



Friskoler og Revidert nasjonalbudsjett

For friskolene bringer revidert nasjonalt nasjonalbudsjett to gode nyheter og en veldig dårlig nyhet.

Oppsiden

- Tilskudd til tiltak for faglig støtte og for å ta igjen tapt læring som følge av langvarige smitteverntiltak er videreført med 160 mill. kroner for våren 2021 for hele skolesektoren. Regjeringen foreslår å utvide tilskuddet med 250 mill. kroner for resten av 2021.
- Kompensasjon for merutgifter knyttet til covid-19 videreføres og økes med 16 millioner. Ordningen gjelder for frittstående grunnskoler og videregående skoler som er godkjent med hjemmel i friskoleloven, Den tysk-norske skolen i Oslo, Den franske skolen i Oslo og Røde Kors Nordisk United World College i Fjaler.

Nedsiden

Regjeringen følger ikke opp Stortingets merknad om å sikre mva-komp for internasjonale skoler, steinerskoler og montessoriskoler. I stedet velger regjeringen å utsette saken til neste år og behandle den sammen med en generell gjennomgang av regelverket for mva kompensasjon. Det vil det etter all sannsynlighet føre til:

- Videregående internasjonale skoler vil miste retten til mva-kompensasjon.
- De øvrige skolene godkjent under friskoleloven og opplæringsloven vil måtte leve med en lovforklaring som over tid vil være sårbar for endringer. Spesielt utsatt vil være skoler som er godkjent med alternative læreplaner slik som montessoriskoler, steinerskoler og internasjonale skoler – totalt 145 skoler med 15.000 elever.

Det politiske handlingsrommet for en slik lovendring er avgrenset til denne våren mens det ennå er et flertall på Stortinget som ser verdien av å gi friskoler og andre internasjonale skoler gode og forutsigbare rammebetingelser. Dersom intensjonen i Stortingets merknad skal følge opp er det nødvendig at Stortinget vedtar en endring i merverdiavgiftskompensasjonsloven med et nytt ledd i § 2 Virkeområdet:

h) skoler godkjent under friskoleloven, opplæringsloven og videregående skoler med eksamensrett i henhold til utenlandsk, norsk eller internasjonal læreplan.

Forum for Friskoler vil derfor følge opp denne saken ifm at Stortinget behandler revidert nasjonalbudsjett i vår.

Under følger utdrag fra aktuelle poster i revidert nasjonalbudsjett.

Utdrag fra Prop 195S (2020-2021) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet for 2021

Kap. 220 Utdanningsdirektoratet Post 01 Driftsutgifter Tilsyn med friskoler

Riksrevisjonen omtalte i Dokument 1 (2018–2019) mangelfull oppfølging av friskoler hvor det vurderes å være høy risiko for at statstilskudd og skolepenger ikke disponeres i samsvar med loven. Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité forutsatte at kunnskaps og integreringsministeren sørger for at det blir gjennomført tilstrekkelig kontroll med de aktuelle skolene. Etter Kunnskapsdeparte-





mentets vurdering gir Utdanningsdirektoratets årlige kontroll med friskolenes årsregnskaper, sammen med andre kilder, et godt grunnlag for et risikobasert tilsyn. Kunnskapsdepartementet vil i styringen av Utdanningsdirektoratet følge med på utviklingen av tilsynsmetodikken og vurdere behovet for ressurser til tilsyn. Det foreslås å styrke direktoratets kapasitet til å føre tilsyn med friskoler med 1 mill. kroner på bakgrunn av Riksrevisjonens undersøkelse og økningen i antall friskoler de siste årene.

Forskyving av tilskudd til friskoler

Det er avsatt totalt 20 mill. kroner til friskoler av tilskuddene for at permitterte og arbeidsledige og avgangselever med hull i vitnemålet skal fullføre videregående opplæring. Utbetalt tilskudd vil avhenge av antall elever i målgruppen som får tilbud i friskolene. Tilskuddet som er bevilget for 2021 gjelder opplæring i skoleåret 2021–2022. For at tilskuddet skal utbetales til friskolene i riktig budsjettår foreslås det å redusere bevilgningen med 10 mill. kroner.

