0,9933 (1,03)

		EK₀ <i>Full variasjon</i>	EK₁ <i>Delvis variasjon</i>
ANDkort	Andel oppholdstimer i privat korttidsbarneha-	-1,6999 (-1,15)	-1,7604 (-1,17)
R ² _{justert}		0,763	0,753

- Vi ser ellers at en økning i kommunale frie inntekter per innbygger fører til en økning i utgifter per innbygger. Dette skjer uavhengig av om vi benytter EK₀ eller EK₁. Vi kan derfor ikke forklare denne effekten ved ulikheter i observert kvalitetsnivå mellom rike og fattige kommuner. Det kan derfor synes som om dette er en effekt av dårligere effektivitet i kommuner med høye frie inntekter eller at det skyldes uobserverte forskjeller i kvalitet.

Til slutt er det verdt å merke seg at den estimerte modellen gir støtte til en tilnærming som innebærer å etablere en kostnadsindeks basert på de beregnede enhetskostnadene som kun varierer med faktorer utenfor kommunenes kontroll (EK₁). Årsaken er at modellen gir en klar og tydelig positiv signifikant effekt av EK₁ på driftsutgifter per innbygger. Vi skal i neste kapittel derfor komme tilbake med et opplegg som konstruerer en kostnadsindeks basert nettopp på denne enhetskostnaden.

7. Videre diskusjon og beregningseksempler

7.1 Innledning

Vårt analysedesign omkring kommunenes utgiftsbehov til barnehage-sektoren har, som diskutert i kapittel 2, tatt utgangspunkt i følgende overordnede modellramme:

$$U = x \cdot \bar{c} \cdot q \quad (7-1)$$

Her står U for utgiftsnivået til barnehager. Utgiftene bestemmes av:

x = mengde barnehageplasser (etterspørsel)

\bar{c} = kostnader per barnehageplass av ”normert” kvalitet

q = kvaliteten på barnehagetilbudet

I kapittel 4 har vi tatt for oss etterspørselsdimensjonen, i kapittel 5 kostnadsdimensjonen og i kapittel 6 har vi benyttet resultater fra kapittel 4 og 5 i en analyse av driftsutgifter per innbygger. Det er den sistnevnte som er mest i samsvar med analysene som ligger til grunn for utgiftsutjevningen i dagens inntektssystem, men vi har altså samlet all kostnadsvariasjon i en variabel, nemlig enhetskostnaden EK_1 .

I dette kapitlet skal vi følge opp med beregninger av hvor mye alternative utforminger av en kostnadsnøkkel kan bety i kroner og øre for kommunene. Vi ender opp med å presentere det vi betrakter som en idealmodell, dvs. en modell som i størst mulig grad kompenserer fullt

ut for variasjon i etterspørsel og ufrivillige kostnadsulemper. Ressurstildelingen til hver kommune i følge denne idealmodellen vil dermed gi en benchmarktildeling som alternative tildelingsmåter kan sammenlignes mot.

7.2 Variasjon i etterspørsel

Et kjennetegn ved alle delkostnadsnøkler som finnes i dagens inntektsystem, er at kriteriene som inngår er såkalt objektive. Dette innebærer at hva kommunene faktisk har valgt å gjøre ikke skal gi utslag i kostnadsnøkler, kun målbare forhold som antas å påvirke kommunenes utgiftsbehov indirekte, dvs. uavhengig av kommunenes egne beslutninger. Typiske kriterier er derfor demografiske variabler, og i barnehager vil da åpenbart andel barn i barnehagealder være den viktigste variabelen. I tillegg er andelen heltidsarbeidende kvinner i aldersgruppen som har småbarn (hos oss operasjonalisert som 20-44 år) av klar betydning. Begge disse variablene inngikk også i Borge-utvalgets opprinnelige forslag til ny kostnadsnøkkel fra 2005. Disse to kriteriene fanger alene opp betydelige deler av den totale variasjonen i etterspørsel etter barnehageplasser fra kommune til kommune. Det ser vi fra R^2 -målet som er på ca. 0,79 når kun disse to forklaringsvariablene inngår, jf. modell 4 i Tabell 4-1. Vi har også inkludert en rekke andre variabler som viser seg å påvirke etterspørselen. Blant annet finner vi en effekt av prisen (foreldrebetalingen) på barnehagetjenestene, dvs. at det er større etterspørsel etter barnehageplasser i kommuner som har satt prisen lavere enn den statlig fastsatte maksimalprisen.

Så lenge forklaringsvariablene ikke fanger opp all variasjon i etterspørsel perfekt, vil det imidlertid alltid bli noen kommuner som faktisk har lavere etterspørsel enn de objektive kriteriene tilsier, mens andre kommuner vil ha større etterspørsel enn de ”burde ha hatt” i følge kriteriene. Den førstnevnte feilen er hyggelig for de kommunene det gjelder, mens det motsatte selvsagt er tilfelle for de kommunene som mister mer når statstilskuddet bortfaller enn det de får tilbake gjennom et ny delkostnadsnøkkel for barnehager. Vi vil altså få en systemgenerert omfordeling fra kommuner med høy etterspørsel til kommuner med lav etterspørsel – i begge tilfeller sammenlignet med det etterspørselsnivået de ”skulle hatt” i følge de objektive kriteriene som legges inn i den nye kostnadsnøkkelen.

Dersom det ikke finnes noen alternativer, har vi selvsagt intet annet valg enn å akseptere at modellen ikke er perfekt, og at vi dermed vil få en viss systemgenerert omfordeling. Vi har i denne rapporten imidlertid gjort en liten vri som – dersom den aksepteres – fjerner behovet for å erstatte faktisk etterspørsel med objektive kriterier. Denne alternative vrien er å bruke faktisk etterspørsel til statlig fastsatt maksimalpris som kriterium direkte i kostnadsnøkkelen. Selv om dette vil være et noe utradisjonelt kriterium sammenlignet med det som per i dag brukes i øvrige kostnadsnøkler, mener vi likevel at dette kan forsvares som et forhold utenfor kommunens kontroll. Dette ganske enkelt fordi individuell rett til barnehageplass gjør at kommunen har en leveringsplikt og dermed ikke kan sies å ha noe selvstendig valg når det gjelder selve omfanget av barnehageplasser i kommunen. Dette gjelder for barn fra 1 til 5 år. Barn som ikke har fylt 1 år, har ikke samme rett til plass, og det blir således en frivillig sak for hver enkelt kommune å evt. tilby plasser

også til nullåringer. I våre beregninger holder vi derfor nullåringer utenfor og ser kun på pålagte plasser til 1-5 åringer.

Per i dag (vinter/vår 2010) finnes det fortsatt kommuner som ikke er helt i mål når det gjelder å skaffe barnehageplasser til alle 1-5-åringer som ønsker plass. I våre analyser av etterspørsel har vi derfor definert etterspørsel som faktisk antall plasser (1-5 år) pluss antall på venteliste på å få barnehageplass (korrigert for nullåringer). Dette for å få et best mulig mål på faktisk etterspørsel i en framtidig situasjon der alle som ønsker det, får plass. Vi legger til grunn at vi i framtiden faktisk vil få full barnehagedekning for alderen 1-5 år, og at det derfor ikke vil være aktuelt å bruke ventelistetall dersom vårt forslag skulle gjøres operativt som en tildelingsmodell.

Dersom alle kommuner hadde samme foreldrebetalingssatser – den statlig fastsatte maksimalprisen – og alle kommuner dekker all etterspørsel til denne gitte foreldrebetalingen, ville vi i prinsippet ha et perfekt mål på hvilket omfang av barnehagetjenester hver kommune plikter å tilby sine innbyggere. Vi vil dermed også ha et perfekt mål på hvilket omfang av barnehagetjenester som skal finansieres av staten gjennom et framtidig inntektssystem. Det er etter vår oppfatning kun ett forhold som gjør det problematisk å bruke faktisk etterspørsel som kriterium, og det er at enkelte kommuner opererer med lavere foreldrebetalingssatser enn de statlig fastsatte maksimalprisene. Etterspørselen etter barnehageplasser vil naturligvis – som for andre varer og tjenester – i større eller mindre grad være avhengig av hvilken pris brukerne må betale. Lavere pris må derfor antas å generere høyere etterspørsel. Den ekstra etterspørselen som oppstår pga lavere pris enn maksimalprisen, vil representere en *frivillig utgiftsøkning* for kommunen og skal derfor

ikke kompenseres for i inntektssystemet. Våre analyser i avsnitt 4.2.2 dokumenterer denne effekten i form av en egenpriselasitet på ca. -0,2. Tolkningen av en priselasitet på -0,2 er at eksempelvis 10 % lavere pris gir $0,2 * 10\% = 2\%$ høyere etterspørsel. Denne estimerte priselasiteten gir muligheter til å skille mellom frivillig og ufrivillig etterspørsel for de kommunene som har satt foreldrebetalingen lavere enn den statlig fastsatte maksimalprisen. Disse kommunene vil da få en beregnet full barnehagedekning der vi bruker estimert priselasitet og trekker fra den ekstra etterspørselen som genereres av et kommunalt bestemt lavere prisnivå på barnehagetjenester. Prinsipielt sett vil dette fungere utmerket, men det kan anføres at det vil bli en noe mer ressurskrevende og omstendelig beregningsprosedyre enn dersom man kunne bruke observert etterspørsel direkte.

Dersom det faktisk blir innført et trekk for alle kommuner som har lavere maksimalpris enn den statlig fastsatte maksimalprisen, vil det trolig bli færre kommuner som vil velge å fravike fra den statlige maksimalsatsen. I dag får disse kommunene uansett statstilskuddet også for den ekstra etterspørselen den lavere prisen genererer. Dersom de må finansiere all ekstra etterspørsel selv, vil nokså sikkert færre kommuner prioritere lavere foreldrebetaling enn den statlig fastsatte maksimalprisen.

En utgiftsutjevningmodell der faktisk etterspørsel til statlig maksimalpris inngår, vil i praksis få elementer av en stykkprisfinansieringsmodell bakt inn i delkostnadsnøkkelen. Det mener vi er en styrke for modellen – en ideelt utformet kostnadsnøkkel har jo nettopp som siktemål at ufrivillige forskjeller i utgiftsbehov kompenseres fullt ut. Ingen annen måte enn å bruke faktisk etterspørsel kan gjøre dette bedre. Vi ser det

derfor slik at vi her har to hovedalternativer i) faktiske oppholdstimer, og ii) beregnet etterspørsel basert på objektive kriterier. Nedenfor vises noen tentative beregninger av hvor stor omfordeling det kan bli mellom kommuner som følge av ulike mål på etterspørsel etter barnehageplasser.

