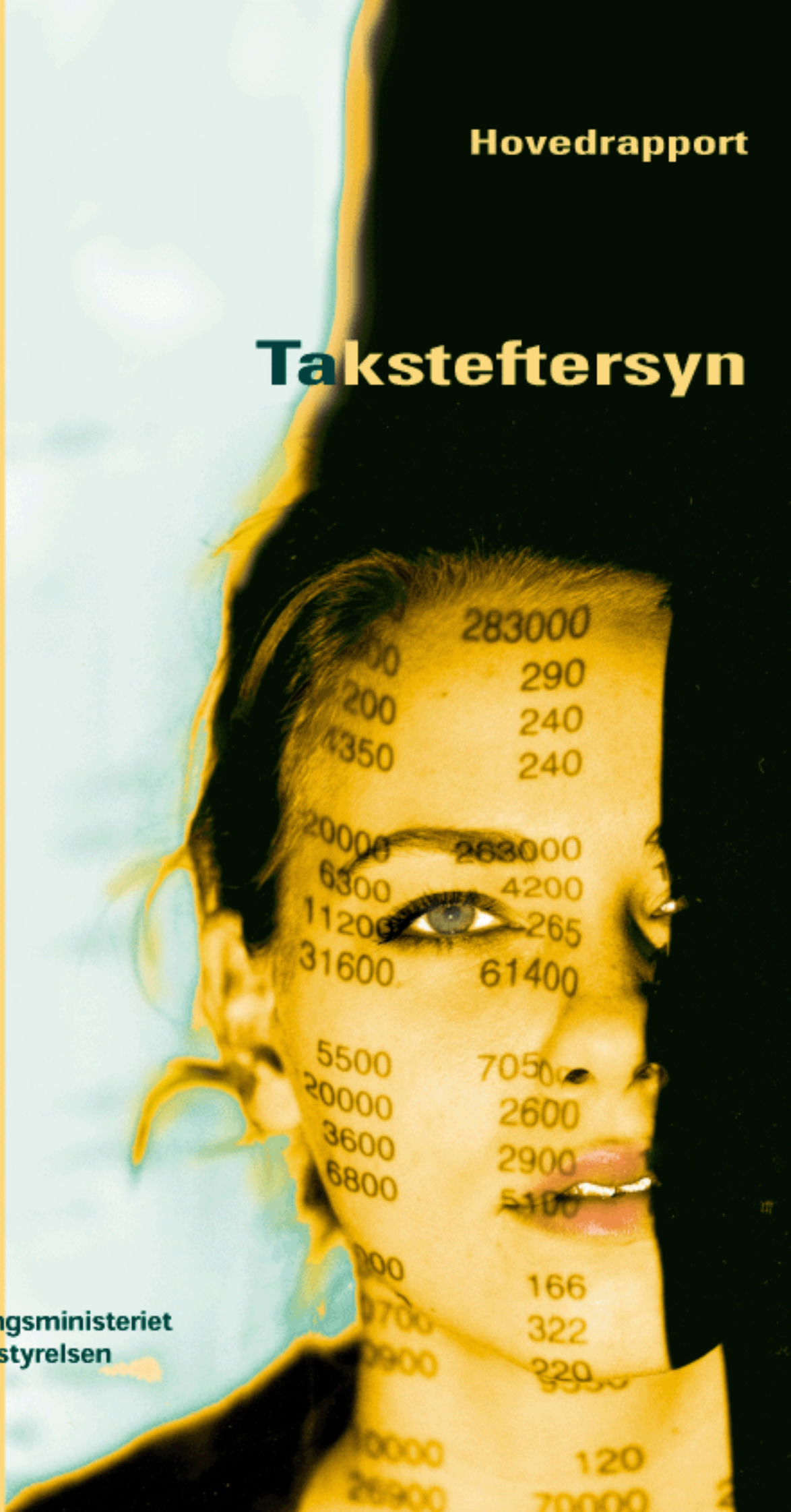




Hovedrapport

Taksteftersyn

Undervisningsministeriet
Institutionsstyrelsen



Taksteftersyn

Hovedrapport



Taksteftersyn - Hovedrapport

Omslag: Grafisk Himmel

1. udgave, 1. oplag, februar 2000, 1.050 stk.
ISBN Hovedrapport: 87-603-1626-8
ISBN Hovedrapport (WWW): 87-603-1628-4
ISBN Bilagsrapport: 87-603-1630-6
ISBN Bilagsrapport (WWW): 87-603-1632-2
Udgivet af Undervisningsministeriet,
Institutionsstyrelsen

Bestilles (UVM 4-028) hos
Undervisningsministeriets Forlag
Strandgade 100D
1401 København K
Fax. 3392 5219
E-mail: forlag@uvm.dk
Tlf. 3392 5220
eller hos boghandlere

Publikationen kan hentes på
Undervisningsministeriets web-server:
<http://www.uvm.dk/pub/1999/takst>

Tryk: Malchow A/S, Ringsted
Trykt med vegetabiliske trykfarver
på 100% genbrugspapir
Printed in Denmark 2000

Forord

Taxameterfinansiering anvendes i dag for næsten alle uddannelser under Undervisningsministeriet. Ministeriets område er karakteriseret ved uddannelser i stadig forandring og fornyelse og et meget stort antal institutioner – et forhold der sætter taxametersystemet under konstant pres for takstændringer og oprettelse af nye takstgrupper m.v., ligesom forudsætningerne for den oprindelige takstfastsættelse løbende forandres.

Med dette taksteftersyn har ministeriet foretaget en systematisk vurdering af takster og takstgruppeinddelinger på tværs af de taxameterstyrede områder. Hovedformålet med eftersynet er at tilvejebringe et samlet overblik over de taxameterstyrede områder og dermed forbedre det informationsgrundlag, som takstfastsættelsen og den politiske prioritering foretages på. Herunder undersøges så vidt muligt, om der er systematiske eller vedvarende ubalancer mellem de politisk fastsatte takster og forbruget på de enkelte uddannelser. Desuden er det hensigten, at taksteftersyn generelt skal danne grundlag for den løbende videreudvikling og forbedring af ministeriets økonomistyring.

Undersøgelsen er tænkt som den første i en række af tilbagevendende eftersyn. En væsentlig opgave i forbindelse med dette indledende eftersyn har derfor bestået i metodeudvikling med henblik på kommende taksteftersyn og konkrete opfølgingsprojekter, der vil kunne uddybe og supplere det foreliggende arbejde. Dette gælder bl.a. analyser af fællesudgifts- og bygningsområdet, der vil blive iværksat i umiddelbar forlængelse af denne analyse.

Taksteftersynets konklusioner og anbefalinger har ikke ført til ændringer på Finanslov 2000. Ministeriet vil overveje, om visse af eftersynets anbefalinger kan iværksættes med virkning fra Finanslov 2001.

Ministeriet har i forbindelse med udførelsen af analysearbejdet inddraget institutionerne og deres foreninger, herunder indhentet særskilte oplysninger fra udvalgte institutioner. I den forbindelse vil jeg takke institutionerne for konstruktive tilbagemeldinger og for et godt samarbejde.

Det er en væsentlig forudsætning for et velfungerende tilskudssystem, at der er en løbende dialog mellem ministeriet og institutionssiden om takstfastsættelsen og institutionernes generelle økonomiske vilkår og om emner af interesse for begge parter, f.eks. forenklinger af tilskudssystemer og forbedring af institutionernes økonomiske rapportering. Jeg håber, at dette første taksteftersyn kan tjene som et kvalificeret og konstruktivt udgangspunkt for en sådan dialog. God læselyst.

Berit Hansen
Styrelseschef

Indhold

Forord

1	Indledning	5
1.1	Baggrund	5
1.2	Forudsætninger, afgrænsning og metode	6
1.3	Indhold	8
2	Taxametersystemet	10
2.1	Erhvervsuddannelser og videregående uddannelser	10
2.2	Frie skoler	12
2.3	Bagvedliggende forudsætninger for takstfastsættelsen	13
2.4	Takstreguleringen	14
2.5	Taksterne for de udvalgte uddannelser	17
3	Sammenfatning af delrapporter	20
3.1	Frie skoler	20
3.2	Erhvervsskoleområdet	25
3.3	De mellemlange og lange videregående uddannelser	33
3.4	Åben uddannelse	40

1 Indledning

1.1 Baggrund

Som led i decentraliseringen på Undervisningsministeriets område er der siden begyndelsen af 1990'erne for de fleste uddannelser indført aktivitetsafhængige tilskud - taxametertilskud - baseret på takster fastsat direkte på finansloven. Det er ministeriets opfattelse, at denne finansieringsform, udover at muliggøre en direkte politisk prioritering gennem takstfastsættelsen, har medført store effektiviseringsgevinster og generelt fungeret godt, både set fra ministeriets og institutionernes synspunkt. Udgangspunktet for denne analyse er da også, at det overordnede finansieringssystem fastholdes.

Det meget store antal institutioner og uddannelser i stadig forandring stiller imidlertid store krav til finansieringssystemets robusthed. Tilbagevendende reformer af uddannelserne, fremkomsten af nye uddannelser og uddannelseselementer, nye institutionsformer, nye undervisningsformer og ændret udgiftssammensætning (f.eks. som følge af nye afgifter eller pensionsomlægninger) og ændrede politiske prioriteringer sætter systemet under konstant pres for takstændringer eller oprettelse af nye takstgrupper m.v. Ligeledes kan de oprindelige forudsætninger for takstfastsættelsen, og dermed taksternes dækningsgrad, med tiden ændre sig. Selv om taxametersystemet netop *ikke* fordrer nogen tæt bogholderimæssig sammenhæng mellem taksterne og forbruget på de enkelte uddannelser og områder, er vedvarende eller systematiske ubalancer naturligvis ikke holdbare i længden. Ministeriet finder det derfor både naturligt og nødvendigt, at taksterne og takststrukturen med jævne mellemrum underkastes et kritisk eftersyn.

På den baggrund, og på baggrund af anbefalingerne i budgetanalysen om taxameterstyring¹ og Rigsrevisionens beretning om statslig erhvervsrettet efteruddannelse², har ministeriet besluttet med passende mellemrum at foretage systematiske og velunderbyggede vurderinger af de eksisterende takststørrelser og takstgruppeinddelingen på tværs af alle taxameterstyrede områder. Formålet med sådanne taksteftersyn er i første række at bidrage til at forbedre det informationsgrundlag, hvorpå takstfastsættelsen og den hermed forbundne politiske prioritering foretages, samt at danne grundlag for den løbende videreudvikling og forbedring af ministeriets økonomistyring. Ministeriet håber samtidig, at eftersynene kan tjene som et kvalificeret og konstruktivt udgangspunkt for den løbende dialog med institutionerne og deres foreninger m.fl. om takstfastsættelsen og institutionernes generelle økonomiske vilkår.

Det er således hensigten, at denne rapport – der foruden nærværende hovedrapport består af fire delrapporter - skal være den første i en række af regelmæssigt tilbagevendende eftersyn samt særlige, mere tilbunds gående analyser af enkeltområder. En væsentlig opgave i forbindelse med dette indledende taksteftersyn har derfor bestået i

¹ Undervisningsministeriet, Finansministeriet, Arbejdsministeriet: Rapport om taxameterstyring. Oktober 1998.

² Rigsrevisionen: Beretning om statslig erhvervsrettet efteruddannelse. Nr. 16/1996.

metodeudvikling, og antallet af undersøgte uddannelser og analyseområder har følgelig måttet begrænses. I senere eftersyn kan der indgå andre uddannelser, der kan fokuseres på andre analyseområder, eller der kan tages temaer op af særlig aktuel interesse. En anden væsentlig opgave i dette eftersyn har været at vurdere analysegrundlagets kvalitet og på den baggrund fremkomme med anbefalinger til forbedringer med henblik på senere eftersyn, herunder krav til institutionernes rapportering af forbrugsoplysninger.

I foråret 1999 udsendte ministeriet et oplæg til institutioner, skole- og bestyrelsesforeninger og rektorkollegier om formålet med og principperne for gennemførelse af dette taksteftersyn. Efterfølgende afholdt ministeriet en række møder med repræsentanterne fra institutionssiden, hvor oplægget i det store og hele blev modtaget, og hvor man erklærede sig villige til at bidrage til analysen, bl.a. ved besvarelse af spørgeskemaer og deltagelse i interviews.

Det viste sig siden, at spørgeskemaundersøgelsen var betydeligt mere tidkrævende end forudset, ligesom det ikke på alle områder var muligt at tilvejebringe de data, som ministeriet havde forudsat. Dette har betydet, at antallet af uddannelser i eftersynet er beskåret, ligesom visse tværgående analyseområder er behandlet mere summarisk end ønskeligt eller udskudt til senere behandling i særskilte delrapporter. Dette gælder bl.a. fællesområdet og bygningstaxameterordningerne.

Nærværende taksteftersyn er derfor ikke nogen endelig og udtømmende analyse af de udvalgte uddannelser eller takstsystemet som sådan, men skal i første række ses som et debatskabende oplæg. Konklusioner og anbefalinger i denne rapport skal læses med dette generelle forbehold.

Institutioner, skole- og bestyrelsesforeninger og rektorforsamlinger og -kollegier har haft lejlighed til at kommentere og fremkomme med forslag og rettelser til et første udkast til de enkelte delrapporter. Disse er i videst muligt omfang indarbejdet i de foreliggende rapporter.

1.2 Forudsætninger, afgrænsning og metode

Udgangspunktet for taksteftersynet er, at de politisk fastsatte takster fortsat skal være styrende for institutionernes udgiftsforbrug og ikke omvendt. En konstateret difference mellem taksten og det gennemsnitlige udgiftsforbrug pr. aktivitetseenhed på en given uddannelse bør stadig ikke føre til en automatisk tilpasning af taksterne, selv om markante og vedvarende forskelle naturligvis bør give anledning til overvejelser om, hvorvidt der er forekommet et skred i de forudsætninger, der lå til grund for den oprindelige takstfastsættelse.

Taksteftersynet bryder heller ikke med det hidtidige princip om, at det samlede systems gennemskuelighed og administrérbarhed bedst sikres ved, at antallet af takster holdes på et lavt niveau. Takstgruppeprincippet gør det nemmere for de politiske beslutningstagere at danne sig et overblik over takststrukturen og indebærer samtidig, at politikere og ministerium ikke skal tage stilling til et stort antal anmodninger om "millimeterjusteringer", men i stedet kan koncentrere sig om væsentlige og velbegrundede forslag om takstændringer. Da der som hovedregel er forholdsvis store spring mellem takstgrupperne, må omplacering fra én takstgruppe til en anden eller

ændringer af beregningsprincipper kræve væsentlige begrundelser. Opretholdelse af et lille antal takstgrupper bidrager således til at gøre administrationen af taxameter-systemet mere enkel.

Det må også betragtes som en fordel, at taksterne alt andet lige udviser en vis tidsmæssig stabilitet. Dels vil både institutionernes og ministeriets langtidspanlægning bedst kunne gennemføres ud fra forholdsvis stabile forventninger til takststørrelserne. Dels kan hverken institutionerne eller ministeriet være interesserede i, at der løbende kan rejses tvivl om taksternes rimelighed, og at der fra begge sider bruges unødigt megen tid og energi på diskussioner herom. Endelig vil taksterne fortsat skulle fastsættes under hensyntagen til en samlet økonomisk ramme.

De udvalgte uddannelser

Genstanden for taksteftersynet er i princippet alle taxameterstyrede uddannelser på Undervisningsministeriets område og alle typer takster (uddannelses-, fællesudgifts-, bygningstakster, grundtilskud og diverse særlige takster). Af de grunde, der er nævnt ovenfor, er ikke alle typer af takster omfattet af eftersynet, og antallet af uddannelser er begrænset til et udvalg af uddannelser, der har til fælles, at de:

- kan opfattes som repræsentative for et større uddannelsesområde,
- er økonomisk vægtige og
- af særlig uddannelsespolitisk interesse.

Uddannelserne er udvalgt således, at alle uddannelsesniveauer er repræsenteret, og fremgår af tabellen nedenfor.

Table 1 Udvalgte uddannelser i taksteftersynet

Niveau	Institution	Område	Uddannelse
Grundskole-niveau	Frie grundskoler, Efterskoler		1. - 10. klasse-niveau
Ungdoms-uddannelser	Erhvervsskoler	Merkantile erhvervsuddannelser Tekniske erhvervsuddannelser Landbrugsuddannelser Gymnasiale uddannelser	HG Kok og smørrebrødsjomfru, elektriker, smed Faglært landmand 1-årig og 3-årig HHX, HTX
KVU			Datamatiker, markedsøkonom, maskintekniker
MVU	Ingeniørhøjskoler, handelshøjskoleafdelinger, seminarier, terapeutskoler, Danmarks Journalisthøjskole, de sociale højskoler		Diplomingeniør, eksportingeniør pædagog, folkeskolelærer, ergoterapeut og fysioterapeut, journalist, socialrådgiver
LVU	Universitetslovsinstitutioner	Samfundsvidenskab Humaniora Naturvidenskab Sundhedsvidenskab Tekniske videnskaber	Jura, økonomi Dansk, engelsk, kommunikationsuddannelser Matematik, kemi, biologi, veterinær Læge Civilingeniør
Voksen- og efterudd.	Erhvervsskoler og videregående uddannelsesinstitutioner/ universiteter	Åben uddannelse	Merkonom, diplomeleder, datamatiker, HD, pædagogisk diplomudd., samfundsvidenskabelige masteruddannelser

Taksteftersynet tager udgangspunkt i de eksisterende takststørrelser. Inden for erhvervsuddannelsesområdet og de korte videregående uddannelser må taksteftersynet dog ses i sammenhæng med de kommende uddannelsesreformer og deres eventuelle indflydelse på takststrukturen. Åben uddannelse indgår i taksteftersynet som et særligt fokusområde bl.a. på baggrund af Rigsrevisionens undersøgelse af området i beretningen om statslig erhvervsrettet efteruddannelse og den kommende reform af voksen- og efteruddannelserne.

