

Opgørelse af udviklingen i udgifterne til undervisning i folkeskolen pr. elev

maj 2010



BDO Kommunernes Revision

Indhold

1. INDLEDNING.....	3
RESUMÉ	3
2. OM OPGØRELSEN	6
3. PRÆSENTATION AF RESULTATER.....	7
OVERORDNEDE RESULTATER	7
<i>Udgifter til almenundervisning mv. pr. elev.....</i>	<i>10</i>
<i>Udgifter til udvidet specialundervisning pr. elev i folkeskolen</i>	<i>11</i>
GENNEMGANG AF OPGØRELSENS BEREGNINGSMÆSSIGE FORUDSÆTNINGER	13
<i>Korrekationer vedrørende opgørelse af udgifterne til undervisning.....</i>	<i>13</i>
<i>Korrekationer vedrørende opgørelse af udgifter pr. elev.....</i>	<i>13</i>
4. BILAG 1: METODE	15
FREMGANGSMÅDE I BEREGNING.....	15
DE KOMMUNALE REGNSKABER 2002-2009	15
KONTOPLANEN OG AFGRÆNSNING AF FOLKESKOLEN	16
OM VEJLEDNINGSREFORMEN OG UDGIFTER TIL SKOLEVEJLEDNING	16
FRATRUKKEN PENSION.....	17
<i>Københavns Kommune</i>	<i>18</i>
<i>Beregning af pension</i>	<i>18</i>
OM ELEVTALET	18
<i>Beregning af klassetrinsvægtet elevtal.....</i>	<i>19</i>
<i>Eksempel</i>	<i>19</i>
PRIS- OG LØNUDVIKLING	19
<i>Kilde: Kommunernes Landsforenings budgetvejledninger</i>	<i>20</i>
<i>Eksempel</i>	<i>20</i>
SPECIALUNDERVISNING.....	20
5. BILAG 2: TABELRAPPORT OVER BEREGNING AF UDGIFTER TIL UNDERVISNING I FOLKESKOLEN 2002-2009.....	21

1. Indledning

Danmarks Lærerforening ønsker at få belyst udviklingen i folkeskolens økonomi til undervisning på et objektivt og sagligt grundlag. Ønsket skal ses i sammenhæng med, at Danmarks Lærerforening på den ene side kan notere, at de "officielle" tal for udgiftsudviklingen over de sidste 7 år umiddelbart viser en stigende udgiftsudvikling, men at det på den anden side samtidig er oplevelsen "ude på skolerne", at ressourcerne til undervisning ofte og mange steder er blevet reduceret som følge af besparelser.

Danmarks Lærerforening har derfor bedt revisions- og rådgivningsfirmaet BDO – som en ekstern og uafhængig part - om at opgøre udviklingen i udgifter til undervisning i folkeskolen pr. elev i perioden 2002 – 2009.

Denne rapport præsenterer resultaterne af opgørelsen, herunder de beregningstekniske korrektioner der er foretaget for at kunne give et objektivt og retvisende billede af udgiftsudviklingen pr. elev til undervisning.

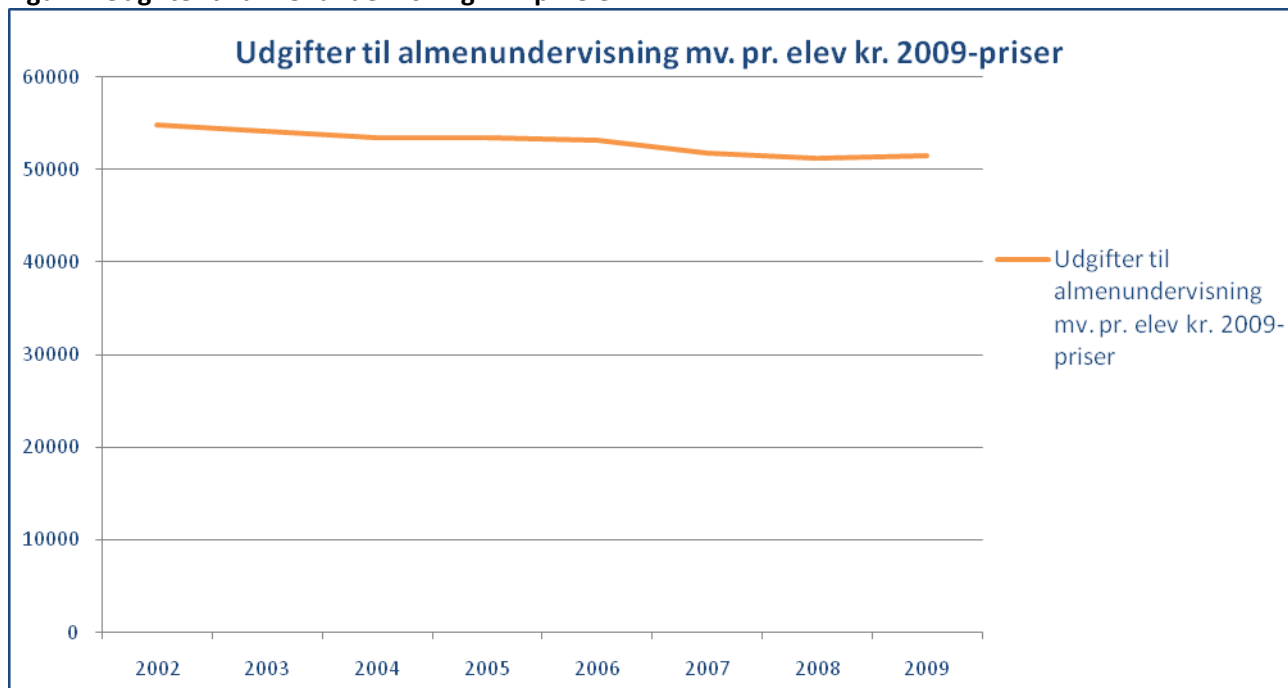
Resumé

Resultatet af den gennemførte opgørelse af udviklingen i undervisningsudgifterne i folkeskolen viser, at udgifterne pr. elev er relativt stabile i perioden 2002 – 2009, idet udgifterne i 2002 var 60.500 kr. pr. elev, mens de i 2009 var 60.120 kr. pr. elev – altså et fald på 380 kr. pr. elev i løbet af perioden.

Udviklingen i udgifterne til undervisning pr. elev viser desuden øgede udgifter til udvidet specialundervisning i perioden, mens udgifterne til almenundervisning samt tilknyttet specialundervisning pr. elev¹ er faldet i perioden 2002 – 2009.

Angående udgifterne til almenundervisning mv. så viser opgørelsen, at der i 2002 blev brugt 54.866 kr. pr. elev til almenundervisning mv., mens der i 2009 blev brugt 51.565 kr. Altså et fald på 3.301 kr. i løbet af perioden.

¹ I den resterende del af opgørelsen vil udgifterne til almenundervisning samt tilknyttet specialundervisning blive benævnt "almenundervisning mv." Kun i tilfælde, hvor der substantielt skelnes mellem almenundervisning og specialundervisning tilknyttet almenundervisning benyttes de specifikke benævnelser.

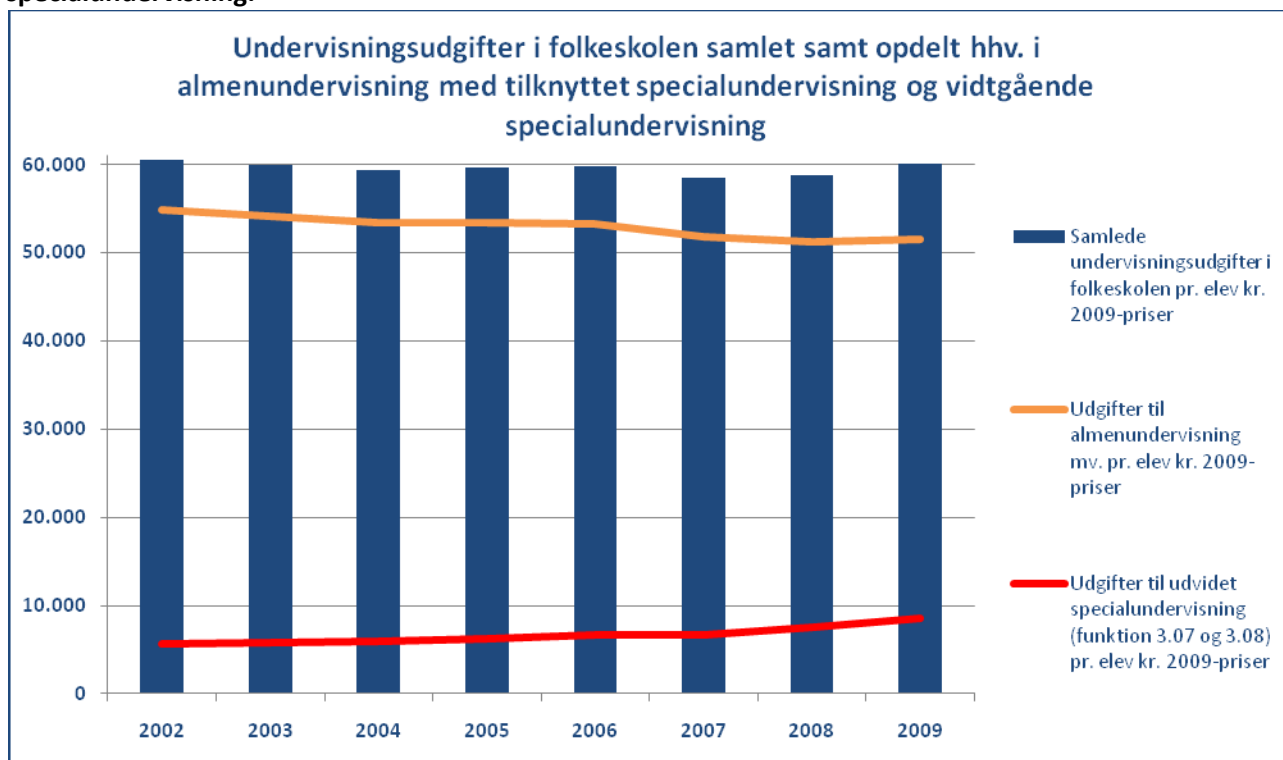
Figur 1. Udgifter til almenundervisning mv. pr. elev.

