

**Rundskriv Q-06/2004**

**Skjønnsmidler til barnehager 2004**

## **1 Innledning**

I april 2003 la regjeringen frem St.meld. nr. 24 (2002-2003) *Barnehagetilbud til alle – økonomi, mangfold og valgfrihet* og Ot.prp. nr. 76 (2002-2003) *Om lov om endringer i lov 5. mai 1995 nr. 19 om barnehager (barnehageloven)*. På grunnlag av disse dokumentene inngikk partiene på Stortinget et bredt forlik om de fremtidige rammebetingelsene for barnehagesektoren, jf. omtale i rundskriv Q-2/2004 Statstilskudd til drift av barnehager, pkt. 1.1.1.

Innføring av en ordning med skjønnsmidler til kommunene inngår i oppfølgingen av barnehageforliket, slik at målet om en samlet offentlig finansiering på om lag 80 prosent av de totale kostnadene i barnehagesektoren fra 1. mai 2004 kan nås.

Det forutsettes at kommunenes egen ressursbruk opprettholdes på dagens nivå. All økning i offentlig finansiering (drift av så vel nye som gamle barnehager) skal imidlertid komme fra staten. I tillegg til økningen i statens ordinære driftstilskudd til barnehagene, som ble iverksatt fra 1. august 2003, er skjønnsmidlene et sentralt virkemiddel i denne sammenheng.

Skjønnsmidlene må ses i sammenheng med innføring av maksimalpris på foreldrebetalingen og kommunal plikt til økonomisk likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager. Forskrifter som regulerer dette vil tre i kraft 1. mai 2004.

Forskrift om foreldrebetaling vil regulere barnehageeiers innretning av og nivå for foreldrebetalingen. Forskrift om økonomisk likeverdig behandling vil regulere kommunens disponering av skjønnsmidler og kommunens egne midler, og gir nærmere bestemmelser om hva som menes med likeverdig behandling i forhold til offentlige tilskudd.

Skjønnsmidlene tildeles kommunene uten forutgående søknad og tildelingen gjelder fra mai 2004 og ut året. Over statsbudsjettets kap. 856 Barnehager, post 65 Skjønnsmidler til barnehager er det bevilget i alt 485 mill. kroner til kommunene.

## **2 Formål mv.**

Skjønnsmidlene skal bidra til å sikre at barnehageforliket gjennomføres uten at det oppstår konflikt mellom utbygging, innføring av maksimalpris for foreldrebetaling og god kvalitet i barnehagene. Kommunene har et svært ulikt utgangspunkt med hensyn til barnehagedekning, kostnadsnivå og grad av støtte til ikke-kommunale barnehager. Behovet for økte offentlige midler til den enkelte kommune vil derfor variere. Skjønnsmidlene skal bidra til å utjevne disse ulikhetene og sikre både ikke-kommunale og kommunale barnehager et forsvarlig driftsgrunnlag under nye rammebetingelser.

Skjønnsmidlene er et øremerket tilskudd som i sin helhet skal nyttes til drift av barnehager. Midlene skal bidra til å dekke:

- Driftsutgifter til nye barnehageplasser (ikke-kommunale og kommunale) som ikke dekkes gjennom ordinært driftstilskudd, foreldrebetaling og andre offentlige tilskudd
- Inntektsbortfall i eksisterende barnehager (ikke-kommunale og kommunale) som følge av innføring av maksimalpris for foreldrebetaling fra 1. mai 2004 (i den grad inntektsbortfallet ikke er kompensert gjennom økningen i det ordinære statlige driftstilskuddet per 1. august 2003)

Det er en forutsetning at skjønnsmidlene ikke skal kompensere for redusert kommunal egenfinansiering. Dette innebærer at kommuner som nominelt reduserer eget bidrag til barnehagesektoren fra 2003 til 2004 ikke får dette kompensert gjennom ordningen med skjønnsmidler. Tilsvarende gjelder dette for statlige virksomheter som driver barnehager.

