



Utdanningsdirektoratet

Postboks 9359 Grønland
0135 OSLO

Deres ref.

Vår ref / Saksbehandler
15/4213-4 A10 &13

Dato:
16.08.2015

HØRING - FINANSIERING AV PRIVATE BARNEHAGER

Generelt

Fagforbundet er svært opptatt av at det sikres god og effektiv finansiering både av kommunale og ikke-kommunale barnehager. Hovedformålet med finansieringsmodellene utarbeidet av Utdanningsdirektoratet er likebehandling av kommunens barnehager og ikke-kommunale barnehager innenfor den enkelte kommune. Fordi det er mange forskjeller mellom ikke-kommunale og kommunale barnehager og mellom barnehagene i disse to gruppene, er det vanskelig å forstå at det er mulig å komme fram til likebehandling basert på et system der alle ikke-kommunale barnehager skal motta samme tilskudd per barn som gjennomsnittlige utgifter i de kommunale barnehagene. Det gjelder om satsene baseres på beregninger fra den enkelte kommune og i enda større grad om de baseres på en nasjonal sats.

Begge forslagene vil føre til at svært mange ikke-kommunale barnehager vil få offentlige tilskudd til utgifter de ikke har. Det skyldes at gjennomsnittlige utgifter i ikke-kommunale barnehager er lavere enn utgiftene i de kommunale barnehager. Det kan ha sammenheng med forskjellige forhold. De viktigste er utdanningsnivå og ansiennitet blant de ansatte, pensjonsordning og beregning av pensjonskostnader, bemanningstetthet, lønns- og tariffavtaler og fortolkningen av disse, beliggenhet og kapasitetsutnyttelse, standard, spesialoppgaver og spesialtilbud av ulike slag.

De ikke-kommunale barnehagene består av to ulike hovedgrupper; barnehager eid av ideelle organisasjoner og foreldre på den ene side og kommersielle barnehager på den andre. De kommersielle barnehagene vil ha økonomisk overskudd som sitt hovedmål. Ideelle/foreldre eide barnehager drives etter samme prinsipper som de kommunale, som er å sørge for at tilskuddene utelukkende brukes til best mulig barnehagetjenester. I barnehager eid av ideelle organisasjoner eller foreldre kan en derfor forvente at tilskudd som er høyere enn utgiftene, utløser høyere standard i barnehagene gjennom økt bemanning eller andre forbedringer. I de kommersielle barnehagene utløser tilskudd som er høyere enn utgiftene muligheter til høyere økonomisk overskudd og dermed økning av den økonomiske markedsverdien av barnehagene. Et hovedproblem er derfor at en stor andel av de kommunale tilskuddene til ikke-kommunale barnehager vil gå direkte til å finansiere profitt til eierne av de kommersielle barnehagene og ikke til barnehagevirksomhet.

Fagforbundet legger til grunn at departementet er kjent med at gjeldende finansieringssystem har gjort det mulig for enkelte kommersielle aktører å tilegne seg store beløp fra de offentlige tilskuddene og at et nytt system bør ha som formål å forhindre dette.

Alternativt forslag: Tilskuddsmodell basert på reell likebehandling

Likebehandling av ikke- kommunale barnehager og kommunale barnehager kan best sikres ved at de ikke-kommunale barnehagene også må legge fram budsjettforslag for neste års drift som kommunen kan bruke for å fastsette tilskuddet. Et slikt system vil også gi kommunene bedre muligheter til å styre og utvikle barnehagene i den enkelte kommune.

På linje med de kommunale barnehagene bør de ikke-kommunale barnehagene legge fram sine regnskaper for kommunen slik at offentlige tilskudd kan justeres i forhold til regnskapsførte utgifter. Noen kan hevde at dette er for byråkratisk og administrativt kostnadskrevende. Det er imidlertid grunn til å tro at dette dreier seg om beskjedne beløp i forhold til et system som stimulerer til at store deler av offentlige tilskudd vil gå til «utgifter» som ikke kommer barnehagevirksomheten til gode.

Fagforbundet anbefaler at et slikt system og reglene for det utredes før ny forskrift, basert på forslagene i Utdanningsdirektoratets høringsnotat, viderebehandles.

Nasjonalt eller kommunalt beregnet sats

Dersom departementet likevel skulle ønske å innføre en av de to foreslåtte finansieringsmodellene allerede i 2016, anbefaler Fagforbundet at en velger modellen med kommunale tilskuddssatser basert på utgiftene i den enkelte kommunes barnehager.

Modellen basert på nasjonale satser bryter radikalt med systemet for rammefinansiering av kommunene. Skulle en slik modell være aktuell burde en utrede finansieringsløsningene på nytt ikke bare for de ikke-kommunale barnehager, men også for de kommunale.

Pensjonsutgifter

Fagforbundet er enig i at tilskudd til pensjonsutgifter bør skilles ut og beregnes særskilt. Når det gjøres, bør slike tilskudd baseres på den utgiften den enkelte barnehage har og ikke et minimumspåslag for alle ikke-kommunale barnehager, beregnet slik at 80 prosent av disse får så mye at de får dekket sine pensjonsutgifter. Med de store variasjonene det er i pensjonsutgifter i den enkelte ikke-kommunale barnehage vil det føre til at store beløp går til å dekke pensjonsutgifter som de ikke har. Anslagsvis dreier dette seg om beløp i størrelsesorden 1 milliard kroner. Det vil bidra til at de kommersielle barnehagene med de dårligste pensjonsordningene får de største overskuddene. Det vil også gi sterke stimulanser til å ha så lave pensjonsutgifter som mulig; dvs. dårligere pensjonsordninger for de ansatte.

Offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager bør begrenses til utgiftsdekning. Dette lar seg enkelt løse ved at de ikke-kommunale barnehagenes pensjonstilskudd beregnes ut fra de pensjonsutgifter de har. De private barnehagene er ikke underlagt felles forvaltning med andre sektorer slik det er i kommunene. Det er derfor en enkel sak for en privat barnehage å dokumentere egne pensjonsutgifter ut fra de ordinære regnskapene. En kunne derfor greit ha dimensjonert tilskuddet til de private barnehagene etter regning (eventuelt etter siste regnskapsår med indeksjustering til tilskuddsåret), slik at kostnadene ble dekket

korrekt og uten verken gevinst eller tap. Pensjonsutgifter som skal kompenseres, må selvsagt være innenfor de pensjonsordningene som gjelder for kommunalt eide barnehager.

Dette vil virke rettferdig og ikke minst gjøre at den enkelte barnehage ikke lenger har noe økonomisk incitament til å ha lave kostnader til tjenstepensjon for å øke sitt overskudd. Det vil bidra til å harmonisere tjenstepensjon mellom private og kommunale barnehager og til å sikre likeverdige økonomiske rammevilkår, jfr. forskrift om økonomisk likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager.

Kapitalutgifter

Fagforbundet mener at også kapitalutgifter bør kompenseres etter regnskapsførte utgifter. Siden det er store variasjon i kapitalutgiftene fra barnehage til barnehage, særlig etter byggeår, vil et fast påslag føre til at en rekke ikke-kommunale barnehager får kapitaltilskudd til utgifter de ikke har. Forslagene i høringen gir derfor ikke likebehandling, men heller ulikebehandling. Størrelsen på hva slags kapitalutgifter en barnehage kan få kompensert må selvsagt begrenses ut fra hva som er rimelige rentesatser og nedbetalingstid. Primært mener Fagforbundet at det offentlig bør dekke utgifter til renter og avdrag og at verdien av eiendommen overføres til kommunen i takt med avdragsbetalingen. Verdi av eventuell innskutt egenkapital fra eierne må holdes utenom denne beregningen. Alternativt kunne utgifter til avdrag tilbakebetales til kommunen ved eventuelt framtidig salg av eiendommen dersom salgsverdien er minst like stor som opprinnelig kjøpesum/bygge kostnad.

Om hver barnehage får dekket sine utgifter basert på faktiske regnskapstall vil det også virke skjerpene mht. regnskapsføringen for de ikke-kommunale barnehagene.

Andre forhold i høringsforslagene

Det er også tatt opp flere andre endringer i høringsutredningen. Blant annet foreslås det at det ikke lenger skal være adgang til å holde utenfor kommunale barnehager med spesielt høyt utgiftsnivå og kommunale barnehager i midlertidige lokale, når tilskudd beregnes. Ved beregning av nasjonal sats er det spørsmål om Oslo bør holdes utenom fordi det er spesielle kostnadsforhold der. Dette går Utdanningsdirektoratet i mot og ønsker at alle kommuner inklusive Oslo skal være med i beregningsgrunnlaget. Problemet med at svært mange av de ikke-kommunale barnehagene gjennom forslagene får tilskudd til utgifter de ikke har, er knapt nevnt i høringsnotatet.

Fagforbundet støtter ikke disse forslagene. Generelt bør kommunen ha adgang til å holde utenom barnehager og forhold med spesielle kostnadsforhold ved beregning av tilskuddssatser. Ellers vil det kunne bli vanskeligere for kommunen å utvikle fleksible tjenestetilbud tilpasset spesielle grupper.

Utdanningsdirektoratet synes også å være opptatt av å forenkle forskriften ved å ta ut bestemmelser som formål og virksomhetsområde, begreper som ordinær drift og at det kan stilles vilkår. Begrunnelsene er at dette allerede er ivaretatt i barnehageloven, at det kan være uklart hva som er innholdet i begrepene og at disse endringene betyr lite økonomisk.

I AgendaKaupangs utredning fra 2013, som har undersøkt kommunenes holdninger til likebehandling, framkommer en annen holdning. Der er konklusjonen at en trenger klarere

regler om vilkårsstillelse, klarere rett til innsyn i de ikke-kommunale barnehagenes regnskaper og rett til avkortning i tilskuddene om vilkår ikke er oppfylt. Fagforbundet mener at der det er uklarhet med hensyn til innhold i begreper og regler, burde en heller tilstrebe og presisere innholdet og ikke fjerne regler og begreper. Det gjelder særlig kravene til vilkår, avkortning i tilskudd og innsyn.

Beregningsarbeidet knyttet til de nye finansieringsmodellene er overført til konsultantselskapet PWC fra Telemarksforskning. Fagforbundet vil påpeke at det er en god del usikkerhet knyttet til beregningene bl.a. fordi de stort sett er basert på begrensede utvalg. Det er også en rekke skjønnsmessige vurderinger som ikke er særlig godt begrunnet. Samlende oversikter over tilskuddsbeløp ved alternative modeller og løsninger er stort sett fraværende i høringsutredningen.

I høringsnotatet framgår at det er innhentet innspill fra fylkesmenn, KS og PBL i forbindelse med arbeidet med ny finansieringsmodell. Det er overraskende for Fagforbundet at arbeidstakerorganisasjonene ikke har vært kontaktet, siden håndteringen av utgifter til pensjon har vært et sentralt spørsmål.

Med hilsen
FAGFORBUNDET

Mette Nord
Leder
(sign)