I perioden 2002 – 2009 er udgifterne til den udvidede specialundervisning steget. I 2002 blev der brugt 5.635 kr. pr. elev til den udvidede specialundervisning, mens der i 2009 blev brugt 8.555 kr. pr. elev. Altså en stigning på 2920 kr. pr. elev i løbet af perioden.

Figur 2. Udgifter til udvidet specialundervisning pr. elev.

Overordnet viser opgørelsen, at det samlede udgiftsniveau til undervisning pr. elev i folkeskolen har været relativt stabilt i perioden 2002-2009, mens udgifterne til udvidet specialundervisning pr. elev har været stigende over hele perioden.

Figur 3. Undervisningsudgifter til folkeskolen samlet, samt opdelt i almenundervisning mv. og udvidet specialundervisning.



At udgifterne til den udvidede specialundervisning er steget gennem perioden har, ifølge opgørelsen, ikke medført, at de samlede udgifter til undervisning i folkeskolen er steget tilsvarende. Da udgifterne til almenundervisning mv. pr. elev, som tidligere nævnt er faldet i perioden, tyder opgørelsen på, at væksten i udgifterne til udvidet specialundervisning i kommunerne er blevet "finansieret" gennem en reduktion i udgifterne til almenundervisning mv.

Da det ikke har været muligt for hele perioden at udregne et validt estimat for udgifterne til den specialundervisning der er tilknyttet almenundervisningen, indgår denne udgift ikke selvstændigt i opgørelsen, men er inkluderet i "den gule kurve" i figur 3 – kurven der som udgangspunkt viser udgifterne til almenundervisningen.

2. Om opgørelsen

Danmarks Lærerforening har ønsket en opgørelse af udviklingen i udgifterne til undervisning pr. elev i folkeskolen i perioden 2002 – 2009. Rapporten er af deskriptiv karakter og indeholder som udgangspunkt ikke årsagsforklaringer på de konstaterede udviklinger.

Den primære datakilde for en opgørelse af denne karakter er kommunernes aggregerede regnskabsdata, således som de årligt opgøres af Danmarks Statistik. For at kunne give et retvisende billede af udgiftsudviklingen til undervisning i folkeskolen over tid, er det imidlertid nødvendigt at kombinere data fra flere datakilder, ligesom det på nogle områder har været nødvendigt at lave et kvalificeret estimat over data. Sidstnævnte er eksempelvis tilfældet, hvis der ikke har været tilgængelige data fra alle år i den undersøgte periode.

Opgørelsen er baseret på en kvantitativ analyse af kommunernes aggregerede regnskabstal fra perioden 2002 – 2009, ligesom tal fra såvel Undervisningsministeriet, Det Fælleskommunale Lønkontor (FLD) mv. er benyttet til at udregne kvalificerede estimater, hvor dette har været nødvendigt.

De kommunale regnskaber for folkeskoleudgifterne foreligger i tidsperioden i form af kommunernes indberettede regnskaber hos Danmarks Statistik specificeret i henhold til den kontoplan, som er autoriseret i Indenrigsministeriets Budget- og Regnskabssystem for Kommuner og (før kommunalreformen) Amtskommuner.

Udgangspunktet for opgørelsen har været udgifterne til undervisning i folkeskolen, hvorfor det er regnskabsfunktionerne 3.01, 3.07, og 3.08, der har været genstand for opgørelsen². For en mere detaljeret afgrænsning og oplysninger om generelt og specifikke metodevalg, udregninger, samt datakilder se afsnit 4.

Da kommunernes samlede udgifter til undervisning i den undersøgte periode dækker over relativt store udsving i elevtal, er opgørelsen som udgangspunkt foretaget som "udgift pr. elev". Dette giver efter BDO's opfattelse det mest retvisende billede af den reelle udvikling i udgiftsniveauet.

Alle beregninger, estimater og dataudtræk er beskrevet og forklaret i rapportens metodeafsnit (afsnit 4).

Rapporten er disponeret således, at afsnit 3 er en præsentation af data og opgørelsens resultater, mens afsnit 4 indeholder oplysninger om generelt og specifikke metodevalg, udregninger, samt datakilder.

Fra BDO har konsulent Rasmus Duus og projektmedarbejder Lise Buchardt forestået undersøgelsen.

² I denne opgørelse benyttes betegnelsen "Funktion 3.01, 3.07 og 3.08" for overskuelighedens skyld. Reelt er der tale om udgifterne konteret på konto 3.01 Folkeskoler, 3.07 Undervisning af børn med vidtgående handicap og 3.08 Observationsskoler (før kommunalreformen), og konto 3.22.01 Folkeskoler, 3.22.07 Specialundervisning i regionale tilbud og 3.22.08 Kommunale specialskoler (efter kommunalreformen).

3. Præsentation af resultater

BDO vil i det følgende præsentere resultaterne af opgørelsen af udviklingen i udgifterne til undervisning pr. elev i folkeskolen i perioden 2002 – 2009.

Overordnede resultater

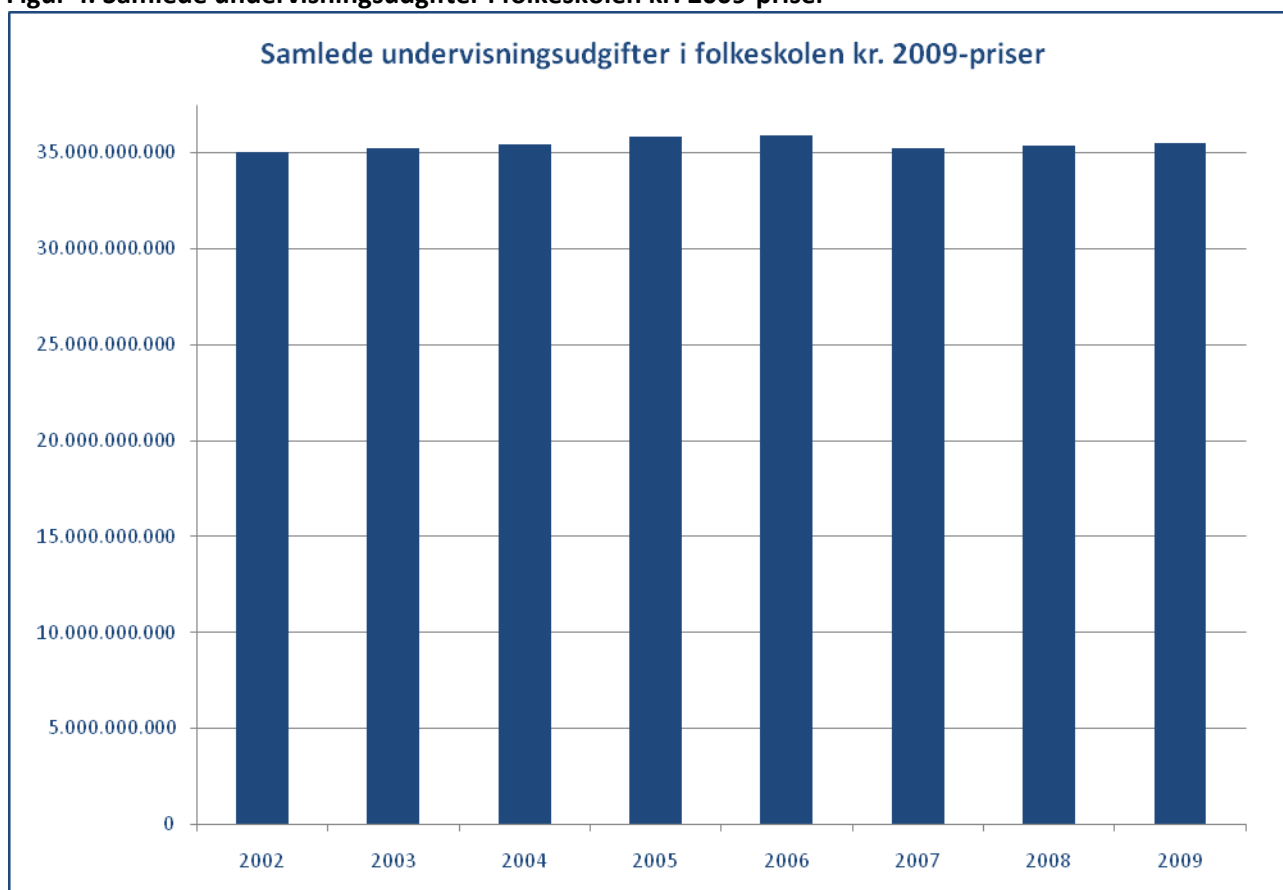
Opgørelsen viser en udvikling i udgifterne til undervisning i folkeskolen i alt (før korrektion for elevtal) fra ca. 35 mia. kr. i 2002 til ca. 35,5 mia. i 2009 – illustreret ved tabel 1 og figur 4 nedenfor. Alle tal i opgørelsen er korrigeret jf. nedenfor.

