

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo

Høringsvar - Rapport fra ekspertgruppe - Private høyskoler og fagskoler i samfunnets tjeneste

Overordnet om vårt høringsvar

Vi takker for muligheten til å komme med innspill til høring om tilsyn og kontroll med private høyskoler og fagskoler.

Utdanningsdirektoratet overtok tilsynet med de private skolene i 2009. Frem til i dag har vi hatt en betydelig utvikling i våre økonomitilsyn med private skoler. Vi har blant annet fått et betydelig erfaringsgrunnlag fra økonomitilsyn om når tilskudd og skolepenger kommer elevene til gode. Vi har også utarbeidet metodikk for en årlig årsregnskapskontroll av alle de ca. 300 private skolene, hvor hver enkelt skole risikovurderes opp mot sannsynlighet for lovbrudd og følges opp for brudd på rapporteringen i notene til årsregnskapet.

Utdanningsdirektoratet er av den oppfatning at en helhetlig risikovurdering av virksomhetens årsregnskap vil være helt avgjørende for at NOKUT skal kunne føre et effektivt tilsyn med at tilskudd og egenbetaling kommer studentene til gode. Enkelte av våre høringsvar er derfor skrevet med dette som utgangspunkt.

Hvis det er ønskelig så kan Utdanningsdirektoratet bidra med erfaringsutveksling med NOKUT om metode for årsregnskapskontroll og økonomisk tilsyn.

Høringsvar på tilrådnings

Vi vil kommentere på tilrådningsene slik de kronologisk fremkommer i rapporten. Hvis vi ikke har kommentert på tilrådningsene så har vi ingen innspill.

Presisering av vilkåret «komme studentene til gode»

Ekspertgruppens tilråkning

Offentlige midler og egenbetaling skal komme elevene til gode. Vilkåret presiseres ved regulering av utdeling, handel med nærstående, i tilskuddsbrev m.m.

Utdanningsdirektoratets høringsvar

Forutsetningen for at statstilskuddet og skolepengene skal komme elevene i private skoler til gode er grunnpilaren i våre økonomiske tilsyn med skolene. I privatskoletilsyn vurderes dette opp mot relevans og markedsmessige vilkår.

Om en gitt kostnad er relevant vurderes på bakgrunn av kostnadens type og omfang opp imot skoledriften.

Markedsmessig pris vurderes med bakgrunn i om ytelse og/eller pris tilsvarer det en uavhengig aktør ville godtatt i markedet.

Postadresse: Postboks 9359 Grønland, 0135 OSLO	Telefon: +47 23 30 12 00	E-post: post@utdanningsdirektoratet.no	Bankgiro: 7694 05 10879
Besøksadresser: Schweigaards gate 15 B, Oslo Britveien 4, Molde Parkgata 36, Hamar	Telefaks: +47 23 30 12 99	Internett: www.utdanningsdirektoratet.no Org.nr.: NO 970 018 131	IBAN: NO8876940510879 BIC/SWIFT DNBANOKK

Når det gjelder hvordan ytelsen anskaffes, må Utdanningsdirektoratet, basert på sammenlikninger med andre skoler, ta stilling til hva som er rasjonelt. I de fleste tilfeller blir det et spørsmål om innleie eller kjøp og ansettelse er en rasjonell måte å skaffe den aktuelle ytelsen. Hvis skolen anskaffer ytelsen på en dyrere måte enn hva en rasjonell aktør ville gjort, kan dette også føre til at midlene ikke kommer elevene til gode. Hvis vi ikke vurderer anskaffelsen opp mot hva en rasjonell aktør ville ha gjort, gir vi skolene incentiver til å outsource mest mulig til nærstående parter kun for å kanalisere statstilskudd ut av skolen. Dette er særlig aktuelt ved handel med nærstående fordi det gir økt risiko for omgåelse av utbytteforbudet.

Vilkårene for våre vurderinger av om midler kommer elevene til gode har vi innfortolket fra privatskoleloven § 6-3 i lys av øvrige krav for private skoler og annen lovgivning. At Utdanningsdirektoratet har hatt dette handlingsrommet i tolkningen av «komme elevene til gode» har vært sentralt for å sikre at statstilskudd og skolepenger ikke tas ut av skolen ved omgåelse av utbytteforbudet.

Vi vil derfor understreke viktigheten av å gi tilsynsmyndigheten et tilsvarende skjønnsmessig handlingsrom i vurderinger for når ulike kostnader og aktiviteter kommer studentene til gode.

Forslag til ny økonomisk regulering – utdelingsforbud for tilskuddsmottakere

Ekspertgruppens tilrådning

Ekspertgruppen har foreslått at alle institusjoner som mottar tilskudd skal ha utdelingsforbud.

Utdanningsdirektoratets hørings svar

Vi har aldri avdekket at en privat skole har tatt utbytte av skoledriften. I våre økonomitilsyn med private skoler har vi ofte avdekket at statstilskuddet og skolepengene ikke har kommet elevene til gode.¹ Eksempler på dette kan være at skolen kjøper varer og tjenester som ikke er relevante for skoledriften, har handel med nærstående utover markedsmessige vilkår eller lønngodtgjørelser til ansatte som ikke er markedsmessige.

