



16-06-2010

Sagsnr.
2010-50424

Dokumentnr.
2010-398051

Sagsbehandler
Martin Skøtt

Redegørelse for tildelingskriterier i budgetmodellen for almene folkeskoler

BUU behandlede den 21/4 2010 medlemsforslag om ændring af budgettildelingen på skolerne (2010-50424). Indstillingen i forslaget var, at den skolespecifikke bevilling bliver højere og den elevtalsafhængige bevilling lavere.

Motivationen for forslaget var, at forslagsstillerne ønskede en yderligere justering, så skoler – med faldende elevtal – ikke tvinges ud i nedskæringer, der er til skade for såvel undervisningen som elever og læreres trivsel. Det bør således være muligt for en skole at kunne planlægge skoleåret uden at frygte de økonomiske konsekvenser af et eventuelt faldende elevtal.

På den baggrund godkendte BUU, at forvaltningen inden sommerferien ”(...) fremlægger redegørelse for principperne bag den nuværende budgettildelingsmodel, herunder fordele og ulemper samt mulige alternativer til modellen samt konsekvenserne heraf”.

I dette notat redegøres for de konkrete principper i den nuværende tildelingsmodel. Gennemgangen vil læne sig op af gennemgangen i forvaltningens notat til BUU 21/4 2010, men vil gå dybere og fremhæve, hvilke *konkrete* kriterier, der udløser budgetmidler.

Undervisning

Gyldenløvesgade 15
1502 København V

Telefon
3366 4136

Telefax
3366 7051

Direkte telefon
3366 4136

E-mail
martsk@buf.kk.dk

EAN nummer
5798009386229

www.kk.dk

Herefter beskrives fordele og ulemper ved den nuværende model, hvorefter konsekvensen ved en revision af tildelingskriterierne beskrives.

Principper i budgetmodellen

Budgetmodellen for de almene folkeskoler er en tildelingsmodel, som giver hver skole en fast grundbevilling, en elevtalsafhængig bevillinger (udmålt efter fælles satser pr. elev fra BH-klasse op til 10. klasse) samt en række skolespecifikke bevillinger, der tildeler den enkelte skole midler til mange forskellige formål (bl.a. tekniske, ejendomsrelaterede, puljespecifikke og særlige undervisningstiltag).

Budgetmodellen for de almene folkeskoler bygger på principperne om overskuelighed, ensartethed og enkelthed i tildelingen af bevillinger, hvor den enkelte skole får en rammebevilling, hvor en så stor del af bevillingen som muligt er kendt ved årets start. Det medfører bl.a., at den elevtalsafhængige del af bevillingen fastsættes på baggrund af det senest kendte elevtal, og at der udlægges puljemidler til skolernes selvforvaltning ved årets start.

Den gennemgående tendens i modellen er, at der omflyttes bevillinger fra mindre til større skoler. Det er et naturligt resultat af, at en større del af bevillingerne gøres elevtalsafhængige, jf. BR 13/12 2007. Men da budgetmodellen også består af en lang række andre tildelingskriterier, er andelen af den elevtalsafhængige bevilling ikke så entydig, at kun store skoler (mange elever) er økonomisk bæredygtige.

BUU godkendte den 26. november 2008 en række ændringer til budgetmodellen, herunder indførelsen af en garantitildeling. De er sammen med grundprincipperne i budgetmodellen beskrevet i notat til udvalgsbehandlingen den 21/4 2010, hvorfor de ikke skal omtales videre her.

Derimod skal de konkrete principper i budgetmodellen – dvs. de kriterier, der udløser budgetmidler – i det følgende beskrives.

Tildelingskriterier i budgetmodellen

Budgetmodellen er i grove træk sammensat, så alle skoler tildeles en skolespecifik bevilling og en elevtalsafhængig bevilling.