Tabel 1. Samlede undervisningsudgifter i folkeskolen kr. 2009-priser*

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Samlede undervisningsudgifter i folkeskolen kr. 2009-priser	35.018	35.243	35.417	35.827	35.922	35.254	35.383	35.514

*Alle beløb i mio. kr.

Figur 4. Samlede undervisningsudgifter i folkeskolen kr. 2009-priser



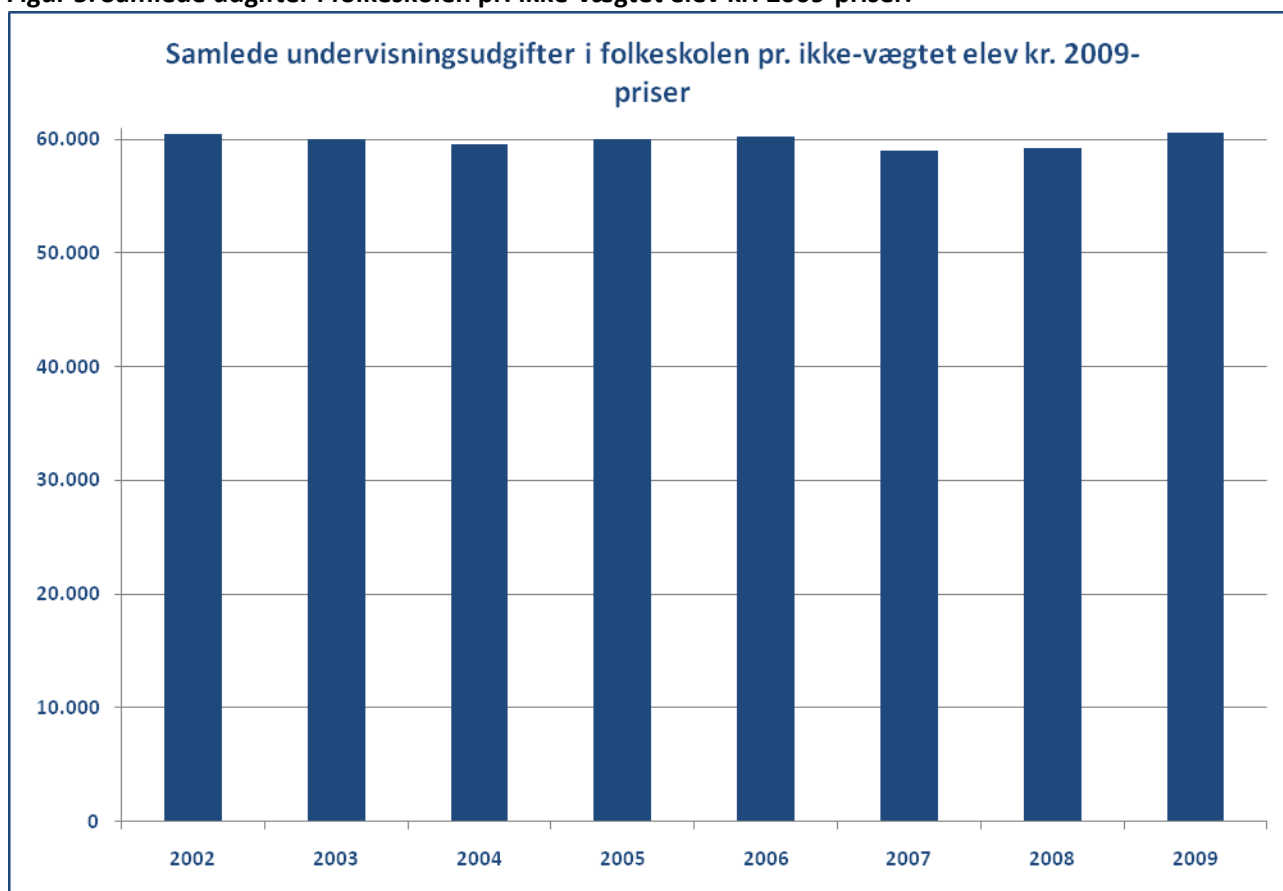
Da elevtallet påvirker udgifterne til undervisning, er udgifterne nedenfor opgjort pr. elev for at gøre udviklingen i udgifter sammenlignelig over tid. Ved at opgøre udgifterne pr. elev får man således et mere retvisende billede af udviklingen i udgifterne over tid.

Der er flere måder at opgøre elevtallet på. En måde at opgøre elevtallet på er at tage det faktiske elevtal – altså antallet af ”hoveder” i folkeskolen. Vælger man denne metode får man en udvikling i udgifter til undervisning pr. elev, som vist nedenfor i tabel 2 og figur 5.

Tabel 2. Samlede undervisningsudgifter i folkeskolen pr. ikke-vægtet elev kr. 2009-priser

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Samlede undervisningsudgifter i folkeskolen pr. ikke-vægtet elev kr. 2009-priser	60.500	60.054	59.599	60.008	60.275	58.978	59.246	60.613

Figur 5. Samlede udgifter i folkeskolen pr. ikke-vægtet elev kr. 2009-priser.



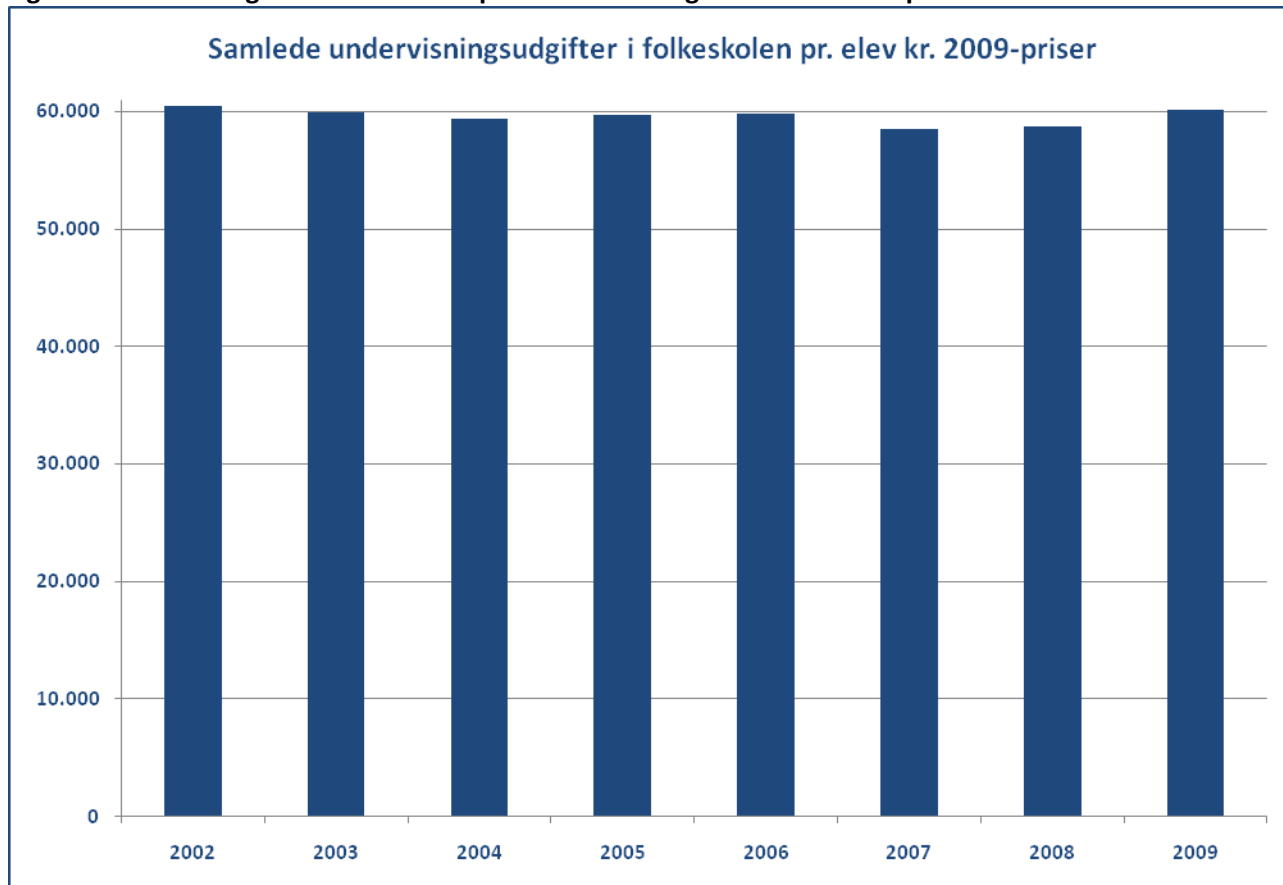
Ovenstående opgørelse af elevtal og dermed udgifter pr. elev tager ikke højde for udviklingen i elevtallet fordelt på klassetrin. Da de ældre elever er relativt udgiftstunge i forhold til de yngre elever, er der derfor udregnet et vægtet elevtal, for at få denne udvikling med i opgørelsen.

Da opgørelsens formål er at sammenligne udgiften til undervisning pr. elev *over tid*, er der valgt en opgørelse af elevtallet, hvor den ændrede fordeling af elever på klassetrin i perioden 2002-2009 afspejles. Det vil sige, at det elevtal, der anvendes i denne opgørelse tager højde for, at der i slutningen af perioden 2002 – 2009 er flere ældre elever end først i perioden.

Tabel 3. Samlede undervisningsudgifter i folkeskolen pr. klasstrinsvægtet elev kr. 2009-priser*

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Samlede undervisningsudgifter i folkeskolen pr. elev kr. 2009-priser	60.500	59.956	59.404	59.660	59.814	58.484	58.760	60.120

* Udgift med klasstrinsvægtet elevtal

Figur 6. Samlede udgifter i folkeskolen pr. klasstrinsvægtet elev kr. 2009-priser.

Opgørelsen med det klassevægtede elevtal viser, at der i perioden 2002 – 2009 har været et relativt uændret udgiftsniveau pr. elev til undervisning i folkeskolen. Udgiftsniveauet pr. elev i perioden 2002-2009 har bevæget sig i et interval mellem 58.484 kr. (2007) og 60.500 kr. (2002).

Udgifter til almenundervisning mv. pr. elev³

Udgifterne til almenundervisning mv. er i perioden 2002-2009 faldet med 3.301 kr. pr. elev.

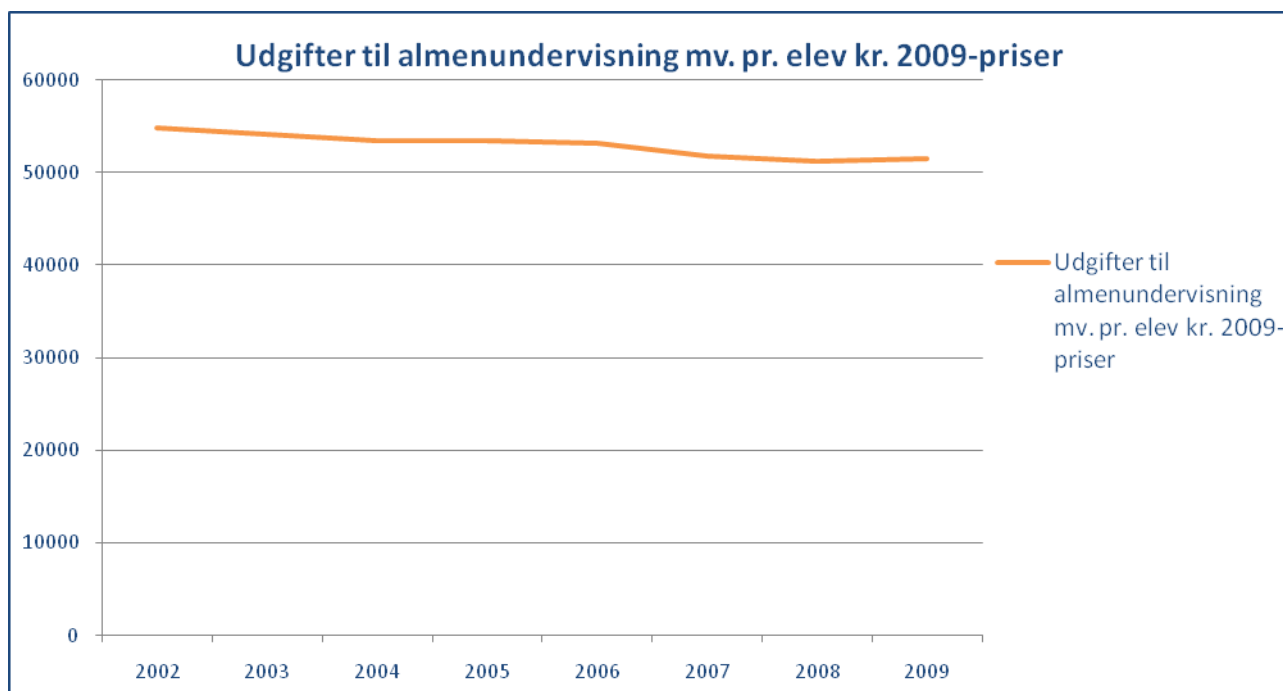
I 2002 blev brugt 54.866 kr. pr. elev til almenundervisning mv., mens der i 2009 blev brugt 51.565 kr. pr. elev til almenundervisning mv. Udgifterne pr. elev var størst i 2002, mens de var lavest i 2008.

Table 4. Udgifter til almenundervisning mv.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Udgifter til almenundervisning mv.	54.866	54.125	53.395	53.469	53.215	51.781	51.179	51.565

*Alle beløb i 2009-priser kroner pr. elev

Figur 1. Udgifter til almenundervisning mv. pr. elev i 2009-priser



³ I den resterende del af opgørelse refereres der til det klassevægtede elevtal, når udgifterne er opgjort pr. elev.

Udgifter til udvidet specialundervisning pr. elev i folkeskolen

Udgifterne til udvidet specialundervisning er steget med 2920 kr. pr. elev samlet set i perioden 2002 – 2009.

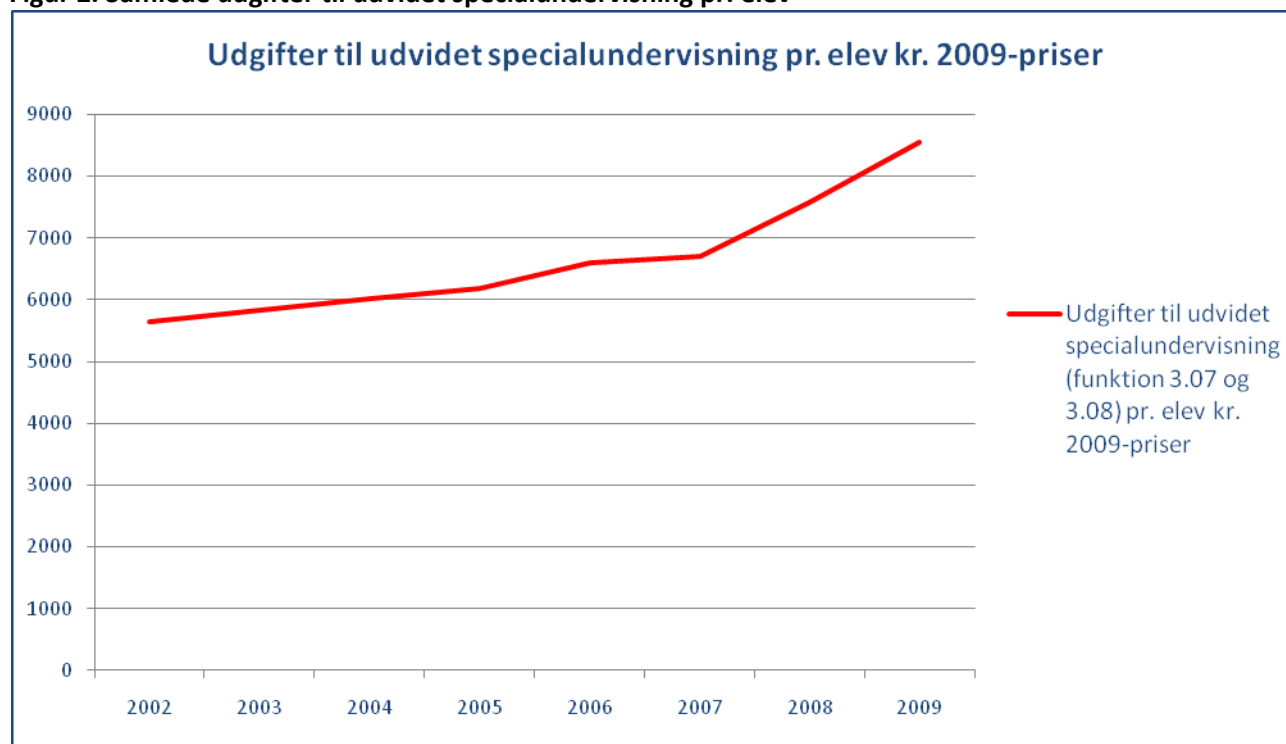
I 2002 blev der brugt 5.635 kr. pr. elev til den udvidede specialundervisning, mens der i 2009 blev brugt 8.555 kr. pr. elev.

Tabel 5. Udgifter til udvidet specialundervisning pr. elev

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Udgifter til udvidet specialundervisning	5.635	5.831	6.009	6.191	6.600	6.703	7.581	8.555

*Alle beløb i 2009-priser kroner pr. elev

Figur 2. Samlede udgifter til udvidet specialundervisning pr. elev



Figur 2 og tabel 5 ovenfor viser udviklingen i udgifterne til udvidet specialundervisning pr. elev. Det vil sige, udgifterne konteret på funktion 3.07 og 3.08.

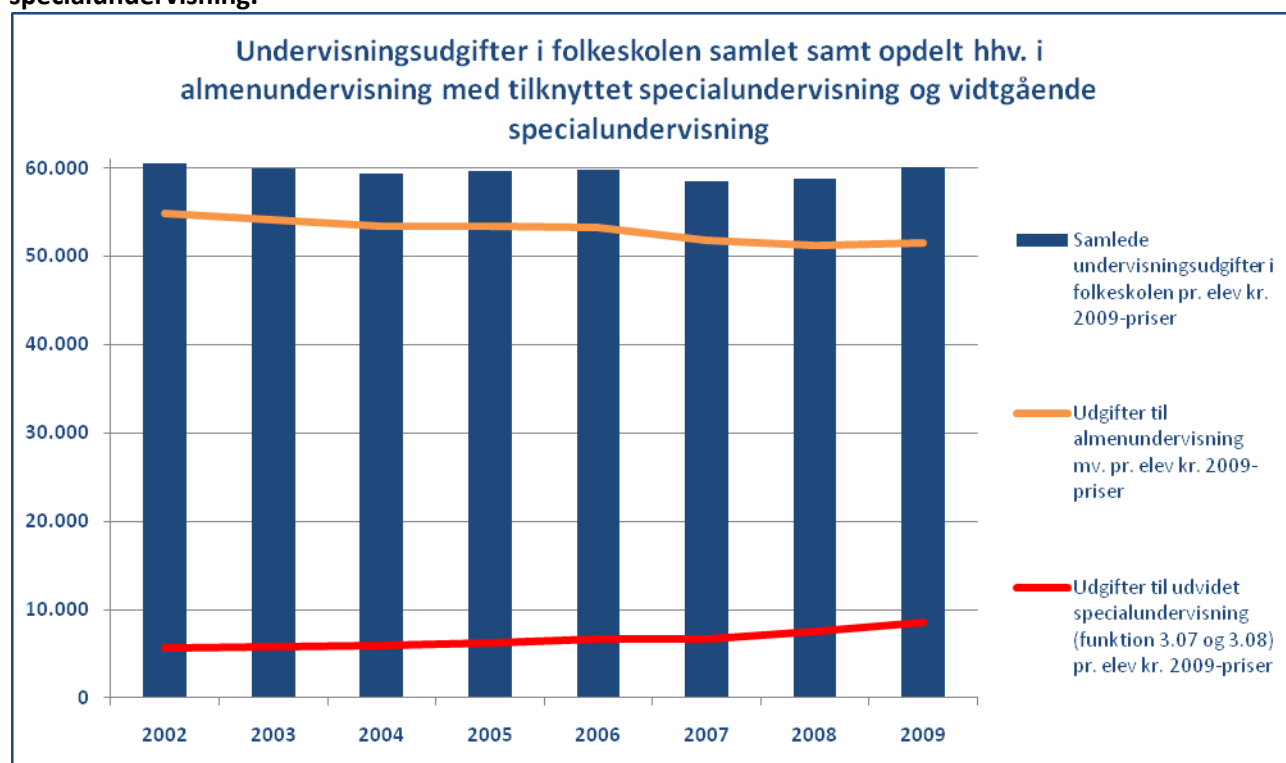
BDO har foretaget en opdeling af udgifterne til almenundervisning mv. og udgifterne til udvidet specialundervisning. Heraf fremgår det, at de stigende udgifter til udvidet specialundervisning ikke modsvarer af tilsvarende stigninger i udgifterne til undervisning generelt.

Det tilsyneladende relativt stabile udgiftsniveau til undervisning pr. elev samlet set jf. tabel 6 og figur 3, dækker således reelt over to modsatrettede tendenser: et fald i udgifterne til almenundervisningen mv. og en stigning i udgifterne til udvidet specialundervisning.

Tabel 6. Udgifter fordelt på almenundervisning mv. og udvidet specialundervisning

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Samlede undervisningsudgifter i folkeskolen	60.500	59.956	59.404	59.660	59.814	58.484	58.760	60.120
Udgifter til udvidet specialundervisning	5.635	5.831	6.009	6.191	6.600	6.703	7.581	8.555
Udgifter til almenundervisning mv.	54.866	54.125	53.395	53.469	53.215	51.781	51.179	51.565

*Alle beløb i 2009-priser kroner pr. elev

Figur 3. Undervisningsudgifter til folkeskolen samlet, samt opdelt i almenundervisning mv. og udvidet specialundervisning.

Det har ikke været muligt at udregne et validt estimat for udgifterne til specialundervisning tilknyttet almenundervisningen for hele perioden. Udgiften vedrørende specialundervisning tilknyttet almenundervisningen indgår derfor ikke selvstændigt i opgørelsen, men er inkluderet i "den gule kurve" i figur 3 – kurven der som udgangspunkt viser udgifterne til almenundervisningen.

Gennemgang af opgørelsens beregningsmæssige forudsætninger

I dette afsnit gennemgås de væsentligste beregningsmæssige korrektioner, der er foretaget, med henblik på at skabe et retvisende billede af udgiftsudviklingen til undervisning i folkeskolen pr. elev.

Korrektionerne kan i væsentlighed grupperes på følgende vis:

Korrektioner vedrørende opgørelse af udgifterne til undervisning

Det er udgifterne, knyttet til selve undervisningen, der er i fokus for denne opgørelse, hvilket i regnskabsmæssig forstand vil sige de udgifter, der er konteret på funktionerne 3.01, 3.07 og 3.08 i den autoriserede kommunale kontoplan.

Med henblik på at skabe et billede af udviklingen i undervisningsudgifter på folkeskoleområdet, er det imidlertid ikke alle de udgifter, der er konteret på de nævnte funktioner, der er medtaget i opgørelsen. Dertil kommer, at det, som følge af ændringer i kontoplanen og databrud mv. i perioden, har været nødvendigt at korrigere regnskabstallene for at opnå et sammenligneligt udgiftsniveau over tid.

I denne opgørelse er der således korrigeret for:

- Udgifter til skolevejledning
- Pension
- Pris- og lønudvikling

Korrektioner vedrørende opgørelse af udgifter pr. elev

I opgørelsen af udgifter pr. elev er der foretaget en vægtning, således at der i sammenligningen over tid er taget højde for udviklingen i forholdet mellem ældre og yngre elever. Dette skal ses i sammenhæng med at ældre elever er relativt udgiftstunge i forhold til yngre elever. Da opgørelsens formål er at sammenligne udgiften til undervisning pr. elev *over tid*, er der valgt en opgørelse af elevtallet, hvor den ændrede fordeling af elever på klassetrin i perioden 2002-2009 afspejles. Det vil sige, at det elevtal, der anvendes i denne opgørelse tager højde for, at der i slutningen af perioden 2002 – 2009 er flere ældre elever end først i perioden.

Nedenfor gennemgås hvorfor - og hvordan – korrektionerne er foretaget på de enkelte områder. Der henvises i øvrigt til metodebilaget i afsnit 4 for en uddybende beskrivelse af den anvendte metode.

Udgifter til skolevejledning

I forbindelse med vejledningsreformen i 2004 blev konteringspraksis ændret, således at udgifterne til vejledning fra 2004 blev konteret på funktion 3.14/3.22.14 Ungdommens Uddannelsesvejledning. Tidligere blev udgifterne til skolevejledning konteret som en delmængde på funktion 3.01.

Da udgifterne til vejledning ikke er en del af denne opgørelses fokus, er udgifter henført til vejledning fratrukket i opgørelsen. Det er gjort ved at trække udgifterne på funktion 3.14/3.22.14 fra, mens der er udregnet et estimat for udgifterne til skolevejledning, som efterfølgende er fratrukket funktion 3.01 i årene 2002-2004.

Pension

Folkeskolelærerne som gruppe er både ansat som tjenestemænd og som overenskomstansatte – typisk afhængigt af tidspunkt for ansættelse. For tjenstemandsansatte opgøres den af staten eller kommunen *udbetalte* pension, mens den løbende pensionsindbetaling opgøres for overenskomstansatte.

Da pensionsindbetalingerne til de overenskomstansatte lærere fremgår af de regnskabsdata, hvorpå opgørelsen er baseret, vil alene det forhold, at andelen af overenskomstansatte lærere i forhold til tjenstemandsansatte lærere er øget, påvirke billedet af udgiftsudviklingen til undervisning i folkeskolen i den undersøgte periode.

For at fjerne denne pensionsmæssige og regnskabstekniske merudgift – og dermed udligne forskellene i pensionsforholdene - har BDO valgt at fratække alle udgifter vedrørende pension i de opgjorte udgiftsdata. Det gælder således både udgifter til pension til tjenestemænd og pensionsudgifterne til overenskomstansatte lærere.

I beregningen af pensionsudgifterne har Københavns Kommune været en selvstændig problemstilling, da der i FLD's data har været databrud vedr. netop Københavns Kommune i periode. Københavns Kommune indgår således ikke i databasen i år 2004 – 2005, hvorfor BDO har foretaget en bagudrettet prognose af antallet af lærere i Københavns Kommune. Dette er gjort med udgangspunkt i antallet af lærere i 2006 (der er opgjort af FLD).

Pris- og lønregulering

For at kunne sammenligne udgifterne til undervisning over tid, er det nødvendigt med en pris- og lønregulering, således at udgiftsniveauet opgøres i faste priser. BDO har derfor korrigeret de enkelte års faktiske udgifter med pris- og lønudviklingen, således som den opgøres af Kommunernes Landsforening i deres udsendte budgetvejledninger.

BDO har vægtet forholdet mellem pris- og løn således, at det afspejler det faktiske forhold mellem lønninger og øvrige poster i de kommunale regnskaber på de udvalgte funktioner i det enkelte år. Forholdet mellem løn- og prisudvikling ligger ret konstant over perioden på ca. 80 % lønninger og 20 % øvrige poster. Denne vægtning tager højde for lønudgifternes relativt store andel på folkeskoleområdet ift. det kommunale område under ét, hvor lønninger udgør omtrent 70 % af udgifterne.

4. Bilag 1: Metode

I det følgende vil datakilder, udtræk, udregninger og de metodiske valg i forbindelse med opgørelsen af udgifterne til undervisning pr. elev i folkeskolen blive uddybet.

BDO har til opgørelsen af undervisningsudgifterne pr. elev i folkeskolen benyttet data fra officielle kilder – dvs. Danmarks Statistik, Undervisningsministeriet og Det Fælleskommunale Løndatakontor mv.

Fremgangsmåde i beregning

Beregningen af undervisningsudgifter i folkeskolen er foretaget på baggrund af nedenstående valg, beregninger og estimater. I dette afsnit vil selve fremgangsmåden i beregningen blive beskrevet. Efterfølgende vil de konkrete valg, beregninger og estimater blive uddybet.

Tal fra de kommunale regnskaber er udtrukket for funktion 3.01, 3.07, 3.08⁴. Tallene er fratrukket statsrefusion samt et estimat af udgifterne til skolevejledning for årene 2002-04.

Herudover er udgifter til udbetalte kommunale tjenestemandspensioner samt overenskomstansattes pensionsindbetalinger fratrukket.

Det resterende beløb er de samlede undervisningsudgifter til folkeskolen i løbende priser. Beløbene diskonteres for at opgøre dem i 2009-priser.

Undervisningsudgiften deles herefter med det klasstrinsvægtede elevtal for at opgøre udgifterne pr. elev.

Efterfølgende isoleres udgifterne til udvidet specialundervisning fra udgifterne til almenundervisning mv.

Disse tal er ligeledes delt med det klasstrinsvægtede elevtal for at opgøre udgifterne pr. elev.

De kommunale regnskaber 2002-2009

Det primære datagrundlag til opgørelse af udgifterne pr. elev i den danske folkeskole, er de kommunale regnskaber. De kommunale regnskaber for folkeskoleudgifterne foreligger i tidsperioden 2002 - 2009 i form af kommunernes indberetninger til Danmarks Statistik. Her er de specificeret i henhold til den kontoplan, som er autoriseret i Indenrigs- og Sundhedsministeriets Budget- og Regnskabssystem for Kommuner og (før kommunalreformen) Amtskommuner⁵.

Da der i tidsperioden 2002 – 2009 er sket ændringer i kontoplanen, har det i flere tilfælde været nødvendigt at korrigere nogle regnskabstal, således at det er muligt at sammenligne data over tid.

Kommunalreformen har haft betydning for kontoplanen, da amterne – som indtil kommunalreformen delte kontoplan med kommunerne – blev nedlagt og deres opgaver fordelt til kommuner og regioner (og stat). Efter kommunalreformen oprettedes særskilte kontoplaner til regioner og kommuner.

⁴ 3.22.01, 3.22.07, 3.22.08 efter kommunalreformen

⁵ Data er indhentet fra Danmarks statistik -www.statistikbanken.dk. Det er nettobeløb fra serierne: REG31 og REGK31, der er benyttet. Herudover er statsrefusion fratrukket.

I de kommunale regnskaber er det således – for perioden før kommunalreformen - de samlede kommunale og amtskommunale regnskaber for undervisning jf. hovedkonto 3 Undervisning og kultur, der er i fokus for denne opgørelse. Efter kommunalreformen er alene de kommunale regnskaber anvendt, idet de indeholder den fulde udgift til folkeskolen.

Kontoplanen og afgrænsning af folkeskolen

Kontoplanen afgrænser "folkeskoleudgifter" i selve sin opbygning indenfor hovedkonto 3. Da denne opgørelses fokus er selve undervisningen, har det været nødvendigt at ekskludere visse funktioner på hovedkonto 3.

Danmarks Lærerforening har ønsket at afgrænse opgørelsen til kerneområdet for folkeskolen – den egentlige undervisning. Derfor medtages områder, der i væsentlig grad afviger fra "hovedydelsen", ikke i opgørelsen. Det betyder, at opgørelsen afgrænses til udgifterne på funktion 3.01 Folkeskoler, 3.07 Undervisning af børn med vidtgående handicap og 3.08 Observationsskoler (før kommunalreformen) og efter kommunalreformen udgifterne på funktion 3.22.01 Folkeskoler, 3.22.07 Specialundervisning i regionale tilbud og 3.22.08 Kommunale specialskoler. Med denne afgrænsning medtages udelukkende de udgifter, der kan henføres til undervisningen i folkeskolen.

Om vejledningsreformen og udgifter til skolevejledning

I forbindelse med vejledningsreformen i 2004 blev konteringspraksis ændret, således at udgifterne til vejledning fra 2004 blev konteret på funktion 3.14/3.22.14 Ungdommens Uddannelsesvejledning. Tidligere blev udgifterne til skolevejledning konteret som en delmængde på funktion 3.01.

Da udgifterne til vejledning ikke er en del af denne opgørelses fokus, er udgifter henført til vejledning fratrukket i opgørelsen. Det er gjort ved at trække udgifterne på funktion 3.14/3.22.14 fra, mens der er udregnet et estimat for udgifterne til skolevejledning, som efterfølgende er fratrukket funktion 3.01 i årene 2002-2004.

Tabel 8. Udgifter til Ungdommens Uddannelsesvejledning samt BDO's estimat af udgifterne til skolevejledning i perioden 2002-04*

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Vejledningsudgifter	198.477	198.452	198.619	314.757	345.488	446.587	514.502	544.736

*Estimatet er baseret på en tilbageskrivning af budgettet for Ungdommens Uddannelsesvejledning i 2005. Tallene for 2002-04 er fratrukket funktion 3.01, mens hele funktion 3.14 for 2005-09 er fratrukket. Det skal bemærkes, at stigningen i vejledningsudgifter mellem 2004 og 2005 skyldes, at Ungdommens Uddannelsesvejledning indeholder flere opgaver end skolevejledningen gjorde.

For at estimere udgifterne til vejledning før vejledningsreformen, er der taget udgangspunkt i betænkningen til lovforslagene om vejledningsreformen, hvor det bemærkes:

"Det er forudsat, at aktiviteten skal svare til, hvad der hidtil er blevet anvendt på området"⁶.

⁶ Betænkning over I. Forslag til lov om vejledning om valg af uddannelse og erhverv II. Forslag til lov om ændring af forskellige love på Undervisningsministeriets område afgivet af Uddannelsesudvalget den 1. april 2003.

Udgangspunktet, for BDO's estimat af udgifterne til skolevejledningen før vejledningsreformen, er derfor de budgetterede udgifter til ungdommens uddannelsesvejledning for 2005 – det første år efter vejledningsreformen.

Fratrukken pension

For at sammenligne undervisningsudgifterne over tid, er det nødvendigt at fratække pensionsudgifterne. Det skyldes, at ansættelsesforholdene for lærerne som gruppe har ændret sig over tid, således at der er sket et markant fald i antallet af tjenestemænd. Hvor 46,4 % af lærerne i 2002 var ansat som tjenestemænd, gjorde det samme sig kun gældende for 22,1 % af lærerne i 2009⁷.

Den ændrede andel tjenestemænd har i høj grad betydning for udgifterne i folkeskolen, idet tjenestemænd ikke indbetaler et månedligt pensionsbidrag, som optræder i kommunernes regnskaber. Udgifterne til deres pension optræder således først, når pensionen udbetales (i de kommunale regnskaber på art 5.1, såfremt der er tale om kommunale tjenestemænd). Overenskomstansatte lærere indbetaler derimod månedlige pensionsbidrag, og deres pension vil således optræde løbende igennem deres arbejdsliv i de kommunale regnskaber (på art 1). For at kunne sammenligne udgifterne over tid, har BDO derfor valgt at fratække pensionsudgifterne – både for tjenestemænd og for overenskomstansatte, da pensionsudgifterne ellers vil medvirke til en overestimering af undervisningsudgifterne sidst i perioden.

Oplysninger om antal tjenestemænd, overenskomstansatte samt sidstnævntes pensionsbidrag er indhentet fra det Fælleskommunale Løndatakontor (FLD). FLD anvender imidlertid skiftende stillingskoder i forskellige år, og det har derfor været nødvendigt at foretage separate udtræk for hvert år i undersøgelsesperioden (se nedenstående oversigt). Udtrækkene er for hvert år hentet fra november måned.

Tabel 9. Stillingskoder til udregning af pensionsudgift

År	Stillingskoder
2002	05640 Lærere m.fl., folkeskolen, Øvrige lærere m.v. 05609 Lærere m.fl., folkeskolen, Timelønnede lærere 05656 Lærere m.fl., folkeskolen, Lærere/overlærere, folkesk.,pers.ordn. 05657 Lærere m.fl., folkeskolen, Lærere/overlærere, folkesk.,grundløn 26
2003	05640 Lærere m.fl., folkeskolen, Øvrige lærere m.v. 05609 Lærere m.fl., folkeskolen, Timelønnede lærere 05656 Lærere m.fl., folkeskolen, Lærere/overlærere, folkesk.,pers.ordn. 05657 Lærere m.fl., folkeskolen, Lærere/overlærere, folkesk.,grundløn 26 05606 Lærere m.fl., folkeskolen, Lærere/overl.,Folkesk.m.m., anc.løn
2004	05640 Lærere m.fl., folkeskolen, Kl, Frb, Øvrige lærere m.v., folkeskolen 05609 Lærere m.fl., folkeskolen, Kl, Frb, Timelønnede lærere, folkeskolen 05656 Lærere m.fl., folkeskolen, Kl, Frb, Lærere, folkeskolen, personlig ordning 05657 Lærere m.fl., folkeskolen, Kl, Frb, Lærere, folkeskolen, grundløn 26 05606 Lærere m.fl., folkeskolen, Kl, Frb, Overlærere, folkeskolen, anc.løn
2005	05640 Lærere m.fl., folkeskolen, Kl, Frb, Øvrige lærere m.v., folkeskolen 05609 Lærere m.fl., folkeskolen, Kl, Frb, Timelønnede lærere, folkeskolen 05656 Lærere m.fl., folkeskolen, Kl, Frb, Lærere, folkeskolen, personlig ordning 05657 Lærere m.fl., folkeskolen, Kl, Frb, Lærere, folkeskolen, grundløn 27 05606 Lærere m.fl., folkeskolen, Kl, Frb, Overlærere, folkeskolen, komb.løn
2006	05640 Lærere m.fl., folkeskolen, Kl, Frb, Øvrige lærere m.v., folkeskolen 05609 Lærere m.fl., folkeskolen, Kl, Frb, Timelønnede lærere, folkeskolen 05656 Lærere m.fl., folkeskolen, Kl, Frb, Lærere, folkeskolen, personlig ordning 05657 Lærere m.fl., folkeskolen, Kl, Frb, Lærere, folkeskolen, grundløn 28 05606 Lærere m.fl., folkeskolen, Kl, Frb, Overlærere, folkeskolen, komb.løn

⁷ Data om antal tjenestemænd, overenskomstansatte samt sidstnævntes pensionsbidrag er indhentet fra det Fælleskommunale Løndatakontor (FLD) via LOPAKS-databasen på www.fldnet.dk

2006 KBH	24715 Lærere, m.fl., Kbh, Timelønnede lærere 24716 Lærere, m.fl., Kbh, Lærere/overlærere, personlig ordning 24714 Lærere, m.fl., Kbh, Lærere/overlærere, komb.løn 24702 Lærere, m.fl., Kbh, Lærere/overlærere, grundløn 28
2007 & 2008	05640 Lærere og ledere m.fl. i folkeskolen mv., Øvrige lærere mv. 05609 Lærere og ledere m.fl. i folkeskolen mv., Timelønnede lærere 05656 Lærere og ledere m.fl. i folkeskolen mv., Lærere, personlig ordning 05606 Lærere og ledere m.fl. i folkeskolen mv., Lærere, komb.løn 05657 Lærere og ledere m.fl. i folkeskolen mv., Lærere, grundløn 28
2009	05640 Lærere m.fl. i folkesk. og spec.underv., Øvrige lærere mv. 05609 Lærere m.fl. i folkesk. og spec.underv., Timelønnede lærere 05656 Lærere m.fl. i folkesk. og spec.underv., Lærere, personlig ordning 05606 Lærere m.fl. i folkesk. og spec.underv., Lærere, komb.løn 05657 Lærere m.fl. i folkesk. og spec.underv., Lærere, grundløn

Københavns Kommune

Københavns Kommune ikke indgår i databasen for årene 2004 – 2005, hvorfor BDO har foretaget en bagudrettet prognose af antallet af lærere i Københavns Kommune. Dette er muligt, fordi lærerne i Københavns Kommune i 2006 er registreret selvstændigt fra lærerne i de øvrige kommuner i landet. Efter antallet af lærere i Københavns Kommune for 2004 og 2005 er udregnet, lægges disse tal sammen med det samlede antal lærere i de øvrige kommuner. Det samme gøres for 2006, idet tallene fra Københavns Kommune, som allerede nævnt, er opgjort separat.

Beregning af pension

Udgifterne til pensioner fratrækkes i opgørelsen for at sikre sammenlignelighed på trods af en forskydning fra tjenestemandsansatte til overenskomstansatte lærere.

Tjenestemænd er fordelt på statslige og kommunale tjenestemænd. Udgifterne til de statslige tjenestemandspensioner ligger hos staten og indgår således ikke i de kommunale regnskaber. Udgifterne til de kommunale tjenestemandspensioner ligger hos kommunen og konteres på art 5.1 indenfor hver funktion i de kommunale regnskaber⁸.

Beløb konteret på denne art fratrækkes derfor i beregningen.

Ligeledes fratrækkes udgifterne til overenskomstansattes pension. Udgifterne til overenskomstansatte læreres pension estimeres ved hjælp af oplysninger (fra FLD) om antal lærere og deres gennemsnitlige pensionsbidrag. Antallet af lærere ganges for hvert år med det gennemsnitlige pensionsbidrag, og beløbet fratrækkes i opgørelsen.

Om elevtallet

Antallet af elever påvirker udgifterne til undervisning, og for at sammenligne over tid opgøres udgifterne derfor pr. elev.

Der er imidlertid flere måder at opgøre elevtal på. Elevtallet kan opgøres som det faktiske antal elever i folkeskolen. En sådan opgørelse af elevtal og dermed udgifter pr. elev tager dog ikke højde for skred i klassetrinsfordelingen af eleverne. Da de ældre elever er relativt udgiftstunge i forhold til de yngre elever, kan det være relevant at tage hensyn til skred i klassetrinsfordelingen. Da nærværende opgørelse fokuserer på udgiftsudviklingen over tid, er det relevant at se på udviklingen i elever fordelt på klassetrin, hvor udviklingen i elevernes klassetrinsfordeling i perioden 2002-2009 afspejles. Det vil sige, at det elevtal, der

⁸ Det skal bemærkes, at der i år 2007 ændres i konteringspraksis og at udbetalinger af tjenestemandspensioner efterfølgende registreres på funktion 6.52.72. Da funktion 6.52.72 ikke indgår i denne opgørelse fratrækkes udelukkende udgiften på art 5.1, således at udgifterne til tjenestemandspensioner ikke længere indgår i opgørelsen.

anvendes i denne opgørelse tager højde for, at der i slutningen af perioden 2002 – 2009 er flere ældre elever end først i perioden.

Beregning af klassetrinsvægtet elevtal

Da elevtallet ikke er opgjort fordelt på klassetrin for hele perioden, har det været nødvendigt at beregne disse. Dette er gjort på baggrund af oplysninger om elevernes klassetrinsfordeling for den samlede grundskole. BDO har således antaget, at eleverne i folkeskolen fordeler sig over klassetrin nogenlunde som eleverne i den samlede grundskole. Da elevtallet i 8.-10. klasse i folkeskolen forefindes for hele perioden, vurderes denne antagelse ikke at være problematisk⁹.

Først er udregnet, hvor stor en andel af grundskoleeleverne i 0. – 7. klasse i et givent år, der går i fx 1. klasse. Dernæst er denne andel ganget med antallet af folkeskoleelever i 0. – 7. klasse i det givne år. Elevtallene er herefter omregnet til kalenderår, således at kalenderåret 2005 fx består 7/12 af skoleåret 2004/05 og 5/12 af skoleåret 2005/06.

Med udgangspunkt i minimumstimekravene i 2002 og de klassetrinsopgjorte elevtal, er udregnet, hvor mange timer folkeskolen i et givent år skulle levere til eleverne. Dette er efterfølgende delt med det gennemsnitlige minimumstimetal pr. elev i 2002. Dette resulterer i et elevtal, der viser, hvor mange 2002-elever elevantal og –fordeling i et givent år svarer til.

Eksempel

I 2002 var der 578.798 folkeskoleelever, i 2005 var der 597.038. Der er således kommet 18.240 flere elever i folkeskolen. Fordi der er blevet færre elever i de mindste klasser og flere i de større, mere undervisningskrævende klasser, svarer udviklingen dog til, at der er kommet 21.715 flere elever, hvis demografi og timefordeling var som i 2002.

Pris- og lønudvikling

Regnskabstallene er diskonteret, således at alle tal er opgjort i 2009-priser. Diskonteringsrækken er produceret ved for hvert enkelt år at lægge pris- og lønudviklingen mellem det pågældende år og 2009 til¹⁰.

BDO har således korrigeret de løbende priser med pris- og lønudviklingen, således som den opgøres af Kommunernes Landsforening i deres udsendte budgetvejledninger.

BDO har dog vægtet forholdet mellem pris- og løn således, at det afspejler det faktiske forhold mellem lønninger og øvrige poster i de kommunale regnskaber på de udvalgte funktioner i det enkelte år. Forholdet mellem løn- og prisudvikling ligger ret konstant over perioden på ca. 80 % lønninger og 20 % øvrige poster. Denne vægtning tager højde for lønudgifternes relativt store andel på folkeskoleområdet ift. det kommunale område under ét, hvor lønninger udgør omtrent 70 % af udgifterne.

⁹ Grundskoleelever fordelt på klassetrin: Undervisningsministeriet: <http://pub.uvm.dk/2008/taldertaler/kap04.html>

Antal samlede folkeskoleelever, folkeskoleelever fordelt op klassetrin 2007 og frem og antal elever i 8-10. klasse: www.statistikbanken.dk serierne U1907 og U19

Minimumstimetal gældende i 2002 fordelt på klassetrin: [www.retsinformationen.dk](http://www.retsinformation.dk) LBK 730 af 21/07/2000

¹⁰ www.nis.dk vejledninger til budget- og regnskabssystem for kommuner til indhentelse af oplysninger om historiske og forventede pris- og lønudviklinger. Tallene er trukket på baggrund af budgetvejledninger.

Den anvendte pris- og lønregulering tager dog ikke højde for, at den faktiske udvikling i lærerløbninger, bogpriser eller andre udgifter på folkeskoleområdet, af forskellige grund kan afvige fra den gennemsnitlige og generelle udgiftsudvikling i kommunerne.

Tabel 10: Pris- og lønudvikling i procent samt heraf udledt diskonteringsrække med omregning til 2009-priser

	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	
Lønudvikling	3,9 %	4,0 %	2,7 %	4,0 %	3,4 %	4,1 %	5,3 %	
Prisudvikling	2,8 %	2,2 %	2,6 %	3,6 %	3,3 %	3,4 %	1,7 %	
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Diskontering	1,29	1,24	1,20	1,17	1,12	1,09	1,05	1

Kilde: Kommunernes Landsforenings budgetvejledninger

Eksempel

Den vægtede pris- og lønudvikling betyder, at 100 kr. i 2002-priser svarer til 129 kr. i 2009-priser pga. den mellemliggende pris- og lønudvikling.

Specialundervisning

BDO har i opgørelsen adskilt udgifterne til udvidet specialundervisningen fra almenundervisningen mv. for at undersøge udgiftsudviklingerne separat.

Den udvidede specialundervisning i folkeskolen er dels konteret på funktion 3.07 Undervisning af børn med vidtgående handicap og 3.08 Observationsskoler (før kommunalreformen) og funktion 3.22.07 Specialundervisning i regionale tilbud og 3.22.08 Kommunale specialskoler (efter kommunalreformen), mens specialundervisning tilknyttet almenundervisningen er konteret på funktion 3.01/3.22.01 Folkeskoler.

Det har ikke været muligt for BDO at give et validt estimat på udgifterne til specialundervisningen tilknyttet almenundervisningen, hvorfor disse udgifter forbliver en integreret del af udgifterne til almenundervisning mv. i denne opgørelse.

Udgifterne til udvidet specialundervisning er derimod isoleret og fremgår af tabel 6 og figur 3.

Bilag 2: Tabelrapport over beregning af udgifter til undervisning i folkeskolen 2002-2009**Udregningen i hovedtræk**

Tal fra de kommunale regnskaber er udtrukket for funktion 3.01, 3.07, 3.08. Tallene er fratrukket statsrefusion samt et estimat af udgifterne til skolevejledning for årene 2002-04.

Herudover er udgifter til udbetalte tjenestemandspensioner samt overenskomstansattes pensionsindbetalinger fratrukket.

Det resterende beløb er de samlede undervisningsudgifter til folkeskolen i løbende priser.

Beløbene diskonteres for at opgøre dem i 2009-priser.

Undervisningsudgiften deles herefter med det klasstrinsvægtede elevtal for at opgøre udgifterne pr. elev.

Efterfølgende isoleres udgifterne til udvidet specialundervisning fra udgifterne til almenundervisning og specialundervisning tilknyttet almenundervisning.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Udgifter på funktion 3.01, 3.07 og 3.08 fratrukket statsrefusion samt fratrukket udgifter til skolevejledning i 2002-04 kr. løbende priser	28.547.769.520	30.006.534.287	31.375.243.219	32.691.582.000	34.216.467.000	34.705.245.000	36.317.319.000	38.357.703.000
Pensionsudgifter til overenskomstansatte kr. løbende priser	-1.170.929.772	-1.420.776.228	-1.576.258.507	-1.704.244.438	-1.975.780.709	-2.176.356.888	-2.448.556.866	-2.800.346.720
Pensionsudgifter til tjenstemandsansatte, art 5.1 kr. løbende priser	-235.333.000	-259.718.000	-285.998.000	-319.946.000	-289.131.000	-116.459.000	-42.278.000	-43.326.000
Samlede undervisningsudgifter i folkeskolen kr. løbende priser	27.141.506.748	28.326.040.059	29.512.986.711	30.667.391.562	31.951.555.291	32.412.429.112	33.826.484.134	35.514.030.280
Pris- og lønregulering til 2009-niveau	7.876.003.516	6.916.792.965	5.904.044.169	5.159.378.165	3.970.903.160	2.841.350.383	1.556.529.315	0
Samlede undervisningsudgifter i folkeskolen kr. 2009-priser	35.017.510.265	35.242.833.024	35.417.030.881	35.826.769.727	35.922.458.451	35.253.779.496	35.383.013.449	35.514.030.280
Klasstrinsvægtet elevtal	578.798	587.812	596.211	600.514	600.567	602.797	602.165	590.718
Samlede undervisningsudgifter i folkeskolen pr. elev kr. 2009-priser	60.500	59.956	59.404	59.660	59.814	58.484	58.760	60.120
Udgifter til udvidet specialundervisning (funktion 3.07 og 3.08) kr. 2009-priser	3.261.342.619	3.427.761.914	3.582.453.547	3.718.070.741	3.963.442.783	4.040.441.650	4.564.858.047	5.053.667.000
Udgifter til udvidet specialundervisning (funktion 3.07 og 3.08) pr. elev kr. 2009-priser	5.635	5.831	6.009	6.191	6.600	6.703	7.581	8.555
Udgifter til almenundervisning mv. kr. 2009-priser	31.756.167.646	31.815.071.110	31.834.577.333	32.108.698.986	31.959.015.668	31.213.337.846	30.818.155.401	30.460.363.280
Udgifter til almenundervisning mv. pr. elev kr. 2009-priser	54.866	54.125	53.395	53.469	53.215	51.781	51.179	51.565