



Barnehagereformen

Kontroll med bruk av
skjønnsmidler 2005

Av
Kjetil Lie



Telemarkforskning-Bø

TF-notat nr 11/2007
29. august 2007

© Telemarksforsking-Bø 2007
TF-notat nr. 11/2007
ISSN 0802-3662
Pris: kr. 110

Telemarksforsking-Bø
Postboks 4
3833 Bø i Telemark
Tlf: 35 06 15 00
Fax: 35 06 15 01
www.telemarksforsking.no

FORORD

På oppdrag for Kunnskapsdepartementet har vi gjennomført en kontroll med kommunenes bruk av skjønnsmidler barnehagereformen i 2005. 25 kommuner ble valgt ut etter en landsomfattende kartlegging av innrapporterte KOSTRA-tall for 2005 og (sammenligningsåret) 2003. I stikkprøve-kontrollen ble de utvalgte kommunene bedt om å redegjøre for hvordan skjønnsmidlene var brukt og bekrefte eventuelt korrigere de innrapporterte KOSTRA-tallene.

Brev til de utvalgte kommunene ble sendt ut fra Kunnskapsdepartementet medio april. Vedlagt brevet fulgte et rapporteringsskjema hvor kommunene eventuelt kunne korrigere noen ferdigutfylte opplysninger basert på KOSTRA-rapporteringen. Korrigeringer skulle dokumenteres med data og utskrifter fra kommunenes regnskaper. Frist for tilbakemelding fra kommunene ble satt til 4. mai.

Etter at vi hadde gjennomført selve kontrollarbeidet og hatt kontakt med enkeltkommuner, hadde vi et møte med oppdragsgiver i slutten av mai. Vi la der fram vår tilråding. Det ble så gjennomført en ekstra runde med innhenting av opplysninger fra kommunenes balanse-regnskaper (aktiverte barnehageverdier) som grunnlag for også å ta høyde for rentekostnadene i ”utgiftsbegrepet”.

Vi vil takke Kunnskapsdepartementet for at vi ble tildelt oppdraget og for meget god kontakt og oppfølging underveis. Kontrollen har vi gjennomført i samarbeid med Telemark kommunerevisjon IKS – som utførte sine controlleroppgaver på en utmerket måte.

Bø i Telemark, 08.06.07

Kjetil Lie
prosjektleder

INNHALDSFORTEGNELSE

Innledning	5
Grunnforståelse	6
KOSTRA-tall	6
Eksempel – feil bruk av skjønnsmidler	6
Eksempel – fondsavsetning.....	6
Riktig bruk av skjønnsmidler.....	7
Avsetning til og bruk av bundet driftsfond.....	7
Avsetning til og bruk av disposisjonsfond.....	7
Forslag til trekk i skjønnsmidler	8
Synspunkter fra kommunene – hovedtrekk	9
Betenkning – svakhet i kontrollen.....	9
Beregninger	11

Innledning

Kommunene har fått utdelt skjønnsmidler siden 2004. Skjønnsmidlene er et øremerket tilskudd som skal brukes uavkortet til drift av barnehage. Kunnskapsdepartementet har igangsatt kontroll av om kommunene har brukt tilskuddet etter forutsetningene. 25 kommuner er valgt ut etter en analyse av innrapporterte KOSTRA-tall for 2005. De utvalgte kommunene ble bedt om å redegjøre for hvordan skjønnsmidlene var brukt og bekrefte ev. korrigere innrapporterte KOSTRA-tall.

Telemarksforskning er ansvarlig for å gjennomføre kontrollen. Telemark kommunerevisjon er leid inn som underleverandør for å analysere kommunenes redegjørelser.

Vi har nå gjennomgått kommunenes rapportering av bruk av skjønnsmidler 2005. Alle de 25 utvalgte kommunene har svart.

