

Hans Bonesrønning, Lars-Erik Borge og Bjarne Strøm

FINANSIERING AV PRIVATE GRUNNSKOLER

INNHold

	side
Innhold	ii
1. Innledning og sammendrag	3
Innledning	3
Alternative tilskuddsordninger for private skoler.....	4
Nærmere om kommunespesifikt tilskuddsgrunnlag	5
Trekk- og overgangsordning for kommunene.....	6
Utbetaling av tilskudd til privatskolene: Fra staten eller fra kommunen?.....	6
2. Dagens finansiering av private grunnskoler.....	8
3. Alternative finansieringsmodeller	10
4. Vurderingskriterier.....	11
5. Evaluering av de alternative tilskuddsmodellene	13
Generell vurdering	13
Empiriske illustrasjoner	16
6. Nærmere om kommunespesifikt tilskuddsgrunnlag	19
Variasjon i utgiftsnivå mellom kommunale skoler i samme kommune	19
Private skoler rekrutterer elever fra flere kommuner	20
7. Trekk- og overgangsordning for kommunene.....	21
8. Utbetaling av tilskudd til private skoler: Fra staten eller fra kommunen?	23

1. INNLEDNING OG SAMMENDRAG

Innledning

Etter gjeldende privatskolelov kan private grunnskoler med særskilte formål (i hovedsak religiøse og pedagogiske) godkjennes for tildeling av statstilskudd. Statstilskuddet til private skoler utgjør 85 prosent av 'vanlige driftsutgifter per elev' i den kommunale skolen.¹ Tilskuddet per elev differensieres imidlertid etter skolestørrelse. I forslaget til statsbudsjett for 2003 er det en høy sats for de 40 første elevene, en lav sats for de neste 160, og en midlere sats for elevtall over 200. Utformingen bygger på at det er en U-formet kostnadsstruktur med stordriftsfordeler opp til 200 elever og visse stordriftsulemper for skoler med mer enn 200 elever. Tilskuddssatsene er høyere på ungdomstrinnet enn på barnetrinnet. Private grunnskoler kan kreve foreldrebetaling, men summen av foreldrebetaling og statstilskudd kan ikke overstige driftsutgiftene i tilsvarende kommunale skoler.

Etablering av private skoler påvirker kommunenes inntekter gjennom den såkalte trekkordningen i inntektssystemet. Kommunenes rammetilskudd reduseres med et flatt beløp per elev i private (og statlige) grunnskoler. Det kommunale trekket er lavere enn statstilskuddet til private, noe som blant annet begrunnes at det er vanskelig for kommunene å redusere skoleutgiftene i takt med fallende elevtall på grunn av private etableringer. Differansen mellom tilskudd og trekk er spesielt stort når det etableres små private skoler.

Forslag til ny lov om frittstående skoler innebærer at formålkravet bortfaller, slik at private grunnskoler kan få statstilskudd uten å oppfylle særskilte krav til religion eller pedagogikk. Det er med andre ord mulig å opprette tilskuddsberettigede private skoler som er identiske med kommunale skoler. Debatten om den nye loven har også berørt finansieringen av private skoler. De sentrale temaene har vært om tilskuddsgrunnlaget også skal inkludere kapitalkostnader og om tilskuddssatsen bør økes fra dagens nivå på 85 prosent.

Det er en rimelig forståelse at dagens finansiering er tilpasset dagens privatskolelov. Krav om religiøst formål eller alternativ pedagogikk begrenser størrelsen på de private skoler som etableres, og det er da naturlig at finansieringssystemet kompenserer for kostnadsulemper i små skoler. Og gitt at de private skolene ofte har få elever, kan det være vanskelig for kommunene å endre skolestrukturen som følge av private etableringer. For å unngå at det kommunale skoletilbudet svekkes vil det da være nødvendig å sette kommunens trekk relativt lavt.

Et eventuelt bortfall av formålkravet setter finansieringssystemet under press på to måter. For det første er det problematisk at finansieringen av private og kommunale

¹ Tilskuddsgrunnlaget er eksklusive utgifter til spesialundervisning, undervisning til språklige minoriteter og skoleskyss.

skoler er basert på ulike prinsipper. Mens de private skolene mottar tilskudd per elev differensiert etter faktisk skolestørrelse, er kommunenes rammetilskudd basert på en normert skolestruktur. Dette forholdet gjør det attraktivt å videreføre og opprette små skoler i privat regi på statens regning. Det andre problemet er det manglende samsvaret mellom kommunens trekk og tilskudd til private. Dette bidrar til at lokalsamfunnet kan øke de samlede statstilskudd ved å privatisere kommunale skoler. I dag begrenses denne type tilpasninger av formålskravet i privatskoleloven. Men dersom dette faller bort, vil de trolig øke i omfang. Eventuelt høyere kompensasjonsgrad og inkludering av kapitalkostnader i tilskuddsgrunnlaget vil forsterke insentivene til slike tilpasninger.

Med forslag til ny lov om frittstående skoler er det følgelig behov for å vurdere alternative finansieringsordninger. I denne rapporten vurderer vi først dagens tilskuddsordning for private skoler og tre alternativer (del 2-6). Deretter behandles trekkordning og overgangsordning for kommunene (del 7). Utfallet av denne drøftingen er at det bør være symmetri mellom kommunenes trekk og privatskolenes tilskudd. Dette leder naturlig til en diskusjon om det ikke er mer hensiktsmessig at private grunnskoler mottar sine tilskudd fra kommunene i stedet for fra staten (del 8). Denne diskusjonen berører også spørsmålet om kommunenes rolle i den pågående reformprosessen, spesielt om det skal være fritt skolevalg mellom kommunale skoler. Resten av dette innledningskapitlet gir en oppsummering av hovedkonklusjonene i rapporten. I analysen er det lagt til grunn at kommunene fortsatt skal ha finansieringsansvaret for offentlige grunnskoler.

Alternative tilskuddsordninger for private skoler

Rapporten diskuterer tre alternativer til dagens tilskuddsordning. Til forskjell fra dagens ordning har alle tre alternativer et flatt tilskudd per elev, noe som betyr at de i mindre grad oppmuntrer til videreføring og etablering av små skoler i privat regi. Forskjellen mellom de tre alternativene er at tilskuddsgrunnlaget per elev beregnes på ulike måter. I Modell 1 er tilskuddsgrunnlaget felles for alle kommuner og lik landsgjennomsnittlig utgift per elev. De to andre modellene har et kommunespesifikt tilskuddsgrunnlag. I modell 2 er tilskuddsgrunnlaget kommunens gjennomsnittlige utgift per elev. I Modell 3 baseres tilskuddsgrunnlaget på normerte utgifter per elev. Det normerte utgiftsnivået i den enkelte kommune beregnes som produktet av en kostnadsindeks per elev og landsgjennomsnittlig utgift per elev. En slik kostnadsindeks kan for eksempel avledes fra inntektssystemets kostnadsnøkkel for grunnskolen, og vil da fange opp forskjeller i elevtall og bosettingsmønster.

Modell 1 er det alternativet som skiller seg klarest fra dagens tilskuddsgrunnlag når det gjelder insentiver til etablering av små skoler i privat regi. Med et felles tilskuddsgrunnlag lik landsgjennomsnittlig utgift per elev vil det bli vanskelig å etablere private skoler i distriktskommuner med begrenset elevgrunnlag. En høyere kompensasjonsgrad og inkludering av kapitalkostnader i tilskuddsgrunnlaget vil øke tilskuddet per elev også for de mindre skolene, men konsekvensen av denne modellen

vil likevel være at det først og fremst legges til rette for private skoler i sentrale kommuner hvor elevgrunnlaget er stort.