7.3 Omfordelingseffekt ved ulike etterspørselsmål

Vi presenterer her tre alternative mål på etterspørselen etter barnehageplasser i hver kommune. I alle tilfellene tar vi utgangspunkt i tall fra 2008, både total ressursramme over statsbudsjettet og antall oppholdstimer som får finansiering via denne totale ressursrammen. Siden vi analyserer utformingen av et nytt system for å finansiere framtidens barnehagesektor, mener vi imidlertid at det vil være mest relevant å legge til ventelistetall fra hver kommune i målet på faktisk etterspørsel. Dette fordi vi – som nevnt ovenfor – antar at en fullt utbygd sektor faktisk vil dekke all etterspørsel. Våre 2008-tall vil da ikke vise det antatt korrekte framtidensbildet, siden flere kommuner i 2008 fortsatt lå på etterskudd i forhold til å dekke etterspørselen. Riktignok vil vi også i framtiden sikkert få noe venteliste-problematikk; en 100 % friksjonsfri sektor vil man trolig ikke få til, eksempelvis i situasjoner der etterspørselen relativt raskt blir større enn forventet. Vi vil imidlertid anta at ventelistetall i framtiden blir såpass små at de blir relativt ubetydelige som andel av faktisk etterspørsel. Poenget er altså at vi for framtiden antar at en kan bruke faktisk (observert) etterspørsel, mens vi i beregningene i dette avsnittet legger til ventelistetall for å få et best mulig mål på faktisk etterspørsel i en framtidig fullt utbygd barnehagesektor. Gitt denne forutsetningen, studeres i det følgende tre alternative mål på

etterspørsel; a) faktisk antall oppholdstimer (inkludert ventelister), b) beregnet etterspørsel, full modell og c) beregnet etterspørsel, enkel modell. Dette forklares nærmere i det følgende. Beregningene er gjennomført i følgende trinn:

Trinn 1. Beregning av gjennomsnittlig statlig finansiering per oppholdstime 2008.

I følge endelige regnskapstall for statsbudsjett 2008, var tildelingen over de tre aktuelle tilskuddene som skal innlemmes som følger:

Tilskudd	Mill kroner (2008)
Kap. 231, post 60	15 899
Kap. 231, post 62	795
Kap. 231, post 65	4 009
Totalt beløp 2008	20 704

Totalt antall ukorrigerede oppholdstimer i 2008 var 518 367 504 timer.¹¹ Hvis vi da dividerer totalt bevilget beløp over statsbudsjettet på antall oppholdstimer, kommer vi fram til et gjennomsnittstall på 39,94 kroner per oppholdstime. Siden våre beregninger her uansett er nokså tentative, avrundes dette i fortsettelsen til 40 kroner per oppholdstime.

¹¹ Med ukorrigerede oppholdstimer menes oppholdstimer som ikke er korrigeret for alder. I noen tilfeller kan det være hensiktsmessig å korrigere oppholdstimerne slik at en time for 1-2 åringer tilsvarer 2 timer for 3-5 åringer. Det har sammenheng med eksisterende tilskuddbeløp og krav til ekstra bemanning for små barn.

Trinn 2. Fordeling med 40 kroner per oppholdstime til hver kommune basert på 3 ulike mål på etterspørsel.

Vi bruker nå gjennomsnittstallet på 40 kroner per oppholdstime, og ganger dette med de 3 alternative målene på etterspørsel (definert som antall oppholdstimer) omtalt ovenfor. I alternativ a) brukes faktiske oppholdstimer tillagt ventelister. Ventelistetallene er konvertert til antall oppholdstimer basert på en forutsetning om at de som står på venteliste i hver kommune, ønsker det samme antall oppholdstimer per uke som gjennomsnittet av de foreldrene som faktisk har fått barnehageplass. Ekstra oppholdstimer fra ventelistetallene utgjør med denne forutsetningen 3,97 % av de faktiske oppholdstimene, og ville isolert sett heve totalrammen fra ca. 20,7 til ca. 21,5 mrd kroner. Imidlertid bortfaller det en del kommuner i våre beregninger av etterspørsel etter objektive kriterier på grunn av manglende data. Vi mister dermed 45 kommuner slik at det gjenstår 385 kommuner i våre beregninger. Videre har vi fjernet alle plasser til barn under 1 år, siden disse anses som frivillig valgt av kommunene og holdes utenfor beregningene. Når vi bruker 40 kroner per oppholdstime og ganger med faktisk antall oppholdstimer pluss ventelistetall for alle 1 til 5-åringer for disse 385 kommunene, kommer vi fram til en total ramme på 20,26 mrd kroner, altså ca 2,1 % lavere enn faktisk tilskuddstildeling for 2008. Vi kan dermed si at bortfallet av 45 kommuner (hovedsakelig småkommuner) samt fjerningen av plasser til nullåringer, er noe større i tallverdi enn tillegget fra ventelistetallene. Gitt disse forutsetningene, bruker vi i det følgende en total ramme på 20,26 mrd kroner som en ”benchmarktildeling” som de øvrige to alternativene sammenlignes mot. Dermed blir alle de tre studerte alternativene budsjettneutrale for staten. I alternativ

b) bruker vi den fulle modellen (modell 1 i Tabell 4-1) der vi har med følgende forklaringsvariabler på etterspørsel målt ved oppholdstimer:

- Konstantledd
- Høyeste foreldrebetalingssats
- Andel heltids yrkesaktive kvinner i % av arbeidsstyrken
- Arbeidsledige kvinner i % av arbeidsstyrken
- Arbeidsstyrken i alder 20-54 år
- Antall studenter
- Skilte og separerte
- Andel med høy utdanning
- Andel innvandrere
- Andel innbyggere i tettbygde strøk
- Innbyggere 1-5 år
- Innbyggere 3-5 år
- Gjennomsnittlig lønn for kvinner
- Gjennomsnittlig bruttoinntekt

Som det framgår av tabell 4-1, bidrar disse variablene til å forklare betydelige deler av den faktiske variasjonen i etterspørsel etter barnehageplasser, med en R^2 på ca 0,83. Imidlertid er det også en del uforklart restvariasjon, og det viktigste formålet med beregningene i dette avsnittet er å si noe om hvor store omfordelingseffekter den uforklarte restvariasjonen vil skape. Etter å ha estimert etterspørselsmodellen og fått de regresjonskoeffisienter som framgår fra Tabell 4-1, settes hver kommunes verdi for hver av forklaringsvariablene inn i regresjonslikningen. Vi får da en *beregnet etterspørsel* (målt i oppholdstimer) for hver kommune i henhold til den estimerte modellen og hver kommunes

egne verdier på forklaringsvariablene. Derneft ganges hver kommunes beregnede antall oppholdstimer med 40 kroner per oppholdstime. På grunn av at summen av beregnede oppholdstimer avviker litt fra summen av faktiske oppholdstimer pluss ventelister i alternativ a), må vi foreta en liten korreksjon slik at den totale potten holder seg på samme nivå (20,26 mrd 2008-kroner). Vi foretar derfor et jevnt trekk på 1,95 % for alle kommuner for å skalere om tallene slik at totalsummen blir den samme i begge alternativer. Dermed kommer vi fram til en ny total bevilgning til hver kommune som kan sammenlignes med alternativ a).

Til sist har vi også med alternativ c) og d), der vi bruker samme prinsipp som i alternativ b), men med en betydelig enklere etterspørselsmodell, jf. modell 4 i Tabell 4-1. I c) har vi kun med følgende to forklaringsvariabler:

- Andel heltids yrkesaktive kvinner 20-44 år i % av arbeidsstyrken
- Innbyggere 1-5 r

Dette er tilnærmet de samme to variablene som ble foreslått av Borgeutvalget (2005) for å forklare variasjon i etterspørsel etter barnehageplasser, og tilsvareer også langt på vei alternativ 2 i Borge, Johannesen og Tovmo (2010).¹² Vrt alternativ d) tilsvareer langt på vei alternativ 1 i Borge, Johannesen og Tovmo (2010), men i stedet for antall 1-2

¹² Borge-utvalget foreslo i tillegg å ta med andel barn med grunn- og hjelpestønad. Dette dreier seg imidlertid mer om særskilte utgiftsbehov knyttet til ekstra ressurskrevende barn, og ligger noe på siden i forhold til variasjon i etterspørsel etter barnehageplasser som sådan.

åringer som mottar kontantstøtte, benytter vi antall 1-2 åringer som har barnehageplass.

Igjen brukes regresjonskoeffisientene fra modell 4 i Tabell 4-1 for alternativ c), mens vi tilsvarende benytter koeffisienter fra en analyse basert på alternativ 1 fra Borge, Johannesen og Tovmo for alternativ d). Disse, sammen med hver kommunes verdi på forklaringsvariablene, brukes for å gi et anslag på beregnet antall oppholdstimer for hver kommune. Hver kommune får dermed dette antall oppholdstimer multiplisert med 40 kroner per oppholdstime. Når dette summeres over alle kommuner, ender vi opp med en noe for lav total ramme sammenlignet med alternativ a). Vi oppskalerer derfor kroner per oppholdstime med 1,01 % for å holde total bevilgning på samme nivå som i de to andre alternativene. Som argumentert for i kapittel 2, mener vi at det i en framtidig tildelingsmodell bør korrigeres for ekstra etterspørsel som skyldes at kommunen frivillig har satt prisen lavere enn vedtatt maksimalpris på nasjonalt nivå. Imidlertid vil dette fratrukket bli det samme i alle alternativer a), b), c) og d) studert i disse beregningene. Siden det er differansen mellom de tre alternativene som er det endelige målet for beregningene, ser vi derfor bort fra korreksjonen for frivillig valgt ekstra etterspørsel her.

Trinn 3. Beregning av tap eller gevinst ved overgang fra tildeling etter faktisk etterspørsel til beregnede plasser etter objektive kriterier (alt. b), c) eller d)).

I dette trinnet setter vi opp total bevilgning til hver kommune i henhold til alternativ a), b), c) og d) som forklart ovenfor. Dernest brukes den faktiske etterspørselen (alt. a) som benchmark, og vi måler gevinst/tap ved overgang fra hhv. a) til b), a) til c) og a) til d). Vi beregner ge-

vinst/tap både i antall millioner kroner, i kroner per innbygger og i prosent. Det fører altfor langt å rapportere endringstall for samtlige kommuner her. I de følgende to tabellene viser vi de 5 kommunene som hhv. vinner og taper mest. I tillegg tar vi med resultatet for 10 storbyer og folkerike kommuner; Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand, Fredrikstad, Bærum, Drammen, Sandnes og Tromsø. Vi ser først på tap/gevinst målt i millioner kroner.

Tabell 7-1. Tap (-) eller gevinst (+) i mill. kroner ved overgang fra faktiske plasser til beregnet etterspørsel etter objektive kriterier, full etterspørselsmodell (alt b).

Kommune	Millioner kr.	kr pr innbygger
0235 Ullensaker	-24,6	-876
1201 Bergen	-24,5	-97
1247 Askøy	-18,9	-775
1504 Ålesund	-13,5	-319
1246 Fjell	-13,0	-607
1001 Kristiansand	-6,8	-84
1902 Tromsø	-3,5	-53
1601 Trondheim	1,6	9
0602 Drammen	2,7	44
1103 Stavanger	8,2	68
1018 Søgne	11,7	1119
0106 Fredrikstad	15,0	206
0219 Bærum	18,0	164
1102 Sandnes	37,9	598
0301 Oslo kommune	259,8	451

Når vi ser på absolutt tap/gevinst målt i millioner kroner, domineres bildet naturlig nok av relativt folkerike kommuner. De kommunene som taper mest i mill. kroner, er Ullensaker og Bergen, begge med ca 25 mill kroner. For øvrig er Askøy, Ålesund og Fjell også med på listen

over de 5 kommunene som taper mest ved en overgang til tildeling basert på objektive kriterier. Nøyaktig hvorfor det er akkurat disse kommunene som taper mest, er det imidlertid vanskelig å ha en forklaring på. Fellesnevneren for kommunene som kommer dårlig ut, er naturligvis at den faktiske etterspørselen er høyere enn den beregnede ut fra verdien på de objektive kriteriene. Hvorfor vet vi imidlertid mindre om, siden det nettopp er den variasjonen i etterspørsel som *ikke* forklares av kriteriene fra modell 1 i Tabell 4-1 som er utslagsgivende. I den andre enden av skalaen, finner vi Oslo som den største vinneren med en økt bevilgning på ca. 260 millioner kroner. Her er det altså slik at de objektive kriteriene tilsier større etterspørsel etter barnehageplasser enn den faktiske etterspørselen. Blant storbyene er det Trondheim som kommer mest nøytralt ut, med en gevinst på 1,6 millioner kroner eller kun 9 kroner per innbygger.

