

Innlemming av friskolers kapitalkostnader i tilskuddsgrunnlaget

1 BAKGRUNN

Kunnskapsdepartementet viser til anmodningsvedtak nr. 376, 19. desember 2017, gjort i forbindelse med behandlingen av Prop. 1 S (2017–2018), jf. Innst. 12 S (2017–2018):

«Stortinget ber regjeringen utrede grundig hvordan kostnader til bygg kan innlemmes i tilskuddsgrunnlaget for friskolene, basert på kostnader tilsvarende det skoler og studieretninger i det offentlige har av kapitalutgifter, og komme tilbake til Stortinget på egnet måte.»

Departementet utkvitterte dette vedtaket i Prop. 1 S (2018–2019) for Kunnskapsdepartementet. Grunnet plassbegrensninger er teksten i Prop. 1 S kort og overordnet. Denne rapporten er ment som et supplement som mer grundig presenterer ulike modeller for innlemming av kostnader til bygg og departementets vurdering av disse.

2 DAGENS SITUASJON

2.1 GJELDENE LOWVERK

Skoler godkjent etter friskoleloven får statstilskudd basert på gjennomsnittlige driftsutgifter i offentlige skoler som rapporteres i KOSTRA. Løpende utgifter til vedlikehold er inkludert i driftsutgiftene. Også kostnader til husleie er inkludert i tilskuddsgrunnlaget. Investeringsutgifter til skolebygg er derimot ikke inkludert i tilskuddssatsen til friskolene, da dette ikke er driftskostnader, men kapitalkostnader.

Friskoleloven § 6-1 om statstilskudd fastsetter at godkjente friskoler får statstilskudd tilsvarende 85 pst. av tilskuddsgrunnlaget per elev. Gjennomsnittlige driftsutgifter per elev i offentlig skole skal ligge til grunn for tilskuddsgrunnlaget. Det følger av økonomiforskrift til friskoleloven § 6-1 tredje ledd at statstilskuddet som hovedregel skal brukes det året tilskuddet blir gitt. Dersom skolens regnskap et år viser overskudd, kan likevel styret vedta å disponere inntil 25 pst. av totalt inntektsgrunnlag til skolens egenkapital, jf. økonomiforskriften § 6-3. Med «totalt inntektsgrunnlag» menes summen av alle skolens inntekter i regnskapsåret med unntak av gaver, som ikke er en del av det totale inntektsgrunnlaget og kan disponeres fritt av skolen. Utover dette har friskolene ikke anledning til kapitaloppbygging.

Skoler kan kreve skolepenger på inntil 15 pst. av tilskuddsgrunnlaget, jf. friskoleloven § 6-2 første ledd. I tillegg kan det kreves ekstra skolepenger for dekning av utgifter til husleie/kapitalkostnader med inntil 3 400 kroner for elever i grunnskolen og inntil 4 500 kroner for elever i videregående skoler, jf. økonomiforskriften § 5-1 fjerde ledd. Grunn- og videregående skoler for funksjonshemmede elever får dekket alle driftsutgifter ved statstilskudd, og kan ikke ta skolepenger med mindre skolen har søkt om og fått innvilget dette etter friskoleloven § 6-2 andre ledd.

2.2 FRISKOLENES UTGIFTER TIL SKOLEBYGG

Det finnes per i dag ingen samlet oversikt over de faktiske kapitalutgiftene til friskolene. Det må antas å være stor variasjon mellom skolene avhengig av eksempelvis hvor i landet de ligger, og om de har overtatt skolebygg uten vederlag. Det er også variasjon i skolenes kapitalutgifter ut fra om de eier eller leier skolebygg.

I en spørreundersøkelse gjort av Kristne Friskolers Forbund (KFF) blant sine medlemsskoler i 2018, finner de at for skoler som eier skolebygg, varierer avskrivningskostnadene per elev med mellom 265

kroner og 49 300 kroner. For KFFs medlemsskoler som leier skolebygg, varierer husleien per elev med mellom 2 100 kroner og 33 300 kroner.

Husleie er i utgangspunktet inkludert i tilskuddsgrunnlaget til friskolene, men utgjør nok i realiteten en liten andel av de offentlige skolenes driftskostnader, da de fleste offentlige skolebygg er kommunalt eid.

