

Fakta om taxameterstyring

INSTITUTIONERNES INDTÆGTER OG AKTIVITET

De *selvejende uddannelsesinstitutioner* har to indtægtskilder til finansiering af deres udbudte uddannelsesaktiviteter: statstilskud og egne indtægter fra indtægtsdækket virksomhed, deltagerbetaling og betaling for aktiverede mv. Det statslige tilskud udgør ca. 80 pct. og er således institutionernes primære indtægtsgrundlag. Heraf udgør aktivitetsbestemte tilskud (undervisnings-, bygnings eller fællesudgiftstaxametre) ca. 92 pct., således at langt hovedparten af det statslige tilskud består af taxametertilskud.

Taxametersystemet er dermed den bærende bevillingsmodel til fordeling af statslige tilskud, men det er nødvendigt at supplere taxameterstyringen med en række supplerende styringsredskaber i form af grundtilskud, målrettede forsøgs- og udviklingsmidler, flerårtaftalemodeller etc. for at sikre, at den samlede økonomiske styring indeholder tilstrækkelig fleksibilitet til at kunne imødekomme forskellige politiske, administrative og institutionelle behov. Den statslige økonomiske styring skal således både opfylde kravet om effektiv fordeling af midlerne og samtidig understøtte de uddannelsespolitiske målsætninger om bl.a. geografisk tilgængelighed til uddannelse og

udvikling af særlige indsatsområder, hvilket forudsætter flere forskellige styringsredskaber.

Samspelet mellem forskellige styringsredskaber og finansieringskilder, herunder især forholdet mellem aktivitetsstyrede og rammestyrede bevillinger har samtidig væsentlig betydning for institutionernes aktivitetsafhængighed og budgetsikkerhed.

TAXAMETERSYSTEMET

Taxameterstyring indebærer grundlæggende, at der inden for statens samlede økonomiske ramme til uddannelsesformål, der er bestemt af en række overordnede udgiftspolitiske prioriteringer, fordeles aktivitetsafhængige bevillinger til de enkelte uddannelsesinstitutioner ud fra

- objektive mål for aktivitet og
- politisk fastsatte takster pr. aktivitetsenhed.

Bevillingerne ydes som bloktilskud, som institutionerne frit kan disponere over inden for rammerne af gældende bevillingsforudsætninger og dispositionsregler og i overensstemmelse med de formål, som er fastsat for de enkelte uddannelser og institutioner.

Såvel taxameterprincippet som bloktilskudsprincippet er lovfæstet i institutionslovgivningen, som ligeledes fastlægger, at statslige tilskud ydes i henhold til takster, som fastsættes i de årlige finanslove.

Koblingen mellem aktivitet og politisk fastsatte takster indebærer således helt centralt, at institutionerne har sikkerhed for, at stigende aktivitet inden for bestående uddannelser vil blive takstfinansieret. I en situation med stabil aktivitet vil institutionerne (og staten) derfor alt andet lige have god budgetsikkerhed.

Taxameterstyringen er udviklet ud fra en række overordnede hensyn:

For det første var hensigten at indføre en økonomistyringsmodel, der i højere grad var orienteret mod resultater og incitament. Med taxameterstyring sammenkædes tilskuddenes størrelse derfor med institutionernes umiddelbare resultater målt som antal årselever eller studenterårsværk. Institutionerne får dermed også incitament til at tilpasse kapaciteten til efterspørgslen og til løbende økonomisering og effektiviseringer.

For det andet har hensigten været at sikre, at der effektivt omflyttes midler fra uddannelser i aktivitets-

mæssig tilbagegang til uddannelser i fremgang bl.a. for at understøtte det frie uddannelsesvalg og give institutionerne bevillingssikkerhed ved frit optag eller fri adgang. Aktivitetsafhængigheden indebærer, at denne omflytning sker "automatisk" uden elementer af forhandling eller administrative omfordelinger.

For det tredje skal den direkte produktivtetsstyring via taksterne forhindre, at aktivitetsudsving fører til udgiftsdrivende standardglidninger og stigende enhedsomkostninger i situationer med faldende aktivitet.