Oppsummering

Samlet foreslås det å redusere bevilgningen med 10 mill. kroner.

Kap. 226 Kvalitetsutvikling i grunnopplæringen Post 21 Spesielle driftsutgifter, kan overføres

Tiltak for faglig støtte og for å ta igjen tapt læring som følge av langvarige smitteverntiltak
Smitteverntiltakene i 2020 og 2021 har omfattet hele samfunnet. Nedstenging, smitteverntiltak og lange perioder med hjemmeundervisning kan gi langvarige negative konsekvenser for elevenes faglige og sosiale læring. I 2020 ble det etablert et tilskudd for å ta igjen tapt progresjon for sårbare elever. Midlene ble tildelt kommuner, fylkeskommuner og friskoler. Det ble gjort lokale vurderinger av hvordan midlene best kunne benyttes for å følge opp elevene i målgruppen. Tilskuddet har blitt godt mottatt. De mest brukte tiltakene høsten 2020 var økt bruk av lærere, miljøarbeidere/sosialarbeidere og andre tilsatte på skolen.

Tilskuddet er videreført med 160 mill. kroner for våren 2021. Regjeringen vil bidra til at elever tar igjen tapt læring som følge av inngripende smitteverntiltak. Regjeringen foreslår å utvide tilskuddet med 250 mill. kroner. Tiltakene for å ta igjen tapt læring skal treffe elever generelt, ikke bare de mest sårbare, og skal også inkludere barnehage. Tilskuddet kan eksempelvis benyttes til økt bruk av leksehjelp, ettermiddagsskole, intensivkurs, annen oppfølging av elevene og flere ansatte i skolen.. Det kan også benyttes til tiltak og flere ansatte i barnehage. Regjeringen foreslår i tillegg 10 mill. kroner til tiltak for å ta igjen tapt læring og tidlig innsats som fordeles særskilt til levekårsutsatte byområder som omfattes av regjeringens områdesatsing. Se også omtale av tiltak i voksenopplæringen for å ta igjen tapt progresjon over kap. 258, post 21 og Røde Kors – digital leksehjelp over kap. 226, post 21.

Kap. 228 Tilskudd til frittstående skoler mv.

Post 85 Kompensasjon for merutgifter knyttet til covid-19

Regjeringen foreslår økte bevilgninger til kommunesektoren for andre halvår 2021, begrunnet med blant annet merutgifter i skolene, jf. omtale under kap. 571, post 64. Regjeringen legger til grunn at frittstående grunnskoler og videregående skoler skal kompenseres for merutgifter som følge av koronapandemien på om lag samme nivå per elev som den offentlige skolen. Foreslått kompensasjonen til kommunesektoren andre halvår 2021 tilsvarer 40 pst. av kompensasjonen som





er gitt første halvår 2021. Regjeringen legger samme forutsetning til grunn for friskolene og foreslår å øke bevilgningen med 16 mill. kroner. Kompensasjonen gis som et likt tilskudd per elev. Ordningen gjelder for frittstående grunnskoler og videregående skoler som er godkjent med hjemmel i friskoleloven, Den tysk-norske skolen i Oslo, Den franske skolen i Oslo og Røde Kors Nordisk United World College i Fjaler.

5.4 Merverdiavgiftskompensasjon for private virksomheter

5.4.1 Bakgrunn

Den generelle merverdiavgiftskompensasjonsordningen for kommunesektoren er etablert for å unngå at kostnader til merverdiavgift er til hinder for at kommunene gjør innkjøp fra private aktører (med merverdiavgift) i stedet for egenproduksjon. Dette følger av at kommunesektoren generelt ikke er merverdiavgiftspliktig og ikke har fradragsrett for merverdiavgift på anskaffelser til bruk i virksomheten. Enkelte private virksomheter innenfor det kommunale lovpålagte tjenestetilbudet er også omfattet av merverdiavgiftskompensasjonsordningen etter nærmere vilkår.