Friskoleorganisasjonene har i lang tid argumentert for at skolenes kapitalutgifter bør innlemmes i tilskuddsgrunnlaget, og de viser til at flere skoler sliter med å finansiere skolebygg. I budsjettforliket for 2014 ble det opprettet en særskilt tilskuddsordning med kapitaltilskudd til friskolene over kap. 228 post 82. Tilskuddet går til godkjente grunn- og videregående skoler som får tilskudd over kap. 228 post 70 og 71, og skal medvirke til at disse skal kunne finansiere husleie, vedlikehold og rehabilitering av bygg. I 2018 utgjør bevilgningen 62,4 mill. kroner. Tilskuddet fordeles til skolene etter elevtall.

3 ALTERNATIVER FOR INNLEMMING AV KOSTNADER TIL BYGG I TILSKUDDSGRUNNLAGET

3.1 VIDEREFØRING AV KAPITALTILSKUDET OVER STATSBUJSJETTET

Det særskilte kapitaltilskuddet til friskolene er en budsjettstyrt ordning. Tilskuddet fordeles etter elevtall. Fordelt på de 316 frittstående grunn- og videregående skolene som fikk tilskudd over kap. 228 post 70 og 71 i foregående skoleår, utgjør kapitaltilskuddet i gjennomsnitt om lag 200 000 kroner per skole. Det foreligger ingen oversikt over friskolenes investeringskostnader i bygg eller andre varige driftsmidler, men det er grunn til å tro at de samlede kostnadene er betydelig høyere enn kapitaltilskuddet.

En ulempe med kapitaltilskuddet er at det ikke er fullt ut treffsikkert når det gjelder behovet på den enkelte skole, ettersom alle skoler får likt tilskudd per elev uavhengig av faktiske kostnader. Slik KD ser det, vil det være vanskelig å gjøre kapitaltilskuddet mer treffsikkert. En alternativ løsning som har blitt foreslått i dialogen med friskoleorganisasjonene, er muligheten for et differensiert tilskudd, da man vet at det er ulike reelle behov for kapitalkostnader. Dette er imidlertid en løsning som ikke er ønskelig blant friskoleorganisasjonene, som mener et likt tilskudd fortsatt vil være det mest rettfærdige.

Til tross for at kapitaltilskuddet ikke vil treffe investeringsnivået på hver enkelt skole, er det en enkel og målrettet måte å kompensere friskolene for kostnader til husleie, vedlikehold og rehabilitering av bygg. Nivået på kapitaltilskuddet er fleksibelt.

3.2 INKLUDERE AVSKRIVNINGER I TILSKUDDSGRUNNLAGET

Tilskuddsgrunnlaget til friskolene er basert på gjennomsnittlige driftskostnader i offentlige skoler samt driftsutgifter til skolelokaler. Avskrivningskostnadene på bygg er ikke inkludert i tilskuddsgrunnlaget fordi det ikke er driftskostnader, men kapitalkostnader (avskrivninger på bygg er kostnader i form av verdiforringelse av bygg, dvs. kapitalslit). Avskrivninger på andre varige driftsmidler enn bygg, som for eksempel utstyr, ligger allerede inne i tilskuddsgrunnlaget.

Siden avskrivninger på bygg i offentlige skoler er registrert i KOSTRA, er det mulig å velge å inkludere disse i tilskuddsgrunnlaget til friskolene. En inkludering av avskrivninger på skolebygg i

tilskuddsgrunnlaget vil imidlertid ikke være i samsvar med ordlyden i friskoleloven § 6-1, og dette alternativet vil derfor eventuelt kreve lovendring. En slik lovendring vil utfordre det grunnleggende prinsippet i friskoleloven om at skolepenger og statstilskudd skal komme elevene til gode.

Det å innlemme avskrivningene i tilskuddsgrunnlaget vil være svært kostbart for staten. Utrekninger basert på satsene for 2019 og elevtall fra 1.10.2017 viser at budsjetteffekten ved å innlemme avskrivningskostnader i tilskuddsgrunnlaget vil være om lag 270 mill. kroner i helårseffekt i 2019 for frittstående grunn- og videregående skoler som får tilskudd over kap. 228 post 70 og 71.

En eventuell utvidelse av tilskuddsgrunnlaget til grunn- og videregående skoler vil kunne skape forventninger også hos andre typer friskoler som får tilskudd over kap. 228 om at disse vil få tilsvarende utvidelser. Dette gjelder både skoler godkjent etter kap. 4 i voksenopplæringsloven (bibelskoler, kunstskoler mv.), frittstående grunn- og videregående skoler i utlandet, skoleskipene og Den tyske skolen i Oslo. Skolene som får midler over disse postene får i dag ikke kapitaltilskudd. Nevnte skoler har også tilskuddssatser basert på driftsutgifter i offentlig skole. Å inkludere avskrivninger i tilskuddsgrunnlaget for disse skolene er beregnet til å øke budsjettbehovet med ytterligere 20 mill. kroner i forhold til satsene for 2019. Budsjetteffekten vil totalt være på om lag 290 mill. kroner.

