

**Kommentarer til ”Høringsnotat, nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager i en rammefinansiert sektor” v/ Espen Skaldehaug og Pål Berthling-Hansen, Handelshøyskolen BI.**

Innledning:

Vedlagte kommentarer bygger utelukkende på høringsnotatet. Ingen andre kilder er benyttet. Kommentarene gjelder utelukkende forslagene knyttet til regulering av uttak av verdier i barnehageloven, §14a. Juridiske aspekter knyttet til forslaget om endringer i lov om 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager er i det videre ikke berørt. Undertegnede forbeholder seg retten til å komme med korreksjoner dersom kommentarene i dette notatet blir benyttet i det offentlige rom på en måte som ikke er i overensstemmelse med de faktiske synspunkter.

Kommentarene knyttes opp mot tre punkter:

- A) Likeverdighet og kvalitetsbegrepet
- B) Anvendelse av bedriftsøkonomisk teori
- C) Praktisk gjennomføring/oppfølging

Ad A) Likeverdighet og kvalitetsbegrepet

*” Departementet legger til grunn at prinsippet om likeverdig behandling av barnehager innebærer likebehandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager innenfor hver enkelt kommune. Regjeringen har som mål å sikre likeverdig og høy kvalitet i alle barnehager, jf. St. meld. nr. 41 (2008-2009) Kvalitet i barnehagen. Ny forskrift om likeverdig behandling kan ikke alene sikre dette fullt ut. Mens forskriften skal legge til rette for likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd, skal reglene i barnehageloven og annet regelverk sikre et likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet.”*

Høringsnotatet legger fornuftig nok til grunn at man ikke kan sette likhetstegn mellom størrelsen på pengeoverføringer og kvalitet. Kvalitetsbegrepet er sammensatt, noe som innebærer at det er vanskelig å definere entydig samt at det er vanskelig å måle. Det er med andre ord ikke utelukkende pengeoverføringenes størrelse, men også i høy grad måten de anvendes på, som vil ha betydning for kvaliteten på barnehagen. Et springende punkt i forslaget til regulering av uttak av verdier i barnehager vil da være hvorvidt endringsforslaget i §14a vil bidra til økt kvalitet eller ikke. For noen eiere av ikke-kommunale barnehager kan muligheten til å tjene penger være et viktig insentiv for å arbeide ekstraordinært hardt til beste for barna i barnehagen. Høringsnotatet synes å legge til grunn at de samlede pengeoverføringer til barnehagene skal benyttes til beste for barna og at dette vil skje i større grad dersom eiernes muligheter til å ta ut penger fra virksomheten begrenses. Dette forutsetter i så fall at ressursbruken forblir like effektiv som tidligere. Det finnes mange eksempler på virksomheter hvor begrensninger medfører ineffektiv bruk av virksomhetens ressurser og følgelig ikke kommer sluttbruker til gode.

Videre kan det tenkes at endringsforslaget i §14a vil føre til at færre personer vil ønske å etablere nye ikke-kommunale barnehager fordi det økonomiske insentivet blir borte. På samme måte kan det tenkes at noen påtenkte utvidelser (utvidelser som i noen tilfeller ville ha medført en mer effektiv bruk av ressursene og muligens bedre kvalitet) ikke blir gjennomført fordi de utelukkende

medfører et merarbeid, og/eller økt risiko, som eierne ikke lenger mener de får tilstrekkelig kompensasjon for.

Det er naturlig at regjeringen ønsker best mulig kvalitet i barnehagene til beste for barna og foreldrene. Hvorvidt dette oppnås gjennom en sterkere begrensning av eiernes muligheter til å tjene penger er diskutabelt.