Kommunene har i alt fått tildelt 130 mill kr i skjønnsmidler. Kontrollen viser at bare 48 mill kr er brukt til drift av barnehager. Det betyr at 82 mill kr er brukt til andre formål. Vi har derfor kommet frem til at 82 mill kr bør avkortes ved utbetalingen av skjønnsmidler for 2007 – alternativt ca. 65 mill kr hvis det legges til grunn en mindre restriktiv tolkning for to av kommunenes disponeringer/egenfinansiering.

Grunnforståelse

Ubrukte midler skal avsettes til bundet driftsfond. Kommunene er pålagt å opprettholde samme egenfinansiering av barnehage som i 2003 (nominelt). For å undersøke om skjønnsmidlene er brukt i samsvar med formålet har vi lagt følgende forståelse til grunn:

- Netto driftsutgift barnehage 2005 må være uendret eller større enn netto driftsutgift barnehage 2003.
- Dersom netto driftsutgift 2005 er lavere enn netto driftsutgift 2003, må differansen være avsatt til bundet fond.
- All annen bruk er ikke i samsvar med formålet med skjønnsmidlene.

KOSTRA-tall

KOSTRA-tallene er korrigert for i underkant av halvparten av kommunene. Alle vesentlige endringer er dokumentert med utskrifter fra regnskapene. Lindesnes kommune kunne ikke bekrefte 2003-tallene fordi de hadde byttet regnskapssystem. De øvrige kommunene bekreftet at KOSTRA-tallene var korrekte.

Eksempel – feil bruk av skjønnsmidler

	<u>2003</u>	<u>2005</u>		
Utgift	12000	13500	Skjønnsmidler	3000
			Økt. kostn	-1500
			<u>Feil bruk</u>	<u>1500</u>
Inntekt	10000	10000		
Skj. midler		<u>3000</u>	tilsv. redusert egeninnsats	
<u>Nto dr.utg</u>	<u>2000</u>	<u>500</u>		

Eksempel – fondsavsetning

	<u>2003</u>	<u>2005</u>		
Utgift	12000	13500	Skjønnsmidler	3000
Avsetn. b.fond		1000	Økt.kostn.	-1500
			<u>Avsetn.fond</u>	<u>-1000</u>
Inntekt	10000	10000	<u>Feil bruk</u>	<u>500</u>
Skj. midler		<u>3000</u>		
<u>Nto dr.utg</u>	<u>2000</u>	<u>500</u>		

Riktig bruk av skjønnsmidler

Etter hva vi kan se, har følgende kommuner brukt skjønnsmidlene etter forutsetningene:

- Eide kommune
- Gloppen kommune
- Sveio kommune
- Songdalen kommune
- Lindesnes kommune
- Radøy kommune
- Harstad kommune

Noen av disse kommunene har inntektsført skjønnsmidlene på feil art, men vi mener at bokføringsfeil ikke bør føre til trekk i skjønnsmidler.

Avsetning til og bruk av bundet driftsfond

Følgende kommuner har avsatt skjønnsmidler til bundet driftsfond i 2005. Vi refererer hovedtrekkene av hva kommunene sier om bruk/planlagt bruk av fondsmidlene.

- Eide kommune har avsatt kr 370 000. Kommunen sier at fondsmidlene er brukt til drift av økt aktivitet i barnehagesektoren i 2006.
- Alvdal kommune har avsatt kr 213 000. Fondsmidlene er brukt til drift barnehage 2006.
- Spydeberg kommune har avsatt kr 50 000. Kommunen sier at de brukte feil art og at fondet er et bundet fond. Midlene står ubrukt.
- Songdalen kommune har avsatt 2,206 mill kr. Fondet ble først avsatt til disposisjonsfond i 2005. Kommunen sier at de korrigererte avsetningen til bundet driftsfond i forb. med regnskapsavslutningen 2006. Midlene er ikke brukt.
- Bærum kommune har avsatt 7,745 mill kr. Kommunen har brukt fondet til å dekke økte kommunale tilskudd til private barnehager i 2006.
- Sandefjord kommune har avsatt 1,2 mill kr. Kommunen sier at fondet skal brukes til videreføring av prosjekter innen funksjon 201.
- Lindesnes har avsatt kr 500 000. Midlene er ikke brukt.
- Stord kommune har avsatt 1,062 mill kr. Midlene er brukt til å dekke økte kommunale tilskudd til private barnehager i 2006.