Å inkludere avskrivningskostnader vil på grunn av størrelsen på den samlede budsjetteffekten øke risikoen for overkompensasjon mer enn eksempelvis dagens kapitalinnskudd.

Det er heller ikke gitt at nivået på avskrivningskostnader er det samme i friskoler som i offentlige skoler. For eksempel er det en høyere andel elever på yrkesfaglige utdanningsprogram i offentlige skoler enn i friskoler. Mens 36 pst. av elevene i offentlige videregående skoler går på yrkesfaglige utdanningsprogram skoleåret 2017–18, er andelen i friskoler på 19 pst. Generelt kan det antas at arealbehovet både er annerledes og større på yrkesfaglige programmer enn på studieforberedende programmer, pga. spesialrom, verksteder etc. KOSTRA skiller ikke på avskrivningskostnader mellom ulike utdanningsprogram. Utdanningsdirektoratet antar at spesialrom til yrkesfaglige program koster minst like mye som tradisjonelle skolebygg. Siden andelen elever på yrkesfaglige utdanningsprogram er høyere i offentlig skole, vil det være et større arealbehov og/eller et annerledes behov for bygg og lokaler i offentlige skoler enn i friskoler. Dette vil innebære delvis inkludering av avskrivningskostnader fra ikke sammenlignbare bygg og høyere avskrivningskostnader per elev.

Dette tilsier også at friskolene kan bli overkompensert dersom avskrivningene i offentlige skole legges til grunn for tilskuddet.

Friskoleorganisasjonene mener på sin side at det å inkludere avskrivninger i tilskuddssatsen ikke vil dekke de reelle avskrivningskostnadene hos friskolene. Dette begrunnes med at mange av bygningene i offentlige skoler er gamle og fikk lav bokført verdi da avskrivningene ble opprettet i kommunale regnskap, samt at kommunene forsømmer løpende vedlikehold. Avskrivningsgrunnlaget i offentlige skoler vil være en gjenspeiling av kommuneøkonomien og prioriteringer i kommunene.

I likhet med kapitaltilskuddet vil heller ikke en inkludering av avskrivninger i tilskuddsgrunnlaget være treffsikkert på skolenivå. Det er trolig store variasjoner i kostnader til bygg i friskolene.

3.3 SØKBAR TILSKUDDSORDNING

En alternativ modell vil være en søkbar tilskuddsordning hvor skolene kan søke om tilskudd basert på faktiske investeringsutgifter. En søkbar tilskuddsordning vil kunne være mer treffsikker for den enkelte skole dersom budsjettbevilgningen er høy nok til å dekke investeringsbeløpet på skolene.

Det kan være en budsjettstyrt ordning med et øvre tak for samlet tilskudd, hvor skolene får samme prosentvise avkortning av tilskuddet hvis taket overstiges, eller det kan være en regelstyrt ordning. Ordningen vil dermed ikke nødvendigvis innebære full kompensasjon. En slik ordning vil være svært ressurskrevende å administrere. Den vil kreve stor grad av rapportering fra skolene og store ressurser til oppfølging og kontroll hos forvaltningen.

3.4 RENTEKOMPENSASJONSORDNING FOR FRISKOLER

Et annet mulig alternativ til en søkbar tilskuddsordning er å opprette en rentekompensasjonsordning for friskoler, tilsvarende den tidligere ordningen som offentlige skoler kunne søke på. Ordningen ble avvirket fra 2017. Kommuner og fylkeskommuner fikk tilskudd til rentekompensasjon for skole- og svømmeanlegg over statsbudsjettets kap. 225 post 65. Tilskuddet skulle kompensere skoleeier for renteutgifter ved investeringer i skole- og svømmelokaler, innenfor en ramme på totalt 30 mrd. kroner, som staten har gitt tilsagn til i perioden 2002–2016. Fra 2010 ble det åpnet for at friskoler kunne søke kommunen/fylkeskommunen om rentekompensasjon innenfor kommunens/fylkeskommunens tildelte ramme. Så vidt departementet kjenner til, er det ingen friskoler som har fått tilskudd.

En rentekompensasjonsordning for friskolene vil kunne være treffsikkert når det gjelder behovet på hver enkelt skole, da skolene vil få kompensasjon for faktisk lånefinansiering. Det vil imidlertid i likhet med ordningen nevnt i 3.3 være en svært ressurskrevende ordning å administrere.