Den elevtalsafhængige bevilling tildeler skolen budget på baggrund antal elever. Det betyder i forhold til denne del af budgetudmeldingen er en 1:1 sammenhæng mellem skolens økonomi og elevtal:

- I 2010 udmeldes et beløb pr. elev på 32.933 kr. pr. 1-9 klasses elev og 31.115 kr. pr. børnehaveklasse elev.

Derudover tildeles skolen en skolespecifik bevilling (dvs. at den er sammensat specifik for den enkelte skole). En del af disse tildelinger er bestemt af de forventede udgifter (fx husleje til KEjd), mens andre er bestemt af elevtal (fx modtage- og specialklasse, etniske og sociale kriterier m.v.). I hovedtræk indeholder den skolespecifikke bevilling bl.a. følgende kriterier:

- Et grundbeløb pr. skole på ca. 2 mio. kr.
- Bygningspecifikke bevillinger (el, varme, rengøring, husleje)
- Puljebevillinger (fx FFA, profilskoler, enkeltintegration, div. puljer m.v.)
- Budget til specialklasserækker og modtageklasser
- Sociale og etniske kriterier
- Særbevillinger til særlige aktiviteter, der ikke finder sted på alle skoler (fx garantibeving, læseklasserækker, tillæg for svømmehal, kompensation for flere matrikler, heldagsskole, EAT osv.).

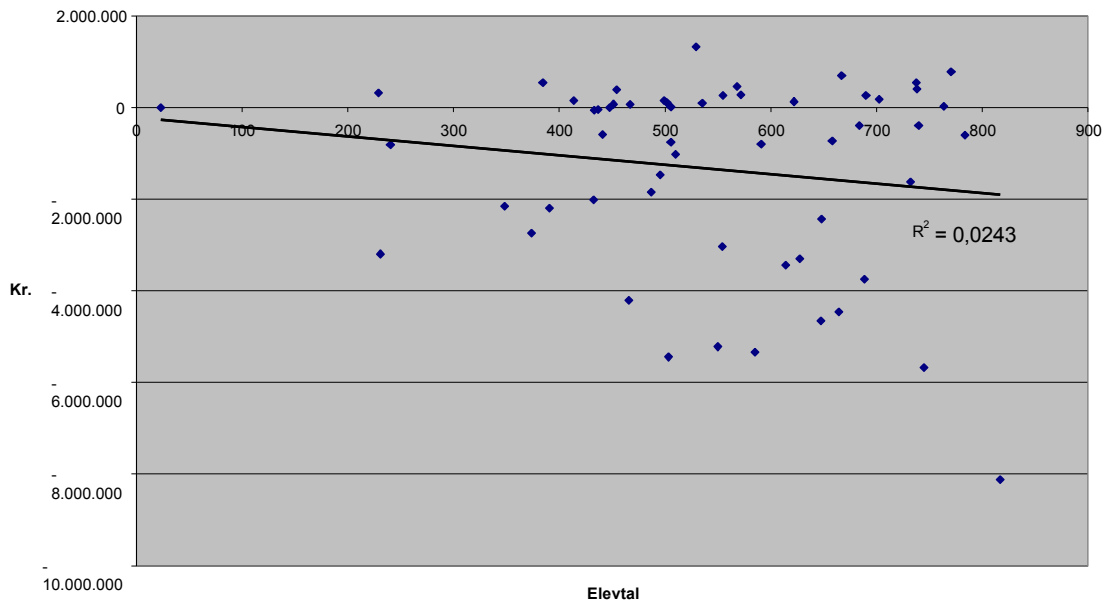
I bilag til dette notat er vist to konkrete eksempler på, hvordan skolernes budget er udmeldt i 2010.

I forhold til modellen er det vigtigt at bemærke, at det ikke som sådan er skolestørrelsen (elevtallet), der alene er bestemmende for skolens økonomiske situation. Det er i langt højere grad klassekvotienten, idet den elevtalsafhængige bevilling betyder, at skolerne i deres planlægning er nødsaget til at sikre, at der er et bestemt antal elever i hver klasse for, at klassen er ”rentabel”. Derudover vil også de øvrige skolespecifikke bevillinger spille ind på den samlede vurdering af den enkeltes skoles økonomi.