Metode

De aktuelle takster er et resultat af takstfastsættelsen ved overgangen til taxameter-systemet, som blev gennemført på baggrund af mere eller mindre eksplicitte forudsætninger om de enkelte uddannelsers særlige forhold samt et overordnet hensyn til samlet udgiftsneutralitet, og af efterfølgende tekniske og diskretionære (politiske) takstændringer. Både de egentlige takstændringer og en lang række andre forhold kan efterfølgende have påvirket institutionernes muligheder for at gennemføre uddannelserne som forudsat, ligesom institutionerne kan have foretaget egne interne omprioriteringer i forhold til forudsætningerne.

Dette og efterfølgende taksteftersyn skal idéelt set afdække og belyse disse forhold – så vidt muligt kvantitativt - ved at:

- beskrive de forudsætninger, der har ligget til grund for den oprindelige takstfastsættelse,
- undersøge senere ændringer i forhold til disse forudsætninger, idet der så vidt muligt sondres mellem udefra og indefra kommende ændringer,
- vurdere de aktuelle takststørrelser på grundlag af sammenligninger mellem takster og forbrug for enkelte uddannelser, tværgående sammenligninger med øvrige uddannelser og, hvor det er relevant, internationale sammenligninger,
- vurdere de forhold, der ikke direkte har været inddraget ved den oprindelige takstfastsættelse, men som må vurderes at have reel indflydelse på uddannelsernes økonomi,
- vurdere uddannelsens standard/kvalitet ved inddragelse af resultater fra foretagne uddannelsesevalueringer,
- vurdere effektiviteten i ressourceudnyttelsen, og
- pege på områder, hvor der er konstateret særlige problemer, bl.a. af systemmæssig karakter, eller hvor der skønnes at være behov for grundigere undersøgelser; enten i kommende taksteftersyn eller i anden sammenhæng.

1.3 Indhold

Resultaterne af taksteftersynet fremlægges i denne hovedrapport og en bilagsrapport, der indeholder en detaljeret gennemgang og analyse af de strategiske uddannelser samlet i fire delrapporter om:

- grundskoleuddannelse på frie skoler,
- ungdomsuddannelser og korte videregående uddannelser,
- mellemlange og lange videregående uddannelser og
- åben uddannelse.

Nedenfor følger i kapitel 2 en kort gennemgang af taxametersystemet, de bagvedliggende forudsætninger for takstfastsættelsen, principperne for den løbende takstregulering og en oversigt over taksterne og takststrukturen i hovedtræk. I kapitel 3 sammenfattes delrapporternes observationer og hovedkonklusioner. For hvert af ovenstående fire uddannelsesområder gives først en introduktion til området og en beskrivelse af tilskudsmodellen og datagrundlaget. Derefter følger en gennemgang af de vigtigste observationer, og kapitlet afsluttes med anbefalinger om konkrete ændringer og forslag, der kan overvejes nærmere, herunder forslag til analyseområder for senere taksteftersyn.

2 Taxametersystemet

Taxameterfinansieringen indebærer helt basalt, at bloktilskuddet til uddannelsesinstitutionerne beregnes som produktet af et mål for institutionernes aktivitet og en politisk (på finansloven) fastsat takst pr. aktivitetsenhed. Den fælles målestok for aktivitet er årselever eller studenterårsværk, dvs. en elev/studerende, der gennemfører undervisning/studier af et års normeret varighed på fuldtidsbasis.

Da institutionerne som udgangspunkt har stor frihed til selv at tilrettelægge undervisningsprocessen, kan der ikke defineres eksakte "udgiftsbehov" pr. aktivitetsenhed som grundlag for takstfastsættelsen. Taksterne er derfor som udgangspunkt ikke "beregnete", men politisk fastsatte størrelser, der afspejler prioriteringer og vurderinger af reelle og grundlæggende forskelle mellem de forskellige aktiviteter.

Der kan dog identificeres nogle vejledende/retningsgivende principper, der har været anvendt ved de oprindelige takstfastsættelser ved indførelse af taxametersystemerne. Som hovedregel er omlægningen således gennemført på baggrund af et politisk ønske om at sikre udgiftsneutralitet i udgangsåret, dvs. uændrede enhedsomkostninger, samt et ønske om at begrænse eventuelle fordelingsmæssige konsekvenser af omlægningen for den enkelte institution. Der kan ligeledes identificeres nogle retningsgivende principper for den oprindelige fordeling mellem de forskellige typer af taxametre, jf. nedenfor.

Ved etableringen af taxametersystemerne har man i hvert enkelt tilfælde foretaget tilpasninger til de særlige forhold på det konkrete uddannelsesområde. Det indebærer, at der i praksis anvendes forskellige varianter af taxametersystemer. Der kan sondres mellem to hovedmodeller:

- én der primært anvendes i forhold til erhvervsskoler og videregående uddannelsesinstitutioner, og
- én der primært anvendes i forhold til de frie skoler.

2.1 Erhvervsuddannelser og videregående uddannelser

Taxametermodellen, der anvendes i forhold til erhvervsskoler og videregående uddannelsesinstitutioner, skal passe i forhold til institutioner med meget varieret uddannelsesprofil og mange forskellige uddannelser. Den skal bl.a. sikre en høj grad af sammenlignelighed på tværs af uddannelsesområderne.

Modellen bygger på op til tre grundtyper af taxametre:

- undervisningstaxameter,
- fællesudgiftstaxameter og
- bygningstaxameter.

Dertil kommer taxametre til særlige formål, f.eks. praktik, skolehjem m.v. Opdelingen på disse typer har alene betydning for tilskudsudbetaling og

bevillingsfastsættelse og er ikke bestemmende for, hvilke formål institutionerne kan anvende tilskuddene til.

Undervisningstaxametre skal dække de direkte undervisningsrelaterede udgifter, dvs. lærerløn, løn til teknisk-administrativt personale (TAP) samt udgifter til undervisningsudstyr og materialer m.v. Taxametrene er oprindeligt fastsat ud fra, at der som vejledende hovedprincip gives omtrent samme dækningsgrad som før reformen. Undervisningstaksten fastlægges afhængigt af de enkelte uddannelser. Som hovedregel er taksten oprindeligt fastlagt med udgangspunkt i nedenstående formel.

Figur 1 Hovedprincip ved oprindelig fastsættelse af undervisningstakster

$$\begin{array}{|c|} \hline \text{Undervisnings-} \\ \text{takst} \\ \hline \end{array} = \begin{array}{|c|} \hline \text{Lærerårsværk} \\ \text{pr. årselev} \\ \hline \end{array} \times \begin{array}{|c|} \hline \text{Gennemsnits-} \\ \text{løn pr.} \\ \text{lærerårsværk} \\ \hline \end{array} + \begin{array}{|c|} \hline \text{TAP-} \\ \text{årsværk} \\ \text{pr.} \\ \text{årselev} \\ \hline \end{array} \times \begin{array}{|c|} \hline \text{Gennem-} \\ \text{snitsløn pr.} \\ \text{TAP-} \\ \text{årsværk} \\ \hline \end{array} + \begin{array}{|c|} \hline \text{Udgifter til} \\ \text{materialer} \\ \text{og udstyr} \\ \text{m.v. pr.} \\ \text{årselev} \\ \hline \end{array}$$

Før reformerne fra begyndelsen af 1990'erne og frem blev de forskellige udgiftselementer typisk fastlagt særskilt.

Fellestaxametertilskud skal give dækning for de fællesudgifter, som er typiske for al institutionsdrift, og som kan afhænge af institutionens størrelse (målt ved antal årselever) og hvilke uddannelser, den udbyder. Det drejer sig om udgifter til ledelse, administration, rengøring og opvarmning m.v., men ikke kapitaludgifter (husleje, prioritetsrenter, bygningsvedligehold m.v.). Hver uddannelse er placeret i særskilte takstgrupper for henholdsvis undervisnings- og fællesudgiftstaxameter.

Bygningstaxametertilskud er et tilskud til kapitaludgifter ved selvejende institutioner og erstatter den tidligere ordning med refusion af renter og afdrag eller husleje samt ydelse af afdragsfrie statslån til bygningsinvesteringer. Bygningstaxameterordningen udgør dermed et radikalt brud med den tidligere statslige centralstyring af institutionernes kapitalapparat, og sigter mod at gøre lokaleforbruget til en integreret del af de selvejende institutioners økonomi.

Grundtilskud er et aktivitetsuafhængigt tilskud, dvs. et fast beløb pr. institution, der ydes til institutionerne som en integreret del af taxametersystemerne.

Grundtilskuddet sigter mod at dække nogle af de basale aktivitetsuafhængige driftsomkostninger, der er forbundet med at drive en uddannelsesinstitution.

Grundtilskuddet bevirker, at tilskuddet pr. årselev/studerende ved en lille institution alt andet lige er højere end tilskuddet pr. årselev/studerende ved en stor institution. Grundtilskuddets størrelse kan således afpasses institutionspolitikken på området.

For *åben uddannelse* gælder særligt, at deltagerbetaling forudsættes at dække en stor del af udgifterne til uddannelserne. Taksterne afspejler endvidere en politisk prioritering, således at taksterne for uddannelser, der primært retter sig mod kortuddannede, generelt er højere (og dermed forudsætter mindre deltagerbetaling) end for uddannelser, der primært retter sig mod højtuddannede. Uddannelses-taksterne til åben uddannelse indeholder også bidrag til dækning af fællesudgifter,

men således at der ydes en takst for undervisnings- og fællesudgifter under ét. Der ydes et særskilt bygningstaxameter til åben uddannelse ved institutioner, der er omfattet af bygningstaxameterordninger, dvs. erhvervsskoler og selvejende seminarier. På de øvrige institutionsområder under Undervisningsministeriet dækkes kapitaludgifter på anden måde.

2.2 Frie skoler

Taxametermodellen, der anvendes i forhold til de frie grundskoler, frie kostskoler og private gymnasier, er udformet med baggrund i det hovedhensyn, at den skal være egnet til et stort antal skoler med ensartet aktivitet (én uddannelse), stor frihed til at tilrettelægge undervisningen, men store forskelle m.h.t. skolestørrelse. Modellen er først og fremmest karakteriseret ved, at der for den enkelte skoleform på finansloven fastsættes én gennemsnitlig driftstaxametertakst. Det samlede tilskud til den enkelte skoleform bliver - som på de andre taxameterstyrede områder - beregnet som takst gange antal årselever, men herefter foretages en omfordeling mellem skolerne, således at det faktiske tilskud pr. elev til den enkelte skole ikke nødvendigvis svarer til den på finansloven fastsatte takst.

Tilskudssystemernes omfordelinger kan betragtes som en ”solidarisk” finansiering inden for skoleformen, hvor skolerne indbyrdes sikrer tilstrækkelige tilskud til, at også mindre skoler og skoler med særlige udgiftsbehov kan overleve, idet systemerne især favoriserer små skoler målt ved antallet af årselever. Omfordelingerne er baseret på objektive kriterier, og tilskudsberegningen er i høj grad automatiseret.

På de *frie grundskolers* område beregnes den enkelte skoles tilskud pr. elev i en matematisk model, der omfordeler tilskud fra store til små skoler. Når man har valgt denne løsning frem for et fast grundtilskud pr. skole, skyldes det bl.a., at der er en meget stor spredning i skolernes størrelse målt ved antallet af årselever. For de meget små skoler, der findes, ville et fast grundtilskud af en rimelig størrelse udgøre en uforholdsmæssig stor del af skolens samlede tilskud, således at graduering af grundtilskuddet ville være nødvendig. Omfordelingsmodellen tilgodeser disse ønsker på grundlag af et begrænset antal centrale parametre.

For *efterskolerne* gives driftstilskuddet ved en kombination af en aktivitetsuafhængig grundbevilling (skoletilskud) og taxameterstilskud, således at det samlede tilskud pr. elev aftager med skolens størrelse målt ved elevantallet.

De frie skoleformer er samtidig karakteriseret ved, at forældrebetaling eller deltagerbetaling dækker en del af omkostningerne.

For *frie grundskoler og private gymnasier* gælder endvidere, at det gennemsnitlige driftstaxameterstilskud fastsættes som en procentdel af den senest regnskabsopgjorte gennemsnitlige udgift pr. elev i henholdsvis folkeskolen og de amtskommunale gymnasier. På finansloven angives derfor en tilskudsprocent, der er udgangspunkt for takstberegningen. Aktuelt fastsættes taksten til de frie grundskoler som 75 pct. af den senest regnskabsopgjorte udgift pr. elev i folkeskolen, mens taksten til de private gymnasier udgør 85 pct. af udgiften pr. elev i det amtslige gymnasium. Tilskudsprocenten for grundskolerne er oprindeligt fastsat på baggrund af bl.a.

overvejelser om forældrebetalingens størrelse samt omfanget af specialundervisning på skolerne.

Ud over driftstaxametertilskuddet ydes også bygningstaxametertilskud til de frie skoler.

2.3 Bagvedliggende forudsætninger for takstfastsættelsen

De frie grundskolers driftstakst beregnes efter tilskudsomlægningen i 1992 på grundlag af de tilsvarende kommunale udgifter pr. elev, således at driftstaksten automatisk afspejler standarden i folkeskolen (med en forsinkelse på 3 år). Efterskolernes takst er oprindeligt fastsat ved en udgiftsneutral omlægning af den hidtidige bevilling til taxametertilskud. Taksten er derfor i princippet blot udtryk for en videreførelse af det historiske bevillingsniveau, selv om der dog i de senere år er foretaget politiske takstændringer.

For de øvrige udvalgte uddannelser er takstfastsættelsen oprindeligt sket på grundlag af en lang række forudsætninger om de enkelte uddannelsers særlige forhold: undervisningens tilrettelæggelse, antal lærere og andet personale pr. årselev/studerende, udstyrskrav, aftalemæssige bindinger og teknologi m.v. Disse forudsætninger er mere eller mindre eksplicit indgået som en del af grundlaget for takstfastsættelsen og kan efterfølgende kan have ændret sig. Eksempler på disse forudsætninger er vist i tabel 2.

Tabel 2 Eksempler på forudsætninger for takstfastsættelsen

Lærerårsværk pr. årselev/studerende	<ul style="list-style-type: none"> • undervisningsformer • forhold mellem forelæsninger og småholdsundervisning • vægt på selvstudium vs. klasseundervisning • forudsætninger vedr. lærernes arbejdstidsanvendelse, arbejdstidsaftaler og forberedelsesnormer • holdstørrelser • eksamener • beståelsesprocenter
Gennemsnitsløn pr. lærerårsværk	<ul style="list-style-type: none"> • lærernes faglige baggrunde • lærernes aldersprofiler • brug af deltidsansatte undervisere • overenskomstaftaler og arbejdstidsaftaler • udnyttelse af fleksibilitetsmuligheder i kollektive aftaler • brug af overtidsbetaling • eksamensregler/ honorering vedr. eksamen
TAP-årsværk pr. årselev/studerende	<ul style="list-style-type: none"> • arbejdsfordeling mellem lærere og TAP • teknologiske forudsætninger
Gennemsnitsløn pr. TAP-årsværk	<ul style="list-style-type: none"> • overenskomstaftaler og arbejdstidsaftaler • udnyttelse af fleksibilitetsmuligheder i kollektive aftaler • personalets uddannelsesmæssige baggrunde
Udgifter til materialer og udstyr m.v. pr årselev/studerende	<ul style="list-style-type: none"> • krav til materialer og udstyr i undervisningen • brug af IT i undervisningen • miljøkrav • indtægter fra salg af elevprodukter

Ændringer i det *generelle* pris- og lønniveau, som den enkelte institution må vurderes at have meget begrænsede eller slet ingen muligheder for at påvirke på kort sigt, giver automatisk anledning til regulering af taksterne (P/L-regulering). Desuden forekommer der takstreguleringer af rent teknisk karakter, dvs. reguleringer, der er udgiftsneutrale for staten, og som ikke tilfører institutionen flere ressourcer. Sådanne tekniske reguleringer kan f.eks. ske i forbindelse med pensionsomlægninger, ændret afgrænsning mellem udgifts- og takstarter eller ændringer af opgørelsesmetoder for

årselever/studenterårsværk. Disse reguleringsprocesser er beskrevet mere indgående nedenfor.

Hovedprincippet er, at alle øvrige marginale ændringer i forudsætningerne ikke automatisk giver anledning til takstændringer. Dette gælder, uanset om ændringerne må antages direkte at påvirke institutionens muligheder for at gennemføre uddannelserne som oprindeligt forudsat, og uanset om ændringerne er generelle eller specifikke for enkelte uddannelses- eller institutionsområder. Sådanne ændringer kan f.eks. være indførelse af nye afgifter, nye eller ændrede krav i forbindelse med anden lovgivning (bl.a. miljøkrav), ændrede udstyrskrav og lign. Dette skyldes, at taxametersystemet netop forudsætter, at institutionerne inden for de givne økonomiske rammer løbende substituerer i sit forbrug ud fra institutionens egne prioriteringer og i øvrigt gennemfører løbende effektiviseringer af driften. Ændringerne trækker ikke ensidigt i retning af højere udgifter, men kan gå begge veje.