Udformningen af taxametersystemet er sket under hensyntagen til, at Undervisningsministeriets insti-

tutionsområde er meget stort og omfatter både meget store og organisatorisk komplekse institutioner, som udbyder mange forskellige uddannelser, og mindre institutioner, som ofte udbyder få uddannelser. Flexibiliteten inden for rammerne af taxametersystemet er især knyttet til takststrukturer og tælleprincipper, mens flexibiliteten i bevillingstildelingen generelt søges opnået ved anvendelsen af aktivitetsuafhængige tilskud.

Det er en præmis i systemet, at institutionerne ved årets start kender det økonomiske grundlag for det kommende år. Dette betyder samtidig, at der ikke er mulighed for at tage særlige hensyn ved bevillingstildelingen, da der ikke er mulighed for individuelle forhand-

linger mellem konkrete institutioner og Undervisningsministeriet.

Der er imidlertid situationer og forhold, som bør tilgodeses økonomisk, hvilket sker uden for rammerne af taxametersystemet i form af grundtilskud, forsøgs- og udviklingsmidler etc. For eksempel bliver små institutioner tilgodeset gennem et relativt større aktivitetsuafhængigt grundtilskud.

Takstsystemet

Takstsystemet, som anvendes på institutioner for erhvervsrettet uddannelse og de mellemlange videregående uddannelsesinstitutioner, er baseret på tre grundtakster:

- Undervisningstaxametre, som forudsættes at give dækning for direkte undervisningsrelaterede udgifter til lønninger, undervisningsudstyr og materialer.
- Bygningstaxametre, som er tilskud til institutionens kapitaludgifter, herunder husleje, renter og afdrag på prioritetsgæld og udgifter til bygningsvedligeholdelse.
- Fællesudgiftstaxametre, der skal give dækning for udgiftsarter, som ikke hensigtsmæssigt kan henføres til enkelte uddannelser, herunder bl.a. administration og ledelse, bygningsdrift og forsyning.

Der er dog visse forskelle på, hvad taxametrene forudsættes at give dækning for på de enkelte institutionsområder.

Undtagelsen fra ovennævnte takststruktur er åben uddannelse, hvor der også opkræves deltagerbetaling.

Taksterne er resultatet af en politisk prioritering i den forstand, at de fastsættes med vedtagelsen af de

Figur Egenskaber ved taxametersystemet
<p>Efterspørgselsstyring Pengene følger brugerne og skaber incitamenter til brugervenlig adfærd. Stigende uddannelsesaktivitet er dermed sikret finansiering.</p> <p>Flexibel i forhold til institutionsstruktur (sammenlægninger og spaltninger).</p>
<p>Produktivtetsstyring Ingen utilsigtede standardforbedringer eller -forværringer som følge af demografi og ændringer i søgemønstre.</p> <p>Politisk fastsatte takster på finansloven</p> <p>Takstfastsættelsen er uafhængig af de enkelte institutioners udgiftsdispositioner.</p> <p>Begrænsede pressionsmuligheder fra interessenter (institutioner, organisationer, lokale/regionale kræfter).</p> <p>Ingen forhandlinger eller administrative omfordelinger.</p> <p>Gennemsigtighed på tværs af uddannelser og uddannelsesområder.</p>
<p>Aktivitetsafhængighed og tælleprincipper Budgetsikkerhed, når aktiviteten er stabil, både centralt og decentralt.</p> <p>Tidsforskydning i tilskudsgrundlaget øger budgetsikkerheden.</p> <p>Tælleprincipper er resultatorienterede.</p> <p>Aktivitetsafhængigheden kan reduceres f.eks. via grundtilskud, forsøgs- og udviklingsmidler mv.</p>

årlige finanslove, og takstfastsættelsen er dermed uafhængig af den enkelte institutions konkrete udgiftsdispositioner og omkostningsforhold. Vedvarende eller systematiske ubalancer mellem takster og forbrug kan dog føre til takstreguleringer.

Taksttyperne og antallet af takster afspejler grundlæggende et valg mellem en grovmasket eller en finmasket takststruktur. Takststrukturen skal være så tilpas finmasket, at institutionerne sikres en rimelig dækning for deres udgifter, men omvendt bør antallet af takster begrænses for at forhindre, at takstsystemet bliver ugenomsigtigt. Hovedparten af uddannelserne er derfor opdelt og indplaceret i takstgrupper med fælles takst, som bl.a. gør det muligt at sammenligne uddannelsernes økonomiske vilkår på tværs. Indplaceringen skal principielt kunne begrundes i reelle og grundlæggende forskelle i kravene til uddannelserne og i undervisnings- og tilrettelæggelsesformerne. Ministeriet gennemførte i 2000 et taksteftersyn af udvalgte uddannelser og af bygningstaxameterordningerne. I 2004 blev der gennemført et taksteftersyn af fællesudgiftsområdet.