Modeller med kommunespesifikt tilskuddsgrunnlag innebærer at tilskuddet til private skoler varierer mellom kommuner. I Modell 2 hvor tilskuddsgrunnlaget er kommunens faktiske utgifter per elev, vil variasjonen i tilskudd mellom kommuner reflektere kostnadsforhold, kommunenes inntektsnivå og kommunal prioritering. I Modell 3 hvor tilskuddsgrunnlaget er kommunens normerte utgifter per elev, vil variasjonen i tilskudd mellom kommuner kun reflektere de kostnadsforhold som er bygd inn i kostnadsindeksen (elevtall og bosettingsmønster). I begge modellene vil tilskuddet per elev til private skoler være vesentlig høyere i små kommuner med spredt bosetting enn i store kommuner med konsentrert bosetting. Følgelig vil de i langt større grad enn Modell 1 legge til rette for etablering av private skoler i alle deler av landet. Samtidig vil de i mindre grad enn dagens tilskuddsordning oppmuntre til etablering av svært små private skoler siden begge har et flatt tilskudd per elev. Beregninger som er utført viser at forskjellen mellom de to modellene er mindre enn 10 prosent i to tredeler av kommunene. For vel 30 kommuner er forskjellen i størrelsesorden 20-50 prosent,

Forskjellene mellom Modell 2 og Modell 3 er først og fremst knyttet til forutsigbarhet i henholdsvis tilskudd og konkurransesituasjon. En mulig ulempe med Modell 2 er at tilskuddet til den enkelte private skole kan bli lite forutsigbart fordi tilskuddet er knyttet til utgift per elev i én kommune. Tilskuddet kan dermed variere mye fra år til år som følge av endringer i skolestruktur og prioritering. Modell 3 vil gi større stabilitet i tilskudd fordi tilskuddet er knyttet til landsgjennomsnittlig utgift per elev. I forhold til forutsigbarhet i konkurransesituasjonen mot kommunale skoler kan det imidlertid være en fordel for de private skoler at tilskuddet varierer i takt med utgiftsnivået i kommunen. Beregninger som er utført viser at ressursinnsatsen per elev kan variere mye fra år til år innen samme kommune. Hvert år har om lag en tredel av kommunene endringer i undervisningstimer per elev på mer enn 5 prosent, noe som indikerer at avveiningen mellom forutsigbart tilskudd og forutsigbar konkurransesituasjon er reell.

Nærmere om kommunespesifikt tilskuddsgrunnlag

Den foregående diskusjonen av modeller med kommunespesifikt tilskuddsgrunnlag forutsatte implisitt at alle kommunale skoler i samme kommune har samme utgiftsnivå per elev og at private skoler kun rekrutterer elever fra den kommunen hvor de er lokalisert. Brudd på disse forutsetningene åpner for strategiske tilpasninger, og tilskuddsordningen bør utformes med sikte på å begrense disse.

Med kommunespesifikt tilskuddsgrunnlag kan private skoler oppnå et konkurransefortrinn dersom utgiftene varierer mellom de kommunale skolene. De kan lokalisere seg i nærheten av sentrale skoler som har relativt lave utgifter per elev, og samtidig tilskuddsmessig dra nytte av at kommunen også har mindre skoler med høye

utgifter per elev.² Dersom kompensasjonsgraden er 100 prosent og kapitalkostnader inngår i tilskuddsgrunnlaget, vil det med varierende utgiftsnivå alltid være mulig å etablere private skoler med bedre økonomiske rammebetingelser enn tilsvarende kommunale. Slike utslag kan begrenses med kompensasjonsgrad under 100 prosent og/eller et tilskuddsgrunnlag som ikke inkluderer kapitalkostnader

Når en privat skole rekrutterer elever fra ulike kommuner og tilskuddsgrunnlaget er kommunespesifikt, må det tas stilling til om tilskuddet skal beregnes ut fra elevenes bostedskommune eller i hvilken kommune skolen er lokalisert. Tilskudd basert på bostedskommune vil være å foretrekke siden det ikke gir insentiver til strategisk lokalisering. Videre vil private skoler da søke å etablere seg der hvor elevgrunnlaget er størst, noe som bidrar til at de fleste elevene vil være bosatt i den kommunen hvor skolen er lokalisert. I Sverige er også bostedskommune avgjørende for privatskolenes tilskudd.

Trekk- og overgangsordning for kommunene

I en situasjon hvor private skoler kan godkjennes for statstilskudd uten å tilfredsstillende bestemme krav til formål, vil det bli vanskelig å opprettholde dagens asymmetri mellom statstilskudd til private skoler og kommunenes trekk i rammetilskudd. Det har sammenheng med at lokalsamfunnet kan øke det samlede statstilskuddet ved å la kommunale skoler drives som før i privat regi. Ut fra hensynet til effektiv ressursbruk er det ønskelig at finansieringssystemet virker nøytralt med hensyn til eierskap. Dette kan bare oppnås ved at det er symmetri mellom statstilskudd til private skoler og kommunens trekk. Eller med andre ord: Dersom en elev flytter fra en kommunal til en privat skole, må økningen i kommunens trekk være lik tilskuddsøkningen for den private skolen.

I dagens system dempes også konsekvensene for kommunene ved at trekkordningen for elever i private skoler omfattes av overgangsordningen i inntektssystemet. Også her det en asymmetri fordi andre kilder til elevtallsreduksjoner (utflytting og demografisk utvikling) ikke omfattes av overgangsordningen. Gitt at endringer i kriteriverdier får fullt gjennomslag i inntektssystemet, er det heller ikke logisk at trekkordningen for private skoler omfattes av overgangsordningen.

Utbetaling av tilskudd til privatskolene: Fra staten eller fra kommunen?

I dag får private grunnskoler utbetalt sine tilskudd fra staten, mens kommunene får redusert sitt rammetilskudd proporsjonalt med antall elever i private grunnskoler. Et

² At kommunespesifikt tilskuddsgrunnlag oppmuntrer til etablering av private skoler sentralt i kommunen er analogt til at nasjonalt tilskuddsgrunnlag (Modell 1) fremmer etablering av private skoler i sentrale kommuner med stort elevgrunnlag.

alternativt opplegg er at trekkordningen elimineres og at tilskuddet til private skoler utbetales av elevenes bostedskommune i henhold til et nasjonalt regelverk. Dette er den variant som benyttes i Sverige.

Kommunalt ansvar for utbetaling av tilskudd til private skoler understreker at kommunene har ansvaret for å finansiere grunnopplæringen for alle elever bosatt i kommunen. Allerede i dag har bostedskommune ansvaret for å finansiere spesialundervisning, undervisning til språklige minoriteter og skoleskyss. Ved å utvide dette til også å gjelde de øvrige skoleutgifter kan ansvarsforholdene bli klarere ved at finansieringsansvaret for private skoler samles hos bostedskommunen. Videre kan et system med kommunespesifikt tilskuddsgrunnlag bli komplisert å administrere på statlig nivå. I denne sammenheng vil kommunene ha god oversikt, samtidig som kommunal utbetaling gir sterke incentiver til effektiv kontroll. Kommunal utbetaling vil imidlertid ha den ulempe at det blir vanskeligere å etablere en overgangsordning som demper konsekvensene for kommunene av at det etableres private skoler. En mulig løsning kan være at fordelingen av skjønnsmidler tar hensyn til særskilte problemer for kommunene som følge av etablering av private skoler. Det bør understrekes at kommunal utbetaling av tilskudd kan være problematisk med dagens finansiering av private skoler. Det har sammenheng med at det blir krevende for kommunene å kompensere smådriftsulemper i private skoler når deres egen finansiering er basert på en normert skolestruktur.