### 3 Tildelingskriterier

Utgangspunktet for tildelingen av skjønnsmidler til den enkelte kommune er følgende:

- Regnskapstall for 2002 fra kommunale og ikke-kommunale barnehager framskrevet til 2004-priser (KOSTRA-regnskap og årsregnskap fra de ikke-kommunale barnehagene), samt årsmeldinger for barnehagene per 15.12.2002
- Oversikter over netto økning i antall barnehageplasser 2003, fordelt på kommunale, ordinære ikke-kommunale og private familiebarnehager
- Kommunens utbyggingsplaner for 2004 – plantall for utbygging både i kommunal og i privat regi (innhentet fra kommunene per januar 2004 og justert i forhold til faktisk utbygging per 1. september 2004)

På denne bakgrunn beregnes et samlet anslag for netto merkostnader i den enkelte kommune bestående av følgende elementer:

- Beregning av merkostnader til barnehager som har vært i drift i 2002
- Anslag for merkostnader til nye barnehageplasser opprettet i 2003
- Anslag for merkostnader til plasser som planlegges etablert i 2004

#### 3.1 Beregning av merkostnader til eksisterende barnehageplasser

Beregningen av merkostnader til eksisterende barnehager (i drift i 2002) foretas av Statistisk sentralbyrå på vegne av departementet, basert på følgende prinsipper:

##### a) Anslag for kommunenes finansiering av kommunale barnehager i 2004

Sum direkte kostnader i kommunale barnehager i 2002 (korrigerede brutto driftsutgifter på funksjonene 201, 211 og 221, fratrukket ikke-økonomisk støtte fra kommunen til private barnehager)  
 + Prisjustering for 2003/2004 (3,75 prosent for 2003 og 3,25 prosent for 2004)  
 = Beregnede kostnader i 2004

- Ordinært statlig driftstilskudd i 2004
  - Tilskudd til funksjonshemmede barn i 2004
  - Tilskudd til minoritetsspråklige barn i 2004
  - Anslag for foreldrebetaling iht. utkast til forskrift om foreldrebetaling
  - Fremskrivning av inntekter utover statstilskudd og foreldrebetaling
- = Behov for kommunal finansiering av kommunale barnehager i 2004

Beregningen tar altså utgangspunkt i kommunenes rapportering av kostnader i de kommunale barnehagene for 2002, prisjustert til 2004-nivå. Til fradrag kommer ikke-økonomisk støtte til ikke-kommunale barnehager (for eksempel subsidiert husleie eller bistand fra kommunalt ansatte støttepedagoger, assistenter eller lignende overfor barn i ikke-kommunale barnehager) som kommunene har rapportert inn i tilknytning til regnskapsskjemaene til de ikke-kommunale barnehagene. Anslagene for inntektene tar utgangspunkt i antall barn etter alder og oppholdstid som er dokumentert i barnehagenes årsmelding per 15. desember 2002.

Statstilskudd (både ordinært driftstilskudd og tilskudd til funksjonshemmede og minoritetsspråklige barn) anslås med utgangspunkt i satsene og prinsippene for fordeling som er fastsatt i statsbudsjettet for 2004.

Foreldrebetalingen anslås med utgangspunkt i utkastet til forskrift om foreldrebetaling. I beregningen er det tatt høyde for en søskenmoderasjon på gjennomsnittlig nivå ut fra dagens ordninger. Gjennomsnittlig nivå tilsvarer 30 prosent moderasjon i forhold til maksimalpris på foreldrebetaling (kr. 2 750,- per 1. mai 2004) og en gjennomsnittlig andel barn som er berettiget til søskenmoderasjon som tilsvarer 14 prosent av alle barn i barnehagene.

*b) Anslag for behovet for kommunale driftstilskudd til ikke-kommunale barnehager*

For de ikke-kommunale barnehagene som var i drift i 2002 foretas beregningen av det kommunale driftstilskuddet med utgangspunkt i regnskapstall for 2002 som barnehagene har rapportert inn på følgende måte:

- Sum kostnader i 2002
  - + Prisjustering for 2003/2004
  - = Beregnede kostnader i 2004
  - Ordinært statlig driftstilskudd i 2004
  - Foreldrebetaling iht. utkast til forskrift om foreldrebetaling
  - Inntekter utover statstilskudd, foreldrebetaling og kommunalt driftstilskudd i 2002, prisjustert
- = Behov for kommunal finansiering per oppholdstime i 2004 (positive tall)  
 eller: "Overfinansiering" per oppholdstime etter nye finansieringsforutsetninger (negative tall)

I beregningen brukes de samme prinsippene for å anslå inntektene i ikke-kommunale barnehager som for kommunale barnehager (jf. ovenfor).