Der kan dog også forekomme ændringer i forudsætningerne, som fra år til år er af mindre betydning, men som er udtryk for underliggende tendenser, der over tid påvirker uddannelsernes og institutionernes rammebetingelser mere grundlæggende, og som der ikke er taget højde for ved takstfastsættelsen. Også her gælder, at udviklingen ikke ensidigt trækker i retning af højere udgifter. Sådanne ændringer kan f.eks. være brugen af IT i undervisningen, omfanget af såkaldte overvæltningsudgifter som følge af anden lovgivning (specielt miljøkrav), udlægningen af opgaver til institutionerne i forbindelse med decentraliseringen og i forbindelse hermed ”akademiseringen” af det administrative personale, stigende kvalifikationskrav til det undervisende personale osv. Det falder uden for rammerne af dette eftersyn at vurdere sådanne ændringer af institutionernes generelle rammebetingelser. Det anbefales, at disse områder tages op i særskilte undersøgelser og gerne i samarbejde med institutionerne.

2.4 Takstreguleringen

2.4.1 Takstreguleringens elementer

Taksterne reguleres årligt i forbindelse med udarbejdelsen af forslag til finansloven. Reguleringen for erhvervsuddannelserne og de videregående uddannelser består groft skitseret af fire dele, jf. nedenstående figur.

For det første foretages automatisk en pris- og lønregulering (P/L-regulering) af taksterne, der har til formål at sikre, at takstudviklingen alt andet lige følger den generelle pris- og lønudvikling i samfundet.

Figur 2 Takstreguleringen



For det andet kan der forekomme særlige tekniske takstreguleringer, der ligesom P/L-reguleringen er af teknisk karakter, dvs. reelt er udgiftsneutrale for staten og ikke i

forhold til tidligere tilfører tilskudsmodtageren flere ressourcer til forbrug. Eksempelvis er taksterne på flere områder forhøjet som følge af pensionsomlægninger, hvor forhøjelsen modsvares af, at institutionerne indbetaler et tilsvarende beløb som pensionsbidrag for tjenestemandslignende ansatte og statstjenestemænd.

Andre tekniske takstændringer er foretaget som følge af en ændret afgrænsning mellem udgifts- og takstarter (f.eks. i forholdet mellem undervisnings- og fællesudgifter), udgiftsneutrale omlægninger mellem taxameterstyrede og ikke-taxameterstyrede tilskud³ (f.eks. pulje- eller forskningsbevillinger), eller ændrede opgørelsesmetoder for årselever/studenterråsværk (hvor takstændringen er gennemført for at gøre metodeskiftet udgiftsneutral).

For det tredje er der de politisk besluttede reale takstændringer, f.eks. selektive takstforhøjelser eller generelle produktivetsbesparelser. Det er disse reale takstændringer, der er af størst interesse. Reale takstændringer foretaget siden 1992 er gengivet i tabellen nedenfor.

Tabel 3 Den reale takstudvikling 1992-98, indeks 1992 (1994) = 100

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Total	100,0	100,4	100,6	101,5	102,6	103,0	102,6
Frie skoler 1)	100,0	100,6	101,2	102,0	102,0	103,0	102,7
Erhvervsskoler 2)	100,0	100,5	100,7	100,9	102,9	103,1	102,8
Videregående udd. 3)			100,0	100,4	101,3	101,5	101,0
Åben uddannelse		100,0	-	-	-	-	110,1

1) Taksterne til frie grundskoler og private gymnasier reguleres ikke ved denne metode jf. afsnit 2.2.

2) Inklusiv KVVU men eksklusiv åben uddannelse.

3) Eksklusiv KVVU og åben uddannelse. Taxametersystem indført 1994.

I perioden fra 1992 til 1998 er der gennemført reale takstforbedringer på Undervisningsministeriets taxameterstyrede områder svarende til en samlet udgiftsforøgelse i faste priser på ca. 2,6 procent. Dette svarer til en merudgift i finansåret 1998 på ca. 450 mio. kr.

Trods en naturlig variation de enkelte år imellem har der været en bemærkelsesværdig jævn og ensartet udvikling på områderne⁴. Undtagelsen er dog åben uddannelse, der har haft signifikant højere realvækst som følge af forhøjelser foretaget i 1994.

2.4.2 Takstreguleringsprocessen

Takstreguleringsprocessen forud for Undervisningsministeriets afgivelse af bidrag til finanslovforslaget består overordnet af to dele:

1. Finansministeriets fastsættelse og opregning af ministeriets ramme for det kommende finansår.
2. Undervisningsministeriets interne fordeling af ministeriets samlede rammebevilling og reguleringen af taksterne.

³ På længere sigt kan sådanne reguleringer naturligvis have reel udgiftsmæssig effekt

⁴ Opgørelsen af videregående uddannelser omfatter kun 1994-1998, hvorfor 1998 indekstallet for videregående uddannelser ikke er umiddelbart sammenligneligt med de øvrige områders.

Finansministeriets fastsættelse af ministeriets ramme

Finansministeriet udarbejder hvert år et P/L-indeks for samtlige standardkonti på finansloven. Det P/L-indeks, der angives på hovedkontoniveau, er et udtryk for den vægtede P/L-reguleringsprocent, som fremkommer ved en vægtet sum af de P/L-indeks, der er fastsat for de respektive standardkonti. Der anvendes ved P/L-reguleringen af ministeriets bevilling til aktivitetsstyret undervisning en ratio mellem løn og øvrig drift på 60/40. Finansministeriets fastlæggelse af de enkelte P/L-indeks beror på et skøn på baggrund af de løbende konjunkturvurderinger.

Hvert år i januar foretager Finansministeriet en opregning af ministeriets samlede ramme for det kommende finansår, der består af to dele:

1. P/L-regulering med udgangspunkt i indeværende års finanslov.
2. Korrektioner p.g.a. andre tekniske reguleringer f.eks. pensionsomlægninger, ændrede overenskomster m.v.

Der kan i løbet af budgetlægningsprocessen forekomme en række justeringer i forhold til de specifikationer for P/L-opregningsprocenten, som fastsættes af Finansministeriet i forbindelse med rammeudmeldingen. Disse justeringer sker på baggrund af nye konjunkturvurderinger fra Finansministeriet og udmeldes løbende til Undervisningsministeriet.

En central del af Undervisningsministeriets budgettering består i prognostisering af aktivitetsudviklingen inden for de enkelte uddannelsesområder. I rammeprocessen indgår forhandlinger mellem Finansministeriet og Undervisningsministeriet om dette grundlag og konsekvenserne for rammefastsættelsen.

Sidst men ikke mindst foregår der i løbet af finanslovsprocessen politiske forhandlinger om rammerne for det kommende finansår, idet der i forbindelse med rammeudmeldingen sædvanligvis også vil blive indmeldt en række budgetforbedringskrav i form af procentbesparelser og/eller beløbsbesparelser af forskellig art.

Finanslovsforslaget, som fremlægges af regeringen ultimo august, er regeringens bud på rammerne for det nye finansår. Herefter forhandler regeringen med Folketingets partier om det endelige finanslovsforslag. Resultatet af de politiske forhandlinger vil påvirke finansloven for det kommende år, herunder takstfastsættelsen på de aktivitetsstyrede uddannelsesområder, i det omfang de har været genstand for en ændret politisk prioritering. Under finanslovsprocessen afgiver ministeriet bidrag til ændringsforslag, dels af teknisk karakter som følge af ændrede skøn og prognoser, dels af politisk karakter bl.a. som resultat af finanslovforhandlingerne.

Ministeriets interne rammefordeling

På baggrund af Finansministeriets rammeudmelding fastlægger ministeriet den interne fordeling af den samlede ramme – herunder fastsættelsen af rammen til aktivitetsstyrede uddannelsesaktiviteter. Dette sker i samspil mellem ministeriets økonomiforvaltning og ministeriets øverste ledelse og ministeren, hvor ministeren tager stilling til de politiske ændringer, som finanslovsforslaget skal indeholde, herunder gennemførelsen af de forskellige pålagte besparelser.

I fordelingen af ministeriets samlede ramme vedr. aktivitetsstyret uddannelse til de enkelte uddannelsesområder videreføres den P/L-regulering, som Finansministeriet har fastlagt. Ved udmøntningen af de tekniske korrektioner anvendes typisk Finansministeriets beregningsgrundlag.

Som nævnt udgør P/L-reguleringen, fastsat af Finansministeriet, et ud af flere elementer i reguleringen af taksterne. Det er ikke muligt alene med afsæt i finansloven at se, hvor stor en del af reguleringen af de enkelte takster, der er et udtryk for P/L-regulering, andre tekniske reguleringer eller politiske omprioriteringer. For at imødekomme behovet for information om takstgrundlaget, har ministeriet ved indførelsen af taxametersystemet bestræbt sig på, at institutionerne hvert år i forbindelse med offentliggørelsen af FFL og vedtagelsen af FL modtager grundig information om de forudsætninger, som er lagt til grund for reguleringen af taksterne for det kommende finansår.

Historisk set har der under den tidligere afdelingsopdelte organisationsstruktur i ministeriet været forskelle i informationen om takstberegningsgrundlaget for de enkelte institutionsområder. Der har bl.a. været forskelle i informationen om, hvor stor en del af takstændringen der har været ”ren P/L-regulering”, øvrige tekniske reguleringer eller politiske omprioriteringer.

Med ændringen af organisationsstrukturen i efteråret 1998 er ministeriets økonomistyringsfunktioner for alle institutionsområder blevet samlet i en enhed. Dermed er der blevet etableret bedre betingelser for, at informationen om takstreguleringer kan blive mere ensartet på tværs af institutionsområder.

Institutionerne har ofte givet udtryk for en vis mistillid til grundlaget for ministeriets takstregulering. I den forbindelse skal det pointeres, at ministeriet og institutionerne har en væsentlig fælles interesse i, at takstreguleringen finder sted på et åbent og gennemsigtigt grundlag under hensyntagen til overholdelsen af ministeriets samlede rammer.

I forbindelse med informationen om takstfastsættelsen på samtlige institutionsområder, vil ministeriet bestræbe sig på at fastholde et højt og ensartet informationsniveau. Det er målsætningen, at den information om takstfastsættelsen, som udsendes til institutionerne i forbindelse med offentliggørelsen af FFL og vedtagelsen af FL, specificerer hver enkelt del af reguleringen, jf. figur 2 ovenfor.

2.5 Taksterne for de udvalgte uddannelser

Tabel 4 giver en oversigt over de aktuelle takster for de udvalgte strategiske uddannelser/institutioner.

Tabel 4 Aktuelle takststørrelser for de udvalgte uddannelser/institutioner

Institution/uddannelse	Grundtilskud mio. kr.	Taxametre, kr. pr. årselev/STÅ if. FFL2000 (excl. moms)			
		Under-visning	Fælles-udgifter	Bygninger	Andet ¹⁾
Frie grundskoler ²⁾	-	33.683		1.972	35.606
Efterskoler ²⁾	-	52.464		6.733	-
Tekniske skoler ²⁾	Store: 2,0 Små: 1,2				
Kok og smørrebrød		57.500	14.200	20.400	1.535
Elektriker		57.500	14.200	14.900	1.105
Smed		66.500	14.200	14.900	1.105
HTX		57.500	10.900	10.400	785
Maskintekniker		53.200	10.900	10.400	785
Handelsskoler ²⁾	Store: 2,0 Små: 1,2				
HG		39.000	7.700	5.800	520
HHX, 1-årig og 3-årig		35.000	7.700	5.800	520
Datamatiker		53.200	10.100	8.400	785
Markedsøkonom		35.000	7.700	5.800	520
Kombinationsskoler ^{2,3)}	2,4/3,2/4,0	(udbyder både tekniske og merkantile uddannelser)			
Landbrugsskoler ²⁾	1,2				
Faglært landmand		53.900	14.200	14.900	1.105
Lærerseminarier, selvejende	1,5				
Lærerseminarier, statslige	1,1	40.400	7.900	6.800	33.200
Pædagogseminarier, selvejende	1,3				
Pædagogseminarier, statslige	1,1	32.800	7.900	6.800	-
Ergo-/fysioterapeutskoler	1,1	32.800	9.700	-	14.200
Sociale højskoler	1,1				
Socialrådgiver		38.100	6.400	-	-
Ingeniørhøjskoler	1,1				
Diplomingeniør		62.800	11.100	-	10.700
Eksportingeniør		62.800	11.100	-	-
Universiteter og handelshøjskoler	1,1				
Jura, økonomi		24.700	5.800	-	-
Dansk		24.700	5.800	-	-
Engelsk		27.600	6.400	-	-
Medie- og kommunikation		42.400	9.700	-	-
Matematik		42.400	7.900	-	-
Kemi, biologi		54.500	9.700	-	-
Læge		54.500	7.900	-	83.300
Civilingeniør		62.800	11.100	-	-
Dyrlæge		83.700	11.100	-	-
Åben uddannelse	-				
Merkonom (HS) ⁴⁾		12.700	-	1.800	-
Diplomuddannelser (HS) ^{4) + 5)}		18.600	-	5.300	-
Datamatiker (HS) ⁴⁾		35.200	-	5.300	-
HD (HH, HHAfd.)		12.700	-	-	-
Pæd. Diplomudd. (SEM) ⁶⁾		18.600	-	(1.800)	-
Samfundsv. master (UNI)		18.600	-	-	-

1) Frie grundskoler: tilskud til kostafdeling, erhvervsskoler: tillægstaxameter, lærerseminarier, terapeutskoler, ingeniørhøjskoler og universiteter (medicin):praktiktaxameter. Tillægstaxameter til selvejende lærerseminarier og pædagogseminarier: kr. 0-1.000/STÅ.

2) Taksterne er opgjort inklusiv moms

3) Størrelsen af grundtilskuddet afhænger af skolens elevtal og kombinationsformen

4) Taksterne til erhvervsskolernes åbne uddannelser er af hensyn til sammenligneligheden vist ekskl. moms

5) Diplomlederuddannelsen, HRD og diplommerkonom

6) Bygningstakst ydes kun til selvejende seminarier

Det kan fremhæves som en betydelig styrke ved taxametersystemet, og en væsentlig forbedring i forhold til tidligere, at det - uanset uddannelsernes og institutionernes store forskellighed - overhovedet er muligt at beskrive uddannelsernes grundlæggende økonomiske betingelser sammenligneligt og næsten udtømmende i tabelform. De følgende forbehold ændrer således ikke ved, at taxametersystemet sikrer en stor grad af sammenlignelighed på tværs af uddannelsessystemet.

Som nævnt er det et hovedprincip i taxametersystemet, at antallet af takster af hensyn til systemets overskuelighed og administrébarhed holdes på et så lavt niveau som muligt. Dette betyder igen, at springet mellem taksterne vil være forholdsvis stort.

Som det fremgår af tabellen, er der for de udvalgte uddannelser 15 undervisningstakster og 9 fællesudgiftstakster (når der ses bort fra de frie skoler og åben uddannelse, hvor undervisningstaksten indeholder et bidrag til dækning af fællesudgifter, og hvor taksterne i øvrigt er fastsat ud fra en forudsætning om forældrebetaling/deltagerbetaling). Det fremgår endvidere, at springene mellem taksterne i flere tilfælde er meget små, ned til 600 kr. for undervisningstaksterne og 200 kr. for fællesudgiftstaksterne⁵. Endelig findes der, som nærmere beskrevet i delrapporterne for de enkelte områder, takstgrupper, der omfatter uddannelser med meget få årselever/studentersårsværk.

Med til det samlede billede hører desuden bygningstaksterne for de selvejende institutioner, tillægstakster til bygningstaxameter og praktiktaxametre foruden 8 forskellige størrelser grundtilskud⁶, således at den samlede takststruktur måske fremtræder mindre overskuelig end ønskeligt.

Det anbefales på den baggrund, at den samlede takststruktur vurderes på tværs af uddannelsesområderne med henblik på at sikre størst mulig ensartethed i kriterier og størst mulig overskuelighed uddannelserne imellem. Det kan overvejes dels at sammenlægge takstgrupper, der er meget tæt på hinanden, dels at fjerne takstgrupper, der omfatter uddannelser med meget få årselever/studentersårsværk. En uddannelsesreform bør under alle omstændigheder give anledning til at revurdere takststrukturen inden for et område.

⁵ Sammenligningen vanskeliggøres dog af, at taksterne er opgjort inkl. moms for de selvejende institutioner og ekskl. moms for statsinstitutionerne, uden at det er muligt at korrigere for momselementet.

⁶ Det skal nævnes, at ministeriet overvejer en harmonisering af grundtilskuddene med virkning fra 2001.

3 Sammenfatning af delrapporter

3.1 Frie skoler

3.1.1 Introduktion

Frie grundskoler tilbyder undervisning fra børnehaveklasse til 9./10. klasse parallelt med folkeskolen. Efterskolerne tilbyder undervisning og samvær på kostskoler for 14-18 årige. Frie grundskolers undervisning skal stå mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen. Efterskolernes undervisning har et bredere almindeligvis sigte, men næsten alle efterskoler afholder folkeskolens afgangsprøver.

Frie grundskoler kan være rene grundskoler (BH-klasse-7. klasse), grundskoler med overbygning (BH-klasse-9./10. klasse), rene overbygningsskoler (8.-10. klasse) samt grundskoleafdelinger ved private gymnasier, der kan omfatte hele grundskoleforløbet eller de højere klassetrin. Grundskoler og efterskoler kan være kombinerede indbyrdes eller med andre frie skoleformer. Grundskolerne kan have tilknyttet kostafdeling for elever på 6.-10. klassetrin. Efterskolerne er alle kostskoler og kan alene optage elever, der ikke bor på skolen, efter dispensation fra Undervisningsministeriet, hvilket kun gives i ganske særlige tilfælde.