Neste resultattabell er sortert ut fra tap eller gevinst målt i kroner per innbygger. Vi vil da ikke lenger få den samme dominansen av folkerike kommuner. I tillegg til de 5 kommunene som vinner og taper mest per innbygger, har vi også her med de samme 10 folkerike kommunene som ovenfor.

Tabell 7-2. Tap (-) eller gevinst (+) i kroner per innbygger ved overgang fra faktiske plasser til beregnet etterspørsel etter objektive kriterier, full etterspørselsmodell (alt b).

Kommune	Millioner kr	kr pr innbygger
1711 Meråker	-2,6	-1034
1545 Midsund	-1,9	-973
1256 Meland	-6,1	-948
1264 Austrheim	-2,4	-947
1234 Granvin	-0,8	-889
1201 Bergen	-24,5	-97

1001 Kristiansand	-6,8	-84
1902 Tromsø	-3,5	-53
1601 Trondheim	1,6	9
0602 Drammen	2,7	44
1103 Stavanger	8,2	68
0219 Bærum	18,0	164
0106 Fredrikstad	15,0	206
0301 Oslo kommune	259,8	451
1102 Sandnes	37,9	598
2003 Vadsø	4,8	794
0227 Fet	8,7	861
1018 Søgne	11,7	1119
1046 Sirdal	2,0	1155
1836 Rødøy	2,0	1539

Vi ser her at de kommunene som har størst tap per innbygger, ligger i størrelsesorden fra nesten 900 til drøyt 1000 kroner. Dette er relativt betydelige tall når vi sammenligner mot frie inntekter per innbygger som i 2008 lå på ca. 32 tusen kroner i gjennomsnitt. Tilsvarende ser vi at de kommunene som vinner mest i denne listen, har en gevinst på fra ca 800 til ca. 1500 kroner per innbygger. Dette er altså de mest utpregede eksempler på kommuner som ”skulle hatt” mange barnehageplasser, men som av årsaker modellen ikke fanger opp, i realiteten har langt færre barnehageplasser. Storbyene har noe mer moderate tap/gevinsttall målt i kroner per innbygger, men omfordelingseffekten må vel sies å være alt annet enn ubetydelig unntatt kanskje for Trondheim.

En kan spekulere i om tallene for Oslo og andre ”vinnere” er preget av at det finnes latent etterspørsel som fanges opp av vår etterspørselsmodell, men som ikke ennå har materialisert seg i faktiske plasser pluss

ventelistetallene. Dette kan evt. skyldes at småbarnsforeldre i Oslo har oppfattet at det fortsatt har vært store problemer med å få utbygd tilstrekkelig ny kapasitet, og at de dermed har vurdert sannsynligheten for å få plass som så lav at de i mindre grad har søkt om barnehageplass enn det som er tilfelle i andre kommuner. Altså at graden av underreportert etterspørsel hittil har vært noe høyere i Oslo enn i andre kommuner, men at denne etterspørselen faktisk vil komme til overflaten opp når ventelistene blir mindre. I så fall vil gevinsten for Oslo beregnet i Tabell 7-2 kanskje vise seg å bli kun av midlertidig karakter.

En annen mulig forklaring på de store avvikene er at småbarnsforeldre i Oslo og andre vinnerkommuner i større grad finner barnehageplass i andre kommuner enn hjemkommunen. I så fall vil det kunne gi slike utslag. Motsatt vil da kommuner som taper mye, være de som er barnehagevertskap for barna til småbarnsfamilier i nabokommunene.

Dersom vi går over fra den fullspesifiserte etterspørselsmodellen til den enkle modellen med kun to kriterier, vil andelen av variasjonen som er forklart av modellen synke.¹³ Dermed vil vi per definisjon få enda større avvik mellom den faktiske etterspørselen og modellens beregnede etterspørsel. Hovedinntrykket blir likevel relativt likt det vi allerede har sett for den fulle etterspørselsmodellen, kun med noe oppblåste tall. Vi viser her kun resultatet sortert etter størst tap/gevinst målt per innbygger.

¹³ R^2 synker fra 0,824 til 0,792. Denne tilsvarer langt på vei SØF-alternativ 2, jf. Borge m.fl. (2010).

Tabell 7-3. Tap (-) eller gevinst (+) i kroner per innbygger ved overgang fra faktiske plasser til beregnet etterspørsel etter objektive kriterier, enkel etterspørselsmodell (alt c).

Kommune	Millioner kr	kr pr innbygger
1828 Nesna	-2,0	-1122
1504 Ålesund	-43,4	-1026
1724 Verran	-3,0	-1025
1264 Austrheim	-2,6	-1018
0216 Nesodden	-15,7	-914
0219 Bærum	-45,3	-413
1001 Kristiansand	-17,0	-212
1201 Bergen	-48,5	-192
1103 Stavanger	-17,7	-145
1601 Trondheim	-13,5	-80
1902 Tromsø	2,9	43
0602 Drammen	4,7	77
0106 Fredrikstad	18,3	252
0301 Oslo kommune	261,2	454
1102 Sandnes	40,5	638
1046 Sirdal	1,7	952
0227 Fet	10,1	997
1018 Søgne	11,4	1096
2011 Guovdageaidnu Kautokeino	4,0	1343
1836 Rødøy	2,3	1745

Vi konstaterer at vi får noe større gevinst-/tapstall i begge endene av skalaen når vi her benytter en enklere og mer grovkornet modell med kun 2 kriterier. Dvs. at de kommunene som taper mest, taper enda mer (maksimalt ca. 1100 kroner), og de kommunene som vinner mest, vinner enda mer (opptil ca 1700 kroner per innbygger). For øvrig kan det bemerkes at selv om selve størrelsen på tap/gevinst i kroner per innbygger ikke forandrer seg veldig mye ved å gå til den forenklete modellen, ser vi at det blir en del utskifting av kommuner blant kommunene som

hhv. taper og vinner mest. Det viser at det på enkeltkommunenivå kan bli betydelige utslag av nøyaktig hvilke kriterier som inkluderes eller ikke inkluderes i en kriteribasert modell.

Til slutt har vi SØF-alternativ 1 som altså tilsvarer vårt alternativ d). Denne er en slags mellomting mellom vårt alternativ c) og vår benchmark siden de benytter faktisk antall 1-2 åringer som mottar kontantstøtte som kriterium i tillegg til andel innbyggere 1-5 år og utdanningsnivå. På grunn av manglende data på kommunenivå over antall barn som mottar kontantstøtte, har ikke vi benyttet antall som mottar kontantstøtte, men antall 1-2 åringer som har barnehageplass, når vi har anslått etterspørselsgrunnlaget som vi benytter til å simulere virkningen av SØF-alternativ 1. Dette skulle imidlertid ikke ha noe å si for beregningsresultatene siden kontantstøttemottakere og barnehagebrukere i alderen 1-2 år er en lineær kombinasjon av hverandre, fordi alle som ikke har offentlig godkjent barnehageplass har krav på og mottar normalt kontantstøtte. Siden SØF-alternativene 1 og 2 kun omfatter kriterier som retter seg mot etterspørsel etter plasser, er det også rimelig å sammenlikne virkningen med etterspørselsdelen av vår analyse.

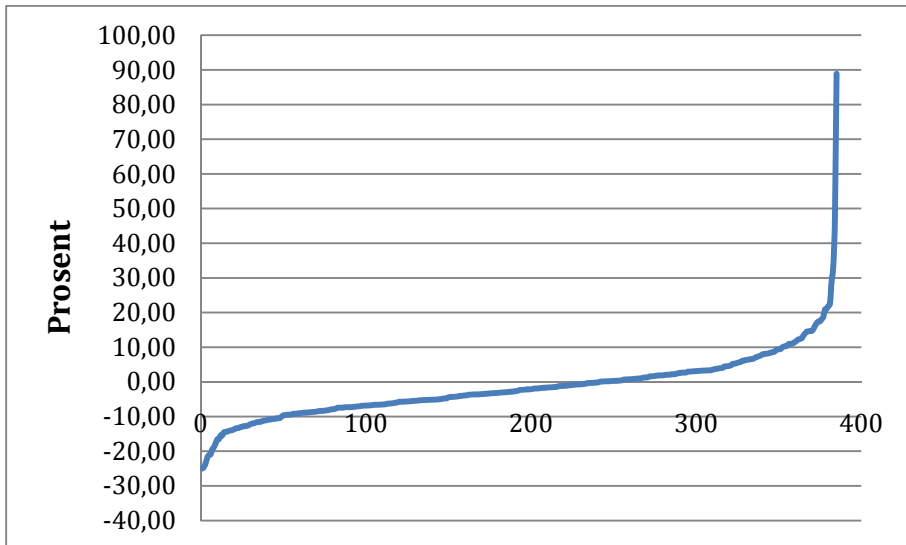
Siden SØF-alternativ 1 er en slags hybrid av SØF-alternativ 2 og vår benchmark, er det rimelig å forvente at avvikene fra benchmark er mer moderate enn tilfelle er for vårt alt. b) og c). Av Tabell 7-4 ser vi at dette stemmer godt. Avvikene for de 10 største byene er langt mer moderate enn i de foregående tabellene, men det er fortsatt snakk om betydelige avvik for en del kommuner. Det er også slik at det fortsatt er Oslo og Sandnes som kommer godt ut av det. Ellers ser vi at Bærum kommer vesentlig bedre ut enn tilfelle var i vårt alt. c). Det illustrerer

hvor tilfeldig et kriteriebasert etterspørselopplegg kan være for enkeltkommuner.

Tabell 7-4. Tap (-) eller gevinst (+) i kroner per innbygger ved overgang fra faktiske plasser til beregnet etterspørsel etter SØF-kriteriene (alt. d).