I bredere forstand handler dette spørsmålet om hvordan man ser for seg den framtidige organiseringen av grunnskolen. Skal det fortsatt være begrenset valgfrihet i den forstand at foreldrene bare kan velge mellom den lokale skole og private alternativ, eller skal de også kunne velge fritt mellom ulike kommunale skoler? Fortsatt utbetaling av tilskudd fra staten er en mulig løsning dersom den framtidige organiseringen innebærer begrenset valgfrihet. Tankegangen er da at det er staten som legger til rette for at elever og foreldre får alternative tilbud og at de kommunale skolene utsettes for konkurranse.

Fritt valg mellom alle kommunale og private skoler forutsetter at kommunale skoler fristilles og får større selvstendighet, og kommunen må skille klarere mellom sin rolle som bestiller og sin rolle som produsent. Videre vil private og kommunale skoler bli likeverdige aktører i samme marked, noe som tilsier at de bør ha nokså lik finansiering. Konsekvensen av et slikt opplegg kan bli at privatskolene etter hvert trekkes inn i den kommunale budsjettprosessen, for eksempel ved at de, som i Sverige, i noen grad forhandler med kommunen om de økonomiske rammer. En slik utvikling vil trolig innebære at valget av tilskuddsgrunnlag for privatskolene får mindre betydning. Tilskuddsreglene vil først og fremst definere et minste tilskuddsnivå som privatskolene har krav på.

2. DAGENS FINANSIERING AV PRIVATE GRUNNSKOLER

Etter gjeldende privatskolelov kan private skoler med særskilte formål (religiøse/etiske formål, faglig-pedagogisk alternativ, norske skoler i utlandet, andre opplæringstilbud som ikke har paralleller i offentlige skoler, etc.) godkjennes for tildeling av statstilskudd. Nåværende tilskuddssystem for privatskoler er følgelig tilpasset en situasjon hvor slike skoler representerer spesielle grupper og formål. I det følgende gjøres det rede for dagens tilskuddsordninger for private grunnskoler som har paralleller i den norske offentlige skolen. I den nåværende modell for privatskolefinansiering ytes i utgangspunktet et tilskudd per elev regnet som en proSENTSATS av 'vanlige driftsutgifter pr elev' i den offentlige skolen. ProSENTSATSEN er i dag 85, men er foreslått økt til 90 i Statsbudsjettet for 2003. Selv om denne regelen følges, er tilskuddsgrunnlaget (driftsutgifter i den offentlige skolen) differensiert etter antall elever slik at tilskuddssatsene varierer. I forslaget til statsbudsjett for 2003 er det en tilskuddssats for elevtall 0-40, en lavere sats for elevtall 40-200 og igjen en høyere tilskuddssats for elevtall over 200.³ Videre er tilskuddsgrunnlaget regnet eksklusive utgifter til spesialundervisning, undervisning til språklige minoriteter og skoleskys.

Privatskolene kan ta foreldrebetaling, men summen av foreldrebetaling og tilskudd per elev skal ikke overstige driftsutgifter per elev i den sammenlignbare offentlige skolen. Et annet hovedelement i modellen er at tilskuddsgrunnlaget baseres på nasjonale gjennomsnitt. Tilskuddet utbetales fra staten direkte til de private skoler. For hver elev som går i privat skole reduseres hjemkommunens rammeoverføring etter årlig fastsatte satser som er felles for alle kommuner og uavhengig av om eleven går i en stor eller liten skole. Trekksatsen er betydelig lavere enn statstilskuddet per elev i private skoler (kr. 34 700 i inntektssystemet for 2003). Videre medfører småskolekompensasjonen i statstilskuddet til privatskolene at differansen mellom trekksatsen og statstilskuddet varierer mellom skoler avhengig av størrelsen på privatskolen.

Det er svært viktig å være klar over at dagens system med differanse mellom statstilskuddet til private skoler og trekksatsen i kommunale rammeoverføringer bidrar til en betydelig asymmetri i statens finansiering av private og kommunale skoler. Statens rammeoverføringssystem for kommunene kompenserer ikke for faktisk skolestruktur, mens statstilskuddet per elev til private skoler varierer betydelig med faktisk skolestørrelse. Den sterke småskolekompensasjonen som ligger i dagens tilskuddssystem og asymmetrien mellom trekksatsen og privatskoletilskuddet må sees i sammenheng med kravet om spesielle formål for å bli tilskuddsberettiget. Tilskuddsordningen er satt opp for å gjøre det mulig å etablere særskilte tilbud for relativt små grupper av elever og foreldre med spesielle behov. Det er imidlertid klart at systemet gir rene fiskale insentiver til å opprettholde og omgjøre små grendeskoler til private skoler med særskilt formål (for eksempel alternativ pedagogikk) med statlig

³ Tidligere var det ulike elevtallsgrenser for barnetrinnet og ungdomstrinnet -en sats for elevtall under 20 (50) på barnetrinnet (ungdomstrinnet) og en lavere sats for elevtall over 20 (50). I forslaget til statsbudsjett for 2003 er satsene for ungdomstrinnet kr. 81 552 for 0-40 elever, 43 217 for 40-200 elever og 49 065 for elevtall over 200. De tilsvarende satsene for barnetrinnet er 71 252, 37 758 og 42 867.

finansiering via privatskoletilskuddet. Ferske eksempler viser at slike tilpasninger vurderes lokalt og faktisk finner sted. Det er likevel slik at formålskravet i dagens privatskolelov og statens godkjenningsspolitikk hindrer en fullstendig pervertering av dagens system i denne retning.

Denne situasjonen vil endres dramatisk dersom forslaget til lov om frittstående skoler blir satt i verk. Forslaget innebærer at det eksplisitte formålskravet for at en skole skal være tilskuddsberettiget faller bort. I prinsippet kan det dermed opprettes tilskuddsberettigede privatskoler som er identiske med offentlige skoler. En videreføring av dagens tilskuddssystem for private skoler vil dermed innebære at en rekke kommuner kan spare betydelige beløp på å omgjøre sine kommunale skoler til privatskoler med statlig finansiering. Spesielt vil dagens system stimulere til å videreføre og opprette små skoler. Som en illustrasjon på dette vil en privat ungdomsskole med 40 elever etter dagens system basert på forslaget til satser i statsbudsjettet for 2003 motta et statstilskudd på kr. 81552 per elev. Samtidig er trekkssatsen i ramrefinansieringssystemet kr. 34700 per elev. Betrakt en kommune som per i dag har to kommunale ungdomsskoler med 40 elever hver og som vurderer sammenslåing for å få en mer effektiv skolestruktur. Ved alternativt å omgjøre begge skolene til to privatskoler vil kommunen spare kr. 46852 pr elev, dvs. samlet rundt 3,8 millioner kroner årlig ved at kostnadene veltes over på staten. Det er åpenbart at privatisering vil framstå som et svært gunstig alternativ. Små skoler er betydelig dyrere å drive enn større skoler. Dersom dagens tilskuddssystem opprettholdes, samtidig som formålskravet i privatskoleloven fjernes, vil det uten tvil medføre en sterk samlet utgiftseksponering for skolesektoren og en urasjonell skolestruktur uten positive effekter på elevenes læringsutbytte. Disse effektene forsterkes dersom tilskuddet økes til å dekke 100 prosent av driftsutgiftene og dersom kapitalutgifter inkluderes i tilskuddsgrunnlaget, slik enkelte har tatt til orde for.