Avsetning til og bruk av disposisjonsfond

En del kommuner har avsatt skjønnsmidler til disposisjonsfond i 2005. Vi mener at dette er i strid med vanlig regnskapsforståelse som sier at ubrukte øremerkede tilskudd skal avsettes til bundne fond.¹

¹ Det er anledning til å bruke bundne driftsfond til å finansiere investeringsutgifter (gjelder f.eks nærings-fond/kraftfond som stammer fra konsesjonsavgifter). Staten/departementet har imidlertid vært klare på at skjønnsmidler barnehager skal brukes til drift. Eventuelt ubrukke skjønnsmidler avsatt til et bundet driftsfond, skal derfor ikke brukes som finansieringskilde for investeringsutgifter.

Dette gjelder følgende kommuner:

- Gjesdal kommune har avsatt 1,033 mill kr. Midlene skal brukes til ulike tiltak innenfor tjenesteområde barnehage.
- Sandefjord kommune har avsatt 6,825 mill kr. Kommunen sier de fikk støtte fra fylkesmannen på at skjønnsmidlene kunne brukes til utvidelser, og midlene ble derfor overført til investeringer og brukt til bygningsmessig utvidelse av fire barnehager.
- Bærum kommune har avsatt 27,000 mill kr. Midlene er brukt til bygging av nye barnehager i 2006.
- Flekkefjord kommune har avsatt kr 400 000. Midlene er ikke brukt i 2006, men de er planlagt brukt til drift barnehage i 2007.
- Gjøvik kommune har avsatt 3,703 mill kr. Kommunen har brukt kr 634 000 i 2006 til å dekke økte tilskudd til barnehager. Disposisjonsfondet på 3.703' ble ikke brukt i 2006 og står ennå urørt. Kommunen regner med å at hele eller deler av fondet vil bli brukt til drift barnehager i 2007, men vet ikke hvor mye før ved årsoppgjøret.

I tillegg har Oppegård kommune overført 3,2 mill kr av skjønnsmidlene til investeringsregnskapet. Midlene er brukt til bygging av barnehage i 2006.

Forslag til trekk i skjønnsmidler

Følgende skjønnsmidler er etter vår mening ikke brukt til drift av barnehager i 2005:

Kommune	<i>1.1.1.1 Trekk*)</i>	Kommune	<i>1.1.1.2 Trekk*)</i>
Eid	576	Oppegård	3 578
Farsund	1 158	Gjesdal	1 033/269
Alvdal	572	Gjøvik	4 671
Flekkefjord	1 769	Stord	4 274
Hå	3 007	Sarpsborg	14 655
Bærum	27 000/10 545	Andebu	652
Sandefjord	9 872	Rælingen	1 629
Molde	1 387	Porsanger	926
Spydeberg	995	Skjervøy	3 997

*) Foreslått trekk er skjønnsmidler som ikke er brukt til drift barnehager eller avsatt til bundet driftsfond i 2005, jf "Ulovlig bruk av skjønnsmidler" i vedlagte regneark.

Tallene til Bærum og Gjesdal bør kommenteres spesielt. Begge disse kommunene har sagt at de har avsatt skjønnsmidler til disposisjonsfond i stedet for å bruke skjønnsmidlene til å finansiere økte kostnader/økt aktivitet på barnehage. Vi har også beregnet hva resultatet er dersom økningen i egenfinansiering dekkes av skjønnsmidler. Begge tallene er presentert i tabellen.