Utkastet til forskrift om likeverdig behandling gir ikke kommunene anledning til å inndra eventuell overfinansiering av ikke-kommunale barnehager. Kommunene har derimot plikt til å ”fullfinansiere” ikke-kommunale barnehager som ikke får dekket sine kostnader gjennom statstilskudd og foreldrebetaling. Ved beregning av skjønnstilskuddet tas derfor barnehagene som kommer ut med et positivt tall i beregningen ovenfor med.

*c) Samlet merbehov for kommunal finansiering i 2004 av barnehager som var i drift i 2002*

- Anslått behov for kommunal finansiering av kommunale barnehager (jf. ovenfor)
- + Anslått behov for kommunal finansiering av ikke-kommunale barnehager (jf. ovenfor)
- = Sum behov for kommunal finansiering av eksisterende barnehager i 2004
- Faktiske netto driftsutgifter på funksjonene 201, 211 og 221 i kommunens regnskap 2002
- = Merbehov for kommunal finansiering i 2004 av barnehager som var i drift i 2002

### **3.2 Beregning av økte netto kostnader til nye barnehageplasser i 2003 og 2004**

Kompensasjon for kommunenes netto kostnader til barnehageplasser opprettet i 2003 og planlagt opprettet i 2004 beregnes av departementet med utgangspunkt i følgende prinsipper:

- Kostnadsanalysen i barnehagene for 2002 gir et grunnlag for å beregne de gjennomsnittlige kostnadene per plass for henholdsvis små- og store barn i kommunale, ordinære ikke-kommunale og private familiebarnehager
- Fra disse gjennomsnittskostnadene trekkes statstilskudd i henhold til tilskuddssatsene som er fastsatt i statsbudsjettet for 2004 og foreldrebetaling i henhold til maksimalprisforskriften (jf. prinsippene for beregning av inntektene i punkt 3.1 ovenfor)
- Differansen mellom gjennomsnittskostnadene per plass og statstilskudd/foreldrebetaling utgjør behovet for kommunal driftsfinansiering av barnehagene. I og med at ikke-kommunale barnehager gjennomsnittlig har lavere kostnader og får et høyere statstilskudd enn kommunale barnehager, er dette behovet betydelig høyere per plass i en kommunal enn i en privat barnehage
- Barnehagenes årsmeldinger per 15. desember 2003 gir et grunnlag for å fastslå økningen i tilbudet i henholdsvis kommunale, ordinære ikke-kommunale og private familiebarnehager
- Kompensasjonen for økning i barnehagetilbudet i den enkelte kommune i 2003 kan dermed anslås ved å multiplisere anslått behov for kommunal driftsfinansiering per plass med antall plasser som tilbudet har blitt økt med i henholdsvis kommunale, ordinære ikke-kommunale og private familiebarnehager

- Det samme prinsippet kan brukes for å beregne kompensasjonen for nye plasser som etableres i 2004. I og med at disse plassene ikke vil få helårsdrift, legges det opp til at skjønnsmidler til kompensasjon for kommunenes netto utgifter til nye plasser i 2004 først fordeles i løpet av høsten 2004 (jf. nedenfor).

#### **4 Rutiner for tildeling**

Kommunene skal ikke søke om tildeling av skjønnsmidler. Skjønnsmidlene er beregnet med bakgrunn i tildelingskriteriene, jf. pkt. 3 ovenfor.

Fylkesmannen fatter vedtak om fordeling av skjønnsmidlene og meddeler kommunene anslått tildeling av skjønnsmidler i mars/april 2004. Samtidig får kommunene tilsendt grunnlagsmaterialet fra beregningene som er skissert ovenfor i pkt. 3.

Utbetalingen av skjønnsmidler vil skje i to omganger – tidlig vår 2004 og i oktober/november 2004.

Ved første utbetaling vil skjønnsmidlene som knytter seg til merkostnader i eksisterende barnehager og merkostnader til nye plasser opprettet i 2003 bli utbetalt, jf. pkt. 3 ovenfor.

Ved andre utbetaling vil skjønnsmidlene som knytter seg til merkostnader til nye plasser opprettet i 2004 bli utbetalt, jf. pkt. 3 ovenfor. Ved denne utbetalingen vil det bli justert for faktisk utbygging per rapporteringsdato og forventet utbygging resten av året.