De alvorlige konsekvensene av en videreføring av dagens tilskuddssystem som her er påpekt tilsier at det er svært viktig at et nytt finansieringssystem for private skoler er på plass når ny lov om frittstående skoler trer i kraft. Nedenfor vil vi presentere tre ulike opplegg som er tilpasset den nye situasjonen, og vi vil eksplisitt vurdere fordeler og ulemper med de alternative modellene i forhold til et sett av kriterier som blir beskrevet nærmere i del 4.

3. ALTERNATIVE FINANSIERINGSMODELLER

Vi vil vurdere tre alternative finansieringsopplegg i lys av forslaget til lov om frittstående skoler; ett opplegg med nasjonalt tilskuddsgrunnlag, ett med faktiske kommunale utgifter per elev som tilskuddsgrunnlag og ett opplegg med normerte kommunale utgifter per elev.

Modell 1. Nasjonalt tilskuddsgrunnlag

Denne modellen innebærer en videreføring av dagens ordning med nasjonalt beregningsgrunnlag for tilskuddet, men uten den småskolekompensasjonen som ligger i dagens system. I denne modellen beregnes tilskuddet som en andel av landsgjennomsnittlig driftsutgift per elev eksklusive utgifter til skoleskyss, språkopplæring for fremmedspråklige og spesialundervisning.

Modell 2. Kommunalt tilskuddsgrunnlag basert på faktiske utgifter

I denne modellen baseres tilskuddsgrunnlaget på kommunens driftsutgifter per elev eksklusive utgifter til skoleskyss, språkopplæring og spesialundervisning.

Modell 3. Kommunalt tilskuddsgrunnlag basert på normative utgifter

Tilskuddsgrunnlaget baseres her på en normativ modell for kommunale driftsutgifter per elev. Den praktiske måten vi etablerer en normativ modell på er å bruke gjennomsnittlige driftsutgifter per elev i landet tilsvarende Modell 1 multiplisert med en kommunespesifikk kostnadsindeks. En slik kostnadsindeks kan avledes fra inntektssystemets kostnadsnøkkel for grunnskolen, og vil da fange opp forskjeller i elevtall og bosettingsmønster.

De tre alternative oppleggene (Modell 1, Modell 2 og Modell 3) vurderes opp mot et sett av kriterier som beskrives i del 4.

4. VURDERINGSKRITERIER

Vi har valgt å stille opp følgende kriterier for vurdering av tilskuddssystemene:

- i) *De økonomiske forutsetningene for drift av private skoler bør være uavhengig av lokalisering.*
- ii) *Forholdet mellom tilskudd til private og kommunale skoler bør ikke variere systematisk mellom kommuner.*
- iii) *Statstilskuddet for private skoler bør være forutsigbart.*
- iv) *Konkurransesituasjonen mellom private og kommunale skoler bør være forutsigbar.*
- v) *Finansieringsordningen bør ikke stimulere til ineffektiv skolestruktur ved at det etableres private skoler med svært lavt elevtall.*

Kriterium i) følger av det overordnede syn at finansieringssystemet i seg selv ikke bør oppmuntre eller vanskeliggjøre etablering og drift av private skoler i visse deler av landet eller i områder med særskilte karakteristika. Poenget med dette kriteriet er ikke at alle private skoler skal motta samme tilskudd, men at de skal motta et tilskudd som reflekterer kostnadsnivået der de er lokalisert. Kriterium ii) er en presisering av i) ved at det relative tilskuddsforholdet mellom private og kommunale skoler bør være uavhengig av lokaliseringen av den private skolen.

Kriterium iii) kan begrunnes ved at etablering og drift av private skoler innebærer en økonomisk risiko og at et stabilt og forutsigbart tilskudd vil redusere denne risikoen. Kriterium iv) følger av at mulighetene for elevrekruttering vil være av betydning i beslutningen om etablering eller ikke av private skoler i et område. For å redusere risikoen knyttet til etablering, bør konkurransesituasjonen være så forutsigbar som mulig. Finansieringssystemet bør innrettes slik at den enkelte kommune ikke kan manipulere konkurransesituasjonen for eventuelle private entreprenører ved å endre prioriteringen av skolesektoren. Systematisk styring av omfanget av privatskoler kan i stedet foretas på nasjonalt nivå ved endring av nasjonale parametre i tilskuddssystemet. Til forskjell fra kriterium ii) som fokuserer på forskjellen mellom kommuner, er poenget med kriterium iv) at forholdet mellom tilskudd til private og kommunale skoler innen den enkelte kommune skal være stabilt over tid.

Kriterium v) begrunnes i at svært små skoler representerer betydelig økte kostnader per elev, samtidig som forskning viser at elevresultater er lave ved slike skoler og at rekruttering av lærere er spesielt problematisk ved svært små (og svært store) skoler. Geografiske forhold og bosettingsmønster tilsier at det kan være nødvendig med små skoler i deler av landet, men tilskuddssystemet bør ikke i seg selv stimulere til opprettelse og videreføring av små skoler.

I tillegg må ethvert tilskuddssystem håndtere finansieringen av elever med spesialbehov og skoleskyss. I dagens system dekkes privatskolenes utgifter til spesialundervisning, særskilt språkopplæring av minoritets elever og skoleskyss av elevenes hjemkommuner. Denne håndteringen av spesielle elevgrupper og skoleskyss kan enkelt videreføres innenfor de andre tilskuddssystemene og drøftes derfor ikke nærmere her.

5. EVALUERING AV DE ALTERNATIVE TILSKUDDSMODELLENE

Vurderingen som gis i dette avsnittet bygger på en forutsetning om at alle kommunale skoler i samme kommune har samme utgiftsnivå per elev. Denne forutsetningen holder sannsynligvis ikke for noen kommuner, men den gjør at vi her kan se bort fra spørsmålet hvor de private skolene vil bli lokalisert innad i kommunene. Spørsmålet om hvordan private skoler vil velge lokalisering i kommuner hvor de kommunale skolene har ulikt utgiftsnivå per elev vil bli diskutert i del 6. Del 5.1 gir en generell vurdering av modellene i forhold til kriteriene som ble etablert ovenfor. Deretter presenteres empiriske illustrasjoner av modellenes virkemåte i del 5.2.

Generell vurdering

Modell 1. Nasjonalt tilskuddsgrunnlag

I denne modellen vil tilskuddet per elev være uavhengig av hvor i landet den private skolen lokaliseres. Kostnadene vil imidlertid kunne variere med lokalisering, som indikert ved variasjon i utgifter per elev mellom kommuner av ulik størrelse. I store kommuner vil privatskolene komme bedre ut (målt ved tilskudd minus kostnader) enn den gjennomsnittlige kommunale skolen, mens det motsatte er tilfellet i små kommuner. Generelt vil Modell 1 først og fremst legge til rette for etablering av private skoler i sentrale kommuner hvor elevgrunnet er stort.