Således er der eksempler på, at små skoler med høje klassekvotienter kan være mere økonomisk stærke, end store skoler med lave klassekvotienter. Hvis en stor skole har et elevtal, der tvinger dem til at opretholde flere klasser med lav klassekvotienter, så vil den ikke være økonomisk bæredygtig. Men ud fra en rent økonomisk betragtning, vil de store skoler alt andet lige have bedre mulighed for at tilpasse sig budgetmæssige udsving og sikre en hensigtsmæssig klassekvotient.

Af figur 1 nedenfor fremgår sammenhængen mellem skolens størrelse (elevtal) sammenholdt med skolens gæld/opsparing – antaget at de små skoler i højere grad stifter gæld (negativ opsparing) grundet de lave elevtal. Opgørelsen viser alene gælden/opsparingen oparbejdet i 2009.

Figur 1: Endelig overførsel til 2010 i forhold til elevtal



Som det fremgår af figur 1, så viser tendenslinjen, at for 2009 er skolernes opsparing – modsat antagelsen – faldende ved et stigende elevtal (dvs. gælden er stigende). En del af forklaringen herpå er, at de skoler, der har en positiv opsparing, kun i ét tilfælde, har sparet mere end én mio. kr. op. Tilsvarende fordeler den positive opsparing sig jævnt for både store og små skoler. Derimod er spredningen større for de skoler, der har en negativ opsparing. I de tilfælde er det de store skoler (stort elevtal), der har den største gæld.

Som det fremgår af figuren viser grafen en R^2 -værdi på 0,0243. Det er et mål for, hvor stor forklaringskraft elevtallet er for kunne forudsige skolens opsparing. Værdien kan ligge mellem 0 og 1, hvor 0 er lig ingen sammenhæng, mens 1 er lig med en fuldstændig sammenhæng. Således viser en R^2 -værdi på 0,0243, at der er en meget lav forklaringskraft i regressionen og dermed en ringe statistisk sammenhæng mellem opsparing og elevtal.

Konklusion

På baggrund af budgetmodellens sammensætning og indførelsen af garantitildelingen er det forvaltningens vurdering, at der – de politiske intentioner med budgetmodellen taget i betragtning – ikke er en skævhed i tildelingskriterierne i forhold til de små skoler (lavt elevtal). Det bekræftes endvidere af regressionsanalysen ovenfor, der viser at de små skoler ikke oparbejder relativt mere gæld end de store skoler. I det hele taget har skolestørrelsen målt på baggrund af elevtallet kun en meget ringe statistisk forklaringskraft på skolens økonomiske formåen.

Ovenstående gennemgang giver således ikke anledning til at foreslå ændringer i den nuværende budgetmodel for de almene folkeskoler.

I de tilfælde skoler oplever et kraftigt faldende elevtal fra skolestart frem til det endelige budget meldes ud på baggrund af 5. september elevtallene, så er det forvaltningens vurdering, at garantitildelingen sikrer, at alle skoler kan leve op til lovens minimumskrav til undervisningen. Det bemærkes dog hertil, at ovenstående analyse ikke forholder sig til, hvilket serviceniveau, der eksisterer ude på skolerne.

Set i forhold til medlemsforslaget skal det dog pointeres, at en af konsekvenserne af tildelingskriterierne i budgetmodellen er, at det stiller meget store krav til skolernes økonomistyring. Ikke mindst for de skoler, der med budgetreguleringen pr. 5. september skal tilpasse deres omkostninger til en evt. reduktion i skolens budget. De vil i værste fald skulle tilpasse udgiftsniveauet, såfremt lærernormeringen (læretid pr. elev) er for høj.

Fordele og ulemper ved den nuværende budgetmodel

I de følgende beskrives fordele og ulemper ved den nuværende model.