Frie grundskoler er omfattet af lov om friskoler og private grundskoler m.v., jf. LBK nr. 691 af 7. august 1999 og efterskoler af lov om folkehøjskoler, efterskoler, husholdningsskoler og håndarbejdsskoler, jf. LBK nr. 709 af 9. september 1999. Lovene fastsætter bestemmelser om skolernes undervisning, status som selvejende institution, tilsyn og tilskud m.v.

For både frie grundskoler og efterskoler er der i lovgivningen fastsat mindstelevtalskrav. For at være berettigede til statstilskud skal frie grundskoler have mindst 28 årselever i 1. -7. klasse. For nyoprettede skoler er elevtalskravet lempeligere; mindst 12 elever i det første skoleår og mindst 20 i det andet. Efterskoler skal have mindst 24 årselever i det skoleår, der slutter i kalenderåret før skoleåret, eller som gennemsnit af dette og de 2 foregående skoleår.

Der er i 1999 438 frie grundskoler med ca. 75.000 elever og 244 efterskoler med ca. 21.000 elever.

Tabel 5 Antal skoler, elever og gennemsnitlig skolestørrelse, 1990-99

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Grundskoler										
Antal	405	409	414	420	418	421	423	425	435	438
Elever	67.039	67.067	67.123	67.429	67.472	68.420	69.664	70.856	72.391	74.400
gns. størrelse.	166	164	162	160	161	163	165	167	168	170
Efterskoler										
Antal	213	213	223	225	225	225	227	231	232	244
Elever	16.091	17.251	17.430	18.227	18.820	19.251	19.152	19.526	20.220	20.886
gns. størrelse	76	81	78	81	84	86	84	85	84	86

Kilde: Finansloven og skolernes tilskudssystem

For både frie grundskoler og efterskoler gælder, at der sker en løbende til- og afgang af skoler. Siden 1990 er antallet af frie grundskoler steget med ca. 8 pct. og antallet af efterskoler med ca. 15 pct. I samme periode er elevtallet steget med ca. 11 pct. hhv. 30 pct., således at den gennemsnitlige skolestørrelse er steget. For de frie grundskoler er især midtergruppen af skoler med mellem 100 og 249 elever vokset - fra 145 skoler i 1988/89 til 197 i 1998/99, svarende til en stigning i denne gruppe på ca. 35 pct. Antallet af helt små skoler er faldet fra 73 til 48. For efterskolerne kan der konstateres nogenlunde samme udvikling, nemlig relativt færre helt små skoler og en koncentration af skoler med en størrelse omkring gennemsnittet på ca. 85 elever.

Den store stigning i elevtallet i perioden dækker over, at både frie grundskoler og efterskoler har opnået en stigende andel af det samlede elevtal i perioden - mest markant for efterskolerne, der har opnået en stigning i andelen af elever fra 9,0 pct. i 1990 til 14,5 pct. i 1998, mens de frie grundskolers stigning har været mere jævn, fra 10,7 pct. i 1990 til 11,9 pct. i 1998.

3.1.2 Tilskudsmodel

De frie grundskolers tilskudsbestemmelser bygger på en politisk forudsætning om, at skolerne skal sikres vilkår, der med en rimelig egenbetaling giver forældrene et reelt frit skolevalg.

Statens tilskud omfatter: generelle driftstilskud, bygningstilskud, tilskud til svært handicappede, tilskud til kostafdelinger, tilskud til skolefritidsordninger, tilskud til tyske mindretalsskoler, friplads- og opholdsstøtte samt befordringstilskud.

Det generelle driftstilskud fastsættes fra 1992 med udgangspunkt i udgiften pr. elev i folkeskolen. Sammenknytningen med folkeskolens udgifter skete på grundlag af analyser af folkeskolens og de frie grundskolers økonomi i 1980'erne, hvor det bl.a. konstateredes, at de frie grundskolers udgifter pr. årselev var noget lavere end folkeskolens, og at forældrebetalingen i de frie grundskoler i et normalt år i 1980'erne var 20-21 pct. af de samlede udgifter. Meget forenklet kan den oprindelige tilskudsandel på 72 beregnes som et udgiftsniveau på 90 pct. gange 80 pct., idet der forudsattes en forældrebetalingsandel på ca. 20 pct. I 1993 blev det politisk besluttet at hæve tilskudsandelen i perioden 1993-95 til de nuværende 75 pct.

Frie grundskolers samlede driftstilskudsramme fremkommer ved at gange taksten med antallet af årselever i finansåret. Finansårets årselevtal opgøres ud fra antal elever optalt pr. 5. september i året før finansåret og antal elever opgjort pr. 5. september i finansåret vægtet med 7/12 hhv. 5/12. Af denne bevilling udtages på finanslovsforslaget faste puljer til særlige formål, og restbevillingen fordeles mellem skolerne ud fra skolernes størrelse målt ved årselevtallet, elevernes aldersfordeling (under/over 13 år) og den enkelte skoles lønanciennitet.

Tilskudsmodellen favoriserer små skoler ud fra en tilskudsrelation mellem små og store skoler, der fastsættes på finansloven. Tilskudsrelationen fastlægges, således at den bestemmer forholdet mellem tilskuddet pr. årselev ved en skole med 50 elever og en skole med 400 elever. Denne relation har ligget fast på 1,45 siden 1992. Ud fra en matematisk formel er tilskudsrelationen bestemmende for tilskuddet pr. årselev for alle skolestørrelser.

Tilskudsmodellen er konstrueret således, at hele omfordelingen finder sted forud for et givet tilskudsår (finansåret) på grundlag af skolens elevtal og læreranciennitet pr. 5. september året før finansåret. Skolerne kender derved deres eget tilskud ved finansårets start, hvis elevopgørelsen pr. 5. september i finansåret er uændret i forhold til året før. Hvis elevtallet falder eller stiger, ændres det samlede tilskud og de enkelte skolars tilskud med finanslovstaksten gange ændringen i elevtallet.

Tabel 6 Frie grundskoler og efterskoler: antal skoler, årselever, driftstilskudstaxameter og statstilskud, 1998

	Antal Skoler	Antal Årselever	Driftstilskuds-taxameter	Samlede statstilskud mio. kr. ¹⁾	Samlede statstilskud pr. årselev, kr.
Frie grundskoler	435	72.391	31.812	2.575,5	35.578
Efterskoler	232	20.220	52.926	1.576,6	77.972

1) For frie grundskoler ekskl. tilskud til skolefritidsordninger. Kilde: Statsregnskab 1998.

Statens tilskud til efterskoler omfatter driftstilskud, bygningstilskud, tilskud til svært handicappede, tilskud til specialundervisning og elevstøtte. Foruden de statslige tilskud yder elevens bopælskommune obligatorisk elevstøtte. I modsætning til frie grundskoler er taksten ikke knyttet til folkeskolens udgift pr. elev, men fastsættes på finansloven. Årselevtallet, der udløser den samlede finanslovsbevilling til det generelle driftstilskud, opgøres som gennemsnittet af årselevtallet i det skoleår, der slutter i finansåret, og årselevtallet i det foregående skoleår.

Efterskolernes omfordelingsprincipper er udformet under hensyntagen til store forskelle i skolestørrelser og favoriserer især små skoler ved en kombination af aktivitetsuafhængige grundbevillinger og taxametertilskud, således at tilskuddet pr. årselev falder ved stigende skolestørrelse - samme tilskudsmæssige virkning som de frie grundskolers omfordelingsmodel.

For elever i frie grundskoler betaler elevens bopælskommune et bidrag til staten på 85 pct. af det generelle driftstilskud pr. elev ekskl. pensionsudgifter (i 1999 25.185 kr.). Det generelle driftstilskud inkl. pensionsudgifter var 33.054 kr. i 1999. Bidraget svarer til ca. 70 pct. af de samlede statslige tilskud. For efterskolelever udgør bidraget fast 13.356 kr. svarende til ca. 17 pct. af statens samlede bruttoudgifter til skolerne. Det generelle driftstilskud til efterskolerne var 52.663 kr. pr. årselev i 1999, hvortil kommer bygningstaxametertilskud på 6.627 kr. Udover bidraget betaler kommunerne også en obligatorisk kommunestøtte til efterskoleeleverne på 11.685 kr. pr. årselev i 1999, således at en kommunes udgift pr. elev på en efterskole nogenlunde svarer til udgiften pr. elev i en fri grundskole.

Elever ved efterskoler modtager endvidere en indkomstgraderet statsstøtte, der i gennemsnit udgør 16.600 kr. i 1999. De samlede statslige tilskud udgør i alt 78.861 kr., og de statslige og kommunale tilskud under ét 90.500 kr. pr. elev.

I de første år efter 1992 opnåede de frie grundskoler en årlig standardforbedring på godt 300 kr. i det generelle driftstilskud pr. årselev, hvilket skyldes den successive forhøjelse af tilskudsandelen til 75 pct. Desuden er der frem til 1999 sket en årlig takststigning på mellem ca. 400 og 900 kr. pr. årselev som følge af prisregulering. Den residuale takststigning på mellem ca. 100 og 500 kr. pr. årselev er udtryk for en real takstforhøjelse, der kan henføres til stigende udgifter pr. elev i folkeskolen.

Efterskolerne har derimod oplevet generelle besparelser på taksten i de seneste 3 år - mellem 227 og 1.692 kr. pr. årselev – bl.a. som følge af, at der er gennemført besparelse som kompensation for, at efterskoleelever fortsat kan udløse tilskud i mere end 40 uger pr. år.

3.1.3 Datagrundlag

Datagrundlaget er Undervisningsministeriets og skoleforeningernes regnskabsstatistik for perioden 1995-97, Undervisningsministeriets grundskole- og privatskolestatistik, de 2 skoleformers tilskudssystemer og resultatet af en spørgeskemaundersøgelse gennemført i sommeren 1999 omfattende alle frie grundskoler. Undersøgelsen havde en besvarelsesprocent på 75, hvilket ministeriet anser for meget tilfredsstillende.

3.1.4 Observationer

Taksteftersynet på grundskoleområdet har primært interesseret sig for, om de oprindelige forudsætninger for takstfastsættelsen har ændret sig. Da der primært har været opstillet forudsætninger for, hvordan de frie grundskolers takst skulle beregnes som en andel af folkeskoleudgiften, har årets eftersyn hovedsagelig koncentreret sig om grundlaget for fastsættelsen af denne andel.

Udgiftsniveauet i forhold til folkeskolen ikke ændret. Takstniveauet for frie skoler er bl.a. fastsat ud fra, at udgiftsniveauet ved de frie grundskoler udgjorde omkring 92 pct. af folkeskolens niveau frem til 1988 med udsving fra 90 til 94 pct. På grundlag af regnskabstal for 1996 kan det konkluderes, at denne forudsætning fortsat synes at holde stik.

Der var flere forklaringer på, at den gennemsnitlige udgift pr. elev ved de frie grundskoler var lavere end folkeskolens, bl.a. at de frie grundskoler har mindre specialundervisning, færre tosprogede elever og billigere lærere (et yngre lærerkorps og større anvendelse af timelærere).

Niveauet for specialundervisning er næppe ændret. Ved den oprindelige takstfastsættelse gik man ud fra, at de frie grundskolers anvendelse af lærerløntimer til almindelig specialundervisning pr. elev var ca. halvdelen af folkeskolens. En undersøgelse af omfanget af specialundervisning foretaget af ministeriet for skoleåret 1997/98 viser, at andelen af elever ved de frie grundskoler, der modtog specialundervisning, udgjorde ca. 6 pct. af elevtallet. For folkeskolen viste en opgørelse foretaget i skoleåret 1994/95, at det tilsvarende tal for folkeskolen var ca. 13 pct. Umiddelbart tyder undersøgelserne dermed på, at forudsætningen holder.

De eneste tilgængelige kvantitative data om timeforbruget ved specialundervisning efter den nye tjenestetidsaftale er for folkeskolen regnskabstal fra ministeriets statistik for grundskolen og for de frie grundskolers vedkommende ministeriets privatskolestatistik samt eftersynets spørgeskemaundersøgelse. Det kan konstateres, at der er en tendens til stigende forbrug af specialundervisning i de frie grundskoler, men der er ikke tale om nogen markant ændring i perioden. Det meget usikre talmateriale giver således ikke grundlag for at konkludere, at de forudsætninger, der lå til grund for fastsættelse af tilskudsandelen, ikke længere er opfyldt, dvs. at omfanget af specialundervisning i folkeskolen er omtrent dobbelt så højt som i de frie grundskoler.

Stigning i antal tosprogede elever. En anden begrundelse for fastsættelsen af tilskudsandelen var, at de frie grundskolers andel af tosprogede elever var lavere end folkeskolens. I perioden fra 1993/94 til 1998/99 er antallet af tosprogede elever steget markant for både folkeskolen og de frie grundskoler. I folkeskolen er andelen steget med knap 50 pct. fra 1993/94, mens den i de frie grundskoler er steget med knap 60 pct. Umiddelbart tyder tallene således på, at udviklingen har ført til en relativ overvægt af tosprogede elever i de frie grundskoler.

Eleverne er imidlertid meget skævt fordelt på skolerne. Op mod halvdelen af de frie skoler har således slet ingen tosprogede elever og fire ud af fem skoler har færre tosprogede elever end gennemsnittet for folkeskolen på 7,9 pct. Samtidig er ca. 40 pct. af de tosprogede elever koncentreret på indvandrerskoler og internationale skoler, fortrinsvis i hovedstadsområdet, hvor ca. 65 pct. af alle de frie grundskolers tosprogede elever bor. Foruden de egentlige indvandrerskoler og internationale skoler har de katolske skoler en stor andel af de tosprogede elever.

Mindre ændring i lønniveauet set i forhold til folkeskolen. En tredje forudsætning var, at de frie grundskolers gennemsnitsløn pr. lærerårsværk var lavere end folkeskolens. Der synes ikke at være sket væsentlige ændringer i dette forhold, der bl.a. har sammenhæng med lærernes anciennitet. Gennemsnitslønnen i frie grundskoler synes at være steget lidt mere end i folkeskolen i perioden 1992-96, men ligger fortsat ca. 10 pct. lavere.

I fordelingsmodellen sker der en omfordeling på grundlag af den enkelte skoles gennemsnitlige lærerløn (lærerlønfaktoren), således at skoler med relativt billige lærerkorps (på grund af lav anciennitet) alt andet lige modtager et lavere driftstilskud pr. elev end skoler med relativt dyre lærerkorps. Denne omfordeling tager ikke højde for de nye lønsystemer, og det er derfor nødvendigt at finde alternative omfordelingskriterier. Eftersynet har vist, at lærerlønfaktoren har relativt stor tilskudsmæssig virkning, specielt for fordelingen af tilskud mellem skoler i de store byer og skoler på landet, fordi stedtillæg indgår i beregningsgrundlaget.

Større andel af ældre elever. Et forhold der kan have betydning for paralleliteten mellem de frie skoler og folkeskolen er desuden elevernes fordeling på klassetrin. Fra 1988/89 til 1997/98 er folkeskolens andel af elever på de høje klassetrin faldet fra ca. 25 pct. til knap 20 pct. - et fald på godt 20 pct. I samme periode er de frie grundskolers andel kun faldet fra ca. 29 til 26 pct. - et fald på ca. 11 pct. Det kan således konstateres, at der i perioden er sket en forskydning, således at de frie skoler i dag har en relativt højere andel af elever på de høje, dyrere klassetrin end folkeskolen.

Svag tendens til faldende skolepengeandel. Det var en forudsætning ved fastsættelsen af tilskudsandelen i 1992, at forældrebetalingen i et normalt år udgør 20-21 pct. af de samlede udgifter. For at belyse om denne forudsætning fortsat holder, er der i eftersynets spørgeskemaundersøgelse indhentet oplysninger om skolernes indtægter fra skolepenge. Det fremgår, at skolepengene i gennemsnit er steget med 17 pct. fra 1992/93 til 1998/99, hvor taksten i samme periode er steget med ca. 28 pct. Umiddelbart synes forudsætningen om forældrebetalingsandelen således ikke at holde.

Skolepengenes andel af udgiften pr. elev for årene 1995/96 til 1997/98 har dog været stort set uændret, når den beregnes på grundlag af udgiftstal korrigeret for en pensionsomlægning i 1997. Det er ikke på det foreliggende grundlag muligt at foretage en opgørelse, der er sammenlignelig med den, der lå til grund for den oprindelige forudsætning, men der synes dog at være en svag tendens til, at skolepengene udgør en faldende andel af de samlede udgifter.

Økonomisk resultat. Det samlede økonomiske resultat for skolerne under ét har været positivt i regnskabsårene 1995-97. De frie grundskolers resultat var i 1997 822 kr. pr. årselev svarende til 1,7 pct. af omsætningen. For efterskolerne var resultatet 4.258 kr. pr. årselev svarende til 3,5 pct. af omsætningen. De frie grundskoler har haft et svagt fald i resultatet pr. årselev fra 3,3 til 2,7 pct. af den generelle driftstakst på trods af en stigning i det samlede elevtal og deraf følgende faldende kapacitetsomkostninger pr. årselev. Efterskolerne har haft nogenlunde konstant elevtal, men resultatet pr. årselev er faldet fra ca. 11,3 til 8,1 pct. af den generelle driftstakst. Resultatet pr. årselev er dog fortsat væsentligt højere ved efterskoler end ved de frie grundskoler, hvilket dog skal ses på baggrund af, at efterskolerne på grund af kostskoleformen har væsentligt større investeringsbehov.