Kommune	Millioner kr	kr pr innbygger
1529 Skodje	-3.5	-906
1027 Audnedal	-1.3	-788
2028 Båtsfjord	-1.6	-753
1828 Nesna	-1.3	-737
1264 Austrheim	-1.8	-691
0602 Drammen	-2.5	-41
1103 Stavanger	-3.1	-26
0106 Fredrikstad	-1.7	-23
1201 Bergen	-4.8	-19
1601 Trondheim	-2.4	-14
1902 Tromsø	1.3	20
1001 Kristiansand	3.4	43
1102 Sandnes	3.3	52
0219 Bærum	11.7	107
0301 Oslo kommune	98.3	171
2011 Guovdageaidnu Kautokeino	1.5	494
0833 Tokke	1.2	499
1046 Sirdal	0.9	522
1915 Bjarkøy	0.3	686
1836 Rødøy	1.0	809

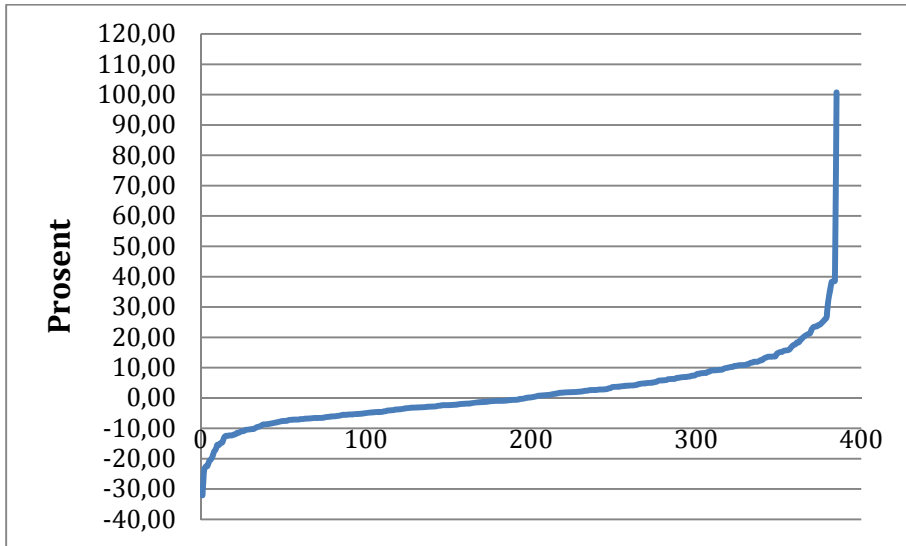
I tillegg til tap/gevinst i millioner kroner og i kroner per innbygger, kan det være nyttig med en oversikt over tap/gevinst målt i prosent av tilde-
ling basert på faktisk antall oppholdstimer (inkludert ventelister). Dette vises i følgende figur.



Figur 7-1. Tap/gevinst rangert i stigende rekkefølge i prosent. Overgang fra faktiske oppholdstimer (inkl. venteliste) til beregnet etterspørsel iht. full modell (Alt. b). (N=385)

Denne figuren viser samtlige 385 kommuner som vi har komplette data for, og som det dermed er mulig å beregne. Av disse 385 er det 47 kommuner som taper mer enn 10 % ved en overgang til tildeling basert på objektive kriterier. I den andre enden, har vi 32 kommuner som tjener fra 10 % og oppover ved en overgang til objektive kriterier. Siden den totale potten til fordeling mellom kommunene uansett er den samme, er det naturligvis slik at majoriteten av kommuner tross alt får en relativt begrenset omfordelingseffekt, og 46 % av kommunene ligger innenfor +/- 5 % av det de får med dagens modell der pengene fra staten følger faktisk etterspørsel. Likevel må vi kunne si at halene i begge ender av fordelingskurven er urovekkende store, dvs. at det totalt sett vil bli en relativt kraftig omfordelingseffekt ved å erstatte tildeling ut fra faktiske behov med et beregnet behov basert på objektive kriterier.

Vi avslutter denne delen med å vise tilsvarende resultat dersom vi benytter den enkle modellen med kun to kriterier for å beregne behovet for barnehageplasser.



Figur 7-2. Tap/gevinst rangert i stigende rekkefølge i prosent. Overgang fra faktiske oppholdstimer (inkl. venteliste) til beregnet etterspørsel iht. enkel modell (Alt. c). (N=385)

Effekten av å bytte ut den fulle modellen med den enkle, er igjen at avvikene blir større og at ytterpunktene (halene i fordelingen) dermed får større tap og større gevinst. Vi ser også at antallet kommuner som ligger innenfor +/- 5 %, synker noe, fra 46 % til 44 %. Vi kan altså trygt konkludere med at det å erstatte en finansiering basert på tildeling etter faktisk etterspørsel med en modell som tildeler ressurser basert på en beregnet etterspørsel etter objektive kriterier, vil gi relativt betydelig omfordeling av ressurser mellom kommuner. Dette framstår som en klart negativ effekt – en form for systemsvikt – ved overgang til rammefinansiering. Det er vanskelig å se noen *positive* trekk ved at noen kommuner skal få flere penger til å drive barnehageplasser de faktisk

ikke har, mens andre kommuner skal bli fratatt finansiering til barnehageplasser de faktisk driver. Dette så lenge det legges til grunn at det ikke er kommunens egne valg og prioriteringer som avgjør hvor mange barnehageplasser som trengs i hver kommune, men derimot ulike behov og preferanser blant innbyggerne som bor i hver kommune.

Til slutt i dette avsnittet understreker vi at alle våre beregninger av tap/gevinst bør sees på som nokså tentative. Det understrekes spesielt at vi ikke sammenligner direkte mot den faktiske ressurstildelingen kommunene fikk i 2008. Dette fordi vi ikke sitter på data som direkte forteller nøyaktig hvilket beløp hver kommune fikk til sammen fra de 3 tilskuddene som skal innlemmes. I stedet har vi summert de tre tilskuddene for landet som helhet og delt dette ”flatt” ut i henhold til faktiske oppholdstimer pluss ventelister. Denne tildelingen vil nødvendigvis avvike noe fra kommunenes faktisk tildeling i 2008, særlig på grunn av skjønnstilskuddet. Hoveddelen – det ordinære barnehagetilskuddet – har imidlertid blitt tildelt på basis av faktiske oppholdstimer. Dermed vil vi tro at det for de fleste kommuner ikke vil være særlig vesentlige avvik mellom vårt tildelingsalternativ a) i trinn 2 ovenfor, og det de faktisk fikk i tilskudd. Hovedpoenget med beregningene er imidlertid ikke en helt nøyaktig sammenligning med det kommunene faktisk fikk i 2008. Hovedpoenget er derimot at det for en god del kommuner blir vesentlige forskjeller mellom en framtidig modell for finansiering av barnehagene som er basert på hhv. a) faktiske oppholdstimer og b) beregnet etterspørsel basert på et sett objektive faktorer.

7.4 Kostnadsvariasjon

Det andre hovedmålet for utgiftsutjevningen er å kompensere for forskjeller i utgiftsbehov som skyldes kostnadsforholdene, dvs. at den samme barnehagetjenesten er dyrere å produsere i noen kommuner enn i andre. Hva slags kostnadsvariasjon som skal kompenseres i utgiftsutjevningen bør – både i teorien og i praksis – være uavhengig av etterspørselsvariasjonen. Den endelige delkostnadsnøkkelen bør derfor ha en tydelig inndeling i kriterier som kompenserer for hhv. etterspørselsvariasjon og kostnadsvariasjon. Det betyr at valget mellom de ulike målene på etterspørsel i avsnittet ovenfor i prinsippet kan gjøres uavhengig av den delen av systemet som skal kompensere for kostnadsvariasjon.

Det er interessant å merke seg at forslaget til delkostnadsnøkkel fra 2005 (Borge-utvalgets) ikke hadde *noen* kriterier som fanget opp forskjeller i kostnadsnivå for å tilby ordinære barnehagetjenester.¹⁴ Det samme gjelder dagens tildeling gjennom statstilskuddet, der alle kommuner får samme tilskudd per plass og dermed null kompensasjon for evt. kostnadsforskjeller. Den eneste formen for utjevning av kostnadsforskjeller som finnes i dagens system, er den utjevning som ivaretas gjennom skjønnstilskuddet. Dersom vi finner egnede kriterievariabler som – i det minste et stykke på vei – utjevner ufrivillige kostnadsfor-

¹⁴ Kostnadsnøkkelen hadde riktignok med andel innbyggere 0-5 år med grunn- og hjelpestønad. Dette kan sees på som kompensasjon for høyere kostnader knyttet til barn med spesielle behov. Det kan imidlertid alternativt sees på som en egen form for barnehagetjenester. For ordinære barnehagetjenester (barn uten særskilte behov), var det uansett ingen kostnadsrelaterte kriterier.

skjeller, vil vi dermed nokså sikkert få et mer rettferdig finansierings-system.

I forrige avsnitt så vi helt bort fra variasjon i kostnad per oppholdstime og fokuserte kun på variasjon i etterspørsel etter barnehageplasser (oppholdstimer). I dette avsnittet viser vi det motsatte – dvs. vi ser først kun på kostnadsvariasjon per oppholdstime mens vi tar etterspørselen for gitt. Senere ser vi på begge dimensjonene samtidig, dvs. både kostnads- og etterspørselsvariasjon.

Som omtalt i kapittel 5, har vi estimert kostnadsfunksjoner som inkluderer i alt 16 forklaringsvariabler. I den sammenheng vi her diskuterer kan forklaringsvariablene med fordel omtales som kostnadsdrivere, dvs. forhold som på ulike vis driver eller påvirker kostnadsnivået. Listen over forklaringsvariabler/kostnadsdrivere gir grunnlag for å vurdere hvilke kostnadsdrivere som er kompensasjonsberettigede i en ideelt utformet kostnadsnøkkel og hvilke kostnadsdrivere som skal anses for å være frivillig valgt av kommunene selv. Dette er det gjort rede for i kapittel 6 der vi har beregnet to alternative enhetskostnader på bakgrunn av III i Tabell 5-2. For å illustrere betydningen av dette valget, viser vi her 2 alternative beregninger.

I EK_0 – der forkortelsen EK henspeiler på enhetskostnad – ”godkjennes” alle identifiserte forklaringsvariabler/kostnadsdrivere som kompensasjonsberettigede. Dvs. at vi bruker de estimerte koeffisientene i kostnadsfunksjonen fra kap. 5 og setter inn hver kommunes verdi for hver enkelt forklaringsvariabel.

I EK_1 har vi derimot definert noen av forklaringsvariablene som forhold innenfor kommunenes egen kontroll, og som dermed ikke er kompensasjonsberettigede i utgiftsutjevningen. Skillet mellom variabler

som anses som kompensasjonsberettigede og ikke framgår av følgende oppstilling.

Kompensasjonsberettigede variabler, jf. også diskusjon i kapittel 6:

- Lønnsnivå i private barnehager
- Andel barnehagebarn under 3 år
- Andel barn i barnehage med oppholdstid mindre enn 33 timer pr uke
- Antall barn med prioritert opptak
- Tomtepris (som uttrykk for brukerprisen på kapital)

Variabler som ikke anses som kompensasjonsberettigede:

- Antall oppholdstimer pr barnehage
- Andel av årsverkene med pedagogisk utdanning
- Godkjent leke og oppholdsareal

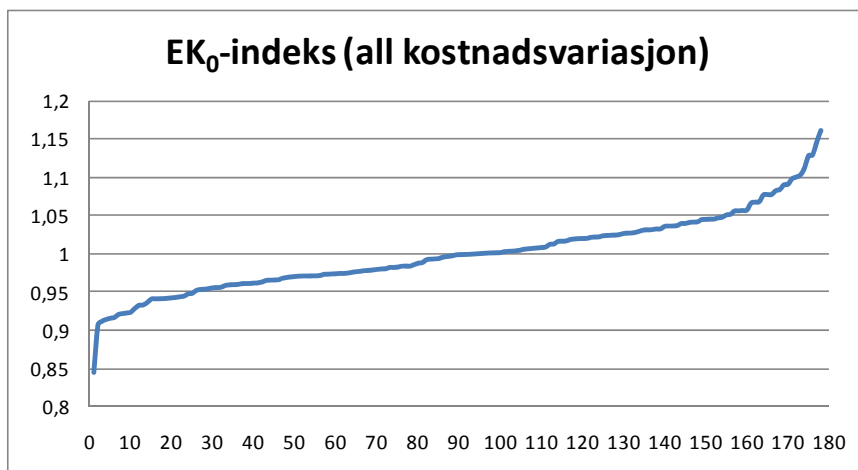
Forskjellen mellom kostnadsindeksene EK_0 og EK_1 ligger altså i verdien på de 3 sistnevnte variablene. I EK_0 brukes kommunens egne verdier på disse 3 variablene, mens vi i EK_1 bruker gjennomsnittsverdien for alle kommuner. For hver av de to alternative kostnadsindeksene lages en indeks slik at gjennomsnittet for alle kommuner er lik 1,0.