Synspunkter fra kommunene – hovedtrekk

Kommunene Harstad, Rælingen og Gjesdal mener at kapitalkostnader (renter) knyttet til bygging av nye barnehager må være med i beregningene. Kommunene har beregnet rentekostnaden utifra investeringer på barnehager (Harstad og Gjesdal) eller ut i fra totale lån til barnehageformål. Harstad refererer til ”Tromsø-modellen”. Rentesesatsen varierer fra 3,5 % til 5 %. Vi har ikke tatt med disse kapitalkostnadene i våre tall.

Vi mener at denne argumentasjonen har en viss relevans, i og med at kapitalkostnader på investering i barnehager har en driftsmessig konsekvens for kommunene. Samtidig bør det bemerkes at det i driftsregnskapet skilles mellom drifts- og finansutgifter. Rentekostnader er en finansutgift.

Vi ser visse praktiske problemer med å godkjenne at kapitalkostnader skal dekkes av skjønnsmidler på nåværende tidspunkt. Disse er:

- Dette samme prinsippet må gjelde for kapitalkostnader som for driftsutgifter. Kostnadsnivået fra 2003 må opprettholdes. De kommunene som har krevd kapitalkostnader dekket for 2005, har ikke sagt noe om hvilke kostnader de hadde i 2003.
- Kostnadene blir ikke ført på egen funksjon/art og kan ikke hentes fra ut KOSTRA-rapporteringen, dvs. at de må beregnes. Det bør fastsettes retningslinjer for hvordan kapitalkostnader skal beregnes.
- Bare 3 av 25 kommuner har krevd at kapitalkostnader skal dekkes. Vi tror at de fleste kommunene har slike kostnader. Alle kommuner må informeres dersom slike kostnader kan dekkes.

Etter avtale med departementet er det foretatt beregning av rentekostnader. Vi har innhentet bokført verdi på anleggsmidler i barnehager for 2003 og 2005 fra kommunene. Vi har brukt rentesesats på statsobligasjoner med 3 års løpetid med et tillegg av 1 prosent for å fastsette rentekostnaden. Dette er den samme rentesesatsen som benyttes ved kalkulering av alternativkostnad ved beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester. Rentesesatsen var 5,24 % i 2003 og 3,90 % i 2005. Endringen i kostnadsnivå fra 2003 til 2005 er tatt med i beregningen.

Kommunene Sandefjord og Andebu mener at ordningen med skjønnsmidler er lite forutsigbar. Kommunene etterlyser en redegjørelse for hvordan tildelingene er beregnet. Sandefjord sier at tildelingen for 2005 oversteg de utgiftsøkninger som kommunen hadde. Andebu sier at de benyttet driftløsninger innen barnehage som var billige på grunn av usikkerhet om tildeling av skjønnsmidler.

Betenkning – svakhet i kontrollen

Noen av kommunene har differanse mellom sum bokførte statstilskudd og skjønnsmidler og tildelte statstilskudd og skjønnsmidler. Kontrollen av om skjønnsmidlene er korrekt bokført forklarer ikke disse differansene. Vi mener differansene kan ha følgende forklaringer:

- Debetføringer på inntektsarter. Dette har ikke nødvendigvis konsekvens for netto driftsutgift barnehage.
- Tilskudd er inntektsført på andre funksjoner enn 201, 211 og 221. Konsekvensen er at netto driftsutgifter på barnehage fremstår som høyere enn hva de i realiteten er.

Departementet bør vurdere å undersøke inntektsføringen av statstilskudd til private og kommunale barnehager når bruk av skjønnsmidler 2006 skal kontrolleres.