3.1.5 Anbefalinger for frie skoler

- Der bør opstilles enkle alternativer til læreranciennitet som omfordelingskriterium, og beregningen af elevvægten justeres i overensstemmelse med folkeskolens nye vejledende timefordelingsplan.
- Der bør tilvejebringes sammenlignelig statistik vedrørende folkeskolens og de frie grundskolers forbrug af specialundervisning.
- Der bør skabes grundlag for en mere systematisk vurdering af frie grundskolers tilskudsandel ved udarbejdelse af relevante nøgletal, f.eks. vedrørende udviklingen i forældrebetalingens andelen, elevsammensætningen i folkeskolen i forhold til de frie grundskoler og skolernes generelle økonomi m.v.
- De økonomiske konsekvenser af den meget ulige fordeling af tosprogede elever i de frie grundskoler og udviklingen i skolernes forbrug af specialundervisning bør undersøges nærmere.

3.2 Erhvervsskoleområdet

3.2.1 Introduktion

Erhvervsskolerne udbyder en bred vifte af uddannelses tilbud inden for ungdomsuddannelser, åben uddannelse, korte videregående uddannelser, aktivering af ledige, AMU-kurser samt kurser gennemført som indtægtsdækket virksomhed.

Ungdomsuddannelserne på erhvervsskoleområdet omfatter erhvervsuddannelser og erhvervsgymnasiale uddannelser. Erhvervsuddannelserne er vekseluddannelser, der består af forløb med skoleundervisning og perioder med praktik i virksomhed (evt. skolepraktik). De tekniske erhvervsuddannelser reformeres med virkning fra 1. januar 2001. Også inden for de korte videregående uddannelser er der vedtaget en reform med virkning fra 2000. Takstefterstyret er på erhvervsskoleområdet søgt tilrettelagt, så

det i et vist omfang understøtter takstomlægningerne i forbindelse med dette reformarbejde.

Antallet er de forskellige typer af erhvervsskoler pr. 31/12 1998 er:

- 52 tekniske skoler
- 51 handelsskoler
- 26 landbrugsskoler
- 5 kombinationsskoler bestående af flere af ovenstående skoletyper

Erhvervsskolerne reguleres af "Lov om erhvervsskoler" (jf. LB 529 1996). Heri fastslås bl.a., at erhvervsskolerne skal være selvejende institutioner med vedtægter godkendt af Undervisningsministeriet. Skolerne ledes af en bestyrelse, der er ansvarlig for skolens drift og forvaltning af tilskud. Bestyrelsen skal have ligelig repræsentation af lokale arbejdsgivere og arbejdstagere og har endvidere kommunale og amtslige repræsentanter.

Nedenstående tabel viser erhvervsskolerne fordelt efter antal årselever:

Tabel 7 Erhvervsskolernes aktivitet 1998 opdelt på skoleform

	<200 ÅE	200-499 ÅE	500-999 ÅE	1.000-1.999 ÅE	≥2.000 ÅE	Total
Tekniske skoler	4	12	15	15	5	*51
Handelsskoler	0	13	13	16	9	51
Kombinationsskoler	0	1	2	1	1	5
Landbrugsskoler	25	1	0	0	0	26
Antal skoler i alt	29	27	30	32	15	133
Årselever	2.480	10.303	22.682	45.110	50.715	131.290

*Ekskl. aktiviteten på skolehjem, hvorfor en teknisk skole, der udelukkende har skolehjemsaktivitet, ikke er omfattet
Tallene vedrører 1998 og omfatter alle typer af uddannelsesaktivitet på skolerne

Den gennemsnitlige aktivitet pr. skole er ca. 1.000 årselever, hvilket dog dækker over store variationer, idet der er relativt mange små skoler og nogle få meget store skoler. Af ovenstående tabel ses således, at skoler med over 2.000 årselever udgør godt 10 pct. af antallet af skoler, men står for over 1/3 af aktiviteten. Skoler med under 200 årselever udgør godt 1/5 af antallet af skoler, men har under 2 pct. af aktiviteten. Der er ligeledes stor variation i størrelsen mellem de enkelte skoletyper. Således er landbrugsskolerne klart de mindste med en gennemsnitlig skolestørrelse på ca. 91 årselever, mens de 3 andre skoletyper alle har mellem ca. 1.000 og 1.400 årselever i gennemsnit. De 26 landbrugsskoler havde tilsammen en aktivitet på niveau med en stor erhvervsskole. Primo 2000 er antallet af landbrugsskoler reduceret til 20 som følge af fusioner.

Der foregår generelt mange fusioner inden for erhvervsskoleområdet. Således indgik 13 skoler (5 landbrugsskoler, 7 tekniske skoler og 1 handelsskole) i fusioner i 1999 med det resultat at 6 "nye" skoler opstod. Fra 1. januar 2000 er der indtil videre forventet 5 fusioner, der involverer i alt 12 skoler. Fusionerne i 1999 er påvirket af særligt favorable regler om udbetaling af kapitaliserede grundtilskud ved sammenlægninger. Dette incitament vil bortfalde i 2000.

3.2.2 Tilskudsmodel

Taxametersystemet blev indført på erhvervsskoleområdet 1. januar 1991. I første omgang indførtes undervisnings- og fællesudgiftstaxametret, og bygningstaxametret blev indført 1. januar 1995. Erhvervsuddannelsesområdet er dermed næsten fuldt taxameterstyret, dvs. at tilskud gives med en takst pr. årselev - for bygningstaxameterets vedkommende dog justeret med diverse overgangsordninger. Herudover udbetales et grundtilskud til dækning af de basale udgifter til institutionsdrift. Endelig har institutionerne mulighed for at søge del i puljemidler til gennemførelse af projekter inden for bestemte formål.

Undervisningstaxameteret ydes til skolernes direkte undervisningsudgifter, dvs. udgifter der direkte kan relateres til undervisningens gennemførelse. Det drejer sig om lærerløn, anden løn, materialer og udstyr i forbindelse med undervisningens gennemførelse. Taxameteret udbetales tidstro, dvs. på grundlag af elevtallet i finansåret.

Fællesudgiftstaxameteret ydes til de udgifter, der er fælles for skolen, og som ikke hensigtsmæssigt kan fordeles på de enkelte uddannelser. Det drejer sig bl.a. om udgifter til ledelse, administration, udvikling og markedsføring og bygningsdrift (rengøring opvarmning m.m.). Fællesudgiftstaxameteret udbetales bagudvendt, dvs. på grundlag af årselevtal i en foregående periode.

Bygningstaxameteret ydes til bygningsafskrivninger, husleje, ejendomsskatter, vedligeholdelse m.v. Bygningstaxametertilskuddene til de enkelte skoler reguleres med en regionaliseringsfaktor og en grundværdikompensation samt i en overgangsperiode med en udligningsordning og en elevtalsfaldskompensation. Regionaliseringsfaktoren fastlægges ud fra skolens hjemstedskommune. Der er tale om et bagudvendt taxameter på samme måde som fællesudgiftstaxameteret.

Taksterne beregnes pr. årselev, defineret som en elev undervist i 40 uger på fuld tid.

I dette taksteftersyn er hovedvægten lagt på analyse af undervisningstaksten, idet fælles- og bygningsområderne underkastes en særlig analyse i 2000.

3.2.3 Datagrundlag

Erhvervsskolerne har ifølge Erhvervsskoleloven pligt til at anvende de edb-systemer, som Undervisningsministeriet stiller til rådighed. For handelsskoler, kombinations-skoler og tekniske skoler drejer det sig om EASY-A (elev- og lærerregistrering) og EASY-Ø (økonomistyring), mens landbrugsskolerne anvender LAS (kombineret elevregistrering og økonomistyring). De krav, der stilles i forbindelse med skolernes anvendelse af systemerne, er nærmere beskrevet i de respektive instrukser. EASY har erstattet de gamle ESAS- og ØSE-systemer.

Undervisningsministeriet har ikke direkte adgang til at udtrække data fra skolernes decentrale edb-systemer, men skolerne foretager elektroniske kvartalsvise indrapporteringer af årselevtal og årlige forbrugsindberetninger af økonomital. Disse tal registreres i en central database, CØSA II, der består af to "søjler": elevdata og økonomidata. CØSA II har erstattet det hidtidige CØSA.

Elevdata danner baggrund for ministeriets udbetaling af tilskud, mens økonomidata danner grundlag for økonomianalyser. Sidstnævnte indrapporteres med to konteringsdimensioner, formål og art, hvilket bl.a. betyder, at det er muligt at opstille regnskaber for den enkelte uddannelses forbrug af lærerløn, materialer og udstyr m.v.

Herudover indsender erhvervsskolerne årligt revisorattesterede ”papir”-regnskaber samt statistikoplysninger til Danmarks Statistik. I forbindelse med taksteftersynet blev der endvidere indkaldt oplysninger via en særlig spørgeskemaundersøgelse.

Generelt må datagrundlaget på erhvervsskoleområdet vurderes at være særdeles udbygget i forhold til ministeriets andre institutionsområder.

De udvalgte uddannelser fremgår af nedenstående tabel:

Tabel 8 Nøgletal for de udvalgte uddannelser, 1998

Uddannelsesnavn	Undervisnings- takst i kr.	ÅE	Antal skoler med aktivitet	Undervisningstaxameter- udbetaling i mio. kr.	Uddannelsens resultat i alt i mio. kr.
HHX –3 årig	34.200	22.327	54	763,6	-59,2
HHX –1 årig	34.200	3.234	52	110,6	7,0
Markedsøkonom	34.200	1.256	15	43,0	-3,4
HG	39.300	14.138	54	564,1	97,5
Datamatiker	51.900	2.586	18	134,2	9,7
Maskintekniker	51.900	611	14	31,9	0,2
Faglært landmand (Modul 2)	52.600	610	20	32,6	3,7
Elektriker	56.100	1.888	35	106,0	-2,2
Kok/smørrebrød	56.100	1.524	21	85,9	6,7
HTX	56.100	6.257	44	351,0	12,7
Smed	64.800	1.721	40	112,5	-7,4

3.2.4 Observationer

Taksteftersynet på erhvervsskoleområdet har givet anledning til en række observationer, både mht. enkeltuddannelser og mht. mere systemrelaterede forhold, som først træder frem, når perspektivet udvides til at omfatte uddannelserne under ét. Endelig er der en række observationer, som påkalder sig særlig interesse i forbindelse med iværksættelse af reformerne på området:

Stordriftsfordele inden for visse uddannelser. De udvalgte uddannelser er alle blevet undersøgt med henblik på at afdække eventuelle sammenhænge mellem antallet af årselever på uddannelsen på den enkelte skole og uddannelsens resultat. En eventuel sammenhæng indikerer, at der er stordriftsfordele forbundet med udbud af uddannelsen, fordi skoler med stor aktivitet på uddannelsen vil have mulighed for mere effektiv ressourceudnyttelse i tilrettelæggelsen af uddannelsen, f.eks. i form af mere økonomiske holdstørrelser. Der er imidlertid ikke i noget tilfælde fundet eksempel på en direkte sammenhæng mellem aktiviteten og resultatet, således at resultatet vokser i takt med at aktiviteten øges. Derimod er der fundet flere eksempler på, at når aktiviteten overstiger en bestemt ”kritisk masse”, ses et bedre økonomisk resultat.

Dette gør sig f.eks. gældende for smeduddannelsen, hvor skoler med en aktivitet på mere end ca. 70 årselever har et markant bedre resultat end skoler med mindre aktivitet. Således havde disse skoler tilsammen et resultat på over 3.200 kr. pr. årselev

i 1998, mens de mindre skoler havde et resultat på -9.200 kr. pr. årselev. Den samme tendens gør sig gældende for elektrikeruddannelsen, 1 årig HHX, HTX og faglært landmand. Det skal dog understreges, at kvaliteten af den udbudte undervisning ikke indgår i denne betragtning. Det er således ikke muligt at sige noget kvalificeret om, hvorvidt uddannelsens kvalitet på skoler med overskud på uddannelsen er højere eller lavere end skoler, hvor der er underskud på uddannelsen.

Aktivitetsændringers betydning for forbrugstallene. Uddannelsernes afhængighed af aktiviteten kan også vurderes ved at se på, hvordan det samlede resultat for en uddannelse udvikler sig over tid i forhold til udviklingen i aktiviteten. I denne forbindelse kan der peges på flere eksempler på, at uddannelser med aktivitetsfald får dårligere økonomi. Ligeledes er der eksempler på, at uddannelser med kraftig stigning i aktiviteten oplever et forbedret resultat. Aktivitetsnedgang med forværret resultat til følge gør sig gældende for smedeuddannelsen, uddannelsen til faglært landmand, markedsøkonom og maskintekniker.

En forklaring på denne sammenhæng kan være, at det bliver sværere at opnå økonomiske holdstørrelser, og at udstyrsudgifterne skal fordeles på færre årselever. Dette forklarer også, at det er på uddannelser med mindst aktivitet, at denne sammenhæng er tydeligst, idet uddannelser med mindst aktivitet må forventes at være mest sårbare overfor aktivitetsændringer. Datamatikeruddannelsen er et eksempel på en uddannelse med aktivitetsfremgang med forbedret resultat til følge. Det skal dog understreges, at aktivitetsstigninger eller -fald ikke udelukkende kan forklare udviklingen i uddannelsernes økonomi, og at der kan være en vis træghed i tilpasningen.

Enkeltuddannelsers forbrug svarer ikke nødvendigvis til takststørrelsen – skolerne omprioriterer internt. Gennemgangen af de udvalgte uddannelsers økonomi viser, at den enkelte skole i høj grad omfordeler og foretager prioriteringer mellem skolens uddannelser. Der er ikke observeret forhold, der tyder på, at skolerne som hovedregel søger at bringe den enkelte uddannelses forbrug i overensstemmelse med takstens størrelse. Tværtimod er indtrykket, at skolen tildeler den enkelte uddannelse de ressourcer, der skønnes nødvendige for at kunne opfylde de krav, som uddannelsen stiller.

Dette ses ved, at der for flere uddannelser er vedvarende forskelle mellem takst og forbrug, f.eks. HG, 3 årig HHX, smedeuddannelsen og markedsøkonomuddannelsen. Dog er der ét eksempel, hvor indtrykket er, at en uddannelse er søgt bragt i økonomisk balance. Det drejer sig om maskinteknikeruddannelsen, der i løbet af 2 år oplevede en markant udgiftstilpasning, således at resultatet på uddannelsen blev bragt i balance fra et underskud på over 10.000 kr. pr. årselev.

De uddannelsesevalueringer, der er foretaget i forbindelse med reformimplementeringer, tyder ikke på, at uddannelser, hvor forbruget er mindre end taksten, skulle have problemer med at opnå et tilstrækkeligt kvalitetsniveau. Generelt viser evalueringerne, at kvaliteten på uddannelserne må anses for værende tilfredsstillende. Det skal også bemærkes, at det er i fuld overensstemmelse med styringsfilosofien på området, at der er forskelle mellem forbrug og tilskud, idet skolerne har frihedsgrader til selv at tilrette undervisningen inden for lovgivningens rammer.

Takstændringer har ikke altid direkte betydning for ressourceforbruget ved de enkelte uddannelser. I forlængelse af ovenstående kan endvidere konkluderes, at takstændringer med det formål at løfte kvaliteten på bestemte uddannelser ikke nødvendigvis slår igennem i form af øget forbrug på uddannelsen. I 1996 blev der givet en taxameterforhøjelse på de tekniske uddannelser med det formål at give uddannelserne et kvalitetsløft, f.eks. til udstyrsanskaffelser. Når der ses på de enkelte uddannelser, fremgår det, at taxameterforøgelsen ikke er brugt ligeligt på de enkelte uddannelser, men at forbruget er forøget på de uddannelser og de udgiftsarter, hvor skolerne har fundet det mest nødvendigt. Ligeledes har taxameterforhøjelsen i forbindelse med reformen af de merkantile erhvervsuddannelser ikke som forventet resulteret i øget forbrug på disse. Tværtimod er der et stort overskud på over 90 mio. kr. i 1998, som bl.a. bruges til dækning af et stort og vedvarende underskud på HHX på ca. 60 mio. kr. En ubalance af et sådant omfang må betegnes som uhensigtsmæssig.

I ét tilfælde blev det dog konstateret, at en taxameternedsættelse sandsynligvis har haft direkte betydning for den efterfølgende prioritering. Det drejer sig om uddannelsen til kok og smørrebrødsjomfru, idet udgifterne på denne uddannelse udviser mere beherskede stigninger end andre uddannelser, således at der efterhånden igen er opbygget et stort overskud. Ligeledes tyder tilbagemeldingerne i forbindelse med spørgeskemaundersøgelsen på, at forbruget på uddannelsen har været lavere prioriteret end andre uddannelser.

Som en yderligere vurdering af betydningen af takstændringer peger en analyse af markedsøkonomuddannelsen på, at udbudsbeslutninger snarere afhænger af udviklingen i det underliggende elevgrundlag end af takststørrelserne. Dette vil dog sandsynligvis ikke gøre sig gældende i alle tilfælde, idet der ifølge spørgeskemaundersøgelsen findes flere eksempler på, at skoler har udbudt nye uddannelser ud fra overvejelser om uddannelsens lønsomhed.

Ingen generel tendens: nogle uddannelser har fået bedre økonomi, andre dårligere. Når der ses på de udvalgte uddannelser, kan der ikke udledes nogen entydig generel tendens om, i hvilken retning uddannelsernes økonomi bevæger sig. Det kan dog konkluderes, at uddannelserne på landbrugsskolerne har været udsat for en markant svækkelse af økonomien, hovedsageligt pga. en nedgang i antallet af årselever. Gennemgangen af de reale takstændringer viser, at takstændringerne er ikke er jævnt fordelt, men prioriteret på udvalgte uddannelsesområder.