Modellen innebærer at forholdet mellom tilskudd til private og kommunale skoler varierer med kommunale prioriteringer. Private skoler vil *relativt sett* ha lave tilskudd i kommuner hvor det bevilges mye til de kommunale skolene. Kommunene kan anvende økonomiske virkemidler som privatskolene ikke har til disposisjon, dvs. øke bevilgningene til de kommunale skolene, noe som betyr at konkurransesituasjonen sett fra privatskolenes side vil være lite forutsigbar.

Modellen innebærer at beregningsgrunnlaget for tilskuddet til private skoler er tilnærmet stabilt. Det kan argumenteres for at forutsigbarhet om det absolutte nivået på støtten vil være viktigere enn forutsigbarhet om konkurransesituasjonen, spesielt fordi økning i utgifter i liten grad synes å påvirke skolenes evne til å generere elevprestasjoner.

Modellen innebærer at tilskudd per elev ikke varierer med privatskolens størrelse, dvs. det gis ingen kompensasjon for smådriftsulempen. Siden smådriftsulempene er betydelige, vil det ikke bli etablert mange små private skoler under et slikt tilskuddssystem.

Modell 2. Kommunalt tilskuddsgrunnlag basert på faktiske utgifter

I denne modellen vil tilskuddet per elev variere mellom kommunene. Variasjonen mellom kommunene reflekterer forskjeller i kostnadsforhold, inntektsnivå og prioritering. Den førstnevnte faktoren tilsier at tilskuddet vil være relativt stort i små kommuner, og mindre i store kommuner. Siden utgiftsvariasjonen mellom kommunene også reflekterer prioriteringer og inntektsnivå, vil private skoler som etableres i kommuner som prioriterer skolen høyt og/eller har høye inntekter motta relativt høye tilskudd. I denne modellen vil altså forholdet mellom statstilskuddet til private skoler og gjennomsnittlig driftstilskudd i kommunale skoler ikke variere mellom kommuner.

At tilskuddsgrunnlaget påvirkes av kommunale prioriteringer innebærer at tilskuddet til private skoler vil være mindre stabilt enn i de andre modellene som diskuteres her: En nedprioritering av den kommunale skolen vil slå ut i reduserte tilskudd til de private skolene. I denne modellen vil imidlertid konkurransesituasjonen mellom private og kommunale skoler være stabil i den forstand at endringer i ressurstilgang til de kommunale skolene også påvirker ressurstilgangen til de private skolene relativt like mye.

Som i den forrige modellen er det ikke lagt inn kompensasjon for smådriftsulemper. Modellen vil derfor ikke oppmuntre til etablering av små skoler. Denne modellen kan likevel karakteriseres som mer "småskolevennlig" enn den forrige modellen fordi private skoler får relativt store tilskudd i kommuner som har høye enhetskostnader.

Modell 3. Kommunalt tilskuddsgrunnlag basert på normerte utgifter

Tilskudd per elev i private skoler vil variere mellom kommuner på grunn av variasjon i kostnader mellom kommunene. Til forskjell fra modellen med tilskudd basert på faktiske utgifter i kommunene vil tilskuddene i denne modellen ikke påvirkes av forskjeller i kommunale prioriteringer.

Modellen med tilskudd basert på normerte utgifter vil, som modellen basert på nasjonalt gjennomsnitt, gi at det absolutte nivået på tilskuddet vil være forutsigbart: Kommunene kan oppprioritere eller nedprioritere egne skoler uten at det får konsekvenser for tilskuddene til de private skolene. Forholdet mellom tilskudd til private og kommunale skoler vil dermed variere med kommunenes prioritering og inntektsnivå. På den andre siden vil dette innebære at kommunen har mulighet til å manipulere konkurransesituasjonen mellom kommunale og private skoler, for eksempel ved å øke ressursinnsatsen i offentlige skoler for å forhindre etablering av private konkurrenter. I så henseende har Modell 3 den samme egenskapen som Modell 1.

Også denne modellen kan karakteriseres som noe mer 'småskolevennlig' enn modellen med tilskudd basert på nasjonalt gjennomsnitt. Begrunnelsen er som i forrige tilfelle at private skoler får store tilskudd i kommuner med høye enhetskostnader, og vil være i stand til å kompensere betydelige smådriftsulemper.

Samlet vurdering

Tabell 1 gir en kompakt sammenligning av dagens finansiering og de tre alternative modellene i forhold til kriteriene. Vi fokuserer først på rankeringen av de tre alternativene, for deretter å sammenlikne dagens finansiering med de to alternativene med kommunespesifikt tilskuddsgrunnlag.

I forhold til kriterium i) om at tilskuddet bør være uavhengig av lokalisering kommer Modell 3 med kommunal norm som tilskuddsgrunnlag best ut blant de tre alternativene. Når det gjelder kriterium ii), tilfredsstilles dette fullt ut i Modell 2 med faktiske kommunale driftsutgifter som tilskuddsgrunnlag, mens det nest beste alternativet er Modell 3 der tilskuddsgrunnlaget varierer med (normerte) lokale kostnader, men ikke med lokale prioriteringer. Modell 1 som har nasjonalt tilskuddsgrunnlag fungerer dårligst i forhold til dette kriteriet.

I forhold til kriterium iii) om forutsigbarhet i tilskuddet til privatskolene, kommer Modell 1 med nasjonalt tilskuddsgrunnlag og Modell 3 med normert kommunalt tilskuddsgrunnlag like godt. Modell 2 er den som skiller seg negativt ut etter dette kriteriet, siden variasjon i kommunale prioriteringer her vil slå fullt ut i tilskuddet til privatskolene. Rankeres modellene etter kriterium iv) om forutsigbar konkurransesituasjon, kommer derimot Modell 2 bedre ut enn de to andre alternativene. Rankeres modellene etter kriterium v), fungerer Modell 1 med nasjonalt tilskuddsgrunnlag best, mens Modell 1 og Modell 2 vurderes likt.

Tabell 1. Sammenligning av modellene^{*)}

Kriterium	Dagens	Modell 1 Nasjonalt	Modell 2 Kommune faktisk	Modell 3 Kommune- norm
i) Uavh av lokalisering	1	4	3	1
ii) Stabilt forhold komm/privat	3	3	1	2
iii) Forutsigbart tilskudd	1	1	4	1
iv) Forutsigbar konkurranse	2	2	1	2
v) Hindrer etablering av små skoler	4	1	2	2

^{*)} Ordinal skala hvor 1 er best og 4 er dårligst.

Den foreløpige konklusjon etter denne gjennomgangen er at Modell 2 og Modell 3 med kommunespesifikke tilskuddsgrunnlag totalt sett er å foretrekke siden de i motsetning til Modell 1 legger til rette for etablering av private alternativer til offentlige skoler over hele landet. Det er vanskelig å trekke entydige konklusjoner når det gjelder valget mellom de to modellene med kommunespesifikt tilskuddsgrunnlag.

Forskjellen mellom dagens finansieringsmodell og de to modellene med kommunespesifikt tilskuddsgrunnlag er særlig knyttet til at dagens finansiering i større grad oppmuntrer til etablering av små private skoler. Ut over dette er dagens finansieringsmodell nokså lik Modell 3 med hensyn til at de økonomiske forutsetningene er uavhengig av lokalisering og med hensyn til forutsigbarhet i

tilskudd og konkurransesituasjon. I forhold til Modell 2 gir dagens finansiering større forutsigbarhet i tilskudd, mindre forutsigbar konkurransesituasjon og økonomiske betingelser som i større grad er uavhengig av lokalisering.