<i>Beregninger</i>	A	B	C	D	E	F	G	H	I %	I	Herav overf. til inv.regnsk
	Nto.drifts- utgift 2003	Nto. drifts- utgift 2005	Endring i renteutg.	Total endring utgifter	Skjønns- midler 2005	Avsatt til bundet dr.fond	Lovlig bruk av skj.m.	Ulovlig bruk av skj.m.		Herav avsatt til disp.fond	
Kommune											
Reduksjon av egeninnsats, ikke avsatt til fond											
105 Sarpsborg	36977	22788	466	14655	14849	0	194	14655	98,7		
228 Rælingen	7746	6158	41	1629	4631	0	3002	1629	35,2		
719 Andebu	2373	1148	-573	652	1652	0	1000	652	39,5		
1003 Farsund	4192	3260	226	1158	2682	0	1524	1158	43,2		
1119 Hå	14473	11282	108	3299	3007	0	0	3007	100,0		
1443 Eid	2994	2456	38	576	1750	0	1174	576	32,9		
1502 Molde	9931	8396	-148	1387	4947	0	3560	1387	28,0		
1941 Skjervøy	2866	-1182	65	4113	3997	0	0	3997	100,0		
2020 Porsanger	5031	4234	129	926	3180	0	2254	926	29,1		
Reduksjon av egeninnsats, avsatt til disposisjonsfond											
502 Gjøvik	11629	6638	-320	4671	5895	0	1224	4671	79,2	3703	
1004 Flekkefjord	5112	3555	212	1769	3036	0	1267	1769	58,3	400	
1122 Gjesdal - alt I lflg. kommunen	7630	6788	-573	269	2773	0	1740	1033	37,3	1033	
1122 Gjesdal - alt II Ordinær beregn.	7630	6788	-573	269	2773	0	2504	269	9,7	1033	
Reduksjon i egeninnsats, overført til investeringsregnskapet											
217 Oppegård	34091	30690	177	3578	6149	0	2571	3578	58,2		3200
Reduksjon i egeninnsats, avsatt til bundet driftsfond og til disposisjonsfond											
219 Bærum - alt I lflg. kommunen selv	93224	75928	994	18290	35380	7745	8380	27000	76,3	27000	
219 Bærum - alt II Ordinær beregn.	93224	75928	994	18290	35380	7745	24835	10545	29,8	27000	
706 Sandefjord	35737	24942	277	11072	14290	1200	4418	9872	69,1	6825	

KOMMUNE	A	B	C	D	E	F	G	H	I %	I	Herav overf. til inv.regnsk
	Nto.drifts- utgift 2003	Nto. drifts- utgift 2005	Endring i renteutg.	Total endring utgifter	Skjønns- midler 2005	Avsatt til bundet dr.fond	Lovlig bruk av skj.m.	Ulovlig bruk av skj.m.		Herav avsatt til disp.fond	
Reduksjon i egeninnsats, avsatt til bundet driftsfond											
123 Spydeberg	3982	3024	87	1045	2339	50	1344	995	42,5		
438 Alvdal	1719	951	27	795	785	213	213	572	74,1		
1221 Stord	9272	2886	176	6562	5336	1062	1062	4274	80,1		
Korrekt bruk av skjønnsmidler											
1017 Songdalen	2679	190	30	2519	2206	2206	2206	0	0,0		
1029 Lindesnes	3901	3152	-360	389	1747	500	1747	0	0,0		
1216 Sveio	3634	5898	153	-2111	798	0	798	0	0,0		
1260 Radøy	2374	2003	-393	-22	1154	0	1154	0	0,0		
1445 Gloppen	3184	3377	109	-84	768	0	768	0	0,0		
1551 Eide	2443	2877	-250	-684	620	370	620	0	0,0		
1901 Harstad	14545	13601	-1167	-223	6170	0	6170	0	0,0		
SUM alt I					130141	13346	48392	81749	63	38961	3200
SUM alt II					130141	13346	65611	64530	49,6	38961	3200

Forklaring til tallene:

Kolonne C og D: Positive tall betyr at kostnadene er redusert fra 2003 til 2005. Negative tall betyr at kostnaden har økt fra 2003 til 2005.

Kolonne D – tallet fremkommer slik: $A - B + C$

Kolonne G – tallet fremkommer slik: $E - D + F$ hvis $E=F$ er $G=F$

Kolonne H – tallet fremkommer slik: $E - G$ hvis $D > E$ er $H=E$

NB! Gjelder ikke alt I på Bærum og Gjesdal. Der er $H=I$