Forbrugstal skal tolkes med varsomhed, især på skoleniveau. Det er de forbrugstal, der indberettes elektronisk af skolerne, der danner grundlag for økonomianalyserne på enkeltuddannelsesniveau. Ofte vil fordeling af udgifter ud på enkeltuddannelser kræve elementer af skøn, idet udgiftsfordelingerne typisk ikke kan opgøres samtidigt med afholdelse af udgifterne, og fordi der ikke umiddelbart kan findes objektive fordelingskriterier. Forbrugstallene repræsenterer derfor i et vist omfang den enkelte skoles mere eller mindre reflekterede bud på uddannelsernes omkostningsstruktur. Der er da også i forbindelse med taksteftersynet fundet eksempler, der tyder på, at tallene skal tolkes med varsomhed. Der kan f.eks. være store udsving fra år til år, når man ser på en enkelt uddannelse på den samme skole. Ligeledes kan der være store udsving når en uddannelse sammenlignes på tværs af skolerne.

Endelig er der fundet eksempler på forbrugstal, der forekommer helt urealistiske. Det skal bemærkes, at denne problemstilling hovedsagelig gør sig gældende, når der analyseres på økonomital på enkeltuddannelser på skoleniveau. For analyser, der omhandler en række skoler under ét, vurderes problemstillingen at have mindre betydning. Dog kan en analyse af enkeltuddannelser kompliceres i de tilfælde, hvor en stor del af aktiviteten er placeret på en enkelt skole.

Omflytninger mellem takstgrupper og tekniske ændringer har stort set været udgiftsneutrale. Siden 1991 er der foretaget en del større tekniske justeringer af taksterne, idet forskellige tilskud er overført til undervisningstaksterne. Her kan nævnes ændring af afgrænsning mellem undervisnings- og fællesudgifter, indregning af pension for tjenestemandslignende ansatte, indregning af pædagogikum samt indregning af lære- og praktikformidling. Disse tekniske ændringer har ikke ændret afgørende ved det oprindelige grundlag og har stort set været udgiftsneutrale i perioden. Der har ligeledes været flere omplaceringer af uddannelser til andre takstgrupper. Hovedparten af omplaceringerne fandt sted i perioden umiddelbart efter taxametersystemets indførelse og er begrundede i dels ændrede krav til uddannelsen, dels takstharmonisering med sammenlignelige uddannelser. Set under ét har effekten af disse omplaceringer stort set været udgiftsneutral.

Stabilt system, men eksempler på ”knopskydning”. Taxametersystemet har ud over de omtalte tekniske ændringer været relativt stabilt i hele perioden. Antallet af takstgrupper har således været konstant i perioden. Dog er der til ét speciale med lille aktivitet under smedeuddannelsen oprettet et særskilt taxameter med den begrundelse, at dette speciale er markant dyrere end de andre specialer på uddannelsen. Herudover er der til 2 andre specialer oprettet særtakster.

Overordnet ubalance mellem undervisnings- og fællesområdet. Erhvervsskolernes undervisnings- og fællesudgiftstilskud udgør en samlet blokbevilling. Fordelingen mellem disse områder har derfor ingen betydning for, hvorledes skolerne må anvende tilskuddene, blot de anvendes inden for skolens formål. Alligevel kan det have en vis signalværdi, hvorledes skolernes forbrug fordeler sig i forhold til de udbetalte tilskud, f.eks. hvorledes forbruget er fordelt mellem uddannelsesområdet og fællesområdet i forhold til de udbetalte tilskud.

Taksteftersynet har vist, at der er vedvarende og markante forskelle mellem forbrug og tilskud, når der ses på undervisnings- og fællesområdet. Handelsskolerne og de tekniske skoler har således i perioden 1996-1998 haft et stort overskud på undervisningsområdet på mellem ca. 260 og 80 mio. kr., mens fællesområdet alle årene har udvist underskud på mellem 190 og 30 mio. kr. Forskellene opstår, dels fordi skolerne prioriterer anderledes end de formål som tilskuddene gives under, dels pga. konterings tekniske forhold som medfører, at visse tilskud, herunder tilskud til (og deltagerbetaling fra) åben uddannelse, gives til undervisningsområdet, mens udgifterne delvist bliver konteret under fællesområdet. Samlet har erhvervsskolerne haft overskud i størrelsesordenen 100–200 mio. kr. i alle årene.

Landbrugsskolerne adskiller sig fra øvrige erhvervsskoler. Erhvervsskoleområdet dækker et bredt udsnit af forskellige skoletyper og størrelser, som det også fremgår af ovenstående tabel 7. Den mindste skole har omkring 25 årselever, mens den største

har over 10.000 årselever. Samtidig er der store forskelle, når der ses på tilskudsstrukturen for de forskellige skoleformer. Specielt bemærkes, at en stor andel af landbrugsskolernes samlede tilskud udgøres af det faste grundtilskud, fordi skolernes aktivitet er lille i forhold til de andre erhvervsskoler (den samlede aktivitet på landbrugsskolerne svarer til aktiviteten på en stor erhvervsskole). Når der beregnes et samlet tilskud pr. årselev, fremtræder landbrugsskolerne derfor som de klart dyreste. Billedet nuanceres dog af, at frafaldet er mindre på landbrugsskolerne, hvorfor udgiften pr. færdiguddannet afviger i mindre omfang end prisen pr. årselev umiddelbart indikerer.

Det skal endvidere fremhæves, at der for tiden foregår mange fusioner inden for området. Således forventes antallet af landbrugsskoler nedbragt til omkring 20 i 2000, mod 26 ved årsskiftet 1998/1999. En yderligere strukturtilpasning kunne hjælpes på vej af en omlægning af tilskud fra det faste grundtilskud til det variable taxametertilskud. Landbrugsskolerne adskiller sig også fra de andre erhvervsskoler mht. det økonomiske resultat, idet skolerne under ét har underskud. En faldende aktivitet på landbrugsskolerne har betydet, at økonomien er blevet kraftigt forværret i løbet af de seneste 3 år. En væsentlig årsag til et samlet underskud på over 10 mio. kr. i 1998 er bl.a., at de tilknyttede skolelandbrug gør skolernes økonomi sårbare over for udviklingen i priserne på landbrugsvarer. Alle disse specielle forhold gør analyser af enkeltuddannelser mindre relevante for landbrugsskolerne. I stedet bør fokus rettes mod selve institutionsstrukturen. Taksteftersynet fremkommer da heller ikke med anbefalinger til takstjusteringer på området.

Reformer på området. Både de korte videregående uddannelser og de tekniske erhvervsuddannelser står over for større uddannelsesmæssige reformer. Fra august 2000 igangsættes reformen på KVU-området, hvis mål bl.a. er at forbedre overskueligheden og øge kvaliteten af uddannelserne gennem en harmonisering, der reducerer antallet af uddannelser fra de nuværende 72 til 13, mens 2 videreføres uændret. Taksterne for de nye uddannelser fastsættes med udgangspunkt i taksterne for de gamle uddannelser, som de afløser.

Reformen af de tekniske erhvervsuddannelser indebærer, at strukturen gøres mere fleksibel, og at antallet af indgange til en teknisk erhvervsuddannelse reduceres fra ca. 90 til 6. De nye uddannelser opdeles i grundforløb og hovedforløb. Grundforløbene afløser de nuværende 1. og 2. skoleperioder, og vil have en forventet gennemsnitlig varighed på 30 uger, men kan variere mellem 20 og 60 uger. Hovedforløbene viderefører de nuværende erhvervsuddannelsers 3. og efterfølgende skoleperioder. I taksteftersynet er der opstillet diskussionsoplæg med henblik på en mulig takststruktur efter reformen under hensyntagen til de ekstra reformmidler, der gives til området. Forslaget går ud på, at der til grundforløbene ydes en enhedstakst på ca. 57.700 kr., mens hovedforløbene differentieres i 4 forskellige takstgrupper, der kan spænde fra ca. 57.500 kr. til ca. 85.500 kr. Efter reformen skal den enkelte skoles uddannelsesudbud godkendes af Undervisningsministeriet. Fordelingen af udbud bør ske under hensyntagen til, at der på flere uddannelser tilsyneladende kræves et vist antal årselever for at opnå en tilstrækkeligt god økonomi.

Takstbeslutninger vedr. enkeltuddannelser. Taksteftersynet giver ikke generelt anledning til anbefalinger om justeringer i taksterne for de enkelte uddannelser. På to områder kan der dog konstateres store og vedvarende forskelle mellem takster og forbrug, nemlig på HG, hvor der er store overskud, og HHX, hvor der er store underskud. Når de erhvervsgymnasiale uddannelser sammenlignes med det almene gymnasium ses, at de beregnede takster ikke afviger væsentligt. Som før nævnt betyder eud- og KVVU-reformerne, at takststrukturen på disse områder ændres, og taksteftersynet giver derfor ikke anledning til konkrete forslag om takstændringer for de undersøgte uddannelser på disse områder.

3.2.5 Anbefalinger for erhvervsskoleområdet

- Sektorens regnskab viser ubalance mellem undervisning og fællesudgifter, hvilket kan have uheldige signaleffekter. Det anbefales derfor at søge at ændre konteringsreglerne, i det omfang disse regler medvirker til at forstærke ubalancen.
- Datagrundlaget på erhvervsskoleområdet er generelt af høj kvalitet. Ikke desto mindre bør der arbejdes for, at kvaliteten af de indrapporterede forbrugstal forbedres.
- Det må betegnes som uhensigtsmæssigt, at to af handelsskolernes hovedaktiviteter, HHX og HG, udviser vedvarende ubalancer. Forud for eventuelle takstændringer bør de økonomiske konsekvenser dog analyseres nærmere mhp. at vurdere, om der er enkeltskoler, der rammes særligt hårdt ved en udgiftsneutral takstforhøjelse på HHX og takstnedsættelse på HG.
- Økonomien på landbrugsskolernes grunduddannelse er stærk forværret de seneste år. Det anbefales at søge problemerne løst gennem strukturtilpasninger på området.
- I forbindelse med placeringen af nye uddannelser efter erhvervsuddannelsesreformen anbefales det, at der inddrages hensyn til, at der for visse uddannelser synes at være stordriftsfordele.

3.3 De mellemlange og lange videregående uddannelser

3.3.1 Introduktion

De mellemlange uddannelser varer typisk 3-4 år. De er professionsrettede, og der lægges vægt på, at uddannelsesforløbet indeholder en vekslen mellem teori og praktik. De lange videregående uddannelser er forskningsbaserede kandidatuddannelser med en normeret varighed på normalt 5 år og op til 6 år.

De lange videregående uddannelser udbydes på landets elleve universitetslovsinstitutioner. Universitetslovsinstitutionerne er statsinstitutioner og omfatter de fem universiteter, de to handelshøjskoler (der er formelt selvejende), Danmarks Tekniske Universitet (DTU), Den Kgl. Veterinær- og Landbohøjskole (KVL), Danmarks Farmaceutiske Højskole (DFH) og Danmarks Lærerhøjskole (DLH). De er kendetegnet ved at være store institutioner (jf. tabel 9), der udbyder en bred vifte af uddannelser (undtagen DFH og DLH).

De mellemlange videregående uddannelser udbydes primært af såkaldte mono-institutioner⁷, der kun udbyder en enkelt uddannelse og som sammenlignet med universitetslovsinstitutioner typisk er relativt små (jf. tabel 9). I 1998 var der 89 monoinstitutioner, der udbød videregående uddannelser, hvoraf godt 60 pct. var selvejende institutioner.

Tabellen nedenfor viser antallet af henholdsvis mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner og universitetslovsinstitutioner fordelt efter størrelse samt de to institutionstypers samlede aktivitet på ordinære uddannelser i 1998. Med en aktivitet på 55.945 STÅ oppebar universitetslovsinstitutionerne 60 procent af den samlede aktivitet på de mellemlange og lange videregående uddannelser, mens institutionerne for mellemlange videregående uddannelser stod for de resterende 40 procent, svarende til en studieaktivitet på 37.443 STÅ. Målt ved tilgangen til uddannelserne var de to institutionsområder nogenlunde lige store.

Tabel 9 Antal institutioner fordelt efter størrelse og institutionernes aktivitet på ordinær uddannelse, 1998

	Antal institutioner fordelt efter antal studenterårsværk på institutionerne				Aktivitet i alt (STÅ)
	< 200	200-499	500-999	≥1000	
MVU-institutioner	13	51	20	4	37.443
Universitetslovsinst.	0	1	1	9	55.945

Anm. Af de 55.945 STÅ, der optjenes på universitetslovsinstitutioner, er cirka 4045 STÅ optjent på mellemlange videregående uddannelser. Kilde: TB-1998.

Af MVU-institutionernes samlede bevilling på 2,5 mia. kroner i 1998 udgjorde taxameterbevillinger ca. 85 pct. Taxameterbevillingernes andel af universitetslovsinstitutionernes samlede faktiske bevillinger på 9,2 mia. kroner udgjorde i samme år mindre end en tredjedel. Årsagen til denne forskel er dels forskningsbevillingernes store andel (45 pct.) af den samlede bevilling på universitetsområder, dels at universiteterne ikke modtager bygningstaxameter.

Det brede uddannelsesudbud og den tætte sammenhæng mellem uddannelses- og forskningsaktiviteter indebærer, at universiteterne har bedre muligheder for internt at foretage omfordelinger mellem uddannelser og andre formål, og alt andet lige vil dette generelt gøre universiteterne mindre følsomme over for aktivitets- og takstændringer, end det er tilfældet for monoinstitutionerne. Samme forhold medfører, at universiteternes regnskabsopgørelser i højere grad end MVU-institutionernes indeholder skønsmæssige elementer med hensyn til fordeling af udgifter og årsværk på uddannelser og andre formål.

3.3.2 Tilskudsmodellen

Med budgetreformen i 1994 blev den daværende budgetmodel erstattet af taxameterstyring på de mellemlange og lange videregående uddannelser⁸.

Ved indførelse af taxametersystemet blev taksterne fastsat ud fra det princip, at alle institutioner i 1994 skulle have bevillinger til uddannelse og forskning, der som

⁷ Det bør nævnes, at en række seminarier, ingeniørhøjskoler og terapeutiskoler udbyder mere end én uddannelse. Desuden er universitetslovsinstitutionerne med indførelsen af bacheloruddannelserne tillige blevet udbydere af mellemlange videregående uddannelser.

⁸ På de korte videregående uddannelser, der varetages af erhvervsskolerne, gennemførtes taxameterstyringen allerede i 1991. Takstefterstyret for de korte videregående uddannelser er inkluderet i afsnittet om erhvervsskolerne.

minimum svarede til de bevillinger, de ville have fået ved anvendelse af den hidtidige budgetteringsmodel. Desuden blev der ved takstfastsættelsen taget hensyn til størrelsen af de hidtidige bevillinger på hovedområdeniveau samt til en række forskelle med hensyn til studie- og undervisningsformer, herunder graden af forelæsninger vs. småholdsundervisning, omfanget af færdighedsundervisning samt omfanget og karakteren af f.eks. laboratorieøvelser.

Endelig blev der med taxameterreformen ændret på optællingsprincipperne for den ressourceudløsende aktivitet. Studenterårsværk (STÅ) har siden reformen udgjort aktivitetseenheden på området. Et studenterårsværk svarer til, at en studerende har gennemført og bestået et års fuldtidsstudium. Der findes to modeller for opgørelsen af studenterårsværk: eksamensstudenterårsværksmodellen og semesterstudenterårsværksmodellen. Førstnævnte anvendes på universitetslovsinstitutioner, handelshøjskoleafdelinger og teknika, mens sidstnævnte lægges til grund for opgørelsen af aktiviteten på seminarierne samt ergoterapeut- og fysioterapeutskolerne.

Nedenstående tabel giver en oversigt over undervisningstaksterne for de udvalgte uddannelser for finansåret 2000. Af tabellen ses det, at de udvalgte uddannelser fordeler sig på ti af de i alt elleve takstgrupper, der er på området for de mellemlange og lange videregående uddannelser. Den laveste undervisningstakst er 24.700 kr., mens den højeste er på 83.700 kr.

Tabel 10 Taksterne for de udvalgte mellemlange og videregående uddannelser

	Udvalgte uddannelser	Undervisningstakster (u. moms)	Antal udbydere
De mellemlange videregående uddannelser	Ergo- og fysioterapeut	32.800	8
	Pædagog	32.800	32
	Socialrådgiver	38.100	5
	Lærer (gammel/ny ordning)	38.100/40.400	19
	Diplom- og eksportingeniør	62.800	8
De lange videregående uddannelser	Jura	24.700	2
	Økonomi	24.700	4
	Dansk	24.700	5
	Engelsk	27.600	5
	Kommunikation og medieudd.	42.400	5
	Matematik	42.400	5
	Kemi	54.500	5
	Biologi	54.500	4
	Læge	54.500	3
	Civilingeniør	62.800	3
	Dyrlæge	83.700	1

Kilde: FFL 2000.

3.3.3 De mellemlange videregående uddannelser

I forbindelse med eftersynet på de mellemlange videregående uddannelser har institutionernes regnskaber udgjort den primære datakilde. Regnskaberne giver mulighed for at analysere de ordinære uddannelsers udgifter og personaleforbrug på uddannelsesformål. Tidsserierne begrænser sig til perioden fra 1996 til 1998, hvorfor taksteftersynet på dette område primært har analyseret udviklingen i denne periode. For at kvalificere regnskabsoplysningerne er der gennemført en spørgeskemaundersøgelse i forbindelse med taksteftersynet. Formålet hermed har blandt andet været, at få belyst en række forhold vedrørende praktikken og undervisningens tilrettelæggelse.