Fordelingen av skjønnsmidler kan være påvirket av eventuelle feil i kommunenes egen KOSTRA-rapportering for 2002 og feil eller manglende regnskapsrapportering fra de ikke-kommunale barnehagene. Det er imidlertid kommunenes ansvar å sikre at KOSTRA-rapporteringen er korrekt. Kommunene har hatt anledning til å rette opp eventuelle feil i denne rapporteringen våren 2003, før Statistisk sentralbyrå publiserte endelige tall. Tilsvarende har ikke-kommunale barnehager et ansvar for at regnskapsrapporteringen for 2002 er korrekt. Åpenbare feil som viser seg etter beregningene, vil bli søkt rettet opp før kommunene får tildelt skjønnsmidler. Departementet legger ikke opp til ytterligere justeringer.

#### **5 Fylkesmannens og kommunens oppgaver og ansvar**

Fylkesmannen forestår utbetalingen av skjønnsmidlene til den enkelte kommune jf. pkt. 3. Første utbetaling vil skje tidlig vår 2004 og andre utbetaling i oktober/november 2004.

Fylkesmannen skal innhente nye utbyggingstall for 2004 fra kommunene i forkant av andre gangs utbetaling av skjønnsmidler. Utbyggingstallene skal være basert

på den faktiske utbygging per 1. september 2004 (netttotal) og forventet utbygging for nye plasser resten av året. Fylkesmannen oversender nye utbyggingstall for 2004 til departementet innen 15. september 2004. Denne rapporteringen vil danne grunnlaget for andre gangs utbetaling av skjønnsmidler.

Fylkesmannen skal ved utbetaling av skjønnsmidlene sørge for at mottaker gjøres kjent med at forvaltningen (departementet og fylkesmannen) eller Riksrevisjonen kan iverksette kontroll med at midlene blir nyttet etter forutsetningene, jf. Bevilgningsreglementet § 17.

Kommunene skal rapportere om utbyggingen i 2004 etter forespørsel fra fylkesmannen.

Kommunen skal disponere midlene i tråd med Forskrift om økonomisk likeverdig behandling.

I forbindelse med iverksetting av forskriften om økonomisk likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager, vil departementet sende ut en veileder som konkretiserer og gir forslag til hvordan kommunene kan utmåle tilskudd til ikke-kommunale barnehager.

Kommunen skal føre skjønnsmidlene i kommunens driftsregnskap (kontoklasse 1) på funksjon 201 Førskole. Skjønnsmidlene inntektsføres i sin helhet på art 810 Andre statlige overføringer. Skjønnsmidlene skal bidra til å dekke kommunens netto merkostnader knyttet til innføring av maksimalpris, drift av nye barnehageplasser og plikt til økonomisk likeverdig behandling av kommunale og private barnehager.

Forskrift om likeverdig behandling gir kommunene plikt til å yte et kommunalt driftstilskudd til ikke-kommunale barnehager som ikke får dekket sine kostnader gjennom andre offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Det kommunale driftstilskuddet til ikke-kommunale barnehager utgiftsføres på funksjon 201, art 370, uavhengig av om tilskuddet er finansiert ved skjønnsmidler eller ved kommunens frie inntekter.

Det ordinære statlige driftstilskuddet til ikke-kommunale barnehager inntektsføres i kommuneregnskapet som tidligere på funksjon 201, art 810. Ved utbetaling til de ikke-kommunale barnehagene utgiftsføres det på funksjon 201, art 470.

## **6 Oppfølging og kontroll**

Skjønnsmidlene skal i sin helhet nyttes til drift av barnehager. Kontrollen med skjønnsmidlene til den enkelte kommune vil skje ved å foreta en sammenligning mellom faktisk utbygging og planlagt utbygging som skjønnsmidlene ble tildelt etter, samt bruk av KOSTRA-regnskap og regnskapsrapportering fra de ikke-kommunale barnehagene.

I denne sammenheng vil det også bli kontrollert for om den enkelte kommune har videreført egen ressursbruk (videreført nivået på netto driftsutgifter innen funksjonene 201, 211 og 221), jf. omtale under pkt. 2. Kommuner som ikke har nyttet skjønnsmidlene i samsvar med denne forutsetningen, må regne med å tilbakebetale tilsvarende andel av skjønnsmidlene etter regnskapsavleggelsen for 2004.

Kontrollen vil i utgangspunktet bli foretatt ved stikkprøvekontroll blant enkeltkommuner i hvert fylke. Resultatet av stikkprøvekontrollene vil danne bakgrunn for en vurdering av om samtlige kommuner skal kontrolleres.

På denne bakgrunn kreves det ingen særskilt rapportering fra kommunene.

Arni Hole (e.f.)

Eli Sundby