Det er sterke prinsipielle motforestillinger mot rentekompensasjonsordninger. Rente-kompensasjonsordninger og forskuttering av fremtidige statlige bevilgninger er ordninger som skyver statens utgifter frem i tid og binder opp midler i flere tiår fremover for å finansiere tidligere års aktivitet. Dette reduserer Stortingets mulighet til å vurdere den årlige budsjettbevilgningen opp mot andre formål. Det er i strid med hovedprinsippet for finansiering av statlige aktiviteter om at bevilgninger på statsbudsjettet skal tilsvare utbetalinger knyttet til aktiviteter i det aktuelle budsjettåret.

3.5 MODELL ETTER PRIVATE BARNEHAGER

Private barnehager mottar i likhet med friskoler driftstilskudd basert på offentlige barnehagers gjennomsnittlige driftsutgifter. De har i tillegg krav på et kapitaltilskudd fra kommunen, som blir kompensert for dette gjennom rammetilskuddet. Kapitaltilskuddet gjelder både barnehager som eier og leier lokaler. Satsene til barnehagene varierer ut fra byggeår. Det er fire ulike nasjonale satser for ulike intervaller av byggeår: til og med 2008, 2009–2011, 2012–2014 og 2015–2017. Eldre barnehager har lavere tilskuddssatser enn nye (og dyrere) barnehager. Satsene beregnes av Telemarksforskning og er basert på anslag på avskrivningskostnader hentet fra Husbanken. Modellen som er brukt for å beregne kapitaltilskudd til private barnehager, er mer treffsikker enn den som er brukt for å beregne dagens kapitaltilskudd til friskolene. Å innføre en ordning med satser differensiert ut ifra byggeår vil likevel være administrativt krevende på friskolefeltet. Det vises i denne sammenheng til at det ikke finnes noen samlet oversikt over byggeår for friskolene.

KD har ikke oversikt over kostnadene ved å differensiere kapitaltilskuddet til friskolene etter modell fra barnehagene. Vista Analyse har imidlertid skrevet en rapport på oppdrag fra friskoleorganisasjonene, hvor de beregner kapitalkostnader for friskolene etter tilsvarende

beregning som private barnehager. Vista Analyse tar utgangspunkt i gjennomsnittskostnader uavhengig av byggeår og beregner en tilsvarende modell for skolesektoren til 375 mill. kroner.¹

Kunnskapsdepartementet vil påpeke at det er stor forskjell i finansieringsmodellen mellom private barnehager og friskoler, noe som gjør at det ikke nødvendigvis er naturlig å sammenligne disse sektorene. Mens private barnehager finansieres gjennom de frie inntektene til kommunene, får friskolene et regelstyrt tilskudd direkte over statsbudsjettet.

4 KONKLUSJON

Etter en grundig gjennomgang av ulike modeller for innlemming av tilskudd mener KD at den beste løsningen for å inkludere kostnader til bygg i tilskuddsgrunnlaget til friskolene er gjennom kapitaltilskuddet. Tilskuddsordningen er budsjettstyrt og enkel å administrere.

Slik KD ser det, er det klare motargumenter mot de øvrige alternativene for innlemming av kapitalutgifter i tilskuddet. Det å inkludere avskrivninger i tilskuddsgrunnlaget til friskolene vil være svært kostbart. Både en søkbar tilskuddsordning og en modell tilsvarende den som brukes for barnehagesektoren, vurderes som administrativt krevende. En rentekompensasjonsordning for friskolene vil være uheldig fordi det gir store bindinger på statsbudsjettet i mange år fremover. KD går derfor ikke inn for disse alternativene.

Utgifter til kapital og husleie ivaretas ikke fullt ut innenfor dagens tilskuddsordning. Departementet har forståelse for at friskolene fra sitt ståsted argumenterer for en ordning med dekning av kapitalutgifter i tillegg til driftstilskudd. Dette er bakgrunnen for at det under H/FrP-regjeringen ble innført et kapitaltilskudd i statsbudsjettet for 2014. Formålet med kapitaltilskuddet er å medvirke til at frittstående skoler skal kunne finansiere husleie og vedlikehold og rehabilitering av bygg. Da kapitaltilskuddet ble innført i 2014 var det på 10 mill. kroner, og har økt til 64,1 mill. kroner i 2019.

¹ "Hva koster det å drive friskoler" Rapport 2017/18. Vista Analyse.