3.3.4 Observationer og konklusioner, MVU

Stabile og rimelige takster. Taksterne på de mellemlange videregående uddannelser har siden taxameterreformen været præget af stabilitet, dog med selektive forhøjelser samt generelle besparelser inden for de seneste år. Samlet set synes taksternes niveau og de enkelte gruppers takstindplacering at give et rimeligt økonomisk grundlag for at gennemføre uddannelse i overensstemmelse uddannelsernes formål. Der synes samtidig inden for de eksisterende rammer at være mulighed for fortsat at opkvalificere og videreudvikle uddannelserne. Det bemærkes imidlertid, at socialrådgiveruddannelsen har uddannelses takster, der væsentligt overstiger de uddannelsesrelaterede udgifter. Omvendt har diplomingeniøruddannelsen, særligt på aktivitetsmæssigt mindre institutioner, givet anledning til underskud på uddannelsesformål.

Aktivitetsændringers betydning for uddannelsernes økonomi. Perioden fra 1994 til 1999 har været præget af en betydelig aktivitetsfremgang på området. For de syv mellemlange videregående uddannelser, der indgår i dette taksteftersyn, har der været en samlet stigning i aktiviteten fra 1994 til 1998 på 55 procent. Diplom- og eksportingeniøruddannelserne udgør en undtagelse fra dette generelle billede, idet der på de mellemlange ingeniøruddannelser har været en aktivitetstilbagegang på omkring 30 procent. Den generelle aktivitetsfremgang har betydet, at hovedparten af uddannelsesstederne har oplevet betydelige indtægtsmæssige stigninger i perioden. Da der ikke samtidig er sket en tilsvarende vækst i udgifterne, har flertallet af de uddannelser, der har oplevet aktivitetsfremgang i perioden, forbedret deres resultat pr. STÅ på uddannelsesformål. Aktivitetsfremgangen har dermed medvirket til at skabe et gunstigt økonomisk udgangspunkt for tilrettelæggelse og gennemførelse af undervisningen på en række uddannelser. Diplomingeniøruddannelsen er den uddannelse, der har været hårdest ramt af aktivitetstilbagegang. Det er samtidig den uddannelse, der har oplevet de største underskud og forringelser i resultatet pr. STÅ på uddannelsesformål.

Systematiske produktivetsforbedringer. Det kan på baggrund af analysen konstateres, at der de seneste år er sket systematiske produktivetsforbedringer på lærersiden. Produktivetsfremgangen har betydet, at det på trods af stigende gennemsnitslærertil lønninger forårsaget af nye overenskomstaftaler og stigende "akademisering" af det administrative personale har været muligt at holde uddannelsesudgifterne pr. STÅ i ro.

Ubegrundede forskelle i forbindelse med uddannelsernes praktikordninger. Taksteftersynet har tillige dokumenteret, at de gældende retningslinier for gennemførelsen af praktik er uensartede og på enkelte punkter uklare. Forskellene skyldes tilsyneladende først og fremmest forskellige traditioner uddannelserne imellem. En gennemgang af såvel bestemmelser som faktiske forhold vedrørende økonomien i forbindelse med praktikkens gennemførelse tyder på, at de betydelige forskelle mellem uddannelsernes praktik ikke er begrundede i objektive forhold.

Muligheder for omprioritering inden for de givne økonomiske rammer. Endelig kan det på baggrund af taksteftersynet konstateres, at der for institutionsudbyderne inden for hver af de syv uddannelser er store forskelle på uddannelsesudgifterne pr.

STÅ. Dette indikerer, at der inden for de gældende økonomiske rammer er væsentlige prioriteringsmuligheder, der giver institutionerne en betydelig fleksibilitet med hensyn til undervisningens tilrettelæggelse såvel som institutionernes drift i øvrigt.

3.3.5 Anbefalinger for MVU

- Det kan på det foreliggende grundlag ikke anbefales at foretage konkrete takstændringer på området for de mellemlange videregående uddannelser.
- Det anbefales, at der foretages en harmonisering af praktikordningerne med det formål at revidere retningslinierne for, hvornår der ydes taxameterbevillinger til praktik på de mellemlange videregående uddannelser, at sikre at praksis er i overensstemmelse med de fastsatte retningslinier, og at der sker en revurdering af praktiktakster på de mellemlange videregående uddannelser, så eventuelle forskelle mellem praktiktakster er velbegrundede.
- Der findes ikke for de analyserede uddannelser at være behov for justeringer af undervisnings- og fællesudgiftstaksterne med henblik på at bringe taksterne i overensstemmelse med forbruget på uddannelses- og fællesformål.

3.3.6 Observationer vedr. lange videregående uddannelser

Behov for at forbedre universiteternes økonomiske rapportering.

Dokumentationsmaterialet for universitetsinstitutionernes opgørelser af undervisningsudgifter er mangelfuldt. Ved flere institutioner må der stilles store spørgsmål ved de i regnskaberne anvendte fordelingsnøgler. Såfremt man fra politisk side ønsker at kunne foretage retvisende sammenligninger af uddannelsesudgifter mellem forskellige universitetsuddannelser (og sammenligninger med øvrige videregående uddannelser) og mellem forskellige institutioner, må der udstikkes præcise og bindende fælles retningslinjer for den regnskabsmæssige formålsfordeling på universitetsområdet.

Forenklet takststruktur bør overvejes. Så længe den differentierede takststruktur på universitetsområdet i Danmark ikke er kædet sammen med mulighed for ud fra det eksisterende regnskabsmateriale at få rimeligt pålidelige og differentierede oplysninger om udgiftsforbruget, er der ikke reel mulighed for at vurdere, hvorvidt takstdifferentieringen inden for de større hovedområder slår igennem i forhold til udgiftsforbruget ved enkeltuddannelser. Der er på den baggrund behov for, at Undervisningsministeriet sammen med Forskningsministeriet og universiteterne foretager en afklaring af, hvorvidt det er muligt at opnå en detaljeringsgrad i regnskabsaflægningen, der svarer til takststrukturens nuværende detaljeringsgrad. Hvis det ikke viser sig muligt at forbedre den økonomiske rapporterings detaljeringsgrad, bør det i stedet overvejes at forenkle takststrukturen, f.eks. således at der kun opereres med 3 takster på universitetsområdet.

Stabile takster. Samlet set har de reale takstreguleringer for de videregående uddannelser, der har været gennemført i perioden siden etableringen af taxametersystemet i 1994, været stort set udgiftsneutrale. Dette dækker over, at der er

foretaget en række selektive takstforhøjelser i den første del af perioden, mens der i de senere år er foretaget generelle procentbesparelser på taksterne.

Universiteterne vurderer, at uddannelsesudgifterne overstiger indtægterne. Af de indhentede oplysninger i forbindelse med taksteftersynet samt i øvrigt af universiteternes virksomhedsregnskaber fremgår det, at universiteterne generelt vurderer, at de undervisningsrelaterede udgifter overstiger de undervisningsrelaterede indtægter, dvs. taksterne. På baggrund af Institutionsstyrelsens gennemgang af materialet, Forskningsministeriets netop afsluttede undersøgelse af formålskonteringen i virksomhedsregnskaberne og Evalueringsinstitutets vurdering af normer for undervisningens omfang, er der imidlertid grund til at betvivle, hvorvidt de indberettede tal giver et korrekt billede af det generelle forhold mellem takster og undervisningsrelaterede udgifter. En reel vurdering af dette spørgsmål forudsætter som anført ovenfor en kraftig opstramning af kravene til universiteternes rapportering i virksomhedsregnskaberne.

Ikke ressourceknaphed på universitetsuddannelserne ifølge evalueringer. På baggrund af det af universiteterne fremlagte dokumentationsmateriale findes derfor ikke i sig selv grundlag for at konkludere, at universitetsområdet i forhold til de øvrige uddannelsesområder har særligt restriktive ressourcerammer. Det er således også bemærkelsesværdigt, at Evalueringsinstituttet på baggrund af de gennemførte uddannelsesevalueringer kan konstatere, at de videregående uddannelser gennemgående ikke bærer præg af ressourceknaphed.

Stor fleksibilitet med hensyn til valg af undervisningsformer og lærerforbrug. På baggrund af taksteftersynet kan konstateres, at der for samme uddannelse ofte er betydelige forskelle med hensyn til valget af undervisningsformer på de forskellige institutioner og hermed samhørende lærerforbrug. De gældende økonomiske rammer giver med andre ord betydelige prioriteringsmuligheder, herunder mulighed for en høj grad af fleksibilitet i valget af undervisningsformer og lærerforbrug.

Danske og svenske takster er gennemsnitligt på nogenlunde samme niveau. I forbindelse med taksteftersynet er der foretaget en sammenligning af de danske og svenske takst- og udgiftsniveauer på universitetsområdet. Ifølge de konkrete beregninger er takster, når der er korrigeret for visse systemforskelle, gennemsnitligt ca. 3.000 DKK lavere i Sverige, svarende til ca. 7 pct. Ifølge beregningerne er de gennemsnitlige uddannelsesudgifter tilsvarende ca. 8 pct. lavere i Sverige. Givet de betydelige usikkerheder, der er ved en sådan sammenligning, fortolkes dette resultat som en indikator på, at de danske og svenske takster og uddannelsesudgifter pr. studenterårsværk gennemsnitligt er på nogenlunde samme niveau. Dette dækker imidlertid over, at der er betydelige forskelle med hensyn til uddannelsessammensætningen i de to lande. I Sverige produceres relativt flere studenterårsværk på de traditionelt set dyre områder, som de tekniske uddannelser, naturvidenskab og medicin, mens der i Danmark er relativt flere humanistiske og samfundsvidenskabelige studenterårsværk. Alt andet lige burde de svenske gennemsnitstakster og -udgifter derfor være relativt højere. Når det ikke er tilfældet, kan det bl.a. skyldes, at lønningerne på de svenske universiteter er relativt lave. Desuden kan det spille ind, at der på de svenske universiteter er et betydeligt indslag af korte uddannelser.

Større takstspredning, men færre takster i Sverige. Der er desuden større takstforskelle i Sverige. Den laveste svenske takst til humaniora og samfundsvidenskab er således væsentligt lavere end de danske, mens medicintaksten til gengæld er betydeligt højere i Sverige. Den svenske takst til ingeniøruddannelserne er også væsentligt lavere. Til gengæld opererer man i Sverige med et lavere antal forskellige takster (når der bortses fra, at der er et større antal forskellige takster til diverse små kunstneriske uddannelser).

Overskud på jura samt universiteternes medie- og kommunikationsuddannelser.

Taksteftersynet er baseret på en analyse af en række udvalgte uddannelser. Generelt synes de undersøgte uddannelser i den laveste (danske) takstgruppe (jura, økonomi og dansk) at fungere godt med de eksisterende økonomiske rammer, jf. bl.a. de gennemførte evalueringer. Det er bemærkelsesværdigt, at man på begge jurauddannelser samt på universiteternes medie- og kommunikationsuddannelserne tilsyneladende har et udgiftsniveau pr. STÅ, der generelt ligger væsentligt under det gældende takstniveau. Evalueringsinstituttets uddannelsesevaluering af medie- og kommunikationsuddannelserne bekræfter, at taxameterindtægterne fra disse uddannelser i vidt omfang anvendes på andre aktiviteter.

Finansieringsproblemer på sprogfagene. Flere universiteter har rapporteret, at taxametertilskuddet ikke giver en tilfredsstillende finansiering af sproguddannelserne, der kræver et betydeligt element af færdighedsundervisning. På den baggrund kan det overvejes, hvorvidt en forhøjelse af sprogaksten kan finansieres ved en nedsættelse af taksterne til uddannelser, hvor taksten giver en systematisk overdækning i forhold til forbruget, f.eks. universiteternes medie- og kommunikationsuddannelser. Det anbefales, at der i 2000 foretages en nærmere analyse af muligheder for og konsekvenser af at foretage sådanne reguleringer. Det anbefales endvidere, at muligheden for at omlægge diverse særbevillinger, herunder småfagsbevillingen, til taxametertilskud, undersøges nærmere. Vedrørende småfagsbevillingen bør der foretages en analyse af, i hvilket omfang de forudsætninger og karakteristika, der lå til grund for den oprindelige bevillingsfastsættelse, fortsat er opfyldt.

Underskud på DTU. Den indberettede udgift pr. STÅ for civilingeniøruddannelsen er bemærkelsesværdig høj for DTU sammenlignet med ingeniøruddannelserne på øvrige institutioner og diplomingeniøruddannelsen ved DTU. Dette hænger formentlig sammen med, at DTU i forbindelse med den regnskabsmæssige formålsfordeling anvender en fordelingsnøgle, hvorefter hele 58 procent af alle VIP-årsværk (og dermed lønnen) henføres til ordinær uddannelse. Evalueringsinstituttets rapport indikerer, at den faglige og økonomiske situation på civilingeniøruddannelserne er rimelig.

Mulighed for bedre ressourceudnyttelse på lægeuddannelsen. Lægeuddannelsen er en af de få uddannelser, der i Danmark tildeles en lavere takst pr. studenterårsværk end i Sverige. Evalueringsrapporten peger dog ikke på, at der generelt er ressourceknaphed på de medicinske fakulteter i Danmark, men fremhæver derimod, at de eksisterende undervisningsmæssige ressourcer ikke udnyttes tilstrækkeligt, samt at det fungerende eksamenssystem beslaglægger for mange ressourcer.

Der er tilført ekstra ressourcer til naturvidenskab. Siden taxametersystemets indførelse er der som følge af diverse særbevillinger samt reguleringer af takster og forskningsbevillinger tilført betydelige ekstra ressourcer til det naturvidenskabelige område. På baggrund af den af Forskningsministeriet og Undervisningsministeriet gennemførte analyse af naturvidenskab på Københavns Universitet, Aarhus Universitet og Syddansk Universitet kan der imidlertid rejses tvivl om, hvorvidt tilførsel af yderligere ressourcer er den rette løsning på de problemer, der aktuelt er på de naturvidenskabelige fakulteter. De naturvidenskabelige uddannelser på KU, AU, SDU/OU, AAU og RUC har som følge af omlægninger mellem taksterne og forskningsbevillingerne lavere takster end de uddannelser på bl.a. DTU og KVL, som de på visse punkter kan sammenlignes med. Med henvisning til den historiske baggrund for de relativt lave takster på naturvidenskab, bør eventuelle takstændringer som udgangspunkt kædes sammen med regulering af forskningsbevillingerne i det omfang forhøjede bevillinger er en følge af nedjusteringer af takstniveauet.

Behov for ensartede principper for finansiering af kombinationsuddannelser.

Endelig peger taksteftersynet på, at der anvendes uensartede metoder for taxameter-tilskudsberegningen på kombinationsuddannelserne. Dette vurderes som utilfredsstillende. Konkrete indplaceringer af alle kombinationsforløb vil føre til en ret markant forøgelse af antallet af takstindplaceringer. Det vil derfor være mest hensigtsmæssigt, såfremt alle kombinationsuddannelser kan finansieres via netværksmodellen, således at STÅ-produktionens tilknytning til institutter er afgørende for, hvilken takst der udløses. Samtidig bør der stikprøvevis føres kontrol med, at institutternes udbud er i overensstemmelse med intentionerne bag takstindplaceringen.

3.3.7 Anbefalinger for LVU

- Universiteterne bør have mere præcise og bindende fælles retningslinjer for den regnskabsmæssige formålsfordeling.
- Hvis det ikke viser sig muligt at forbedre den økonomiske rapporterings detaljeringsgrad, således at den svarer til detaljeringsgraden i takststrukturen, bør det i stedet overvejes at forenkle takststrukturen, f.eks. således at der kun opereres med 3 takster på universitetsområdet.
- Der bør foretages en nærmere analyse af muligheder for og konsekvenser af at regulere taksterne til sprog, medie- og kommunikationsuddannelserne samt særbevillinger.
- Alle kombinationsuddannelser bør fremover finansieres via netværksmodellen.

3.4 Åben uddannelse

3.4.1 Introduktion

Åben uddannelse, der er erhvervsrettet voksen- og efteruddannelse inden for Undervisningsministeriets område, udbydes med hjemmel i Lov om åben uddannelse (L nr. 508 af 1993 ændret ved L 1050 af 1998).

Et hovedformål med åben uddannelse er at gøre uddannelsesinstitutionernes ekspertise tilgængelig for voksne. Uddannelses tilbuddene omfatter i princippet alle

fagområder, og udbyderkredsen omfatter alle erhvervsrettede uddannelsesinstitutioner inden for Undervisningsministeriets område (erhvervsskoler, seminarier, sociale højskoler, teknika, mfl.) samt øvrige institutioner, der er godkendt til at udbyde Undervisningsministeriets erhvervsrettede og kompetencegivende uddannelser (universiteter, handelshøjskoler, social- og sundhedsskoler, sygeplejerskoler og AMU-centre).

Åben uddannelse udbydes sideløbende med uddannelsesinstitutionens udbud af ordinære heltidsuddannelser og omfatter udbud af:

- deltidsuddannelser, herunder enkeltfag fra disse uddannelser,
- enkeltfag eller moduler af uddannelsesinstitutionernes ordinære heltidsuddannelser,
- tompladser (ledige pladser) ved institutionernes ordinære heltidsuddannelser,
- korte kurser, der inden for visse rammer tilrettelægges af institutionen, samt
- særligt tilrettelagte forløb bestående af kombinationer af ovennævnte udbud med en varighed på op til et år omregnet til heltid. Inden for denne ramme kan f.eks. deltidsuddannelser udbydes som heltidsundervisning.

Med undtagelse af korte kurser er åben uddannelse formelt kompetencegivende med bekendtgørelsesregler for faglige mål og rammer for de enkelte uddannelser.