I Prop. 1 LS (2020–2021) Skatter, avgifter og toll 2021 varslet Finansdepartementet en gjennomgang av kompensasjonsretten for private virksomheter, se kapittel 16 i proposisjonen. Bakgrunnen er en høyesterettsdom fra 19. desember 2019 (HR-2019-2391-A) hvor det rettslige temaet var kompensasjonsretten til en privat videregående skole. Høyesterett ga uttrykk for at kompensasjonsretten omfatter den private virksomheten forutsatt at det er tjenestelikhet mellom den offentlige pålagte undervisningstjenesten og den private tilbud. I proposisjonen ble det varslet en bredere gjennomgang av høyesterettsdommens betydning på områder hvor private og ideelle virksomheter er omfattet av kompensasjonsretten.

Etter at det i omtalen var redegjort overordnet om merverdiavgiftskompensasjonsordningen og knyttet enkelte kommentarer til høyesterettsdommen, uttalte Finansdepartementet i punkt 16.3 i proposisjonen:

«På denne bakgrunn kan det konstateres at retten til kompensasjon ikke er betinget av at det private undervisningstilbudet formelt oppfyller fylkeskommunens lovpålagte plikt til å tilby undervisning. At Høyesterett avviste dette argumentet som staten anførte, kan tilsi at kompensasjonsordningen har et noe annet omfang enn det som er lagt til grunn i forvaltningspraksis.

Skatteetaten har også etter høyesterettsdommen gitt uttrykk for at godkjente private grunn og videregående skoler er omfattet av kompensasjonsordningen. Dette omfatter grunnskoler godkjent etter opplæringslova § 2-12, private videregående skoler godkjent etter opplæringslova § 3-11, samt grunnskoler og videregående skoler som har rett til statstilskudd etter friskolelova § 6-1. Denne praksisen er i tråd med Finansdepartementets uttalelse 22. juni 2020. I denne uttalelsen ga departementet uttrykk for sin vurdering av enkelte rettslige spørsmål, sett i lys av høyesterettsdommen.

Etter Finansdepartementets vurdering er det behov for en bredere gjennomgang av høyesterettsdommens betydning på områder hvor private og ideelle virksomheter omfattes av kompensasjonsretten. Departementet har igangsatt et slikt arbeid. Utgangspunktet for gjennomgangen vil være hva som ligger i vilkåret om «pålagt å utføre ved lov», jf.





merverdiavgiftskompensasjonsloven § 2 første ledd bokstav c. Dette krever nærmere vurderinger fra sektor til sektor. Det er også et spørsmål om det er hensiktsmessig å kodifisere etablert forvaltningspraksis.»

Finanskomiteen tok omtalen til orientering. Finanskomiteens flertall uttalte på side 65 i Innst. 3 S (2020–2021):

«Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti, viser til kapittel 16 i Prop. 1 LS (2020-2021) Skatter, avgifter og toll 2021, som varsler en gjennomgang av merverdiavgiftskompensasjon for private og ideelle virksomheter som mottar kompensasjon etter merverdiavgiftskompensasjonsloven § 2 første ledd bokstav c. Flertallet viser til at kompensasjonsordningen er et viktig virkemiddel for å unngå at kommunene har et merverdiavgiftsmessig motiv til å produsere tjenester selv framfor å kjøpe fra private. Dette hensynet må ivaretas også ved ev. endringer i kompensasjonsretten for de private og ideelle virksomhetene. Flertallet understreker at de samlede rammevilkårene for private og ideelle virksomheter ikke må svekkes.»