Ad B) Anvendelse av bedriftsøkonomisk teori

**”§ 2. Uttak av verdier i driftsår– rimelig avkastning og rimelig vederlag**

*Uttak av verdier det enkelte år kan maksimalt utgjøre en avkastning på egenkapitalen tilsvarende ti års statsobligasjonsrente i driftsåret tillagt et påslag på to prosentpoeng. Rentesatsen som framkommer etter denne bestemmelsen, utgjør øvre grense for rimelig avkastning ved overføring av verdier til eierne eller deres nærstående. Markedspris på tilsvarende varer eller tjenester er øvre grense for rimelig vederlag ved transaksjoner med eier eller deres nærstående.*

Endringsforslaget legger til grunn at uttak av verdier det enkelte år maksimalt kan utgjøre en fastsatt avkastning på egenkapitalen. Et fundamentalt prinsipp i bedriftsøkonomisk logikk er at avkastningen skal reflektere relevant risiko. I dette tilfellet er risikopåslaget for eierne satt til 2% p.a<sup>1)</sup>. Med risiko menes konsekvens og sannsynlighet for et økonomisk tap (ser bort fra andre ikke-økonomiske effekter som eksempelvis tap av anseelse), eksempelvis tap knyttet til innskutt egenkapital, ekstern sikkerhetsstillelse (kausjonsansvar) og kreditor krav ved opphør<sup>2)</sup>. Forslagets hensikt er å forhindre urimelig avkastning og urimelig vederlag. Forslaget er problematisk i den forstand at det vil være vanskelig å gjennomføre på en entydig og ”rettferdig” måte. La oss se på to aktuelle problemstillinger:

- i) Fastsettelse av avkastningskrav
  - ii) Bestemmelse av kapitalgrunnlag (avkastningsgrunnlag)
- 
- i) Avkastningskravet bør fastsettes i lys av den risikoen eierne påføres. Dette vil variere sterkt fra situasjons til situasjon, og et fast risikopåslag på 2% vil ikke reflektere denne variasjonen. Det er også tvilsomt om et 2% gjennomsnitt er riktig.
  - ii) Kapitalgrunnlaget er meget vanskelig å fastsette, det være seg i det enkelte driftsår eller ved opphør av virksomheten. Et sentralt moment med endringsforslaget er at eierne ikke skal kunne ta ut en urimelig høy avkastning, og en viktig begrunnelse i den sammenheng er at de tilførte pengene ikke er eiernes. Avhengig av selskapsform og den faktiske situasjon vil det her kunne dukke opp et vell av utfordringer, utfordringer som i stor grad enten kan knyttes opp mot distinksjonen mellom bokførte verdier versus markedsverdier eller i forhold til spørsmålet om hvem som til enhver tid eier kapitalen og tar risikoen.

1) Det bør presiseres om risikopåslaget er før eller etter skatt. Videre bør det fremgå hvorvidt avkastningen beregnes av IB egenkapital, UB egenkapital eller gjennomsnittet av disse.

2) Deler av dette vil avhenge av selskapsform.

Kort om årlig avkastning:

Avkastning i prosent = (Mottatt beløp/Plassert kapital)\*100

Eksempel 1:

I en tenkt situasjon hvor mesteparten av den oppbygde egenkapitalen er midler fra kommune, stat og foreldre (eierne har skutt inn minimalt), kan 5-6% årlig avkastning på hele egenkapitalen gi en svært høy avkastning for eierne på den ”lille” kapitalen de har skutt inn.

Eksempel 2:

I en tenkt situasjon hvor store deler av egenkapitalen er skutt inn av eierne selv og markedsverdiene på anleggsmidlene har økt kraftig (med den følge at markedsverdien av egenkapitalen har gått kraftig opp) vil eierne, hvor lovlig avkastning bygger på en rentesats multiplisert med bokført egenkapital, risikere å oppnå en lavere avkastning enn risikofri rente på tross av at de kan ha påført seg høy risiko selv.

Som eksemplene viser har forskjellene mellom bokførte verdier og markedsverdier (skjulte reserver/tap) og eieforholdet til kapitalen stor betydning for hvor stor avkastning eier faktisk oppnår.

