

Oslo, 3.november 2017

Vår ref:

Deres ref:

Høring – Forskrift om private universiteter, høyskoler og fagskoler – krav til regnskap m.v.

Vi viser til mottatt høringsbrev og høringsnotat vedrørende utkast til forskrift om private universiteter, høyskoler og fagskoler – krav til regnskap m.v. I det følgende gjengir vi våre vurderinger i anledning departementets forslag. Vi viser også til vårt hørings svar i anledning forslag til ny regulering av tilskudd og egenbetaling ved private fagskoler og høyskoler, datert 8.september 2016. Som det fremgår av dette hørings svaret, stiller vi oss skeptiske til flere av forholdene som nå foreslås forskriftsfestet. Se nærmere kommentarer under det enkelte punkt.

Om Hovedorganisasjonen Virke

Virke er Norges nest største hovedorganisasjon med nærmere 21 000 medlemmer som til sammen sysselsetter over 220 000 ansatte. Virke organiserer et bredt mangfold av ikke-offentlige utdanningsvirksomheter i spennet fra grunnskole via videregående opplæring til høyere utdanning. På vegne av våre medlemmer på utdanningsområdet er vi opptatt av at regelverket med hensyn til krav til regnskap og rapportering skal være enkelt og forutsigbart å forholde seg til. Vi vil på det sterkeste advare mot særkrav som medfører betydelig merarbeid med påfølgende ekstraomkostninger for de ikke-offentlige fagskolene og høyskolene med mindre disse kostnadene kompenseres fra statens side.

Våre vurderinger i anledning forslaget

2.1 Krav om økonomisk skille mellom akkreditert og ikke-akkreditert del av institusjonenes virksomhet

Etter Virkes oppfatning, er det lite praktikabelt at berørte utdanningsvirksomheter pålegges et krav om regnskapsmessig skille hva gjelder balanseregnskapet. Dette sett i nær sammenheng med at en korrekt tilordning av eiendeler og gjeld ofte medfører omfattende merarbeid, og i liten grad gir faktisk treffsikkerhet med hensyn til det overordnede formålet bak kravet. Vi minner i denne sammenheng om at man for andre virksomheter der det foreligger risiko for kryss subsidiering, eksempelvis samskipnader, utelukkende har stilt krav om regnskapsmessig skille hva gjelder resultatregnskapet (jfr. Samskipnadsforskriftens kap.4.). Tilsvarende er det også i forskrift om krav til føring av atskilte regnskaper m.v. der formålet er «er å bidra til å unngå kryssubsidiering mellom tannhelsetjenester som fylkeskommunen tilbyr(...)», utelukkende er krav om å utarbeide resultatoppstilling for de forskjellige delene av virksomheten.

Vurdert ut fra hvordan både samskipnader og det fylkeskommunale tannhelsetilbudet er regulert, og sett i

lys av bakgrunnen for kravene som gjelder for disse virksomhetene, er det vanskelig å akseptere Kunnskapsdepartementets argumentasjon knyttet til økonomisk skille hva gjelder balanseregnskapet.

Basert på de fremsatte forslagene i departementets høringsnotat, finner vi det ytterligere problematisk å gi støtte til at de ikke-offentlige utdanningsvirksomhetene skal pålegges å dokumentere at kravet til økonomisk skille overholdes gjennom separate balanseregnskap. Dette avledet av følgende forhold:

- Av høringsnotatet fremgår det at man i de tilfeller der direkteføring ikke lar seg gjøre, kan benytte fordelingsnøkler og internprising. Sett i relasjon til resultatregnskapet er dette uproblematisk. Sett i lys av måten eiendeler og gjeld skal fordeles på, stiller vi oss spørrende til om departementet i det hele tatt har forstått utfordringene knyttet til hvordan disse skal fordeles på en logisk måte mellom akkreditert og ikke-akkreditert virksomhet. Forventer departementet eksempelvis at man i fremtiden skal merke hver enkelt transaksjon inn/ut av felles bankkontoer slik at man kan fordele denne eiendelen på en logisk måte? Tilsvarende gjør seg gjeldende i møte med eksempelvis leverandørgjeld og andre balanseposter. Hvis departementet mener disse postene skal splittes og presenteres separat, vil dette medføre betydelige utfordringer. Det vil heller ikke nødvendigvis bidra til at formålet bak den foreslåtte reguleringen nødvendigvis oppfylles. Også for øvrige eiendeler som ofte går igjen i berørte virksomheters balanseregnskap er det krevende å se hvilken nytteverdi det har å splitte driftsmidler som brukes både i akkreditert og ikke-akkreditert virksomhet, all den tid det sjelden eller aldri foreligger presise fordelingsnøkler for denne typen investeringer.