Tælleprincipper

Inden for rammerne af taxametersystemet er der lavet en række områdespecifikke tilpasninger baseret på de forskellige institutions- og uddannelsesområders særlige forhold. Et eksempel på dette er anvendelsen af forskellige tælleprincipper – dvs. hvorledes den ressourcudløsende aktivitet opgøres. Her skelnes primært mellem metoden inden for de videregående uddannelser, hvor der tælles gennemført aktivitet (STÅ), mens der på ungdomsuddannelsesniveau primært tælles på grundlag af, hvor mange der påbegynder og fortsat deltager

i uddannelsesdelen på fastlagte tælledege (årselever).

Baggrunden for denne forskel er, at der i de videregående uddannelser typisk er tale om længere fag af et til to semestres varighed, hvorfor tællesystemet understøtter institutionens incitament til progression, ved at de studerende først bliver ressourcudløsende, når fag er bestået/godkendt.

På ungdomsuddannelsesniveau er der typisk tale om kortere uddannelsesforløb (skoleperioder), hvor adgangen til næste skoleperiode forudsætter afslutning af det forrige forløb. En tæt tælling fremmer institutionernes effektivitetstænkning og mindsker risikoen for vilkårlige udsving i institutionernes indtægtsgrundlag, som følge af f.eks. et målgruppebetinget højt frafald.

SUPPLERENDE ØKONOMISKE STYRINGSREDSKABER

Som supplement til taxametersystemet eksisterer der en række muligheder for at supplere de aktivitetsafhængige taxametertilskud med aktivitetsuafhængige tilskud, som samlet set bidrager til at skabe den nødvendige fleksibilitet i bevillingstildelingen i forhold til forskellige behov.

For det første skal bevillingssystemet kunne understøtte en regional spredning af uddannelsesudbuddet og eksistensen af institutioner med få uddannelser, der er særligt sårbare over for aktivitetsudsving. Taxametersystemet giver imidlertid ikke mulighed for at tage særlige hensyn til dette ved bevillingstildelingen, og der er derfor etableret en grundtilskudsordning, som specielt tilgodeser små institutioner økonomisk.

For det andet kan der være behov for at fremme specifikke uddan-

nelsespolitiske målsætninger inden for en begrænset tidshorisont, hvilket ikke kan imødekommes via taxametersystemet. Der gives derfor en række øremærkede ikke-aktivitetsafhængige tilskud i form af bl.a. puljebevillinger og aftalebaserede bevillingsmodeller.

Grundtilskud

På alle områder kombineres taxametertilskud med et grundtilskud til finansiering af institutionernes basisomkostninger. Der findes i dag to forskellige grundtilskudsmodeller:

- Et aktivitetsuafhængigt grundtilskud, som budgetteres som en enhedstakst.
- Et aktivitetsafhængigt grundtilskud, som har til hensigt at virke understøttende for institutionsstrukturen.

Grundtilskud – især i den aktivitetsuafhængige form – bevirker, at der foretages en omfordeling til fordel for mindre institutioner som kompensation for deres relativt højere enhedsomkostninger. Tilskuddet kan således have relativ stor økonomisk betydning for disse institutioner og medvirke til at sikre deres fortsatte drift. Grundtilskud får dermed også en regionalpolitisk dimension, idet mange mindre institutioner er lokaliseret i geografiske udkantsområder, og grundtilskud er dermed en fleksibel måde at understøtte en regional spredning af udbuddet.

Midler til nødlidende institutioner

I lovgivningen er der hjemmel til at yde lån eller tilskud til selvejende institutioner, der er kommet i en særlig vanskelig situation, og på de årlige finanslove er der bevilget midler hertil. Det er hovedreglen, at Undervisningsministeriet yder hjælp til sådanne institutioner, som har akutte likviditetsmæssige van-

skeligheder, i form af lån, som forrentes og afdrages over en periode på maksimalt fem år. Ydelse af lån vil være betinget af, at institutionen følger ministeriets krav til omlægning af virksomheden med henblik på en økonomisk genopretning. Institutionen underlægges et skærpet økonomisk tilsyn og skal normalt afrapportere kvartalsvis til ministeriet om udviklingen.