Kort om uttak av verdier ved opphør eller salg:

### **§ 3. Uttak av verdier ved opphør eller salg**

*Dersom barnehagedriften opphører, kan kommunen kreve verdier bygget opp ved offentlige tilskudd og foreldrebetalingen tilbakeført. Tillatt uttak etter § 2 som er tilbakeholdt i virksomheten, skal trekkes fra kommunens tilbakeføringskrav.”*

Formuleringen i endringsforslaget kan forstås dit hen at kommunen kan kreve verdier som har blitt bygget opp gjennom virksomhetens levetid. I praksis får dette den konsekvens at eierne ikke nødvendigvis eier egenkapitalen, noe som er et brudd med normal regnskapsforståelse. Formuleringen ”verdier bygget opp ved offentlige tilskudd og foreldrebetaling” er vag og sier intet om hvordan dette i praksis er tenkt gjennomført. Kan kommunen inndra alle oppbygde verdier utover bokførte verdier og tillatte uttak?

Dersom bokført egenkapital, og for den del markedsverdien av egenkapitalen, i en tenkt situasjon først og fremst har økt kraftig som følge av at eierne (eller pårørende) har nedlagt en unormal stor arbeidsmengde, da er det kanskje ikke urimelig om eierne sitter igjen med store deler av denne verdioppbyggingen ved et eventuelt opphør/salg?

Dersom man i prinsippet aksepterer at eierne ikke eier egenkapitalen fordi deler av denne er finansiert av det offentlige og foreldrene, da sier man samtidig at alle de tre involverte partene, eierne (som i ulik grad investerer kapital, kunnskap og innsats), det offentlige (stat og kommune) samt foreldrene, kan ha berettigede krav på verdien av egenkapitalen i selskapet. Det å ved opphør/salg fordele

markedsverdien av egenkapitalen rettførdig mellom disse partene synes å være tilnærmet umulig. Dersom det er slik at man mener det er urettferdig at eierne skal sitte igjen med en eventuell høy markedsverdi på egenkapitalen (eksempelvis som følge av at anleggsmidlenes verdi har økt kraftig), hvorfor er det i så fall bare kommunen som skal få tilbake penger? Hvorfor ikke foreldrene? Hvilken eller hvilke parter er det som sitter med risikoen så lenge virksomheten driftes? Bør ikke eventuelle skjulte verdier fordeles i lys av dette, eller mener man at i eierne uansett har fått det de har krav på gjennom avkastningen på en 10-årig statsobligasjon påplussset 2 prosentpoeng?

#### Ad C) Praktisk gjennomføring/ oppfølging

*Barnehagen skal til enhver tid ha nødvendig og tilstrekkelig dokumentasjon på alle transaksjoner som gjelder den driften som er godkjent etter barnehageloven. Dokumentasjonen skal vise om transaksjoner som nevnt i barnehageloven § 14a bokstav a og bokstav b oppfyller kravene til rimelig avkastning og rimelig vederlag.*

*Barnehageeier er ansvarlig for at barnehagen har tilstrekkelig dokumentasjon til at barnehageloven § 14a og denne forskriften er fulgt opp.*

Endringsforslaget i §14a vil påføre barnehagene et merarbeid i forhold til å kunne dokumentere alle relevante transaksjoner. Et slikt dokumentasjonskrav vil innebære behov for økt kompetanse samt et administrativt merarbeid som vil kreve en vridning i bruken av menneskelige ressurser, en vridning som ikke nødvendigvis styrker barnehagens kvalitet sett med barnas/foreldrenes øyne.

*Kommunen kan til enhver tid kontrollere at barnehagen bruker offentlige tilskudd og foreldrebetalingen i samsvar med barnehageloven § 14a og denne forskriften. Offentlige tilskudd og foreldrebetaling brukt i strid med lovparagrafen og denne forskriften kan kommunen kreve tilbake, rentekompensasjon inkludert*

Endringsforslaget medfører at kommunene pålegges å kontrollere at de nye reglene følges og at eventuell tilbakebetaling gjennomføres. Forslaget vil følgelig medføre økt kompetansebehov og merarbeid ikke bare i barnehagene, men også i kommunene.

Ensartet regelutvikling og praksis i kommunene over hele landet vil kunne bli et problem. Hvem kontrollerer kontrolløren?

*Departementet er kjent med at enkelte barnehageeiere tar ut store verdier fra barnehagedriften. Departementet vurderer derfor å innføre regulering av uttak av verdier. Departementet ber eksplisitt om høringsinstansenes syn på behovet for regulering av uttak av verdier, samt forslag til regulering*

I høringsnotatet fremkommer at enkelte barnehageeiere tar ut store verdier, men det fremkommer ikke hvor store beløp det er snakk om. Rettførdighet er viktig, og slik sett kan det tenkes at de foreslåtte endringsforslagene er påkrevet, men det er også viktig å stille spørsmål med om kontrollkostnadene i dette tilfellet kan tenkes å bli for høye i forhold til nytteverdien.

Espen Skaldehaug

Pål Berthling-Hansen

Handelshøyskolen BI

Handelshøyskolen BI

Vi har i dette notatet konsentrert oss om opparbeidelse av verdier og starter med en kort og generell gjennomgang av hvordan økonomer fastsetter verdier av selskap. Poenget med denne innledningen er å få frem den store forskjellen mellom bokførte verdier basert på historiske transaksjoner (ser i all hovedsak bakover i tid) og markedsverdiestimer (en tilnærming til selskapets virkelige verdi) som både bygger på historie og fremtid. Et markedsverdiestimat er sett med en økonoms øyne det som teller fordi estimatet indikerer salgsverdien av virksomheten. Selskapsverdi minus gjeld indikerer deretter hvor mye eier sitter igjen ved et eventuelt salg (ser for enkelhets skyld bort i fra avgifter og andre kostnader i forbindelse med salget). Forskjellen mellom markedsverdier og bokførte verdier er det samme som det vi daglig ser gjennom at børskurser "hopper opp og ned" (markedsverdien av egenkapitalen er lik børskurs multiplisert med antall aksjer), mens egenkapitalen i balansen er konstant inntil periodens resultat overføres (eller at det skjer andre transaksjoner mellom selskapet og eierne).

I utgangspunktet er markedsverdien til hvilken som helst virksomhet en fremforhandlet pris mellom selger og kjøper. En verdivurdering vil med andre ord alltid bli et estimat (hvis da ikke de to partene i utgangspunktet er enige om å ta tallstørrelsen fra verdivurderingen som pris). De eksisterer ulike verdivurderingsmodeller (eksempelvis multipelmodeller og direkte verdifastsettelse), men de fleste teoretikere vil nok skjele til en eller annen kontantstrømsmodell av typen:

Verdi selskap =

(1) dagens verdi av fremtidig drift, vanligvis beregnet ved hjelp av nåverdimetoden.

- Her beregnes verdien av fremtidig unormal avkastning, en verdi som typisk kan knyttes opp mot opparbeidet good-will, human capital og ekstraordinær innsats. Et viktig moment her er å utelukkende legge til grunn fri kontantstrøm (free cash flow), noe som innebærer at fremtidige nødvendige investeringer for å opprettholde driften på dagens nivå fjernes fra "overskuddskontantstrømmen". Unormal avkastning innebærer at selskapsverdien øker fordi avkastningen er høyere enn avkastningskravet.

+

(2) dagens verdi av terminalverdien (salgsverdien av selskapet på et fremtidig tidspunkt)

- Kun relevant dersom kontantstrømmen under punkt (1) er avgrenset til en avgrenset tidsperiode (eksempelvis frem til pensjonsaldertidspunktet).

+

(3) dagens verdi av ulike eiendeler som ikke er en del av driften, verken i dag eller i fremtiden.

- Verdien tillegges bare dersom den ikke inngår i terminalverdiberegningen under punkt (2) (unngå dobbelt beregning av verdien). Verdier som ikke er en del av driften er eiendeler som kan selges i dag uten at det får konsekvenser for den videre drift.

Enkel forklaring til modellen:

Tenk deg at du skal kjøpe ut fiskebåten og kystfiskekvoten til en gammel fisker. Du betaler for båten og du betaler for forventet fortjeneste i uoverskuelig fremtid (eller frem til du selv selger båten og kvoten, det vil si terminalverdien). Verdifastsettelsen av båten og kvoten kan ikke gjøres uavhengig av hverandre da det å tjene penger på kvoten forutsetter at du har en båt. Videre kan det tenkes at båten er

ny i dag, men at det blir nødvendig med økt vedlikehold/rehabilitering etter hvert. Videre må du anta at båten må byttes (ny investering) på et fremtidig tidspunkt, og at du følgelig må sette av nok penger til å drive virksomheten videre på eksisterende nivå. Dagens overskuddskontantstrøm er følgelig ikke nødvendigvis korrekt (ikke lik fri kontantstrøm) som estimat for den tallstørrelsen som bør inngå i nåverdiberegningen. Dersom fiskebåten og kvoten er en del av et selskap hvor også andre verdier inngår (men som ikke er nødvendige for driften), ja da må du betale for disse også.

Ovennevnte verdivurderingsmodell er relevant for flere av problemstillingene som reises i forbindelse med høringsnotatet.

Ad ”Regulering av lønn for arbeid utført av nærstående, sett opp mot kjøp av varer og tjenester helt eksternt”.

- I forslaget heter det at ”*Markedspris på tilsvarende varer eller tjenester er øvre grense for rimelig vederlag ved transaksjoner med eier eller deres nærstående*”. Her er det ikke gitt at markedspris er identisk over hele landet. Dette betyr i så fall at det ikke behøver å bli likhet m.h.t. betaling for denne type varer og tjenester. For øvrig er kontrollmulighetene svært begrensede og vi tror dessverre en slik ordning blir lett å misbruke for de som måtte ønske det.

Ad ”Norges eldste private barnehage har drevet sammenhengende siden 1837. Kan verdier opparbeidet før 2011 isoleres og hvordan kan dette dokumenteres i 2025?”

- Nei, det er meget vanskelig å isolere verdier opparbeidet før 2011. I verdivurderingsmodellen fremkommer at verdien i 2011 både er en funksjon av historie og fremtidig inntjeningsmulighet. Teoretisk sett kan man tenke seg at virksomheten verdivurderes i 2011 og at man deretter tillegger markedsverdibasert rente med tilsvarende risiko i perioden frem til 2025 og benytter dette som dokumentasjon for hvor stor del av verdien i 2025 som ble opparbeidet før 2011, men i praksis er dette tilnærmet umulig. Selv om alle kan enes om selve verdivurderingsmodellen, så viser all erfaring (diverse rettsvister, børnotering av Telenor, Statoil m.v.) at de som benytter modellen kommer til ulike verdiestimer avhengig av hvilke forutsetninger som legges til grunn.

Ad ”Egeninnsats og manglende lønnsutbetaling fra driften har vært vanlig og en forutsetning for at barnehagene skulle overleve. Finnes det måter å dokumentere dette på nå og i fremtiden?”

- Innsatsen må i så fall dokumenteres ved hjelp av timelister eller lignende. Deretter må den oppføres i balansen som gjeld og føres som kostnad i resultatregnskapet. Dette vil følgelig innebære at underskuddet øker (uten at det får noen likviditetseffekt siden beløpet blir oppført som gjeld) og fremførbart underskudd øker. Noe avhengig av selskapsform finnes det muligens også andre metoder å behandle problemstillingen på. Merk at en uheldig effekt av den nevnte metoden er at virksomheten er at egenkapitalen svekkes (underskuddet går til fradrag av egenkapitalen) og gjelden øker. Soliditeten vil følgelig svekkes regnskapsmessig, som igjen kan få følger får ekstern finansiering gjennom banker.

Espen Skaldehaug og Pål Berthling-Hansen

Handelshøyskolen BI