Vi antar departementet har merket seg våre innvendinger på dette punkt i forbindelse med tidligere innspill fra Virke på området. Det registreres derfor at departementet foreslår at driftsmidler skal fordeles ut fra en vurdering av delvirksomhetsområdets ressursbruk. Fra vår side finner vi det lite tilfredsstillende at departementet ikke utdyper hva de mener med dette begrepet nærmere, all den tid ressursbruk er et vidt begrep – og potensielt innbefatter ulike kriterier for fordeling som alle kan sies å gi uttrykk for medgått ressursforbruk. Dersom departementet mener ressursbruk skal legges til grunn for fordeling, forventer vi som et minimum at departementet utarbeider en veileder til bruk for berørte virksomheter i arbeidet med å overholde eventuelle forskriftskrav på området. Vi ber likeledes om en vurdering av om det kan innføres beløpsgrenser som fritar virksomhetene fra kravet som separate balanseregnskap dersom den økonomiske aktiviteten i den ikke-akkrediterte delen av institusjonens virksomhet er av begrenset omfang.

Departementet foreslår at det skal etableres en åpningsbalanse med begrunnet fordeling av eiendeler, gjeld og egenkapital. Dette vil være potensielt sett medføre en betydelig økonomisk og administrativ belastning for berørte virksomheter utover hva man kan forvente – spesielt sett i lys av at en slik åpningsbalanse utelukkende må utarbeides for å tilfredsstillende krav myndighetene har potensiell nytteverdi av. Virke motsetter seg på dette grunnlag forslag til paragraf 2 1.ledd 2.setning («Det skal etableres åpningsbalanse for ansvarssteder som er pålagt etter forskriften her, med begrunnet tilordning av eiendeler, gjeld og egenkapital»).

2.3 Oppbevaringsplikt for regnskapsmateriale m.v.

Virke registrerer at departementet ønsker å pålegge de ikke-offentlige utdanningsvirksomhetene utvidet krav til oppbevaringsplikt for regnskapsmateriale gjennom ny paragraf 4. Virke kan vanskelig se at forslag til endring er i tråd med sterke politiske signaler knyttet til forenkling, og anmoder departementet om å unngå å innta særreguleringer i sektorlovgivningen som er i strid med de generelle bestemmelsene på området (bokføringsloven). Virke mener det bør være tilstrekkelig at sekundærdokumentasjon oppbevares i 3,5 år slik tilfellet er for øvrige virksomheter som må forholde seg til bokføringslovens bestemmelser.

3.2 Definisjon av nærstående

Virke har ingen innvendinger til departementets forslag til forskrift paragraf 5 første ledd.

3.3 Krav til dokumentasjon med nærstående

Virke er tilfreds med at departementet gjennom høringsnotatet gjør et tydelig og selvstendig poeng at krav til dokumentasjon i henhold til universitets og høyskolelovens ny § 8-4 annet ledd og fagskolelovens ny § 16 annet ledd ikke innebærer omvendt bevisbyrde. Virke er imidlertid usikker på om forslag til ny forskrift paragraf 5 andre til fjerde ledd er det beste alternativet dersom målet er å fremskaffe tilsynsmyndigheten et tilstrekkelig godt grunnlag for å vurdere om avtaler mellom institusjonen og dens nærstående er inngått i tråd med prinsippet om armlengdes avstand:

- I paragraf 5 2.ledd foreslås det at avtaler mellom nærstående skal dokumenteres med skriftlige avtaler. Virke vil her vise til at skriftlige avtaler med nærstående i seg selv ikke nødvendigvis gir noen trygghet for at transaksjonen foregår etter prinsippet om armlengdes avstand. Likeledes vil transaksjoner av denne type karakter uansett ofte måtte dokumenteres gjennom annet oppbevaringspliktig materiale som gir myndighetene mulighet til å ettergå om fastsatte priser og vilkår er i henhold til bestemmelsene i paragraf 5 2.ledd for øvrig (jfr. Bokføringslovens bestemmelser). Virke er derfor i utgangspunktet skeptisk til å innta et eksplisitt krav i særlovgivningen der det stilles krav om skriftlighet i forbindelse med avtaler med nærstående. I den grad departementet allikevel velger å beholde forslaget knyttet til paragraf 5 2.ledd anbefales det at beløpsgrensen som foreslått i paragraf 5 4.ledd settes vesentlig høyere enn hva som er foreslått i høringsnotatet. Dette av hensyn til de berørte virksomhetenes behov for et håndterbart regelverk på området.
- Avledet av aksjelovens bestemmelser knyttet til ansvarsfordelingen mellom styret og daglig ledelse, anbefaler Virke at man gjennom paragraf 5 3.ledd sørger for at det er daglig leder – og ikke styret - som skal påse at institusjonenes avtaler med nærstående parter skjer i henhold til annet ledd og øvrige krav til disponering av midler som stammer fra tilskudd og egenbetaling. Rent praktisk vil det også være krevende å pålegge styret plikten til å vurdere om avtaler som inngås av virksomheten gjenspeiler priser og vilkår som samsvarer med det som ville vært inngått i avtaler mellom uavhengige parter, all den tid styret ikke nødvendigvis besitter kompetanse om slike forhold – og det vanskelig kan stilles krav til at styret skal besitte kunnskap om dette i en utdanningsvirksomhet.

