

Omkostningerne ved regeringens udspil til et løft af folkeskolen

Jens Hauch, Kraka

- Det konkrete udspil skaber et finansieringsbehov på 3 mia. kr. årligt. Finansieringsbehovet er sammensat af øgede udgifter til lærerlønninger til ekstra undervisning og til nye aktivitetstimer. Til gengæld opnås en besparelse på udgiften til SFO og klub, men også lavere indtægter fra brugerbetaling til disse. En del pædagoger overflyttes fra SFO og klub til aktivitetstimer i skolen.
- Inden for folkeskolens nuværende rammer kan spares godt 3 mia. kr., hvis alle skoler bliver ligeså effektive som de mest effektive. Det kan være svært at realisere hele dette potentiale i praksis, men hvis hele skoledage nytænkes forøges mulighederne for at realisere potentialet.
- Hvis effektiviseringspotentialet ikke realiseres vil løftet få en eller flere af følgende konsekvenser: Undervisningen forringes pga. dårligere forberedelse, lærerne skal arbejde mere eller der skal tilføres yderligere finansiering og ansættes flere.
- Effektiviseringerne bør søges realiseret uanset om gevinsterne herfra anvendes til besparelser eller til et løft af folkeskolen.
- Delegering af større ansvar til kommuner og skoleledere vil formentlig kunne bidrage til, at effektiviseringspotentialet kan realiseres. Bedre spredning af "best practice" via team af læringskonsulenter kan formentlig bidrage yderligere til dette.

Baggrund

Kraka har tidligere analyseret nogle hypotetiske modeller for et løft af folkeskolen. Regeringen er nu kommet med et mere konkret oplæg for løftet af heldagsskolen. Kraka har derfor analyseret dette.

En skoleuge kommer således til at bestå af:

- 30 timer for 0. – 3. klasse
- 35 timer for 4. – 6. klasse
- 37 timer for 7. – 9. klasse

Antallet af lektioner forøges med flg.:

- 1 ugentlig lektion, 1. – 4. klasse
- 3 ugentlige lektioner, 4. – 6. klasse
- 4 ugentlige lektioner, 7. klasse
- 2 ugentlige lektioner, 8. – 9. klasse

Ud over undervisningstimerne indføres nye såkaldte aktivitetstimer, hvor lærere og pædagoger samarbejder om aktiviteterne. I aktivitetstimerne skal eleverne i praksis anvende, hvad de har lært, og de skal bevæge sig.

Regeringen har afsat 4 mia. kr. i alt for perioden 2013-2020, dvs. 0,5 mia. kr. årligt i gennemsnit. Af disse skal knap halvdelen anvendes til kompetenceløft for lærere, udbredelse af IT samt til styrkelse af læreruddannelsen. Dvs. der er årligt afsat knap 300 mio. kr. til at finansiere selve løftet.

Der lægges i oplægget op til, at skoler og kommuner får større frihedsgrader i planlægningen. Eksempelvis bliver kravene til holddannelse mere fleksibel, og kravet om at skolebiblioteksfunktionen skal varetages af lærere bortfalder, hvilket kan indebære et kvalitetstab.

Det må formodes, at sådanne effektiviseringer skal finansiere forskellen mellem bruttofinansieringsbehovet og de afsatte midler.

Notatet sigter udelukkende på at vurdere det offentlige finansieringsbehov, det følger af løftet. Det vurderes således ikke, om løftet vil udgøre en samfundsøkonomisk gevinst eller ej. Et samfundsøkonomisk overskud er nødvendigt for at løftet alt i alt er hensigtsmæssigt. I regeringens oplæg angives det, at hhv. 15 og 17 pct. af eleverne forlader folkeskolen uden funktionelle kompetencer i læsning og matematik. Dette tal forekommer ganske højt.

Beregning af finansieringsbehov før effektivisering

Det fremgår af oplægget, at en elev får 800 ekstra lektioner i løbet af sin skoletid.¹ Herudover kan det på baggrund af oplægget beregnes, at der tilføjes knap 3000 aktivitetstimer over et skoleforløb.

Der er en række forhold, der er usikre i oplægget til løftet. Det er derfor nødvendigt at gøre sig en række antagelser. Disse antagelser har stor betydning for den beregnede størrelse af finansieringsbehovet:

- Da effektiviseringer skal sikre en væsentlig del af finansieringen er det antaget, at løftet ikke betyder tilførelse af nye lærere i nævneværdigt omfang. Det er således antaget, at løftet ikke forøger behovet for lokaler eller sliddet på lokaler. Ligeledes er det antaget, at fællesudgifterne til f.eks. ledelse ikke forøges. Dvs. løftet er antaget udelukkende at skabe behov for forøget timeindsat for lærere.
- De nye undervisningslektioner varetages af lærere. Forholdet mellem konfrontationstimer og samlet antal timer er 0,4 som i dag. For aktivitetstimerne er det antaget at forholdet mellem konfrontationstimer og samlet antal timer er 0,5, dvs. lidt højere.
- Lærer/elev ratioen for aktivitetstimer er som for undervisningen i dag.
- Halvdelen af aktivitetstimerne varetages af lærere, den anden halvdel af pædagoger.
- Udgiften til SFO reduceres med 50 pct. Halvdelen af dette overføres til aktivitetstimer, den anden halvdel bortfalder. Dvs. brugerbetalingen til SFO reduceres med 50 pct., mens den samlede udgift til SFO reduceres med 25 pct., netto efter overførsel til aktivitetstimer
- Halvdelen af udgiften til klub bortfalder og halvdelen af brugerbetaling ligeså.

Beregningen af finansieringsbehovet fremgår af tabel 1. Inden effektivisering er finansieringsbehovet på 3 mia. kr. Udgiften til lærerløn til undervisningstimer og aktivitetstimer stiger i alt med godt 4 mia. kr. I modsat retning trækker en lavere udgift til SFO og klub på i alt godt 1 mia. kr. Besparselsen på SFO og klub begrænses af, at indtægten fra brugerbetaling reduceres med knap 2 mia. kr., da der ikke kan opkræves brugerbetaling for den obligatoriske undervisning i folkeskolen.

Tabel 1 Årlige omkostninger ved en heldagsskole

	mio. kr.
Lærerlønnings, undervisning ¹⁾	1750
Lærerlønnings, aktivitetstimer	2550
SFO og klub, netto efter brugerbetaling og overflytning af pædagoger	-1200
Finansieringsbehov	3100
Afsatte midler, ekskl. kompetenceløft	300
Effektiviseringsbehov	2800

1) Der er taget udgangspunkt i en gennemsnitlig udgift til aflønning af lærere på 460.000 kr. pr. fuldtidsansat. Kilde: Undervisningsministeriet, Danmarks Statistik og egne beregninger.

¹ Der skelnes mellem timer og lektioner. En time er 60 minutter, en lektion 45 minutter.

Nogle af antagelserne er af afgørende betydning for resultatet. F.eks. kan antagelsen om lærernes behov for forberedelse til aktivitetstimer ændre betragteligt på resultatet. Hvis forholdet mellem konfrontationstimer og lærernes samlede timetal for aktivitetstimerne er som for undervisningstimerne i dag, kan finansieringsbehovet være godt ½ mia. kr. højere. Hvis der derimod kan leveres 1 konfrontationstime pr. 1,5 samlet antal timer, vil finansieringsbehovet være godt 0,5 mia. kr. lavere. Også andre usikkerhed om andre faktorer bidrager til usikkerhed omkring det præcise finansieringsbehov.

Resultaterne i tabel 1 skal derfor udelukkende opfattes som indikative.

Effektiviseringspotentialet

En analyse udført af Krevi peger på et effektiviseringspotentiale på 13 pct., hvis alle skolerne er ligeså effektive som de mest effektive.² Hvis det antages, at udgifterne til aflønning af lærere kan reduceres med 13 pct., svarer det til en besparelse på godt 3 mia. kr. årligt. Det er således principielt muligt at finansiere løftet med effektiviseringer.

Krevi når i en alternativ model frem til, at det er muligt at løfte elevernes kompetencer med 11 pct., hvis alle skoler er lige så effektive som de mest effektive. Det er dog ikke muligt inden for rammerne af denne model at opføre et potentielt bidrag til finansiering. Krevi henviser i den forbindelse til en OECD-rapport, der finder, at en sådan kompetenceforøgelse vil have særdeles stor samfundsøkonomisk værdi.

Det kan dog være særdeles vanskeligt at realisere et sådant potentiale, da det kræver at alle skoler bliver lige så effektive som de bedste.

Med den analyse type, der anvendes af Krevi, kan det påvises, at der er et effektiviseringspotentiale, men analysen svarer ikke nødvendigvis præcist på, hvad de mere effektive skoler gør anderledes end de mindre effektive.

Et tiltag i regeringens oplæg er oprettelsen af et korps af læringskonsulenter. Det må som forventes, at et sådant korps i sig selv kan bidrage til at sprede viden om "best practice" fra de mere effektive skoler til de mindre effektive.

En del af regeringens oplæg peger yderligere på, at kommunerne og skolerne skal have flere frihedsgrader til at planlægge skoledagen.

I 2004 konkluderede Det Økonomiske Råd flg. mht. større frihedsgrader til kommunale institutioner: "Udlægning af opgaver til selvejende institutioner med betydelige frihedsgrader i tilrettelæggelsen af produktionen og i anvendelsen af institutionens budget kan være en måde, hvorpå kommunalbestyrelsen kan motivere institutionsmedarbejdere til at udnytte deres viden om produktionsforholdene og brugernes behov for at forbedre servicekvaliteten. Større frihedsgrader til institutionerne til at anvende omkostningsbesparelser til investeringer inden for institutionen kan ligeledes virke motiverende og dermed kvalitetsforbedrende, hvad enten der er tale om selvejende eller offentligt ejede institutioner."

Større frihedsgrader til kommuner og institutioner kan således formentlig forøge effektiviseringspotentialet, og dermed gøre de mere realistisk at finansiere løftet vha. effektiviseringer, men stiller også krav om bl.a. mere struktureret ledelse af tidsanvendelsen på skolerne. Det er også nødvendigt, at større frihedsgrader til skoler og kommuner også kombineres med klare målbare mål, der f.eks. også indarbejdes i skoleledernes resultatkontrakter.

Selvom der principielt kan peges på et effektiviseringspotentiale og nogle veje til mere effektive skoler, er det ikke sikkert, at tiltagene i regeringens oplæg er tilstrækkelige til at realisere de potentielle effektiviseringer.

Hvis det ikke lykkes at realisere effektiviseringerne vil det have en af flg. konsekvenser:

- Undervisningens kvalitet falder, f.eks. pga. dårligere forberedelse.
- Lærernes samlede præsterede timetal forøges.

² Krevi (2011): Effektivisering i folkeskolen. Muligheder og metoder.

- Der skal tilføres yderligere finansiering.

Hvis omkostningerne i folkeskolen gennem effektiviseringer kan reduceres uden at kvaliteten falder, vil det under alle omstændigheder være hensigtsmæssigt. Det gælder uanset om effektiviseringsgevinsten anvendes til at reducere omkostningerne eller til at højne kvaliteten.

KL har sammenlignet lærernes arbejdstid i en række skoler. Resultatet af sammenligningen er, at der i gennemsnit undervises i 40 pct. af tiden, men at der er store variationer i dette tal på tværs af skoler. Således er der en forskel i gennemsnittet på to ugentlige lektioner pr. lærer imellem kommunerne med hhv. højeste og laveste undervisningsandel. Analysen viser også, at valg af lokalaf tale har betydning for den gennemsnitlige undervisningsandel. Ældre lærere har færre undervisningstimer end yngre, hvilket dog til dels forklares af, at ældre lærere varetager flere øvrige opgaver.

Analysens fordel er, at den peger konkret på, hvad lærernes tid anvendes til både i skoler med høj og lav andel konfrontationstimer. Dette forbedrer overblikket over skolernes ressourceallokering. Analysen forholder sig i modsætning til Krevi ikke til kvalitetsforskelle i undervisningen eller til forskelle i elevgrundlag i de forskellige skoler, og kan derfor ikke anvendes til at konkludere samlet set, hvilke skoler, der er mest effektive.