Empiriske illustrasjoner

I dette avsnittet gir vi noen enkle illustrasjoner på hvordan størrelsen på de faktiske tilskuddene til privatskolene vil variere mellom kommuner etter ulik størrelse under de ulike modellene og sammenligne dette med faktiske driftsutgifter per elev i kommunale grunnskoler. Vi illustrer også den mulige ustabilitet i tilskudd som Modell 2 kan gi.

Tabell 2 angir nivået på tilskuddsgrunnlaget per elev ved de ulike modellene, basert på tallmateriale for 2001 som omfatter 405 kommuner. Kolonne (1) angir tilskuddsgrunnlag for Modell 1 med nasjonalt grunnlag. Tilskuddsgrunnlaget er da landsgjennomsnittlig utgift per elev fratrukket utgifter til spesialundervisning, undervisning av språklige minoriteter og skoleskyss. Det framgår at tilskuddsgrunnlaget er 46 575 kroner per elev. Tabellen viser at dersom tilskuddet til private skoler blir 90 prosent av grunnlaget, vil tilskuddet per elev i en privat skole i kommuner med færre enn 1 000 innbyggere i gjennomsnitt bare utgjøre 55 prosent av faktiske kommunale driftsutgifter (lik tilskuddsgrunnlaget i Modell 2) per elev i disse kommunene. For kommuner med mellom 20 000 og 50 000 innbyggere vil derimot privatskoletilskuddet utgjøre 96 prosent av faktiske driftsutgifter i kommunale skoler. Dette illustrerer tydelig at Modell 1 med nasjonalt tilskuddsgrunnlag gir sterke insentiver til å etablere private skoler bare i store kommuner i sentrale strøk.

Det framgår av Tabell 2 at forskjellene i statstilskudd til private skoler mellom de to modellene med kommunalt tilskuddsgrunnlag ikke er særlig store når kommunene er gruppert etter innbyggertall. Men det framgår tydelig at disse modellene er mer distriktsvennlige enn Modell 1 ved at statstilskuddet vil være betydelig høyere i små enn i store kommuner. Basert på Modell 2 vil statstilskuddet i kommuner med under 1000 innbyggere være over 40 prosent høyere enn i kommuner med over 50000 innbyggere. Siden små skoler driver opp faktiske driftsutgifter per elev, er også Modell 2 betydelig mer småskolevennlig enn Modell 1. Selv om Modell 3 ikke kompensierer for faktisk skolestørrelse, innebærer kostnadsindeksen at tilskuddet per elev vil bli relativt høyt i kommuner med spredt bosetting og få elever.

Tabell 2: Tilskuddsgrunnlag for modellene 1-3 basert på KOSTRA data for 2001. Kommunene gruppert etter antall innbyggere

Antall innbyggere	Modell 1	Modell 2	Modell 3
	Nasjonalt snitt	Kommune - faktisk	Kommune - norm
0 – 1 000	46 575	76 798	74 101
1 000 – 2 000	46 575	63 246	63 921
2 000 – 3 000	46 575	57 193	56 889
3 000 – 4 000	46 575	54 363	54 105
4 000 – 5 000	46 575	50 876	51 581
5 000 – 10 000	46 575	47 643	48 433
10 000 – 20 000	46 575	44 744	45 654
20 000 – 50 000	46 575	43 643	44 061
50 000 -	46 575	45 354	43 913
Gjennomsnitt	46 575	46 575	46 575

I enkelte kommuner vil modellene med kommunespesifikt tilskuddsgrunnlag kunne gi et tilskudd per elev som er høyere enn de høyeste satsene i dagens finansieringsmodell. For 2003 er de høyeste satsene 81552 kroner per elev på ungdomstrinnet og 71252 kroner per elev på barnetrinnet. Beregningene i tabell 2 skiller ikke mellom barne- og ungdomstrinnet og er heller ikke prisjustert fram til 2003. Poenget lar seg likevel illustrere ved hjelp av disse dataene: Med en tilskuddssats på 90 prosent vil tilskudd per elev overstige 70000 kroner i 19 kommuner med Modell 2, og i 12 kommuner med Modell 3. Tilskuddet vil overstige 80000 kroner per elev i henholdsvis 7 og 5 kommuner. Disse gruppene domineres av små distriktskommuner med færre enn 2000 innbyggere.

Selv om modellene med kommunespesifikt tilskuddsgrunnlag i enkelte tilfeller gir et høyere tilskudd per elev enn de høyeste satsene i dagens finansieringsopplegg, endres ikke hovedkonklusjonen fra del 5.1 om at disse modellene i mindre grad oppmuntrer til etablering av små private skoler. Det har sammenheng med at det kun er i et lite antall kommuner med svært begrenset elevgrunnlag at tilskuddet per elev vil kunne bli høyere enn de høyeste satsene i dagens finansieringsmodell. I de aller fleste kommuner vil Modell 2 og Modell 3 gi tilskudd per elev som er klart lavere enn de høyeste satsene i dagens finansieringsmodell.

Forskjellene mellom Modell 2 og Modell 3 er relativt små for de fleste kommuner. Differansen i tilskudd er mindre enn 10 prosent for to tredeler av kommunene. For en del kommuner er imidlertid utslagene store. I det tilfellet hvor tilskudd etter normerte utgifter gir relativt lavest tilskudd er differansen vel 30 prosent, og i det tilfellet hvor tilskudd etter normerte utgifter gir relativt høyest tilskudd er differansen 50 prosent. Overgang fra Modell 2 til Modell 3 vil gi en tilskuddsreduksjon på mer enn 20 prosent i 15 kommuner, og en tilskuddsøkning på mer enn 20 prosent i 17 kommuner. Begge grupper består i hovedsak av kommuner med færre enn 5000 innbyggere som har en kostnadsindeks per elev klart over landsgjennomsnittet. Kraftkommuner og kommuner i Finnmark er tungt representert i gruppen av kommuner hvor overgang til normert tilskuddsgrunnlag gir betydelig tilskuddsreduksjon.

I følge diskusjonen i del 5.1 er ustabilitet i tilskuddsgrunnlaget en mulig ulempe ved Modell 2 hvor tilskuddsgrunnlaget er utgift per elev i den enkelte kommune. Tabell 3 gir en empirisk illustrasjon av denne ustabiliteten i perioden 1997-2001. Ressursbruken er her målt ved antall undervisningstimer per elev (eksklusive timer til spesialundervisning og undervisning til språklige minoriteter) siden innføringen av KOSTRA har medført at utgiftsdataene er lite sammenliknbare over tid. Det framgår at antall undervisningstimer per elev endres med mindre enn 5 prosent fra det ene året til det neste i to tredeler av kommunene. Nærmere en fjerdedel av kommunene har en endring på 5-10 prosent, mens noe under én av 10 har en endring på mer enn 10 prosent. Selv om det er relativt stor stabilitet i undervisningstimer per elev i de fleste kommuner, vil et betydelig antall private skoler kunne oppleve store tilskuddsvariasjoner fra år til år derom Modell 2 legges til grunn.