På prinsipielt grunnlag er det også grunn til å stille spørsmål ved hvorvidt departementets forslag er velegnet vurdert i møte med behovet for en tydelig plassering av ansvaret for at virksomheten overholder kravene til armlengdes avstand ved avtaleinngåelse med nærstående parter. Virke anbefaler departementet å foreta en nærmere vurdering av hvilke konsekvenser som er forbundet med å gi styret ansvaret for å påse at institusjonens avtaler med nærstående parter skjer i henhold til de detaljerte bestemmelsene som er foreslått i paragraf 5 1.ledd.

3.4 Opplysninger om transaksjoner med nærstående i note i årsregnskapet

Virke mener det er uheldig at man gjennom paragraf 3 bokstav d går inn for at informasjon om alle transaksjoner med nærstående parter skal gjøres tilgjengelig for allmennheten. Først og fremst er dette uheldig ettersom informasjon knyttet til slike avtaler kan være av konkurransesensitiv karakter for de berørte

utdanningsvirksomhetene. Dette kan eksempelvis ta form av at informasjon om husleiesatser m.v. gjøres kjent for konkurrerende virksomhet som ønsker å etablere seg i samme område.

Ved å stille krav om at transaksjoner med nærstående parter skal opplyses detaljert om i note bidrar man også til å svekke de berørte virksomhetenes forhandlingsposisjon med potensielle leverandører. Dette ved at de potensielle leverandørene blir kjent med hvilke kostnader virksomheten per i dag har knyttet til ulike tjenestoområder, og prissetter egne tjenester med utgangspunkt i hva de kjenner til at virksomheten betaler for lignende type tjenester.

Virke ber departementet revurdere forslaget som fremsatt gjennom paragraf 3 bokstav d. Alternativt anbefales det at man lar beløpsgrensen i paragraf 5 4.ledd i forbindelse med krav til skriftlighet i avtaleforhold med nærstående, også gjør beløpsgrensen gjeldende for kravet til informasjon i note om transaksjoner med nærstående. Dette må også sees i sammenheng med vårt ønske om at de berørte virksomhetene i minst mulig grad pålegges nye økonomiske og administrative byrder utover de som allerede gjelder per i dag.

4. Krav til begrunnet akkumulering av egenkapital

Virke har ingen kommentarer til departementets forslag til ny paragraf 6.

5. Meldeplikt om fusjon, fisjon, salg, omdanning og avvikling av virksomheten

Virke mener det på prinsipielt grunnlag er uheldig at en meldeplikt ved fusjon, fisjon, salg, omdanning og avvikling av virksomheten ikke lar seg kombinere med en forhåndsgodkjenning av den planlagte transaksjonen. Virke har for øvrig ingen ytterligere kommentarer til departementets forslag til ny paragraf 7 om meldeplikt.

6. Særlig om avvikling av akkreditert, tilskudsberettiget virksomhet

Virke har ingen kommentarer til denne delen av departementets forslag.

7. Reaksjoner – tvangsmulkt, overtredelsesgebyr og tilbaketrekning av akkreditering

Virke mener eventuelle vedtak om tilbaketrekking av akkreditering ikke bør kunne skje før klagefristen er ute eller klagen er avgjort. Virke mener departementet ikke bør gis anledning til å iverksette vedtak om tilbaketrekking av akkreditering med umiddelbar virkning ved særlige tilfeller uten at man eventuelt spesifiserer nærmere hva som ligger i dette begrepet.

8. Økonomiske og administrative konsekvenser

Virke viser til kommentarer under det enkelte punkt med hensyn til vurderinger av de økonomiske og administrative konsekvensene av departementets foreslåtte krav til reguleringer. Vi har forståelse for at departementet ønsker et tydelig lovverk som forebygger og forhindrer at tilskuds- og egenbetalingsmidler ikke benyttes i henhold til formålet. Samtidig ber vi departementet revurdere enkelte av forslagene til nye bestemmelser, ettersom de vil medføre betydelig merarbeid for berørte virksomheter.

Vi finner det også riktig å minne om at manglende kompensasjon for den ekstra ressursbruk som de nye kravene medfører, i sum vil kunne innebære at de berørte virksomhetene i mindre grad enn ellers kan opprettholde sitt tjenestetilbud på området for utdanning og forskning. Vi anmoder derfor departementet om

å se nærmere på hvordan man kan kompensere de berørte utdanningsvirksomhetene for forventede merkostnader i forbindelse med innføring og implementering av nye forskriftskrav.

Oslo, 3.november 2017.

Alisdair Munro /s/
Direktør Virke kunnskap, teknologi og utdanning

Iman Winkelman /s/
Fagsjef Hovedorganisasjonen Virke