Utdannings- og forskningskomiteen knyttet også merknader til kompensasjonsretten for private videregående skoler, jf. Innst. 12 S (2020–2021) side 67. Utdannings- og forskningskomiteens flertall tok til orde for at merverdiavgiftskompensasjonsordningen, foruten friskolene, også bør omfatte videregående opplæring ved private skoler med eksamensrett. Utdannings- og forskningskomiteens flertall uttalte:

«Flertallet viser til Høyesteretts dom 19. desember 2019 (HR-2019-2391-A), og at denne har skapt tvil og usikkerhet om disse skolenes rett til merverdiavgiftskompensasjon dersom de tilbyr en alternativ læreplan til den offentlige skolen. Dette kan i ytterste konsekvens ramme opp til 145 skoler med i alt 15 000 elever. Flertallet vil peke på at skoler godkjent under friskoleloven og opplæringsloven og internasjonale skoler med eksamensrett på videregående skoles nivå bør ha en tilsvarende rett til merverdiavgiftskompensasjon, og derav være likestilt med alle andre grunnskoler og videregående skoler i Norge. Flertallet legger til grunn at regjeringen ivaretar dette i den videre oppfølgingen overfor skolene.»

5.4.2 Nærmere om utredningsarbeidet

Finansdepartementet foretar nå en bred gjennomgang av kompensasjonsretten for private virksomheter, særlig på bakgrunn av høyesterettsdommen. Denne gjennomgangen omfatter, foruten undervisningssektoren, også helse- og omsorgssektoren og sosialsektoren. Det vil si de områdene innenfor det lovpålagte kommunale tjenestetilbudet der de private virksomhetene er omfattet av merverdiavgiftskompensasjonsordningen.

Kjernen i utredningsarbeidet er å vurdere og analysere konsekvensene av Høyesteretts føringer om innholdet i vilkåret «pålagt å utføre ved lov», jf. merverdiavgiftskompensasjonsloven § 2 første ledd bokstav c. Dette er et omfattende arbeid som krever en helhetlig gjennomgang fra sektor til sektor. Arbeidet involverer sektordepartementene, og Skattedirektoratet bistår i arbeidet.





Konsekvensene må vurderes opp mot formål, finansiering og administrasjon av merverdiavgiftskompensasjonsordningen. En side av denne vurderingen vil være om behovet for klare kriterier er tilstrekkelig oppfylt, slik at ordningen kan administreres på en sikker måte med gode kontrollmuligheter. Det må også vurderes om avgrensningene av ordningen vil kunne skape konkurransevridninger mellom private aktører, og om de er i samsvar med forpliktelsene etter EØS-avtalen.

En viktig del av utredningsarbeidet er å sikre et godt beslutningsgrunnlag i vurderingen av behovet for eventuelt å foreslå endringer i merverdiavgiftskompensasjonsloven. I vurderingen av eventuelle forslag til lovendringer setter merverdiavgiftskompensasjonsordningens formål og finansiering i utgangspunktet klare rammer for handlingsrommet.

Formålet med merverdiavgiftskompensasjonsordningen er å nøytralisere konkurransevridningen som kan oppstå som følge av merverdiavgiften når kommunene står overfor valget mellom å produsere avgiftspliktige tjenester selv (uten merverdiavgift), eller å kjøpe tjenestene fra private virksomheter (med merverdiavgift).

Merverdiavgiftskompensasjonsordningen kan medføre nye konkurransevridninger mellom kommunale og private virksomheter ved produksjon av tjenester som er unntatt fra merverdiavgift. Disse nye vridningene ble hensyntatt på ulike måter ved utformingen av ordningen. Dels er private og ideelle virksomheter tatt inn i ordningen gjennom en avgrenset kompensasjonsrett på områder der kommunale tjenester, herunder kommunal egenproduksjon av tjenester, i størst grad antas å være i konkurranse med private aktører. Dette er avgrenset til private og ideelle virksomheter som produserer lovpålagte helse- og omsorgstjenester, undervisningstjenester eller sosiale tjenester.

Formålet om å motvirke konkurransevridninger er også inntatt i merverdiavgiftskompensasjonsloven § 1. Denne formålsbestemmelsen lyder:

«Formålet med denne loven er å motvirke konkurransevridninger som følge av merverdiavgiftssystemet gjennom at det ytes kompensasjon for merverdiavgift til kommuner, fylkeskommuner og visse private og ideelle virksomheter.»