Det er spesielt viktig å merke seg at andelen barnehagebarn under 3 år inngår som kriterium i kostnadsindeksene (både EK_1 og EK_0). Dette innebærer at vi som mengdebegrep kun har benyttet ordinære oppholdstimer (intet skille mellom småbarnsplasser og øvrige plasser). Det faktum at småbarnsplasser er dyrere enn plasser for større barn, fanges da opp av kostnadsindeksene. Dermed blir kostnadsindeksene svært

sentrale for å fange opp den betydelige kostnadsnivåforskjellen mellom plasser til små og store barn. En alternativ tilnærming, som trolig er vel så presis og intuitiv, men som ikke er eksplisitt vist med egne beregninger i denne rapporten, er å behandle plasser til små og store barn som to separate tjenestekategorier og med to separate kostnadsnivåer. Dette vil innebære for det første å fjerne andelen småbarnsplasser fra kostnadsindeksene, slik at kostnadsindeksene kun fanger opp kostnadsforskjeller som ikke har med aldersfordelingen av barna å gjøre. Denne strategien ville også kreve at det må etableres nye gjennomsnittstall for hhv. små og store barn der vi nå kun har benyttet et gjennomsnitt for begge plasstyper på 40 kroner per oppholdstime. Vi har altså ikke forfulgt dette videre her.

Merk at det pga manglende data i diverse kommuner kun gjenstår 178 kommuner vi er i stand til å beregne enhetskostnadsindekser for. Størstedelen av frafallet av kommuner skyldes to variabler: Lønnsvariablen er hentet fra gjennomsnittslønn i private barnehager. Dermed er det kun kommuner med private barnehager som er med i datasettet. Videre er det noen kommuner der tomtepris ikke har kunnet bli beregnet.

Vi viser først indeksen der all variasjon i samtlige 16 variabler inngår, dvs. EK_0 .

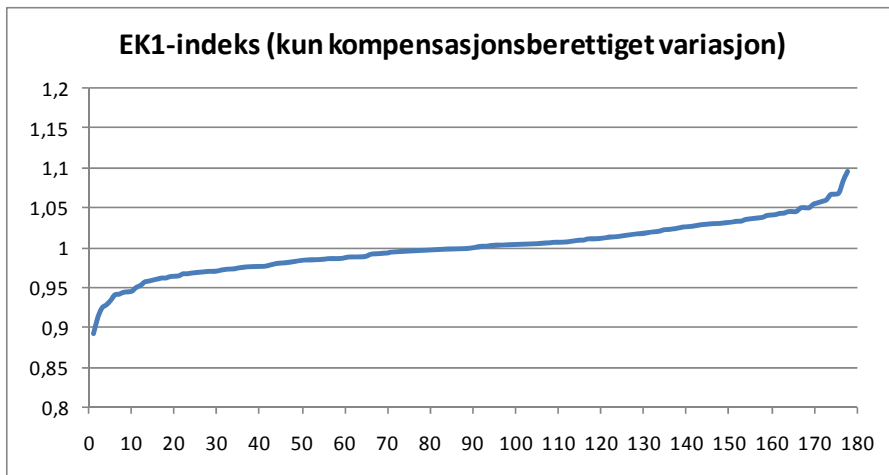


Figur 7-3. Enhetskostnadsindeks rangert i stigende rekkefølge. N = 178 og gjennomsnittsverdi 1,0.

Siden vi her har mistet over halvparten av kommunene pga manglende data, bør vi ha visse forbehold om at den virkelige variasjonen kan være noe større enn den som fanges opp i vårt utvalg av 178 kommuner. Vi ser at indekstallet for kommunen med lavest kostnadsnivå er på 0,845, mens kommunen med høyest kostnadsnivå har et indekstall på 1,16. Det betyr at kommunen med høyest kostnadsnivå har ca. 37 % høyere kostnad per oppholdstime enn kommunen med lavest kostnadsnivå. Vi ser imidlertid at det er et fåtall av kommuner helt til høyre og helt til venstre som skaper så stor variasjon fra minimums- til maksimumsverdiene. 169 av 178 kommuner (ca. 95 %) av kommunene ligger innenfor +/- 10 % av gjennomsnittet, og ca. 72 % av kommunene ligger innenfor +/- 5 % av gjennomsnittet.

Når vi går over til den andre enhetskostnadsberegningen, EK₁, standardiseres verdiene på de ovenfor omtalte forklaringsvariablene vi har vurdert til ikke å være kompensasjonsberettigede innenfor et inntektssystem. Vi måler dermed kun variasjon vi har vurdert som å være kompensasjonsberettiget. Dette resulterer i følgende fordeling av kost-

nadsnivå når vi rangerer de 178 kommunene fra lavest til høyest kostnadsindeksverdi.



Figur 7-4. Enhetskostnadsindeks rangert i stigende rekkefølge. Kun kompensasjonsberettiget variasjon. (N = 178)

Sammenlignet med forrige figur, ser vi at variasjonsområdet blir en del innskrenket, dvs. at en større andel av kommunene ligger nærmere gjennomsnittlig kostnadsindeks på 1,0. Andelen av kommuner som ligger innenfor +/- 5 % av gjennomsnittsverdien er nå 89 % (mot 72 % i forrige figur) og alle unntatt 1 kommune ligger nå innenfor +/- 10 % av gjennomsnittsverdien. Det er likevel slik at det gjenstår en ikke ubetydelig variasjon i kostnadsnivået mellom kommunene – også når vi har utelatt kostnadsforskjeller vi ikke betrakter som egnet til å bli kompensert. En vesentlig årsak til dette er, som også omtalt ovenfor, at våre enhetskostnadsindekser inkluderer andelen småbarn, som åpenbart er vesentlig dyrere enn plasser for større barn. En skal derfor ikke tolke fordelingskurvene for kostnadsindeksene vist i figurene ovenfor som noe i nærheten av kostnadseffektivitet. Det er en god del variasjon i andelen småbarnsplasser fra kommune til kommune, og en betydelig

del av den totale variasjonen i kostnadsindeksene skyldes naturlig nok denne ene variabelen. Vi går videre til å vise noen konkrete tall for enhetskostnadsindeksen EK_1 (den kompensasjonsberettigede), og viser da på samme måte som i tabellene med etterspørselsvariasjon de 5 kommunene som hhv. ligger høyest og lavest, samt utvalget av 10 folkerike kommuner.

Tabell 7-5. Enhetskostnadsindekser for kompensasjonsberettigede kostnadsforskjeller EK_1 : 5 laveste og høyeste samt 10 folkerike kommuner.

Kommune	EK_1 -indeks (kompensasjonsberettiget kostnadsvariasjon)
1911 Kvæfjord	0,89
0119 Marker	0,91
1942 Nordreisa	0,92
1411 Gulen	0,93
0423 Grue	0,93
0106 Fredrikstad	0,97
0219 Bærum	0,98
1201 Bergen	1,01
1102 Sandnes	1,03
1001 Kristiansand	1,03
1902 Tromsø	1,04
0301 Oslo kommune	1,04
1601 Trondheim	1,04
1103 Stavanger	1,06
1420 Sogndal	1,07
0137 Våler (Østf.)	1,07
1120 Klepp	1,07
0602 Drammen	1,08
1840 Saltdal	1,10

Oversikten over utpregede lav- og høykostnadskommuner gir i seg selv ikke noen svært tydelig inndeling i type kommuner. De fleste av storbyene ligger noe på oversiden av gjennomsnittlig kostnadsnivå per

oppholdstime, men Fredrikstad og Bærum ligger med motsatt fortegn i forhold til gjennomsnittet.¹⁵ Kommunene med lavest kostnadsnivå er alle distriktskommuner. Samtidig er imidlertid distriktskommuner også godt representert blant kommuner med lavest kostnadsnivå. Det synes derfor ikke å være noe veldig tydelig distriktspreg på inndelingen i kommuner med hhv. høyt og lavt kostnadsnivå, og det synes vanskelig å se noen åpenbar systematikk når det gjelder kommunetyper som tenderer til å ligge hhv. lavt og høyt på kostnadsindeksen.

7.5 En ”perfekt” modell for å håndtere både etterspørselsvariasjon og kostnadsvariasjon?

Dagens tilskuddsbaserte tildelingsmodell og en kostnadsnøkkelbasert tildeling har i prinsippet hver sine styrker og svakheter: Dagens tilskuddsbaserte tildeling gir perfekt kompensasjon for variasjon i behov (etterspørsel) siden det utbetales tilskudd til hver faktiske plass. Ingen annen modell kan derfor gi bedre samsvar mellom finansiering og faktisk omfang av etterspørselen etter barnehageplasser. Samtidig gis det per i dag ingen kompensasjon for variasjon i kostnadsforhold siden det gis et likt statstilskudd per plass (bortsett fra det som skjer gjennom skjønnstilskuddet).

¹⁵ Vi ser at Bergen ligger nokså nær gjennomsnittet. Det samsvarer jo ikke med at vi i kostnadsanalysene i kapittel 5 fant at Bergen lå nokså mye høyere i kostnader enn landet for øvrig – særlig når også de kommunale barnehagene inngikk i statistikkgrunnlaget. Dette skyldtes imidlertid kostnadsforskjeller som modellen ikke kunne forklare og slike kostnadsforskjeller tar ikke kostnadsindeksen hensyn til.

En tradisjonelt utformet delkostnadsnøkkel for barnehager basert på objektive kriterier, vil per definisjon gi dårligere tilpasning til etterspørselsvariasjon (som vist i avsnitt 7.3), siden den faktiske etterspørselen erstattes med en indirekte beregnet etterspørsel i følge et sett av objektive kriterier. Samtidig vil kostnadsnøkkel – ved en rett utforming – kunne kompensere for identifiserte ufrivillige forskjeller i kostnadene ved å produsere barnehagetjenestene.

Vi ser det som et paradoks at det eneste forslaget til ny kostnadsnøkkel for barnehager som har vært presentert hittil (dvs. før 2010), nemlig Borgeutvalgets forslag fra 2005, ikke inkluderte *noen* kriterier som kompenserte for kostnadsforskjeller. Det samme er altså tilfelle for de to SØF-alternativene, jf. Borge m.fl. (2010). Baserer man seg på dette, vil i så fall omleggingen kun innebære at man får dårligere tilpasning til etterspørselsvariasjon og ingen forbedring i forhold til kompensasjon for kostnadsforskjeller. Det eneste man vil oppnå blir i så fall en systemgenerert omfordelingseffekt av en størrelsesorden som illustrert i avsnitt 7.3 ovenfor. En vil altså få et mer vilkårlig og urettferdig fordeling av ressurser til kommunene.

