

Lånekassen

Vår dato
14.09.16

Vår referanse
201600626

Din dato
12.05.16

Din referanse
16/4765-

Kunnskapsdepartementet
postmottak@kd.dep.no

Hørings svar – forslag til nye reguleringer av tilskudd og egenbetaling for private høyskoler og fagskoler

I vårt hørings svar har vi avgrenset oss til overordnede problemstillinger og forhold som har direkte betydning for forvaltningen av utdanningsstøtteordningen.

Overordnede problemstillinger, herunder regulering av utdelinger

Utgangspunktet for Lånekassens vurderinger er at det foreligger markedssvikt på utdanningsområdet. Dette er begrunnelsen for bruk av store offentlige midler og regulering av sektoren. Det politiske sektoransvaret omfatter også private institusjoner.

Lånekassen støtter departementets forslag til presiseringer av hva som legges i vilkåret om at midlene skal komme «studentene til gode», og den grunnleggende forutsetningen om NOKUT-akkreditering/godkjenning. Lånekassen støtter at det må være et tydelig skille mellom akkreditert/godkjent virksomhet og annen virksomhet, og ser at krav til eget rettssubjekt for den akkrediterte/godkjente delen vil styrke det fremfor et regnskapsmessig skille (segmentregnskap). Lånekassen har imidlertid ikke sterke meninger om valg av modell på dette, men det bør sees i sammenheng med alternativ for regulering av utdelinger (se nedenfor). Lånekassen støtter krav om bruk av selskapsformene stiftelse eller aksjeselskap som organisasjonsformer.

Lånekassen støtter departementets forslag til regulering av utdelinger for private høyskoler og fagskoler som mottar tilskudd, og vil understreke viktigheten av at ikke bare direkte utdelinger i form av utbytte mv. reguleres, men også andre former for utdelinger (all vederlagsfri utdeling). Lånekassen støtter videre tilhørende reguleringer, herunder regulering av handel med nærstående og presisering av styrets ansvar og krav til internkontroll.

Lånekassen mener at vilkåret om at tilskudd og egenbetaling skal «komme studentene til gode» bør opprettholdes. Dette betyr at disse finansielle kildene for institusjonene, som er sentrale for den akkrediterte/godkjente utdanningsaktiviteten, bør reguleres likt så langt det er mulig og hensiktsmessig. Begrunnelsen for dette er at Lånekassen mener at dette best ivaretar det sentrale hensynet om å tilrettelegge for at studentene får en utdanning av høy kvalitet, og fordi

egenbetaling er statlig støttet fra Lånekassen (se eget avsnitt nedenfor). Med dette som utgangspunkt er det bare departementets alternativ 1 og 2 som er relevante.

Lånekassen ser fordeler og ulemper med både alternativ 1 og 2 og viser til utredningens og departementets grundige drøfting av dette. Begge alternativene innebærer krevende avveininger mht. behovet for å regulere opp mot at reguleringen ikke bør være for inngripende samtidig som den må være effektiv og forutsigbar.

Ut fra en samlet vurdering mener Lånekassen at alternativ 1 (utdelingsforbud i den akkrediterte/godkjente delen av virksomheten) er litt bedre enn alternativ 2 (rimelig utdeling operasjonalisert som en prosentandel av egenbetalingen). Alternativ 1 gir den beste løsningen for at egenbetalingen benyttes til et godt tilbud til studentene, men har utfordringer mht. mulige regnskapsmessige tilpasninger. Denne modellen legger også best til rette for likebehandling av NOKUT-akkreditert/godkjent utdanning. Lånekassen mener at «rimelig utdeling av et positivt årsresultat» i alternativ 2 er et for vagt utgangspunkt for en god regulering. Forslaget har sterke likhetstrekk med reguleringen av utdelinger for private barnehager, som er vag, men private barnehager har i tillegg en rekke andre krav for å hindre for store utdelinger, som ikke vil være hensiktsmessig for private utdanningstjenester. Dette er for eksempel regulering av prisen for foreldrebetalingen (makspris) og krav til personalutgifter mv. Lånekassen deler ikke fullt ut departementets vurdering av at en kan lene seg på de selvregulerende markedsmechanismene, som skal hindre at egenbetalingen fra studentene kan bli satt for høyt for å ta høye utdelinger.