Fusioner som styringsredskab

Nogle få uddannelsesinstitutioner er så små, at de efter Undervisningsministeriets opfattelse har svært ved at have en bæredygtig økonomi. De udbyder oftest kun én type uddannelse og er også derfor sårbare over for selv mindre udsving i antallet af studerende. Undervisningsministeriet har i sådanne tilfælde anbefalet institutionen at søge at lægge sig sammen med en anden og økonomisk mere bæredygtig institution. I visse tilfælde har ministeriet endog stillet en fusion med en bedre funderet institution som krav for at yde tilskud af midlerne til nødlidende institutioner. Ministeriet følger op på, at institutionen realiserer de økonomiske og administrative perspektiver, som lå til grund for ministeriets godkendelse af fusionen.

Ikke-aktivitetsafhængige tilskud

Foruden grundtilskud ydes en række formålsbestemte eller "øremærkede" tilskud som f.eks. flerårsmødel og puljemidler bl.a. i form af forsøgs- og udviklingsmidler.

Disse tilskudsformer afspejler, at taxametersystemet primært understøtter eksisterende uddannelser. Der er derfor udviklet en række

supplerende bevillingsmodeller til taxametersystemet, der understøtter kvalitetsudviklingen af uddannelserne og tilgodeser behovet for at kunne fremme politisk prioriterede indsatsområder.

Flerårsaftalekonceptet indebærer generelt, at institutionerne tildeles bevillinger ud fra objektive kriterier mod krav om kvalitetsudvikling inden for en række politisk definerede indsatsområder. Det er samtidig et krav, at institutionerne dokumenterer de opnåede resultater og midlernes anvendelse. Flerårsaftaler giver mulighed for at fremme kvalitative indsatsområder og synlige udviklingsarbejde. Omvendt indebærer modellen også en risiko for overstyring, idet konceptet medfører en meget detaljeret styring på relativt marginale midler.

Forsøgs- og udviklingsmidler (puljebestillinger) anvendes ligeledes til at fremme specifikke politisk prioriterede formål, som ligger uden for institutionernes normale formål og ikke kan rummes inden for rammerne af taxametersystemet, herunder forsøgs- og udviklingsarbejde i forbindelse med bl.a. udvikling af nye uddannelser.

Indtægtsdækket virksomhed

Institutionslovgivningen giver mulighed for, at institutionerne kan udføre indtægtsdækket virksomhed i åben konkurrence med private virksomheder. Hensigten er dels at sikre en fleksibel og effektiv udnyttelse af kapacitet og ressourcer, dels at udnytte faglige synergieffekter og mulighederne for kompetenceudvikling. Overskud fra indtægtsdækket virksomhed kan anvendes

til finansiering af nye behov f.eks. i forbindelse med udvikling af nye uddannelser.

Institutionerne er underlagt betingelser for udførelse af indtægtsdækket virksomhed, herunder at:

- De indtægtsdækkede aktivitetsområder skal være naturlige udløbere af institutionens almindelige virksomhed.
- Institutionen skal kunne adskille den produktion af varer eller tjenesteydelser, der søges udført med indtægtsdækning, fra institutionens øvrige opgaver.
- Overskud eller underskud i et finansår kan videreføres til et senere finansår.
- Det akkumulerede resultat i den indtægtsdækkede virksomhed må ikke være negativt fire år i træk.

Herudover er der regler for prisfastsættelse af varer og tjenesteydelser, som udbydes som indtægtsdækket virksomhed. Prisfastsættelsen skal som hovedregel ske således, at der ikke sker konkurrenceforvriddning over for private eller offentlige konkurrenter, og således at de langsigtede gennemsnitsomkostninger dækkes. Af institutionslovgivningen fremgår endvidere, at institutioner ved udførelse af indtægtsdækket virksomhed skal følge god markedsføringsetik og ikke må påføre andre ubillig priskonkurrence.

Undervisningsministeriet fører tilsyn med institutionernes indtægtsdækkede virksomhed.