I denne rapporten har vi imidlertid lansert et alternativ som i prinsippet gir muligheter til å kombinere det beste med hhv. tilskuddstildeling og en kostnadsnøkkel – nemlig en tildelingsmodell som gir like god føying til etterspørselsvariasjon som dagens tilskuddsbaserte finansiering og som samtidig gir kompensasjon for identifiserte kostnadsforskjeller. I denne modellen benytter vi en multiplikativ tilnærming der vi bruker faktisk antall oppholdstimer i hver kommune ganget med beregnet

kostnad per oppholdstime i hver kommune. Det vi mener er den ”perfekte” tildelingsmodellen kan oppsummeres ved følgende ligning:¹⁶

$$\text{Finansiering}_i = OT_i \cdot EK_{\text{snitt}} \cdot EK_i \quad (1)$$

Her står fotskrift *i* for kommune nr. *i*, og tolkningen blir altså at finansiering til kommune nr. *i* er gitt fra produktet av hhv. antall oppholdstimer i kommune nr. *i*, gjennomsnittlig kostnad per oppholdstime, EK_{snitt} og en indeks for kostnadsnivået i kommune nr. *i*.¹⁷ Produktet av de to første leddene tilsvareer – med to unntak – en tradisjonell tilskuddsbasert modell uten hensyn til kostnadsnivåvariasjon. Det ene unntaket er at vi har korrigert oppholdstimetallene i de kommunene som frivillig har valgt en lavere foreldrebetalingssats enn statlig fastsatt maksimalpris. Dette betrakter vi som frivillig valgt ekstra etterspørsel, og vi mener derfor at en bør nedjustere oppholdstimetallene i kommuner som har lavere pris enn statlig fastsatt maksimalpris. Det andre unntaket er at vi også har ekskludert plasser til barn yngre enn 1 år. Begrunnelsen er prinsipielt sett den samme; retten til barnehageplass er per i dag innskrenket til å gjelde barn som har fylt 1 år, og dersom noen kommuner vil prioritere plasser til nullåringer, er dette i prinsippet en frivillig sak.

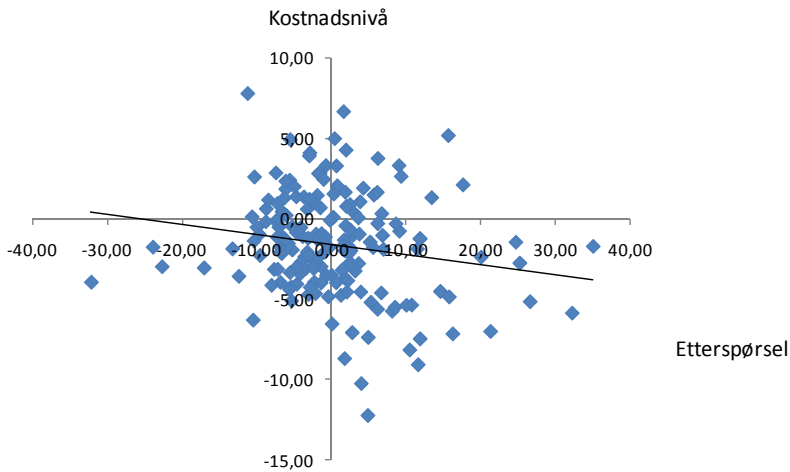
¹⁶ På grunn av at enhetskostnadsindeksene EK_i er beregnet relativt til det uveiede gjennomsnittet for kostnader per oppholdstime, trengs det en viss omskalering for å oppnå budsjettneutralitet i tildelingen definert av ligning (2). Nærmer bestemt blir summert tildeling direkte etter ligning (2) noe for lav, og vi oppskalerer derfor med en proporsjonal skalafaktor til alle kommuner på 1,007945, dvs. 0,7945 %. Dersom vi beregnet indekstallet vha et veid i stedet for et uveid snitt for kostnad per oppholdstime ville en slik omskaleringsfaktor være unødvendig.

¹⁷ EK_{snitt} er beregnet for ordinær, heldagsbarnehage drevet i kommunal regi.

Når vi i tillegg korrigerer med det siste leddet i ligningen, EK_i (kostnadsindeks for kommune nr. i), får vi totalt sett en finansieringsmodell med følgende egenskaper:

- Gir perfekt føyning til faktisk etterspørsel på samme måte som dagens tilskuddstildeling (med unntak for korreksjonen for frivillig valgt ekstra etterspørsel dersom prisene er satt lavere enn maksimalpris).
- Gir kompensasjon for de kostnadsforskjellene man ønsker å legge inn i indeksen for enhetskostnad for hver kommune, EK_i .
- Håndterer uten problemer det faktum at en del kommuner finansierer barnehageplasser som benyttes av innbyggere i nabo-kommuner.
- Er budsjettøytral i forhold til total ramme innenfor dagens tilskuddsbaserte tildeling.

Avsnitt 7.3 ovenfor har allerede vist differansen mellom tildeling basert på hhv. beregnet og faktisk etterspørsel. Blant annet så vi der en figur som viste gevinsten ved overgang fra faktiske oppholdstimer til beregnede oppholdstimer iht. de objektive kriteriene som ble lansert av Borge-utvalget, jf. Figur 7-2. Tap/gevinst rangert i stigende rekkefølge i prosent. Overgang fra faktiske oppholdstimer (inkl. venteliste) til beregnet etterspørsel iht. enkel modell (Alt. c). (N=385) Et interessant spørsmål er hvorvidt det finnes noen systematikk når det gjelder hvilke kommuner som taper/vinner på etterspørselsforhold som vist i denne figuren og hvilke kommuner som har hhv. høyt eller lavt nivå på enhetskostnadsindeksen vist i forrige avsnitt. Følgende plott viser samvariasjonen mellom disse to tap/gevinst-dimensjonene.



Figur 7-5. Samvariasjon mellom tap/gevinst pga hhv. etterspørsels- og kostnadsforhold.

Det er vanskelig med det blotte øyet å se noen systematisk samvariasjon mellom de to tap/gevinsttypene. Imidlertid viser en enkel regresjon at det er en signifikant negativ samvariasjon. Det vil si at det er en statistisk tendens til at kommuner som vinner som følge av kostnadsnivåkompensasjon taper ved overgang til kriteriebasert etterspørsel – og motsatt. Dette er også vist ved den fallende trendlinjen i figuren. Imidlertid er dette en statistisk sammenheng, der det er meget store avvik fra den lineære trendlinjen. Det ser vi ved at det er en mengde kommuner som hhv. vinner på begge dimensjoner og taper på begge dimensjoner. Det er altså langt fra slik at de to taps-/gevinst-dimensjonene nuller hverandre ut for de fleste kommuner – kun en viss negativ samvariasjon.

Den naturlige fullføringen av det beregningsopplegget vi her har beskrevet, ville være å sammenligne ressurstildelingen til alle kommuner i følge det vi her ubeskjedit har omtalt som en ”perfekt” modell,

med den ressurstildelingen som følger fra et nytt ferdig utformet forslag til kostnadsnøkkel. Borge m.fl. (2010) presenterer to alternativer hvorav et av de to er det alternativet som nå foreslås i Prop 124 S (2009-2010). Vi kan ikke perfekt sammenlikne vårt forslag med disse to, men vi vil tro at de eksempelberegningene som er gjennomført angående hhv. etterspørselsvariasjon og kostnadsvariasjon i avnittene ovenfor, indikerer tydelig noe om forventet størrelsesorden av denne type tap/gevinst-beregninger på kommunenivå.

8. Oppsummering og konklusjoner

8.1 Rammefinansiering skaper prioriteringseffektivitet

Innledningsvis i kapittel 1 omtalte vi noen hovedlinjer i utformingen av det norske finansieringssystemet overfor kommunene. Siden 1986 har rammefinansiering vært hovedprinsippet for finansiering av norske kommuner, og det er relativt bred faglig og politisk enighet om rammefinansiering som hovedprinsipp. Dette er begrunnet ut fra ideen om at vi får mest effektiv ressursbruk og tjenestetilbud ved desentraliserte beslutninger ut fra lokale behov og forutsetninger (såkalt prioriteringseffektivitet). Selv om det også kan finnes gode faglige begrunnelser for øremerkede tilskudd i enkelte situasjoner, er dette mer å betrakte som spesialtilfeller eller unntak fra den generelt ønskelige hovedmodellen med rammefinansiering. Modellen for fullkommen konkurranse er en referansemodell for markedsbasert omsetning av varer og tjenester, der det kan vises at det under visse betingelser oppnås samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk. Rammefinansiering og desentralisert lokaldemokrati har om lag samme status som en referansemodell for ressursfordeling og prioriteringseffektivitet i kommunesektoren.

Fram til nå har begrunnelsen for *ikke* å bruke rammefinansiering av barnehagesektoren, vært at sektoren hittil ikke har vært moden i den forstand at det har vært for langt igjen til full barnehagedekning i en

del kommuner. Situasjonen gjennom de siste årene har derfor vært at det har vært enighet om at barnehagesektoren i prinsippet ligger klar for rammefinansiering, men at tidspunktet har måttet bli utsatt inntil vi har kommet tilstrekkelig nær full barnehagedekning. For øvrig har det vært stilt få spørsmålstegn ved om det kan være forhold som tilsier at tradisjonell rammefinansiering med en delkostnadsnøkkel basert på objektive kriterier, kan ha prinsipielt uheldige sider. I denne rapporten har vi imidlertid påvist en del potensielt uheldige sider ved en overgang til rammefinansiering som det kan være grunn til å tenke gjennom og vurdere nærmere, før en rammefinansieringsreform av barnehagene faktisk iverksettes.

8.2 Det blir ingen prioriteringsgevinst når ingenting skal prioriteres

Det generelle argumentet om at rammefinansiering fører til prioriteringseffektivitet, har nærmest per definisjon minimal eller ingen relevans for dagens barnehagesektor. Dette skyldes det enkle faktum at det er statlig fastsatte legale virkemidler som styrer prioriteringene, ikke lokaldemokratiske vurderinger. Prioritering om dimensjonering (antall plasser) styres av en kommunal leveringsplikt; foreldrene har rett til barnehageplass og kommunen plikter dermed å skaffe plass til alle som vil ha til det gjeldende, statlig regulerte maksimalprisivået. Prioritering når det gjelder fordeling mellom offentlig og privat betaling for barnehagetjenestene, er også låst på grunn av maksimalsatsene for foreldrebetalingen. Lokalpolitisk prioritering av kommunale driftstilskudd til private barnehager er også blitt borte etter innføringen av kommunal

finansieringsplikt (regulert av egen forskrift) overfor private barnehager. Rommet for lokalpolitiske valg er dermed svært begrenset, og dreier seg mest om evt. å sette prisene lavere enn maksimalprisnivået, samt evt. å heve kvaliteten ved å gå ut over fastsatte normer for areal og bemanning. Argumenter om at det vil bli utløst noen gevinst i form av større prioriteringseffektivitet som følge av en overgang til rammefinansiering av barnehagesektoren, virker dermed lite relevant når omfanget av andre styringsformer er så omfattende som i tilfellet med barnehagene.