Tabel 11 Aktivitet på åben uddannelse 1998

Institutionstype	Antal årselever
Erhvervsskoler	25.571
Heraf handelsskoler	22.098
Social- og sundhedsskoler	2.248
Videregående uddannelsesinstitutioner i alt	13.990
Heraf HD	3.567
pædagogiske uddannelser	4.651
humanistiske uddannelser	2.868
Åben uddannelse i alt	41.809

Åben uddannelses omfang og andel af den samlede uddannelsesaktivitet på institutionerne varierer markant mellem uddannelsessektorerne. Aktiviteterne finder langt overvejende sted inden for de merkantile, humanistiske og pædagogiske fagområder, jf. tabellen ovenfor.

Inden for den potentielle udbyderkreds, er der institutionstyper, der ikke eller kun i meget begrænset omfang udbyder åben uddannelse, mens åben uddannelse for andre vejer relativt tungt i institutionens samlede aktivitetsomfang. Inden for handelsskolesektoren, der tegner sig for hovedparten af åben uddannelsesudbuddet, udgjorde aktiviteterne i 1998 i gennemsnit 33 pct. af institutionernes samlede aktivitet. Ved de universitetslovsinstitutioner, der er omfattet af taksteftersynet af åben uddannelse, jf. kapitel 1, udgjorde åben uddannelse i 1998 16 pct. af institutionernes samlede aktivitet.

3.4.2 Tilskudsmodel

Åben uddannelse har været et taxameterstyret system siden etableringen i 1990, hvor aktivitetsafhængigt statstilskud er kombineret med deltagerbetaling.

Hovedelementerne i taxametermodellen ved åben uddannelse er, at institutionerne modtager taxametertilskud afhængigt af antallet af betalende deltagere (omregnet til årselever), at tilskud modtages efter bloktilskudsprincippet, at institutionen har frit optag og tilrettelægger undervisningsforløbet selvstændigt, og at institutionen fastsætter deltagerbetalingens størrelse. Tilskudsmodellen skal give institutionerne den fornødne dispositionsfrihed til at træffe beslutning om udbud, "standarden" for udbuddet, f.eks. holdstørrelse, antal undervisningstimer og serviceniveau, og til at udvikle nye udbud i lyset af den konkrete efterspørgsel og som led i institutionens udbudsstrategi i øvrigt.

Institutionernes relativt vide rammer for fastsættelse af deltagerbetaling skal medvirke til, at institutionerne kan imødekomme forskellige målgruppers differentierede behov. Deltagerbetalingens størrelse og dækningsgrad af de samlede udgifter vil derfor variere fra institution til institution. Variation mellem uddannelser i deltagerbetalingens dækningsgrad er endvidere en følge af, at der ved takstfastsættelsen politisk er givet prioritet til kortuddannede, således at tilskud til uddannelser, der primært retter sig mod kortuddannede, generelt er højere og dermed forudsætter en lavere deltagerbetaling.

Bloktilskudsprincippet, der skal sikre institutionerne fleksibel ressourceanvendelse, indebærer, at der kan forekomme situationer med underskud eller overskud ved det enkelte udbud. F.eks. kan nye udbud i etableringsfasen drives med underskud mod forventet balance på længere sigt, og udbud kan drives med overskud, da skolerne nødvendigvis må foretage en vis opsparing af "bufferkapitel", idet etablering af nye udbud i et efterspørgselsstyret system kan være forbundet med en ikke uvæsentlig økonomisk risiko. Mens dette er eksempler på en tilsigtet adfærd, er det derimod problematisk, hvis en institution udnytter en monopolsituation til at fastsætte prisen meget højt, og derved permanent oparbejder overskud.

Uddannelsestaksterne omfatter undervisnings- og fællesudgifter. Der ydes et særskilt bygningstaxameter til erhvervsskoler og selvejende seminarier. På de øvrige institutionsområder under Undervisningsministeriet dækkes kapitaludgifter på anden vis.

Taksteftersynet af åben uddannelse omfatter undervisningstaxametret, dvs. undervisnings- og fællesudgifter. Kapitaludgifter er ikke omfattet.

Deltagerbetalingen giver institutionerne en særlig fleksibilitet i økonomien, og der lægges derfor i analyserne også vægt på at belyse forhold vedrørende deltagerbetalingen, herunder deltagerbetalingens størrelse og dækningsgrad af samlede udgifter.

Tabel 12 Nøgleoplysninger for udvalgte uddannelser under åben uddannelse

	Taxameter (undervisn.- og fællesudg.) ²⁾	Årselever	Resultat (kr. pr. åe)	Deltager- betaling (kr. pr. åe)
Merkonom	13.184 (FFL 2000: 13.300)	4.168	-3.250	6.200
Diplomuddannelser (handelsskoler)	19.467 (FFL 2000: 19.500)	192	Fra 6.500 (dip.merk.) til 12.200 (lederdipl.)	Fra 15.500 (dip.merk.) til 64.200 (HRD)
Datamatiker, enkeltfag	36.462 (FFL 2000: 36.700)	755	8.300	4.100
Den pædagogiske diplomudd. ¹⁾	18.643 (FFL 2000: 18.600)	609	-6.900	23.000
HD	12.566 (FFL 2000: 12.700)	3.567	-2.800	18.800
Samfundsvid. masteruddannelser	18.643 (FFL 2000: 18.600)	125	Fra 10.000 (MPM) til 70.000 (MBA)	Fra 62.000 (MPP) til 129.000 (MBA)

Tallene vedrører 1998 (faste 1999-priser). Undtaget er dog taxameter ifølge FFL 2000

Merkonom, diplomuddannelser (omfatter diplommerkonom, diplomleder, Human Resource Development) og datamatiker udbydes af handelsskoler, Den pædagogiske diplomuddannelse udbydes af lærerseminarier, HD udbydes af handelshøjskoler og handelshøjskoleafdelinger og de samfundsvidenskabelige masteruddannelser (omfatter Master og Public Policy, Master of Public Management, Master og Public Administration og Master of Business Administration) udbydes af handelshøjskoler og universiteter.

1) Beregning af resultat og deltagerbetaling for den pædagogiske diplomuddannelse er alene baseret på et udsnit af udbuddet svarende til 10 pct., idet Danmarks Lærerhøjskole, der tegner sig for de resterende 90 pct., ikke har indberettet forbrugsoplysninger for uddannelsen.

2) Taxameter for den pædagogiske diplomuddannelse, HD og masteruddannelser er angivet ekskl. moms, mens øvrige er inkl. moms.

3.4.3 Datagrundlag

Analysen er hovedsageligt baseret på institutionernes årlige indberetninger til ministeriet af forbrugs- og økonomital, herunder virksomhedsregnskaber. Regnskabsdata er suppleret med en spørgeskemaundersøgelse, der skal belyse faktorer, der har indflydelse på omkostningsniveauet ved den enkelte uddannelse, herunder oplysning om holdstørrelse, undervisningens form, fastlærerandel, tidspunkt for uddannelsens afholdelse mv.

Undervisningstaxametret til åben uddannelse omfatter som nævnt både undervisningsudgifter og fællesudgifter, ligesom deltagerbetalingen forudsættes at omfatte begge udgiftstyper. Institutionerne konterer imidlertid ikke fællesudgifter på uddannelsesformål. Dette er bl.a. en følge af, at udgifterne, der omfatter studieadministration, bygningsdrift, studievejledning, information, annoncering, udvikling mv., i vidt omfang er fælles for flere uddannelsesområder. I taksteftersynet er det derfor nødvendigt at foretage et skøn over, hvor stort overhead, der medgår til dækning af fællesudgifter.

Idet det må forventes, at åben uddannelse belaster institutionernes fælles driftsudgifter til bygninger og administration i mindst samme omfang som de ordinære uddannelser, forudsættes det, at åben uddannelse skal bidrage til fællesudgiftsområdet på lige fod med institutionens øvrige aktiviteter. Ved handelsskolerne kan på den baggrund beregnes et overhead til fællesudgifter svarende til 33 pct. af undervisningsudgifterne, og ved de videregående uddannelser et overhead til fællesudgifter svarende til 20 pct. af undervisningsudgifterne.

For så vidt angår de videregående uddannelsesinstitutioner, skal det bemærkes, at indberetningerne viser, at institutionerne anvender et bredt spektrum af forskellige skønsprincipper ved formålsfordelingen af udgifter. Udgiftsniveauet for den enkelte

uddannelse er derfor næppe retvisende, og analysernes konklusioner må læses med et generelt forbehold herfor. For uddybning af datagrundlagets validitet henvises til afsnittene om erhvervsskoleområdet og om de mellemlange og lange videregående uddannelser.

3.4.4 Observationer

Handelsskoleområdet

Generelt økonomisk balance ved handelsskolernes åben uddannelse.

Handelsskolernes åben uddannelse set under ét udviser et overskud på 5 pct., dvs. i store træk økonomisk balance. Gennemsnittet dækker over et meget sammensat billede både med hensyn til uddannelsernes udgiftsniveau, økonomiske resultat og deltagerbetalingens størrelse.

Ved takstændringer må der generelt tages højde for taksternes afsmittende effekt på andre udbud inden for åben uddannelse. F.eks. kan selektive takstnedsættelser ved økonomisk "fordelagtige" udbud forventes at have negativ effekt på underskuds-givende udbud som f.eks. merkonom. Idet handelsskolernes udbud af åben uddannelse samlet set udviser balance, må det være en overordnet målsætning, at de økonomiske vilkår for udbud af åben uddannelse set under ét holdes uændret.

Enkeltuddannelsers forbrug svarer ikke nødvendigvis til takststørrelsen - institutionerne omprioriterer internt. Det kan på baggrund af analyserne af enkeltuddannelserne konstateres, at udbuddet indeholder både "gynger og karruseller". Institutionerne er i stand til at foretage omprioriteringer mellem institutionens uddannelser for at tilgodese institutionens prioriterede formål, f.eks. føres midler fra andre uddannelser til merkonom for at opretholde dette udbud på trods af vigende søgning og problemer med at sætte deltagerbetalingen tilstrækkeligt højt, og der føres midler til udvikling og etablering af nye udbud, f.eks. diplomleder.

Det bør overvejes at foretage takstkorrektioner ved uddannelser, hvor underskud eller overskud har systematisk og permanent karakter. Merkonom er et eksempel på en uddannelse, hvor der er konstateret et generelt underskud for institutionerne i perioden siden 1994 (i 1998 svarende til -17 pct. af de samlede indtægter). Datamatikerudbuddet er et eksempel på en uddannelse, der generelt for skolerne og gennem årene har udvist overskud (i 1998 svarende til 21 pct. af de samlede indtægter). Samtidig ligger deltagerbetalingen ved datamatikerudbuddet på så lavt et niveau, at der kan være plads til en forhøjelse. Dette kan give anledning til at sænke taksten ved datamatiker og samtidig gennemføre takstforhøjelser inden for andre udbud.

Vurdering af behovet for takstjustering må ske i lyset af den takststruktur og de linier i øvrigt, der lægges for det samlede voksen- og efteruddannelsesområde blandt andet som opfølgning på reformen af voksen- og efteruddannelsesområdet.

Videregående uddannelser

Opgørelse af undervisningsudgifter usikker. Analysen af de åben uddannelse ved de videregående uddannelsesinstitutioner har vist, at institutionernes opgørelse af udgifter på enkeltuddannelsesniveau typisk sker efter en skønsmæssig fordeling af

undervisningsudgifter, og at der anvendes et bredt spektrum af forskellige skønsprincipper. Udgiften, der er konteret for den enkelte uddannelse, er derfor ikke retvisende i forhold til uddannelsens faktiske udgifter. Der kan konstateres et behov for, at der udstikkes mere præcise fælles retningslinier for institutionernes regnskabsmæssige formålsopdeling, hvis man ønsker at sammenholde uddannelsesudgifter med -indtægter samt foretage sammenligning mellem forskellige uddannelser og institutioner.

Markante forskelle mellem institutioner. Ved de undersøgte universitetslovsinstitutioner og handelshøjskoleafdelinger udviser åben uddannelse set under ét underskud på mellem 4 og 10 pct. i perioden fra 1996-98. Dette resultat er dog stærkt påvirket af en enkelt stor udbyder (Handelshøjskolen i København), der tegner sig for 70 pct. af det samlede underskud (1998). Holdes HHK ude af beregningen, vil beregningen vise et positivt resultat.

Samlet set udviser HD et underskud på ca. 10 pct., men der ses betydelig variation mellem institutionerne. Også udgiftsniveau og deltagerbetaling ved HD udviser stor variation institutionerne i mellem. Den gennemsnitlige deltagerbetaling pr. årstuderende ved HHK er ca. 22.000 kr., mens betalingen ved flere af de øvrige udbydere er i størrelsesordenen 12.000 kr. Sammenlignet med Handelshøjskolen i Århus har HHK en udgift pr. årstuderende, der er 50 pct. større, og en deltagerbetaling pr. årstuderende, der er 68 pct. større. Det kan konstateres, at højt udgiftsniveau og højt deltagerbetalingsniveau ikke nødvendigvis er ensbetydende med en høj standard i undervisningen i form af lille holdstørrelse og stort antal undervisningstimer.

Masteruddannelserne, der er nystartede udbud, er overvejende underskudsgivende aktiviteter. Udgiftsniveauet ligger meget højt og spænder fra knap 80.000 kr. pr. årstuderende ved Master of Public Management til 217.000 kr. pr. årstuderende ved Master of Business Administration. De store underskud kan formentlig tilskrives høje udviklingsomkostninger samt udgifter i forbindelse med markedsføring af ny uddannelsesprofil. Set i lyset af et meget højt deltagerbetalingsniveau på helt op til 129.000 kr. pr. årselev har taxametertaksten kun meget begrænset betydning for uddannelsernes samlede økonomi. En meget stor søgning til uddannelserne i forhold til antallet af optagne samtidigt med et højt deltagerbetalingsniveau, vidner imidlertid om stor betalingsvillighed.

Åben uddannelse generelt

Institutionerne anvender muligheden for fleksibel fastsættelse af deltagerbetalingen. Det kan på baggrund af analyserne konstateres, at institutionerne i vidt omfang anvender muligheden for fleksibel fastsættelse af deltagerbetalingsniveauet. Analysen viser samtidig, at der - i det omfang institutionerne opererer med forkalkulations-skemaer for fastsættelse af deltagerbetalingen - er meget store forskelle i kriterierne for fastsættelse/beregning af deltagerbetalingen. Priskalkulationsgrundlaget er endvidere i vidt omfang udokumenteret. Det bør overvejes at fastsætte retningslinier, der sikrer at institutionerne oplyser grundlaget for priskalkulation af deltagerbetalingen, f.eks. i form af afrapportering i forbindelse med regnskab/virksomhedsregnskab.

Overskud/underskud ved åben uddannelse kan kun konstateres på grundlag af tidsserieanalyser. Institutionernes fleksibilitet i ressourceanvendelsen indebærer, at nogle uddannelser på det korte sigt kan være overskudsgivende for institutionen, mens andre drives med underskud. Det kan på baggrund af tidsserieanalyserne på handelsskoleområdet konstateres, at skolernes faktiske driftsresultater ved de enkelte uddannelser udviser stor variation over årene, og at driftsresultatet et enkelt år derfor ikke nødvendigvis giver et retvisende billede. I relation til videreudvikling af metode, kan på den baggrund konstateres, at taksteftersyn bør baseres på tidsserieanalyser.

Behov for nærmere analyse af åben uddannelses belastning af fællesudgiftsområdet. Taksteftersynets analyse af åben uddannelse er baseret på det princip, at åben uddannelse skal bidrage til fællesudgifterne på lige fod med institutionens øvrige aktiviteter. Udgangspunktet er taget i institutionernes gennemsnitlige fordeling mellem fællesudgifter og undervisningsudgifter svarende til 33 pct. af undervisningsudgifterne og ved de videregående uddannelsesinstitutioner et overhead på 20 pct.

Ingen af disse forudsætninger er solidt empirisk forankret. Med henblik på fremtidige taksteftersyn kan det overvejes at tage initiativ til videre metodeudvikling, herunder analysere institutionernes fællesudgifter til henholdsvis ordinære uddannelser og åben uddannelse. En empirisk baseret analyse af åben uddannelses belastning af fællesudgiftsområdet vil skabe grundlag for, at den enkelte uddannelses samlede indtægtsside ville kunne sammenholdes med den samlede udgiftsside. Den ville endvidere kunne belyse, om det er muligt at regnskabsføre udgifter til åben uddannelse særskilt under fællesområdet eller for at fastlægge fordelingsnøgler, der muliggør, at udgifter og indtægter under åben uddannelse kan sammenholdes så retvisende som muligt for udgiftsområderne.

3.4.5 Anbefalinger for åben uddannelse

- Det bør overvejes at foretage en justering af taksterne inden for handelsskolernes udbud af åben uddannelse ved at sænke taksten ved datamatikeruddannelsen samtidig med en forhøjelse af taksten ved merkonomuddannelsen. Ved en justering bør institutionernes økonomiske vilkår for udbud af åben uddannelse samlet set holdes uændrede. Vurdering af behovet for takstjustering må ske i lyset af den takststruktur og de linier i øvrigt, der lægges for det samlede voksen- og efteruddannelsesområde blandt andet som opfølgning på reformen af voksen- og efteruddannelsesområdet.
- Det bør sikres større gennemsigtighed i institutionernes grundlag for prisfastsættelse, f.eks. i form af fælles retningslinier for indberetning af oplysninger om priskalkulationsgrundlag i forbindelse med aflæggelse af årsregnskab/virksomhedsregnskab og/eller fælles retningslinier for priskalkulation.
- Det bør i forbindelse med senere taksteftersyn udvikles metoder og sættes fælles retningslinier for institutionernes formålsopdeling af undervisningsudgifter, således at forbrugsoplysningerne bliver mere retvisende, og der opnås sammenlignelighed på tværs af institutioner.
- Der bør foretages en empirisk baseret analyse af åben uddannelses belastning af institutionernes fællesudgiftsområde.