Med bakgrunn i våre tilsynserfaringer med private skoler støtter vi ekspertgruppens forslag om at forbudet mot utbytte må knyttes opp mot alternative måter å føre midler ut av virksomheten på.

Forslag til ny økonomisk regulering – reguleringsmodeller for institusjoner uten tilskudd

Ekspertgruppens tilrådning

Ekspertgruppen er delt mellom to modeller for regulering for institusjoner uten tilskudd som skal sikre at egenbetaling, på lik linje med offentlige tilskudd, skal komme studentene til gode.

Modell 1: Utdelingsforbud i den akkrediterte delen av virksomheten. Utdelinger for ikke-akkreditert del er lovlig.

Modell 2: indirekte utdelingsforbud i den akkrediterte delen gjennom regulering av «rimelig» resultat med adgang til utdeling av dette. Utdelinger for ikke-akkreditert del er lovlig.

¹ Vi må her understreke at privatskoletilsyn åpnes med bakgrunn i risikoen for lovbrudd. Økonomitilsyn åpnes der hvor vi har avdekket høy risiko for at statstilskudd og skolepenger ikke kommer skolens elever til gode. Dette reflekterer derfor ikke tilstanden i privatskolesektoren som helhet.

Utdanningsdirektoratets hørings svar

Tilsynsmyndigheten må føre tilsyn og kontroll med at egenbetalingen kommer studentene til gode og at utdelingsforbudet gjøres i tråd med regelverket. Vi forventer at det vil være institusjoner som har en rekke typer akkreditert og ikke-akkreditert virksomhet i samme rettssubjekt. For hver av disse virksomhetene må det utarbeides delregnskap.

Våre erfaringer med tilsyn med private skoler som har flere typer virksomhet er at det er arbeidskrevende å føre tilsyn med kapitalflyten i de ulike avdelingsregnskapene opp mot rettssubjektets regnskap. Hvis institusjonene også i varierende grad gir utbytte i akkreditert og ikke-akkreditert virksomhet etter modell 2 vil dette komplisere tilsynet ytterligere.

Basert på våre erfaringer fra tilsyn med regnskap for private skoler vil vi spille inn at modell 2 etter vårt skjønn vil være betydelig mer arbeidskrevende å føre tilsyn med enn modell 1.

Forslag til ny økonomisk regulering – regulering ved avvikling av virksomheten

Ekspertgruppens tilrådning

Ved avvikling av virksomheten er ekspertgruppen delt i hvordan midler i avviklende selskap skal håndteres:

Modell 1: for institusjoner med statstilskudd skal gjenstående midler, fratrukket egenkapital, sjablongmessig fordeles 1/3 til eierne og 2/3 til staten. For institusjoner uten tilskudd er foreslått fordeling 1/2 til eierne og 1/2 til staten.

Modell 2: for institusjoner med statstilskudd skal gjenstående midler, fratrukket egenkapital, søkes overført til annen utdanningsinstitusjon eller tilbakeføres til staten. For institusjoner uten tilskudd er det foreslått ingen særlig regulering.

Utdanningsdirektoratets hørings svar

Vi ser at en sjablongmessig fordeling i modell 1 vil gjøre beregninger ved avvikling av skolevirksomheten enkel for tilsynsmyndigheten. Problemet med modell 1 er at institusjoner med statstilskudd har utdelingsforbud og dermed får økonomiske incentiver til å avvikle virksomheten. Det samme gjelder for akkreditert virksomhet som ikke har tilskudd hvis det blir indirekte eller totalt utbytteforbud. På motsatt side kan ikke-akkrediterte virksomheter som ikke mottar tilskudd fritt ta midler til utdeling, men ved avvikling skal staten ha 1/2 av midlene i selskapet. Eierne vil da ha incentiver til å ta så mye utbytte som mulig frem til en potensiell avvikling. Dette vil kunne fremskynde og medvirke til at avviklingen inntreffer.

Det kan også stilles spørsmålsteget ved om staten er rette mottaker av midler som stammer fra studentenes egenbetaling, særlig for virksomheter som ikke mottar statstilskudd. Egenbetalingen kommer ikke studentene til gode ved at de innkreves av staten, og for dem er egenbetalingen uansett «tapt» ved avvikling av virksomheten.

Hvis det skal være en konsistent sammenheng mellom utdelingsforbudet og avvikling av virksomheten, så burde alle midler (fratrukket egenkapital) i statsfinansierte virksomheter tilbakeføres til staten slik at de ikke får incentiver til å avvikle virksomheten.

Videre burde det være utdelingsforbud for akkrediterte virksomheter uten tilskudd ved avvikling i modell 1. I motsatt fall kan institusjonene foreta utdeling ved å avvikle driften.