Nøyaktig samme argumentasjon som anført ovenfor, kan imidlertid også brukes mot dagens modell – et øremerket tilskudd. Hovedbegrunnelsen for et slikt tilskudd er jo nettopp å sørge for at den tilskuddsmottakende sektoren blir sterkere prioritert enn det som ville være tilfelle ved rammefinansiering. Men det trengs åpenbart ikke et øremerket tilskudd for å styrke prioriteringen av en sektor som allerede har full leveringsplikt til alle som vil ha tjenesten.

Argumentasjonen ovenfor fører naturlig fram til følgende konklusjon: Valget av finansieringsmodell for barnehagesektoren – øremerket eller rammetilskudd – er i prinsippet irrelevant for prioriteringen av barnehagesektoren. Gitt at dette argumentet aksepteres, bør vi heller se i retning av andre forhold for å vurdere valg av finansieringsmodell for barnehagesektoren. De viktigste dimensjonene synes da å være enkelhet/hensiktsmessighet, fordelingseffekter mellom kommuner, samt evt. effekter for andre sektorer som følger av fordelingseffektene. Vi belyser disse momentene nedenfor.

8.3 Det blir derimot uønskede omfordelingseffekter

Etter vår oppfatning er akilleshælen for rammefinansiering av barnehagene det vi har vist ved eksempelberegningene i avsnitt 7.3; det vil oppstå uønskede omfordelingseffekter. En overgang til rammefinansiering med tradisjonelle objektive kriterier vil nødvendigvis medføre

- i) At noen kommuner vil få økt finansiering, dvs. ressurser til å drive barnehageplasser de i følge de objektive kriteriene ”burde hatt” men faktisk ikke har.
- ii) At andre kommuner vil få mindre finansiering enn de har i dag. Disse vil altså få et trekk fordi de objektive kriteriene tilsier at de ikke ”burde hatt” så mange barnehageplasser som de faktisk har.

Ingen av disse punktene er ønskelige, selv om punkt i) naturligvis er hyggelig for de kommunene det gjelder. Rettferdighet mellom kommuner handler ikke om millimeterpresisjon, og en skjevhet i en del av systemet kan kanskje bli motveid av motsatte effekter for andre sektorer. Det er derfor ikke nødvendigvis et stort problem at det blir visse omfordelingseffekter av typen i) og ii). Vi har gitt noen eksempler på hvor store omfordelingseffektene kan tenkes å bli. Vi understreker at beregningene er noe tentative, siden vi ikke har nøyaktige data over akkurat hvilken faktiske tildeling hver kommune fikk i 2008 med. I stedet har vi brukt en referansetildeling basert på faktisk antall oppholdstimer og barn på ventelister for å beregne hva kommunene i framtiden ville få som etterspørsel når alle kommuner har full barnehagedekning. Så har vi sammenlignet denne tildelingen med hva kommunene vil få hvis faktisk etterspørsel erstattes med et sett av objektive kriterier. Det må nødvendigvis bli en politisk vurdering om hvorvidt omfordelingseffektene er innenfor det akseptable, eller om det er ønskelig å vurdere and-

re alternativer dersom omfordelingseffektene vurderes til å være politisk uakseptable.

8.4 Det blir likevel prioriteringseffekter – via inntektseffekter

Ovenfor argumenterte vi for at prioriteringen omkring dimensjoneringen av barnehagetjenestene er styrt av foreldrenes rett til barnehageplass, ikke av valget mellom øremerking eller rammetilskudd (eller mer generelt av finansieringsmodell overhodet). Dette er isolert sett korrekt, men det innebærer selvsagt ikke at omleggingen til rammetilskudd ikke vil gi *noen* former for prioriteringseffekter mellom kommunale tjenester. Så lenge noen kommuner får høyere, mens andre får lavere totalinntekt, vil det åpenbart bli effekter for kommunenes samlede tjenestetilbud. Dersom mengden av barnehagetjenester er låst via juridiske virkemidler, må i så fall høyere eller lavere totale inntekter nødvendigvis resultere i andre endringer enn endret mengde av barnehageplasser. La oss bruke en kommune som får lavere totalinntekt som følge av innlemming av barnehagetilskuddet som eksempel. En mulighet er da selvsagt å forsøke spare ressurser i barnehagesektoren selv, dvs. at hver plass må drives billigere. Effekten må i så fall forventes å bli lavere kvalitet på barnehagetjenestene. En annen mulighet er – like selvsagt – å kutte i budsjettene til en eller flere andre kommunale sektorer. Det forventede resultatet er en kombinasjon, dvs. at redusert totalinntekt vil ramme alle sektorer, inkludert barnehagesektoren selv i den grad det finnes tilpasningsmuligheter også i denne. Poenget er altså enkelt og greit at enhver reform som gir mer ressurser til noen kommuner og

mindre til andre, vil føre til omprioriteringseffekter for de enkelte kommunale tjenestene. Men denne omprioriteringen skjer altså via en generell inntektseffekt, og skal dermed i prinsippet fungere helt ekvivalent med om kommunene hadde fått økt/reduisert totalinntekt på grunn av andre endringer som for eksempel endringer i skattøre eller skattegrunnlag.

8.5 Nøyaktig hva er det som gjør barnehager annerledes enn andre rammefinansierte sektorer?

Hvis en først anfører kritiske spørsmål til hvorvidt tradisjonell rammefinansiering av barnehagesektoren er det beste alternativet, trengs det en presisering omkring hva som evt. gjør barnehagen mindre egnet for rammefinansiering enn andre kommunale sektorer. Dette kan kanskje gjøres mest effektivt ved å kontrastere barnehager mot to andre kommunale tjenesteområder; grunnskolen og helsetjenester.

Hovedkriteriet i delkostnadsnøkkelen for grunnskole, er andel av innbyggerne i grunnskolealder (6 til 15 år). Dette kriteriet er i utgangspunktet perfekt for å måle behovet (”mengden”) av grunnskoletjenester, siden alle barn i grunnskolealder faktisk går på skolen. Hvis en vet hvor mange barn i grunnskolealder det finnes i en kommune, vet en også hvor mange elever det vil være i grunnskolene i den samme kommunen, og dette er det naturlige utgangspunktet for å tildele ressurser.¹⁸ Det er selvsagt intet ”feil” med dette, selv om det også trengs

¹⁸ Det finnes imidlertid barn som ikke går i ordinær kommunal grunnskole. Kommuner får dermed et trekk for andel av barna i grunnskolealder som ikke

andre kriterier for å fange opp alle forskjeller i den enkelte kommunes ressursbehov til grunnskoletjenester. Den store forskjellen mellom grunnskole og barnehagene, er selvsagt at en ikke kan slutte seg direkte til etterspørselen etter barnehageplasser fra å vite hvor mange 1-5-åringer som bor i kommunen. Dette fordi bruk av barnehageplasser er en frivillig sak for foreldrene. Det kan derfor kun gå en vei – dårligere – dersom en erstatter finansiering basert på faktisk etterspørsel med finansiering basert på beregnet etterspørsel i følge et sett med demografiske og evt. øvrige variabler. Det er dette ene problemet som skaper de utilsiktede omfordelingseffektene omtalt ovenfor og i kapittel 7.3.

Hvis vi så går over til helsesektoren, er situasjonen vesentlig annerledes enn for både grunnskole og barnehager. Helsetjenester er ikke på langt nær en så endimensjonal og homogen tjeneste som barnehageplasser eller grunnskoleelever. Det foregår et multiplum av helsetjenester til ulike befolkningsgrupper; kontroll og oppfølging av gravide mødre og nyfødte, setting av vaksiner på folk som skal på ferie, rådgivning og forebyggende arbeid fra helsesøster overfor ungdomsskoleelever, osv. Behovet for disse tjenestene vil variere både fra kommune til kommune og fra år til år innen den enkelte kommune. Å tenke seg at en skal kunne finansiere alt det som totalt sett foregår av kommunale helsetjenester ved hjelp av et sett av ulike produksjonstilskudd (slik barnehagetilskuddet er et eksempel på), virker nærmest umulig. Finansiering ved hjelp av en stykkpris krever nettopp at tjenesten som skal finansieres er relativt standardisert og enkelt målbar. Det er barnehageplasser, men

går i ordinær kommunal skole vha. en egen Korreksjonsordning for elever i statlige og/eller frittstående skoler, jf. nærmere omtale i Beregningsteknisk Dokumentasjon ("Grønn Bok") til hvert års kommuneproposisjon.

ikke kommunale helsetjenester. Bruk av rammetilskudd i kombinasjon med lokale prioriteringer ut fra lokale behov, synes derfor nokså åpenbart å være en bedre egnet finansieringsmodell for kommunale helse-tjenester enn diverse produksjonstilskudd til de ulike kommunale helse-tjenestene.

Det er derfor viktig å presisere at de motforestillingene som her har blitt anført mot tradisjonell rammefinansiering av barnehager, er relativt spesifikke for de forhold som særpreger barnehagesektoren. Rammefinansiering kan selvsagt fungere utmerket for en rekke andre sektorer, og nettopp være den tildelingsmåten som skaper mest effektiv ressursbruk, er enkel og lite byråkratisk, og gir rom for meningsfylte lokale prioriteringer. Det skal også understrekes at det uansett vil være kun semantiske forskjeller snarere enn reelle forskjeller mellom hhv. rammefinansiering, tilskuddsfinansiering eller stykkprisfinansiering for en tjenestesektor der mengden uansett er overlatt til andre enn kommunene. Vår alternative modell som omtales i neste avsnitt, vil i utgangspunktet framstå som noe annet enn rammefinansiering. Hensikten er imidlertid kun å beregne det som skal tilfalle hver enkelt kommune på en noe annen måte enn de øvrige delkostandsnøklerne, mens selve beløpet uansett tenkes å bli slått sammen med resten av rammetilskuddet. Det kan imidlertid tenkes en annen rent operativ måte å gjennomføre dette på enn det vi foreslår i det kommende avsnittet – hovedpoenget er å unngå feiltildeling basert på beregnet i stedet for reell etterspørsel, mens det er av mindre betydning nøyaktig hvordan dette blir gjort i praksis.

8.6 Det finnes alternativer

Vårt hovedanliggende i denne rapporten har vært å analysere hva som påvirker hhv. etterspørselen etter barnehageplasser og kostnaden ved å drive disse barnehageplassene i den enkelte kommune. Dette med tanke på å identifisere kriterier som er egnet som objektive kriterier dersom en skal lage en ny delkostnadsnøkkel for barnehager. Vi har etter beste evne utført disse analysene, men ser at vi – i likhet med SØF og KRD – nødvendigvis kommer noe til kort i forhold til å finne kriterier som forklarer all variasjon i etterspørsel etter barnehageplasser.