Ut fra sitt formål er merverdiavgiftskompensasjonsordningen ingen støtteordning. Ordningen er finansiert av kommunene selv ved at de statlige overføringene er redusert omfanget av ordningen. Ordningen er således provenynøytral for staten. Alle som får kompensasjon, bør være med på finansieringen. Det vil si at nye aktører som eventuelt omfattes, trekkes i offentlige overføringer tilsvarende utvidelsen av merverdiavgiftskompensasjonsordningen for å finansiere ordningen. Bestemmelsen om finansiering i merverdiavgiftskompensasjonsloven § 5 lyder:

«Det totale beløpet som kompenseres etter § 3 skal som hovedregel finansieres gjennom reduksjon i overføringene til kommunene og fylkeskommunene.»

Et grunnleggende premiss for utredningsarbeidet er derfor at merverdiavgiftskompensasjonsordningen ikke er en støtteordning og ikke skal være aktivitetsregulerende. Støtte for å fremme aktivitet, skal gis ved direkte bevilgninger over sektordepartementets budsjetter.





Det er også andre hensyn som setter rammer ved vurdering av eventuelle lovendringer. Merverdiavgiftskompensasjonsordningen har utviklet seg til å bli omfattende. For 2021 anslås utbetalt kompensasjon å utgjøre 31,2 mrd. kroner. Dersom utvidelser ikke dekkes inn ved motsvarende trekk, vil dette gi et provenytab for staten. Selv om provenytabet ved enkeltutvidelser ikke nødvendigvis er så stort, er det viktig at det tas hensyn til signaleffektene slike utvidelser sender. Det er et press for å komme innenfor ordningen, og dersom nye utvidelser ikke finansieres ved reduksjon i statlige tilskudd og overføringer, kan summen av slike utvidelser gi betydelige provenytab. I tillegg til å stride med ordningens formål, vil dette undergrave ordningen og svekke dens legitimitet.

I forarbeidene til merverdiavgiftskompensasjonsloven ble det drøftet nærmere hvilke private virksomheter som skulle inkluderes. En generell ordning, som omfattet alle private og ideelle virksomheter som utfører lovpålagte oppgaver, ble ansett å kunne bli svært omfattende. Ut fra hensynet til finansiering og administrasjon av ordningen, samt usikkerheten knyttet til omfanget av nye konkurransevriddinger, ble det derfor ansett nødvendig å begrense hvilke private og ideelle virksomheter som skulle være kompensasjonsberettigede, jf. punkt 20.8.2.2 i Ot.prp. nr. 1 (2003–2004) *Skatte- og avgiftsopplegget 2004 – lovendringer*.

I den forannevnte flertallsmerknaden fra utdannings- og forskningskomiteen tas det til orde for at merverdiavgiftskompensasjonsordningen, foruten friskolene, også bør omfatte videregående opplæring ved private skoler med eksamensrett. Finansdepartementet viser til at kompensasjonsretten for friskoler videreføres, og at høyesterettsdommen stadfester at eksamensrett ikke er tilstrekkelig for å oppnå merverdiavgiftskompensasjon. Som nevnt er en del av utredningsarbeidet å se nærmere på kompensasjonsretten i undervisningssektoren. I dette arbeidet vurderes også spørsmålet om å inkludere private videregående skoler med eksamensrett i ordningen. Finansdepartementet vurderer at det ikke er grunnlag for en egen vurdering av dette løserevet fra den brede gjennomgangen som nå foretas. En slik eventuell utvidelse må vurderes opp mot merverdiavgiftskompensasjonsordningen formål og finansiering. Et sentralt spørsmål ved denne vurderingen er som nevnt om en slik eventuell utvidelse reiser nye konkurransevriddinger.

Den brede, helhetlige gjennomgangen av kompensasjonsretten for private virksomheter som nå er igangsatt, reiser flere problemstillinger og favner flere sektorer. På grunn av sakens omfang og kompleksitet, er det på nåværende tidspunkt ikke mulig å angi en konkret tidsplan for når utredningsarbeidet kan sluttføres. Eventuelle forslag til regelendringer vil bli sendt på høring før et eventuelt lovforslag kan fremmes for Stortinget.