Fordele

- Modellen er baseret på principperne om overskuelighed, ensartethed og enkelthed i tildelingen af bevillinger, hvor den enkelte skole får en rammebevilling, hvor en så stor del af bevillingen som muligt er kendt ved årets start.
- Modellen giver skolerne et incitament til at sikre bæredygtige (effektive) klassestørrelser (høj klassekvotient) og tilpasse økonomien efter et stigende/faldende elevtal.
- Modellen er medvirkende til at fastholde et ensartet serviceniveau – idet stigning / fald i elevtal op / nedreguleres i skolens budget. Skete der ikke denne tilpasning, vil der opstå skævhed i de elevtalsafhængige bevillinger.
- Modellen sikrer, at alle skoler kan leve op til lovens minimumskrav.
- Modellen er i sin nuværende form afbalanceret/nuanceret mellem en elevtalsafhængig bevilling (enhedspris) og en række skolespecifikke bevillinger (efter behov), som sikre en balance mellem konkrete behov på skolen og incitament til tilpasning

efter antal elever.

Endelig skal det fremhæves, at en ændring af modellen vil betyde et stort kompetencetab, decentral usikkerhed om budgettet og utilfredshed med, at der ikke sikres ro om budgetmodellerne/sikker drift.

Ulemper

- Den taxameterstyrede model betyder, at små skoler alt andet lige har sværere ved at tilpasse sig løbende budgetændringer, der fx følger af elevflugt.
- Modellen stiller store krav til den enkelte skole og skoleleder til løbende at tilpasse økonomien til det antal elever, der er indskrevet på skolen og styre på aktiviteten.

Alternativ til den nuværende model, herunder konsekvenser

I forbindelse med vedtagelsen af den nuværende budgetmodel i BR den 13. december 2007 blev der fremsendt en række høringsforslag til modellen. Ovenstående bemærkninger har forvaltningen kommenteret på i forbindelse med behandlingen, hvorfor de ikke vil blive behandlet nærmere her.

Derimod skal fremhæves en model, hvor den nuværende tildelingsmodel fastholdes, men hvor der derimod sker en senere afregning pr. 1. januar, frem for i dag på baggrund af 5. september elevtallene.

Formålet med at indføre en senere afregning skulle i givet fald være, at man lægger en "forsinkelse" ind i afregningen, så skoler med både kraftige udsving i elevtallet samt skoler med kontinuerlige udsving i elevtallet (også efter den 5. september), beholder budgettet året ud (hvor det i dag reguleres på baggrund af 5. september elevtallene).

Udsving vil dermed stadig påvirke den kommende budgetudmelding, men det vil i skoleåret først ske pr. 1. januar, hvorfor skolen – i tilfælde af elevflugt – kan beholde budgettet året ud. For skoler med faldende elevtal vil en sådan afregning skabe mere budgetsikkerhed, idet de har nogle ekstra måneder til at tilpasse deres budget til det faldende elevtal.

Konsekvensen af modellen vil derimod være, at skoler med stigende elevtal, der i den nuværende model får deres budget opreguleret på baggrund af 5. september elevtallene, ikke får tilført nye midler før 1. januar. Det er reelt ensbetydende med, at i den mellemliggende periode vil opbygge underskud.

En anden konsekvens af en sådan model vil være, at der vil være en

forsinkelse på ½ skoleår i økonomistyringen, idet budgetmidlerne først tildeles ca. 4 måneder senere end i dag, ligesom tilpasningen af økonomien på skolen heller ikke behøver finde sted før 1. januar.

Alt i alt er konklusionen ved en sådan model, at den ikke stiller de samme store krav til den økonomiske styring ude på skolerne, men at den samtidig heller indeholder en incitamentsstruktur, der gør at skolen tilpasser sine udgifter til elevtallet. Set fra forvaltningens side, vil man ikke opdage evt. økonomiske problemer i tide og vil derfor heller ikke kunne reagere på det i tide. Men vil så at sige blot udskyde den nødvendige tilpasning af økonomien til aktivitetsniveauet.

Bilag

- Eksempler på skoleudmelding