Det har i utgangspunktet ikke vært en del av vårt oppdrag å vurdere behovet for andre finansieringsmodeller enn rammefinansiering. Vi vet imidlertid at det tradisjonelt er et svært sterkt fokus på omfordelingseffekter hver gang det foreslås endringer i inntektssystemet. Selv om et forslag til nye kriterier og/eller vekter i kostnadsnøkklene kan være svært godt begrunnet, er det til syvende og sist endret beløp i kroner og øre for den enkelte kommune det fokuseres på når forslaget skal vurderes politisk. Det vil derfor utvilsomt bli politisk tungt å argumentere for hvorfor man bør innføre rammefinansiering av barnehager dersom dette medfører betydelige omfordelingseffekter som egentlig er helt utilsiktede eller vilkårlige, jf. omfordelingseffektene av type i) og ii) omtalt i avsnitt 8.3 ovenfor. Vi har derfor i avsnitt 7.5 lansert en alternativ modell for ressurstildeling som innebærer en form for kryssning mellom øremerket tilskudd og en kostnadsnøkkelbasert tilnærming. Denne alternative modellen kan oppsummeres vha. følgende punkter:

- Hovedkriteriet fortsetter som i dag; faktisk omfang av barnehagetjenester. Vi har målt dette som antall oppholdstimer. En

kunne evt. målt det noe mindre presist som antall barnehageplasser.

- De tre tilskuddene som skal innlemmes summerer seg til en gitt total budsjettamme for barnehagesektoren over hele landet. For 2008 var dette beløpet ca. 20,7 mrd kroner, mens totalt antall (ukorrigerede) oppholdstimer var ca. 518,4 mill. timer. Dersom en erstatter de tre tilskuddene med en flat tildeling på ca. 40 kroner per oppholdstime, vil en dermed ha et eksempel på hvordan en provenynøytral reform kan gjennomføres.
- Noen kommuner har ekstra høy etterspørsel på grunn av at de frivillig har vedtatt lavere foreldrebetalingssatser enn de statlige maksimalprissatsene. Den ekstra etterspørsel dette skaper er en ren lokal prioritering som ikke bør kompenseres fra staten. Vi foreslår derfor å anslå hvor mange ekstra plasser en evt. lavere pris vil utgjøre for de kommunene som har innført lavere satser enn de statlige og gjøre en korrigerende for dette.¹⁹ Noen kommuner tilbyr også plasser til 0-åringer som ikke har krav på plass etter forskrift til lov. Dette representerer også et større tilbud enn det som skal omfattes av finansieringen og vi foreslår også en korreksjon for dette.
- Kostnaden per oppholdstime varierer imidlertid en god del fra kommune til kommune. Den variasjonen som etter vår vurdering kan anses for å være kompensasjonsberettiget, gir en variasjon på indeksform fra 0,89 til 1,10 der landsgjennomsnittet er lik 1,0. Vi presiserer at vårt forslag til kostnadsindeks er relativt tentativt og at det åpenbart må gjøres nøye vurderinger av hva som kvalifiserer for å inngå i en indeks som definerer hva staten skal og ikke skal kompensere for av kommunale kostnadsforskjeller.

¹⁹ Lavere pris enn maksimalprisene gjelder et relativt lavt antall kommuner per i dag. Dersom et system a la det vi her foreslår innføres i praksis, antar vi at svært få eller ingen kommuner ville ha innført eller beholdt lavere priser enn de statlig fastsatte maksimalprisene. Dette fordi de i så fall – i motsetning til med dagens statstilskudd – fullt ut må egenfinansiere den økningen i etterspørsel som skyldes ekstra lav foreldrebetaling.

- Vi foreslår å bruke kostnadsindeksen for kompensasjonsberettiget kostnadsvariasjon multiplikativt med gjennomsnittstallet som i våre eksempelberegninger utgjør 40 kroner per oppholdstime. Se nærmere detaljer omkring denne modellen i avsnitt 7.5.
- Våre beregninger i kapittel 7 er basert på å bruke ordinære oppholdstimer som mengdebegrep, dvs. intet skille mellom små og store barn. Til gjengjeld er andel små og store barn med i beregningsgrunnlaget for kostnadsindeksen og kostnadsforskjellen mellom disse blir dermed korrigert der. Et alternativ som kan være vel så bra, men som ikke eksplisitt er vist i våre beregninger, er å behandle små og store barn som to separate tjenestekategorier og med to separate gjennomsnittlige satser per time. Dette blir mer på linje med slik dagens statstilskudd er utformet, med ulike satser for hhv. små og store barn.
- Totalt sett mener vi at vi med vårt skisserte alternative opplegg oppnår følgende:
 - a. En modell som gir perfekt tilpasning til variasjon i etterspørsel siden hovedtildeling skjer etter faktisk antall oppholdstimer.
 - b. En modell som i tillegg gir full kompensasjon for kostnadsvariasjon i henhold til en beregnet kostnadsindeks basert på faktorer som evt. ansees som kompensasjonsberettigede.
 - c. En modell som ikke gir noen problemer i forhold til at en del kommuner driver barnehageplasser som benyttes av innbyggerne i nabokommuner.
 - d. En modell som er provenynøytral i forhold til summen av ressurser som per i dag tildeles over de tre aktuelle statsbudsjettpostene som skal innlemmes.
 - e. En modell som er relativt enkelt oppfattbar og samtidig fleksibel med tanke på å vurdere hvilke faktorer som til enhver tid vurderes som kvalifiserte for å inngå i indeksen for kompensasjonsberettigede kostnadsforskjeller.

Vi ser flere fordeler med en tildeling som skissert ovenfor, og det synes for oss som om denne tilnærmingen innebærer at de beste egenskapene ved hhv. øremerket tilskudd og en kostnadsnøkkelbasert tilnærming lar seg kombinere på en relativt enkel måte. En innvending er at en ikke vil få et like samlet og homogent system som dersom en lager en tradisjonelt utformet delkostnadsnøkkel til barnehagene. En annen og mer fundamental innvending framgår av Prop. 124 S (2009-2010), som ble lagt fram dagen før arbeidet med denne rapporten ble slutført. I omtalen av forslaget til ny kostnadsnøkkel for barnehager i den refererte proposisjonen, erklæres det at

”I dag fordeles de øremerkede tilskuddene i stor grad ut fra faktisk antall barn og oppholdstid i barnehage, basert på innrapporteringer fra kommunene. Dette er kriterier som ikke oppfyller inntektssystemets krav til objektivitet, og som det derfor **ikke er mulig** å benytte som kriterier i en delkostnadsnøkkel.”

(Prop. 124S (2009-2010), avsnitt 15.3, vår utheving).

På den annen side foreslår departementet likevel å bruke ”antall barn 1-2 år uten kontantstøtte” som ett av 3 objektive kriterier i sin anbefalte modell. Så vidt vi kan innse, vil ”antall barn 1-2 år uten kontantstøtte” være så godt som identisk med ”antall barn 1-2 år med barnehageplass”. Det framstår dermed som noe underlig at den ene er umulig å bruke samtidig som den andre anbefales brukt.²⁰ Det er imidlertid en

²⁰ Riktignok er bruken av antall barn som ikke mottar kontantstøtte et kriterium som kun fanger opp etterspørsel etter barnehageplasser for barn i alderen 1-2 år, mens mens vårt forslag innebærer bruk av faktisk etterspørsel for alle

prinsipiell forskjell, og det er at data for barn som ikke mottar kontantstøtte kan beregnes uavhengig av kommunenes egen innrapportering av antall barnehager og oppholdstid.²¹ På den annen side blir jo dagens statstilskudd utbetalt nettopp på grunnlag av innrapporterte barnehageplasser og oppholdstid. Så vidt vi kjenner til, har det hittil ikke vært noe stort tema med feilrapportering og tilskuddsutbetalinger til fiktive barnehageplasser. Så sant en relativt enkelt kan opprettholde et troverdig system for måling og innrapportering av faktisk omfang av barnehageplasser og oppholdstimer, mener vi derfor at bruk av faktisk etterspørsel etter barnehageplasser fortjener en grundigere omtale enn å bli erklært som ”ikke mulig”.

Når et så stort beløp som ca. 21 mrd kroner eller mer²² skal overføres på en ny måte til kommunene, mener vi det er det god grunn til også å inkludere tildelingsformer som evt. bryter med tradisjoner eller gjør at en må ofre noe systemmessig eleganse. Dette dersom effekten – matchen i forhold til kommunenes reelle utgiftsbehov – rent faktisk blir vesentlig bedre. Det er derfor fristende å komme med en utfordring til de som til syvende og sist skal vedta den nye kostnadsnøkkelen for barnehager: Kostnadsnøkkelen bør være så god at den gir en nær perfekt føyning til det vi vet er kommunenes reelle utgiftsbehov ut fra de faktiske barnehageplassene som finnes i hver kommune. Og hvis den

barn i barnehagealder. Den rent prinsipielle diskusjonen er imidlertid uavhengig av barnets alder.

²¹ En kan kombinere statistikk for totalt antall barn i alder 1-2 år med statistikk fra NAV om mottak av kontantstøtte

²² Beløpet på 20,7 mrd gjaldt for 2008. Innen 2011 må det forventes at det aktuelle beløpet har blitt en del større.

ikke gjør det, bør forslagsstilleren komme opp med begrunnelser for nøyaktig hvorfor vi likevel bør fordele drøyt 21 mrd kroner i henhold til et sett av kriterier som *ikke* gir en nær perfekt føyning til de faktiske utgiftsbehovene.

Referanser

Bergseng, Even og Knut Løyland (2003): Effektivitetsforskjeller mellom offentlige og private barnehager, *Norsk Økonomisk Tidsskrift* vol. 117 (2003), s. 1-30.

Borge, Lars-Erik, Anne Borge Johannesen og Per Tovmo (2010): Barnehager i inntektssystemet for kommunene. SØF-rapport nr 02/10.

ECON (2004): *Etterspørselen etter barnehageplasser*. ECON-rapport 2004-026

ECON (2005): *Barnehagene i kommunenes inntektssystem*. ECON-rapport 2005-004

Håkonsen, Lars og Trond Erik Lunder (2008): *Kostnadsforskjeller i barnehagesektoren*, TF-rapport nr 243/2008

Løyland, Knut og Vidar Ringstad (1998): Cost efficiency in the provision of child care services: a hedonic cost approach. I J. Rattsø (1998): *Fiscal federalism and state-local finance – the Scandinavian perspective*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, s. 324-338

Mocan, H. Naci (1997): Cost functions, efficiency and quality in day care centers. *Journal of Human Resources* 32(4), s. 861-891

Nerlove, Marc (1965): Returns to scale in Electricity Supply. I Carl F. Christ (ed.), *Measurement in Economics*. Stanford: Stanford University Press.

NOU (1996:1): Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner. Oslo 1996.

NOU (2005:18) Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner, Kommunal og Regionaldepartementet. (Borge-utvalget.)

Ot.prp. nr 76 (2002-2003): Om endringer i barnehageloven, Barne- og familiedepartementet.

Prop. 124 S (2009-2010): Kommuneproposisjonen 2011, Kommunal- og regionaldepartementet.

St.meld. nr. 24 (2002-2003): Barnehagetilbud til alle – økonomi, mangfold og valg-frihet, Barne- og familiedepartementet.

St.meld. nr. 41 (2008-2009): Kvalitet i barnehagen. Kunnskapsdepartementet.

St.prp. nr. 57 (2007-2008): Kommuneproposisjonen 2009. Kommunal- og regionaldepartementet.

St.prp. nr. 1 (2008-2009): Kommunal- og regionaldepartementet.

St.prp. nr. 1 (2008-2009): Kunnskapsdepartementet.