Lånekassen går klart imot alternativ 3. Lånekassen mener at så lenge private høyskoler og fagskoler er omfattet av det politiske sektoransvaret, og med de fordeler disse skolene har mht. gode rammebetingelser fra staten (bl.a. «kvalitetsstempel» gjennom NOKUT-akkreditering/godkjenning, adgang til å ta skolepenger, støtte til studentenes livsopphold og til skolepenger), vil dette alternativet representere en ubalanse mellom de fordeler det offentlige stiller opp med og de begrensningene som dette bør medføre for eierne av de private skolene. Lånekassen er også opptatt av at de selvregulerende markedsmechanismene, som skal hindre ekstraordinære utdelinger, på ingen måte kan utelukkes, ref. også departementets vurdering om at «høyere utdanning er ikke en alminnelig forbruksvare» og at utdanningstjenester i vesentlig grad er særskilt regulert pga. markedssvikt. Lånekassen mener imidlertid, i likhet med departementet, at dersom man velger modell 3, som vil gi en stor adgang til utdelinger, herunder også eventuell ekstraordinær avkastning til eiere, gir det lite mening å opprettholde vilkåret om at midlene (egenbetalingen) skal komme studentene til gode.

Lånekassen har merket seg at departementet har etablert en egen tilsynsenhet og at departementet inntil videre vil være tilsynsmyndighet, men mener at denne oppgaven med fordel kan delegeres. Lånekassen støtter departementets forslag til rapportering, kontroll, revisjon og sanksjoner.

Forhold av betydning for utdanningsstøtteordningene

Utdanningsstøtte gis til utdanning som er godkjent for utdanningsstøtte jf utdanningsstøtteloven § 4. Utdanning ved private utdanningsinstitusjoner som er godkjent etter fagskoleloven eller universitets- og høyskoleloven er godkjent for støtterett jf forskrift om tildeling av støtte § 4-1.

En fulltidsstudent ved private høyskoler og fagskoler som har lovgodkjenning har rett til lån (basisstøtte) med kr 103 950 per år der inntil 40 % kan omgjøres til utdanningsstipend for studenter som er borteboer, ikke har høy inntekt/formue og som består 60 studiepoeng eller tilsvarende per undervisningsår. Det gis også lån til skolepenger som studenten faktisk betaler inntil kr 61 652 for skoleåret 2016-17. Lånet er rentefritt under utdanningen. Den statlige støtten fra Lånekassen er derfor stipend og rentestøtte.

For de private høyskolene og fagskolene er det av vesentlig betydning at det offentlige tilbyr studentene lån til livsopphold og skolepenger til dekning av egenandel. Men kvaliteten i tilbudet må være sikret. Lovgodkjenning og kvalitetssystemet for institusjonene og utdanningene er derfor avgjørende som inngangsport for vurdering av støtterett i Lånekassen.

Skolepengene er finansielle midler til utdanningsinstitusjonene. I undervisningsåret 2015-16 ble det tildelt 1,64 milliarder kroner i skolepengelån til studenter som hadde opptak ved private høyskoler og fagskoler. Gitt gjennomsnittlig rentenivå i perioden så gir dette en rentestøtte på om lag 17 millioner per år. Det er derfor en offentlig subsidiering direkte knyttet til studentenes betaling av egenandel ved private høyskoler og fagskoler.

I høringsnotat kapittel 6 redegjøres det for formålet bak regulering av tilskudd og egenbetaling. «Formålet bak reguleringer av tilskudd og egenbetaling ved institusjonene som mottar tilskudd er å sikre at tilskuddet blir benyttet til det formålet det er bevilget til i tråd med kravene i økonomireglementet, krav og vilkår i tilskuddsbrevet og i tråd med krav i lov og forskrift. Det er ikke praktisk mulig å skille mellom tilskudd og egenbetaling i pengestrømmene hos en institusjon som mottar tilskudd. Dette innebærer at tilskudd og egenbetaling bør reguleres likt ved disse institusjonene.»

Videre redegjøres det for EØS-avtalens forbud mot konkurransevridende statsstøtte.

«Departementet legger til grunn at det ikke er like sterke hensyn som ligger til grunn for departementets eventuelle regulering av egenbetaling som det for regulering av tilskudd, jf krav og plikter i økonomiregelverket og EØS-regelverket» jf høringsnotatet punkt 10.3.5.

Lånekassen stiller spørsmålstegn ved om departementet i tilstrekkelig grad har vurdert at støtte i medhold av utdanningsstøtteloven langt på vei er underlagt de samme kravene etter økonomireglementet som for statstilskudd og hvilken betydning dette bør ha i forhold til behovet for å regulere også egenbetaling der det ikke gis statstilskudd. Å ikke stille krav til regulering også av denne gruppen vil kunne bli oppfattet som et konkurransevridende fortrinn fordi utdanningsstøtten representerer en statlig finansiering av studentens egenbetaling/skolepenger.

Dersom denne gruppen skal falle utenfor regulering bør dette fremgå av fagskoleloven/universitets- og høyskoleloven.

Vennlig hilsen

Marianne Andreassen
administrerende direktør

Liv Simonsen
avdelingsdirektør