Tabell 3: Prosentvis endring i antall undervisningstimer per elev.^{*)} Andel kommuner (%)

År	Mer enn 10 % red.	5-10 % reduksjon	0-5 % reduksjon	0-5 % økning	5-10 % økning	Mer enn 10 % økn.
1997/98	3,8 %	13,0 %	37,2 %	29,6 %	11,4 %	5,0 %
1998/99	9,0 %	15,2 %	39,8 %	26,3 %	6,9 %	2,8 %
1999/00	3,6 %	14,5 %	30,8 %	36,7 %	10,0 %	4,5 %
2000/01	2,8 %	13,3 %	36,0 %	31,0 %	11,1 %	5,7 %

^{*)}Eksklusive timer til spesialundervisning og undervisning til språklige minoriteter.

6. NÆRMERE OM KOMMUNESPESIFIKT TILSKUDDSGRUNNLAG

Den foregående diskusjonen av modeller med kommunespesifikt tilskuddsgrunnlag var basert på en forutsetning om at alle kommunale skoler i samme kommune har samme utgiftsnivå per elev og at private skoler kun rekrutterer elever fra den kommunen hvor de er lokalisert. Disse forutsetningene vil sjelden være oppfylt. Det observeres betydelige variasjoner i utgiftsnivå mellom skoler i samme kommune, og private skoler har hele landet som inntaksområde.

Variasjon i utgiftsnivå mellom kommunale skoler i samme kommune

Forskjeller i utgiftsnivå mellom kommunale skoler i samme kommune vil ofte ha sammenheng med bosettingsmønster og skolestruktur. De sentrumsnære delene av kommunen vil typisk ha relativt store skoler og mange elever per klasse, mens de mer spredtbygde områder av kommunen vil ha mindre skoler og færre elever per klasse. I hvilken grad små skoler etableres vil blant avhenge av reiseavstandene internt i kommunen.

Utgiftsforskjeller mellom kommunale skoler kan gi utilsiktede virkninger for finansieringsmodeller med kommunespesifikt tilskuddsgrunnlag. Poenget kan enklest illustreres med utgangspunkt i Modell 2 hvor tilskuddsgrunnlaget er faktisk utgiftsnivå per elev i kommunen. Ved etablering sentralt i kommunen kan private skoler oppnå bedre økonomiske rammebetingelser enn en kommunal skole med samme lokalisering. Det skyldes at et høyt utgiftsnivå blant de små skolene i kommunen bidrar til et høyt tilskuddsgrunnlag for private skoler. At kommunespesifikt tilskuddsgrunnlag oppmuntrer til etablering av private skoler sentralt i kommunen er analogt til at nasjonalt tilskuddsgrunnlag (Modell 1) fremmer etablering av private skoler i sentrale kommuner med stort elevgrunnlag.

Et høyt tilskuddsgrunnlag innebærer ikke nødvendigvis at den private skolen får bedre økonomiske rammebetingelser enn tilsvarende kommunale skoler. Tilskuddet til den private skolen vil i tillegg til tilskuddsgrunnlaget avhenge av kompensasjonsgrad og hvilke utgifter som inngår i tilskuddsgrunnlaget. Med høy kompensasjonsgrad og kapitalkostnader i tilskuddsgrunnlaget øker sannsynligheten for at private skoler kan oppnå bedre rammebetingelser enn tilsvarende kommunale. Dersom kompensasjonsgraden er 100 prosent og kapitalkostnader inngår i tilskuddsgrunnlaget, vil det med varierende utgiftsnivå mellom kommunale skoler alltid være mulig å etablere private skoler med bedre økonomiske rammebetingelser enn tilsvarende kommunale. Disse forholdene kan tilsi at det er ønskelig med kompensasjonsgrad under 100 prosent og/eller et tilskuddsgrunnlag som ikke inkluderer kapitalkostnader.

Disse effektene vil også gjøre seg gjeldende i Modell 3 hvor tilskuddsgrunnlaget er basert på normerte kommunale utgifter. I denne modellen vil i tillegg kommunens

prioritering av grunnskolen få betydning for forskjeller i rammebetingelser mellom private og kommunale skoler. Dersom kommunen prioriterer grunnskolen lavt, blir det lettere å etablere private skoler med bedre økonomiske rammebetingelser enn de private.

En alternativ løsning på dette problemet på er å sette tilskuddsgrunnlaget lik faktisk eller normert utgiftsnivå i 'tilsvarende' kommunale skoler. Da vil det ikke lenger være mulig for private skoler å oppnå bedre økonomiske rammebetingelser enn tilsvarende kommunale ved å etablere seg sentralt i kommunen, selv med en tilskuddssats på 100 prosent og kapitalkostnader i tilskuddsgrunnlaget. Opplegget har imidlertid den betydelige ulempe at man i praksis gjeninnfører dagens småskolekompensasjon for privatskolene.

Private skoler rekrutterer elever fra flere kommuner

Når en privat skole rekrutterer elever fra ulike kommuner og tilskuddsgrunnlaget er kommunespesifikt, må det tas stilling til om tilskuddet skal beregnes ut fra elevenes bostedskommune eller i hvilken kommune skolen er lokalisert. Tilskudd etter skolelokalisering gir insentiver til strategisk lokalisering i den forstand at private skoler vil ha interesse av å etablere seg i kommuner med høyt utgiftsnivå (Modell 2) eller høye normerte utgifter (Modell 3). I byområder kan dette gi seg utslag i at private skoler etablerer seg i omegnskommunene for å maksimere tilskuddet, men samtidig så nært bykommunen at de kan nyte godt av dennes store elevgrunnlag.

Alternativet er å basere tilskuddet til private skoler på elevenes bostedskommune slik det gjøres i Sverige. Fordelen med dette alternativet er at man unngår strategisk lokalisering av skoler. Ulempen er at de private skolene kan få insentiver til å rekruttere elever fra kommuner med høyt utgiftsnivå (Modell 2) eller høye normerte utgifter (Modell 3). Dette alternativet vil likevel være å foretrekke fordi private skoler i større grad vil lokalisere seg der hvor elevgrunnlaget er størst, noe som bidrar til at de fleste elevene vil være bosatt i den kommunen hvor skolen er lokalisert.

7. TREKK- OG OVERGANGSORDNING FOR KOMMUNENE

Etablering av private skoler vil bidra til at elevtallet i de kommunale skoler reduseres. Det kan være vanskelig for kommunene å unngå at dette medfører færre elever per klasse og en økning i utgift per elev. I dagens finansieringssystem dempes de negative konsekvensene for kommunene på to måter. For det første omfattes kommunens trekk i rammetilskudd av overgangsordningen i inntektssystemet. Denne overgangsordningen innebærer at trekket på grunn av færre elever i den kommunale skolen innføres gradvis over en periode på fem år. Det andre elementet er at kommunens trekk i rammetilskudd er lavere enn statstilskuddet til private skoler. En kan si at overgangsordningen ivaretar at det tar noe tid for kommunen å tilpasse det kommunale skoletilbudet til den private etableringen, mens avviket mellom privatskolens statstilskudd og kommunens trekk ivaretar at kommunens ulemper i noen grad kan være permanente.