Ikke-akkrediterte virksomheter uten tilskudd kan lovlig foreta utdeling i begge modellene, og burde derfor ikke reguleres ved avvikling fordi det kan gi for sterke utdelingsincentiver når avvikling i nærstående fremtid er sannsynlig.

Økonomisk avgrensning av den regulerte virksomheten

Utvalgets tilrådning

Virksomhetene må foreta regnskapsmessig skille mellom akkreditert og ikke-akkreditert virksomhet, samt mellom ulike former for akkreditert virksomhet i samme rettssubjekt. Det skal utarbeides delregnskap for alle de ulike typene virksomhet i rettssubjektet. Det fremkommer av forslag til bestemmelser i lov s. 108 at institusjonen på forespørsel skal kunne fremlegge og dokumentere adskilte regnskap.

Utdanningsdirektoratets høringssvar

Private skoler er pliktige til å utarbeide egne avdelingsregnskap for annen lovlig virksomhet (skolefritidsordning, internat og lignende). Rapporteringen for private skoler er dermed ganske lik ekspertgruppens forslag. Vår erfaring med årsregnskapskontroll med private skoler er at rapporteringen av avdelingsregnskap i stor grad har vært fraværende eller mangelfull de siste fem årene. Hvert eneste år må vi derfor bruke ressurser på å følge opp at skolene leverer inn avdelingsregnskap for denne virksomheten.

Ettersom private universiteter og høyskoler kan drive med akkreditert og ikke-akkreditert virksomhet i samme rettssubjekt er risikoen høy for sammenblanding av midler.

Hvis NOKUT skal ha mulighet til å bruke virksomhetenes årsregnskap til sektorovervåking og som grunnlag for risikovurderinger er det viktig at de har tilstrekkelig informasjon tilgjengelig til enhver tid. Dette vil ikke være mulig uten at det rapporteres inn delregnskap for alle deler av akkreditert og ikke-akkreditert virksomhet i rettssubjektet til NOKUT.

Vi foreslår at det innføres en pliktig rapportering til tilsynsmyndigheten av alle delregnskap og rettssubjektets regnskap for alle private universiteter og høyskoler. Dette må uansett utarbeides av institusjonene. Våre erfaringer fra økonomisk tilsyn er at en rapporteringsplikt i seg selv også vil bidra til økt regelverksetterlevelse.

Krav til rapportering

Ekspertgruppens tilrådning

All akkreditert utdanning skal rapportere inn regnskap og øvrig rapportering i Database for statistikk om høgre utdanning (DBH).

Utdanningsdirektoratets høringssvar

Vi referer til vårt svar i forrige avsnitt om at alle delregnskap for både akkreditert- og ikke-akkreditert utdanning burde leveres sammen med rettssubjektets årsregnskap, årsberetning og revisjonsberetning.

Alle private skoler plikter å sende årsregnskapsdokumentasjon 1. juni året etter regnskapsåret. Utdanningsdirektoratet opplever at denne innstrammede leveringsfristen, sammenlignet med andre typer selskaper i Norge, understreker alvorligheten av at skolene forvalter statens midler som er øremerket til utdanning. Den gjør også at vi kjappere kan agere på avdekket risiko i årsregnskapene.

Vi kjenner ikke til rapporteringsfristene i databasen, men har ikke sett noen vurderinger om særskilt leveringsfrist i rapporten. Vi vil derfor spille inn fordelene med en særskilt leveringsfrist for regnskapsdokumentasjon.

Handel med nærstående

Ekspertgruppens tilrådning

Det lovfestes i sektorlovgivningen at handel med nærstående ikke skal overstige markedsmessige vilkår.

Utdanningsdirektoratets høringssvar

Utdanningsdirektoratet har opparbeidet seg mye tilsynserfaring med private skoler med høy andel handel med nærstående parter. I dagens privatskolelovverk har vi ingen innsynsrett i

dokumentasjon fra nærstående parter til privatskolene (men er foreslått i ny friskolelov). Dette svekker våre muligheter til å føre et effektivt tilsyn med skoler som handler med nærstående. Vi støtter derfor forslaget til tydeliggjøring av kravene om markedsmessighet og innsynsrett til nærstående parter i rapporten.

I forslaget til bestemmelsen i universitets- og høyskoleloven mener vi at det vil være behov for mer enn bare regnskapsmateriale vedrørende transaksjonen mellom de nærstående for å vurdere markedsmessige vilkår. I vurderingen av markedsmessighet vil sentrale informasjonskilder også kunne være avtaler nærstående har gjort med andre (for eksempel husleieavtale mellom nærstående og tredjepart som direkte viderefaktureres fra nærstående til universitet/høyskole) eller priser den nærstående gir til andre parter for samme tjeneste/vare. Slik informasjon vil kunne være avgjørende for å avklare markedsmessighet, men vil ikke kunne innhentes i forslaget til bestemmelsen slik vi leser den.

Vennlig hilsen

Bente Barton Dahlberg
avdelingsdirektør

Sigurd Holen
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent