

Redusert arbeidsgiveravgift og korrigerende av tilskuddsgrunnlag

TOLKNINGSUTTALELSE | 18.04.2022

Vi har fått spørsmål om redusert arbeidsgiveravgift i 2020 og tilskuddsberegningen for 2022 for private barnehager. Vi har sendt spørsmålet videre til Kunnskapsdepartementet. De mener at kommunene må korrigere tilskuddsgrunnlaget for private barnehager i 2022 for redusert arbeidsgiveravgift i 2020. Normal arbeidsgiveravgift skal legges til grunn.

Gjelder

- [Forskrift om tilskudd til private barnehager - § 3 Driftstilskudd til ordinære barnehager](#)
- [Barnehageloven - § 19 Kommunalt tilskudd til godkjente private barnehager](#)

Kunnskapsdepartementets svar på henvendelse om redusert arbeidsgiveravgift i 2020 og tilskuddsberegningen for 2022 for private barnehager.

Vi viser til Udires henvendelse av 17. desember 2021 der dere ber om departementets syn på hvordan den reduserte arbeidsgiveravgiften i 2020 skal håndteres i beregningen av tilskudd til private barnehager i 2022.

Saken

Som et tiltak i forbindelse med covid-19-pandemien ble arbeidsgiveravgiften satt ned med 4 prosentpoeng

for tredje termin i 2020. Dette ga lavere driftsutgifter i både kommunale og private barnehager. De lavere driftsutgiftene i de kommunale barnehagene i 2020 påvirker tilskuddssatsene til private barnehager i 2022, siden tilskuddene er basert på utgifter i tilsvarende kommunale barnehager og to år gamle regnskap.

Vår vurdering av saken

Stortinget vedtok redusert arbeidsgiveravgift i 2020 som et tiltak for å håndtere konsekvensene av pandemien. Det følger av Prop. 107 LS (2019-2020) at ordningen med redusert arbeidsgiveravgift «bør treffe generelt», og videre at «dette er i tråd med oppmodinga frå Stortinget, og det gjer òg ordninga enklare å administrere».

Tilskuddene private barnehager mottok i 2020 var basert på kostnader i kommunen i 2018, da det var normal arbeidsgiveravgift. Det ga dermed private barnehager, isolert sett, et større økonomisk handlingsrom da arbeidsgiveravgiften ble redusert i 2020 siden tilskuddene forble de samme. Siden kommunens reduserte utgifter til arbeidsgiveravgift i 2020 ligger inne i tilskuddsgrunnlaget for 2022 når det er normal arbeidsgiveravgift hele året, betyr det isolert sett at private barnehager får tilskudd basert på regnskap med lavere arbeidsgiveravgift enn den faktiske arbeidsgiveravgiften i 2022. Dermed betyr det at dersom dette ikke korrigeres for, vil private barnehager fratras den økonomiske gevinsten av redusert arbeidsgiveravgift som de fikk i 2020, og at det i sum går i null.

Kommunene fikk også en økonomisk fordel av redusert arbeidsgiveravgift for sine kommunale barnehager i 2020. Dersom de kan legge til grunn den reduserte arbeidsgiveravgiften i de kommunale barnehagene i 2020 når de beregner tilskudd til private barnehager i 2022, vil kommunen også få en økonomisk fordel i 2022 av redusert arbeidsgiveravgift 2020, da gjennom lavere tilskudd til private barnehager.

Vår vurdering er derfor at det er rimelig at private barnehager skal få tilskudd i 2022 som om det hadde vært normal arbeidsgiveravgift i 2020, og at det er det som sikrer likebehandling mellom private og kommunale barnehager når man ser 2020 og 2022 i sammenheng. Vi følger Udirs resonnement et stykke på veien, men er uenig i at private barnehager vil få bedre økonomiske betingelser enn kommunale dersom normal arbeidsgiveravgift legges til grunn for tilskuddsberegningen i 2022. Vi vurderer derimot at dersom man ikke legger normal arbeidsgiveravgift til grunn for tilskuddsutmålingen i 2022, vil fordelene de private barnehagene fikk i 2020 nulles ut. Og dermed at det kun er kommunen, gjennom de kommunale barnehagene i 2020 og lavere tilskuddsnivå enn normalt i 2022, som vil få hele fordelene av redusert arbeidsgiveravgift i 2020 i barnehagesektoren.

Konklusjon

Tilskuddsgrunnlaget for private barnehager i 2022 må korrigeres for redusert arbeidsgiveravgift, slik at normal arbeidsgiveravgift legges til grunn. Dette må Udir formidle videre ut i sektoren. Dette har ingen budsjettmessige konsekvenser for staten, da dette handler om fordeling mellom private barnehager og

kommunene av en fordel de fikk i 2020, og ikke en merkostnad.

Udirs henvendelse til Kunnskapsdepartementet om covid-19 og redusert arbeidsgiveravgift

Utdanningsdirektoratet har mottatt en henvendelse fra PBL, der de spør om hvordan den reduserte arbeidsgiveravgiften i 2020 skal håndteres i tilskuddsberegningen for 2022. Vi er usikre på dette, og ber derfor om Kunnskapsdepartementets syn på saken.

Sakens bakgrunn

Som et tiltak i forbindelse med covid-19, ble arbeidsgiveravgiften satt ned med 4 prosentpoeng i alle soner for tredje termin i 2020. Dette ga lavere driftsutgifter i kommunale barnehager i 2020 enn det ville ha vært uten en slik nedsettelse av arbeidsgiveravgiften. Tiltaket med redusert arbeidsgiveravgift vil dermed føre til at private barnehager får lavere tilskudd i 2022, enn med vanlig arbeidsgiveravgift i 2020.

Rettskilder

Det følger av forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 3 første ledd at «[d]riftstilskuddet skal beregnes ut fra gjennomsnittlige ordinære driftsutgifter per heltidsplass i tilsvarende kommunale barnehager[...]». Grunnlaget for beregningen er kommuneregnskapet fra to år før tilskuddsåret. Arbeidsgiveravgiften er en driftsutgift. Det klare utgangspunktet er derfor at dette skal være i med i beregningen av driftstilskuddet til private barnehager, jf. forskriften § 3 første ledd.

I brev til fylkesmennene 11. desember 2012 kom Utdanningsdirektoratet med en tolkning av forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av kommunalt tilskudd til ikke-kommunale barnehager § 8. Denne tolkningen viser også PBL til i sitt brev. I tolkningsuttalelsen uttalte vi:

"For å sikre en slik forutberegnelighet og stabilitet, mener Utdanningsdirektoratet at ikke – kommunale barnehager ikke skal bli skadelidende grunnet streik i kommunale barnehager. Det innebærer at kommunene ved etterjusteringen ikke kan ta hensyn til de sparte utgiftene som er oppstått grunnet streik. Kommunen må i sin beregning av etterjustert tilskudd, beregne hvilke sparte kostander som streiken har medført, og innta disse i beregningen."

Forskriften det vises til er opphevet og tilskuddet beregnes ikke lenger med utgangspunkt i kommunens budsjett og med en etterfølgende etterjustering. Likevel kan hensynene bak tolkningen fortsatt være relevante.

Det følger av barnehageloven § 19 andre ledd at «[k]ommunen skal behandle private barnehager som mottar tilskudd, likeverdig med kommunale barnehager». Høyesterett har uttalt seg om likverdighetsprinsippet i HR-2021-62 i avsnitt 41 at:

"Det grunnleggende kravet er at det skal være økonomisk likebehandling mellom offentlige og private barnehager. Dette innebærer at de private barnehagene skal sikres den samme offentlige finansieringen per oppholdstime som kommunale barnehager får."

Videre følger det i avsnitt 42 at «[d]e private barnehagene skal ikke stilles dårligere økonomisk enn de kommunale barnehagene, men heller ikke bedre.» I hvor stor grad det aksepteres forskjeller i de økonomiske betingelsene sier dommen ingenting om.

Vår vurdering

Det klare utgangspunktet etter forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 3 første ledd er at den reduserte arbeidsgiveravgiften i 2020 vil påvirke tilskuddet til private barnehager i 2022. Dersom tilskuddet i 2022 ikke skal påvirkes av tiltaket med redusert arbeidsgiveravgift, må kommuner beregne hva de har spart og legge dette inn i tilskuddsgrunnlaget.

PBL viser til Udirs tolkningsuttalelse om streik som begrunnelse for at kommunen skal legge inn de sparte utgiftene i tilskuddsgrunnlaget. Utdanningsdirektoratet viser i tolkningen til hensynene forutberegnelighet og stabilitet. Forskriften tolkningsuttalelsen omhandler er opphevet og det er ikke lenger en etterjustering etter dagens forskrift. Selv om hensynene det vises til i tolkningsuttalelsen kan være relevante også i dag, var det bare streik i de kommunale barnehagene, og ikke de private. I tilfellet med redusert arbeidsgiveravgift gjelder det for både kommunale og private barnehager. Derfor mener vi at tolkningsuttalelsen om streik har begrenset overføringsverdi til den reduserte arbeidsgiveravgiften.

Vi mener at det sentrale hensynet i saken her, er prinsippet om likeverdig behandling slik det omtales av Høyesterett i HR-2021-62. Dette prinsippet innebærer at de private barnehagene skal sikres den samme offentlige finansieringen som de kommunale barnehagene. Både kommunale og private barnehager fikk redusert arbeidsgiveravgift i tredje termin i 2020, og fikk dermed de samme økonomiske forutsetningene. Hvis tilskuddet til private barnehager korrigeres for redusert arbeidsgiveravgift, vil det bety at de private barnehagene fikk redusert arbeidsgiveravgift i 2020 og deretter et tilskudd i 2022 hvor normal arbeidsgiveravgift legges til. Det kan gi de private barnehagene bedre økonomiske betingelser enn de kommunale barnehagene. Derfor mener vi i utgangspunktet at en tilskuddsberegning hvor det ikke gjøres korrigerende for redusert arbeidsgiveravgift, er i samsvar med prinsippet om likeverdig behandling.

Ettersom tilskuddet baserer seg på kommunens to år gamle regnskap, vil både innsparinger og satsninger i kommunene oftest først gi seg utslag for private barnehager to år etter. I dette tilfellet er det imidlertid ikke snakk om en reduksjon i tilbudet som kommunen selv valgte å iverksette. Tiltaket var et sentralt gitt tiltak i forbindelse med korona-pandemien, og den ekstraordinære situasjonen som påvirket både private og kommunale barnehager. Videre var det ikke en varig endring i regelverket eller andre vilkår for barnehagene, men et tiltak for en kort periode. Spørsmålet er om det skal tas hensyn til dette i tilskuddsberegningen i 2022.

Utfra det som er sagt over, ber Udir om departementets syn på hvordan reduserte arbeidsgiveravgiften i 2020 skal håndteres i tilskuddsberegningen for 2022.

Vår referanse: 2021/12356