Uavhengig av private etableringer må kommunene kontinuerlig tilpasse skoletilbudet til endringer i elevtallet. Elevtallet i kommunen endres på grunn av naturlig befolkningsutvikling og inn- og utflytting. Elevgrunlaget for den enkelte skole vil i tillegg påvirkes av flyttinger internt i kommunen. Det kan argumenteres for at endringer i elevtall bør håndteres på samme måte uavhengig av årsak, det vil si at nedgang i elevtall på grunn av privat etablering håndteres på samme måte som nedgang i elevtall på grunn av utflytting eller demografisk utvikling. Inntektssystemet for kommunene fungerer ikke slik i dag: Lavere elevtall på grunn av privat etablering omfattes av overgangsordningen, mens lavere elevtall på grunn av befolkningsutvikling eller utflytting (eksempler på endringer i kriterieverdier) får fullt gjennomslag første år. Den logiske konsekvensen av dagens overgangsordning hvor endringer i kriterieverdier får fullt gjennomslag, er at trekkordningen for elever i private skoler ikke bør omfattes av overgangsordningen.

Det bør imidlertid påpekes at overgangsordningen i inntektssystemet har vært (og er) gjenstand for betydelig debatt, og håndteringen av endringer i kriterieverdier har variert over tid. Ved innføringen av inntektssystemet i 1986 ble det lagt til grunn at endringer i kriterieverdier skulle få fullt gjennomslag første år. Denne praksisen ble endret som del av en større omlegging av inntektssystemet i 1994. Endringene i inntektssystemet etter Inntektssystemutvalgets første delutredning (NOU 1996: 1) innebar at man gikk tilbake til den opprinnelige praksisen hvor endringer i kriterieverdier ikke omfattes av overgangsordningen. Dagens ordning innebærer at hensynet til at vekstkommuner raskt skal kunne tilpasse tjenestetilbudet til økt befolkning tillegges større vekt enn omstillingsproblemer i kommuner med fallende innbyggertall.

At statstilskuddet til private skoler settes høyere enn kommunenes trekk i rammetilskudd kan begrunnes med at kommunenes marginalkostnad er lavere enn gjennomsnittskostnaden. Ulempen med ordningen er at lokalsamfunnet som helhet kan se seg tjent med at private interesser overtar de kommunale skolene. Fordi

statstilskuddet til de privatiserte skolene overstiger kommunens trekk, vil de samlede statlige overføringene til lokalsamfunnet øke. Og dersom statstilskuddet til de private skolene suppleres med kommunale tilskudd, kan skoletilbudet bli bedre uten at det går på bekostning av andre kommunale tjenester. Formålskravet i dagens privatskolelov bidrar til at en slik tilpasning er lite attraktiv for de fleste kommuner. Men med forslag til ny lov om frittstående skoler vil formålskravet falle bort, og tidligere kommunale skoler kan drives som før i privat regi. Privatisering som øker de samlede statstilskudd til lokalsamfunnet vil da framstå som mer attraktivt for kommunens innbyggere.

8. UTBETALING AV TILSKUDD TIL PRIVATE SKOLER: FRA STATEN ELLER FRA KOMMUNEN?

Som diskutert i del 2 er dagens finansiering av private skoler utformet slik at private grunnskoler får sine tilskudd utbetalt fra staten, samtidig som rammetilskuddet til den enkelte kommune reduseres i forhold til antall elever i private (og statlige) grunnskoler. Alternativet til dette opplegget er å eliminere trekkordningen og gi kommunene ansvaret for utbetale tilskudd til private skoler i henhold til et nasjonalt regelverk. Det er dette alternativet som benyttes i Sverige.

En overgang til kommunal utbetaling av tilskudd vil understreke at det er kommunene som har ansvaret for å finansiere grunnopplæringen for alle elever som er bosatt i kommunen, uavhengig av om de går i en kommunal skole eller en privat skole i eller utenfor kommunen. Allerede i dag har kommunene et slikt finansieringsansvar for de utgiftene som er holdt utenfor tilskuddsgrunlaget til private skoler, det vil si utgifter til spesialundervisning, undervisning av språklige minoriteter og skoleskyss. Ved å utvide dette til å omfatte også de øvrige driftsutgifter kan ansvarsforholdene bli klarere ved at finansieringsansvaret for elever i private grunnskoler samles hos bostedskommunen. Det er også et poeng at et system med kommunespesifikt tilskuddsgrunlag (Modell 2 eller Modell 3) kan bli komplisert å administrere på statlig nivå. De enkelte privatskoler må ikke bare innrapportere antall elever, men også hvor de er bosatt.⁴ I denne sammenhengen vil kommunal utbetaling dra nytte av at kommunene har god oversikt over hvilke elever som er bosatt i kommunen. I tillegg kan en slik ordning fremme effektiv kontroll fordi kommunene har gode insentiver til å kontrollere at de opplysninger som rapporteres fra privatskolene er korrekte. En mulig ulempe med kommunal utbetaling er at overgangsordningen for kommunene elimineres. Gitt at antall elever i private skoler ikke inngår som kriterium, vil ikke rammetilskuddet til den enkelte kommune påvirkes av antall elever i private skoler. En mulig løsning er at fordelingen av skjønnsmidler tar hensyn til særskilte problemer for kommunene som følge av private etableringer.

Det er viktig å understreke at kommunal utbetaling av tilskudd vanskelig lar seg forene med småskolekompensasjonen i dagens finansiering av private skoler. Det kan bli svært krevende for kommunene å kompensere små private skoler for deres smådriftsulemper når kommunens egne rammeoverføringer er basert på en normert skolestruktur. Men med de alternative modellene for finansiering av private skoler som er utredet i denne rapporten, bør kommunene ha økonomisk evne til å bære finansieringen av private skoler.

I bredere forstand bør spørsmålet om hvem som skal utbetale tilskuddet ses i sammenheng med den framtidige organiseringen av grunnskolen. Skal det fortsatt være begrenset valgfrihet i den forstand at foreldrene bare kan velge mellom den lokale skolen og private alternativ, eller skal de også kunne velge fritt mellom ulike

⁴ Dette forutsetter at tilskuddsgrunlaget bestemmes av elevenes bostedskommune, jf diskusjonen i del 6.2.

kommunale skoler? Fortsatt utbetaling av tilskudd fra staten er en mulig løsning dersom den framtidige organiseringen innebærer at valgfriheten er begrenset. Staten betraktes da som en pådriver for valgfrihet og konkurranse i grunnskolesektoren, og må da sikre privatskolene tilstrekkelig finansiering for å kunne konkurrere med de kommunale skoler.

Fritt skolevalg også mellom kommunale skoler forutsetter at de kommunale skolene fristilles og får større selvstendighet, og kommunen må skille klarere mellom sin rolle som bestiller og sin rolle som produsent. Videre vil private og kommunale skoler bli likeverdige aktører i samme marked, noe som tilsier at de bør ha nokså lik finansiering. Dette kan ordnes ved at tilskuddet til private skoler utbetales fra elevenes bostedskommune og at tilskuddsgrunnlaget settes lik kommunens faktiske utgifter per elev (Modell 2). På lengre sikt kan konsekvensen av et slikt opplegg bli at privatskolene trekkes inn i den kommunale budsjettprosessen, for eksempel ved at de, som i Sverige, i noen grad forhandler med kommunen om tilskuddsnivået. Kommunen og private skoler kan ha gjensidig interesse av slik kontakt. For kommunene som har det overordnede ansvaret for grunnskoletilbudet vil det være en fordel å få en viss styring med det private tilbudet. For de private kan tettere samarbeid med kommunen gi større forutsigbarhet om tilskuddsnivå og elevgrunnlag. En slik utvikling vil trolig innebære at valget av tilskuddsgrunnlag for privatskolene får mindre betydning. Tilskuddsreglene vil først og fremst definere et minste tilskuddsnivå som privatskolene har krav på.