

Torben Buse og Mikkel Sune Smith

## Taxameterstyring som budgetmodel – incitamenter og fristelser<sup>1</sup>

Taxameterbevillingssystemet har i stigende omfang vundet indpas i den statslige sektor. Systemet er karakteriseret ved, at de statslige institutioners bevilling afhænger af aktiviteten. Artiklen belyser udviklingen i anvendelsen af taxameterstyringssystemet og analyserer, hvilke tilskyndelser systemet giver til ændret adfærd på institutions- og centraladministrativt niveau ud fra den grundlæggende antagelse, at bureaukrater budgetmaksimerer. Artiklens konklusion er, at systemet i et vist omfang fungerer efter hensigten, men også giver anledning til udgiftspolitiske problemer og fristelser.<sup>2</sup>

At budgettets størrelse har stor indflydelse på offentlige institutioners adfærd er gradvist blevet en bredt accepteret antagelse inden for studiet af offentlig forvaltning. Det er de færreste som i dag fuldstændigt vil afvise relevansen af Niskanens antagelse om, at offentligt ansatte bureaukrater har og forfølger egeninteresser, herunder en strategisk maksimering af deres respektive budgetter (jf. Niskanen, 1971). Et større budget styrker den pågældende institutions mulighed for uden større besvær at imødegå „fattigere“ tiders eventuelle sparekrav, et voksende budget signalerer prestige udadtil, ligesom det letter mulighederne for at belønne medarbejderne med såkaldt „resultatløn“, oversoisk kompetenceudvikling, nye avancerede kontormiljøer mv.

Taxameterstyring er en af de nyere offentlige bevillingsformer. Taxameterstyringen er grundlæggende karakteriseret ved, at en offentlig myndighed yder et tilskud pr. produceret aktivitetsenhed, hvor producenten af aktiviteten enten kan være én eller flere offentlige eller for den sags skyld private institutioner. Det afgørende er den direkte sammenhæng mellem offentlig tilskud og aktivitet. Herved adskiller taxameterstyringen sig fra den traditionelle rammestyring, hvor der ikke er nogen direkte sammenhæng mellem

budgettets størrelse og institutionernes aktivitet.

En af denne artikels problemstillinger er at belyse, hvordan de offentlige udgifters størrelse og styrbarhed påvirkes af taxametersystemet. Hvis det er korrekt, at offentlige institutioner er drevet af ønsket om stigende budgetter, kunne man som udgangspunkt forvente, at taxametersystemet vil betyde, at de offentlige institutioner øger aktiviteten for derved at forøge deres budget. På den baggrund kunne man imidlertid også forvente, at taxameterstyringen vil have den konsekvens, at styringen af de samlede offentlige udgifter vil blive vanskeligere, da man ikke på forhånd kender aktivitetsomfanget. Begge dele i modsætning til et rammestyringssystem, hvor styrbarheden i princippet er høj, men tilskyndelsen til at øge aktiviteten er lav. Taxametersystemet rejser i forlængelse heraf også spørgsmålet om, hvilken instans der skal bære byrden ved systemets større bevillingsmæssige usikkerhed.

Hvorvidt taxametersystemet tilskynder til en større aktivitet afhænger imidlertid i høj grad af, hvordan taxametersystemet mere præcist er indrettet. En central parameter er taksterne, dvs. størrelsen af det offentlige tilskud pr. aktivitetsenhed. En høj takst, hvor tilskuddet overstiger om-

Torben Buse og Mikkel Sune Smith

## Taxameterstyring som budgetmodel – incitamenter og fristelser<sup>1</sup>

Taxameterbevillingssystemet har i stigende omfang vundet indpas i den statslige sektor. Systemet er karakteriseret ved, at de statslige institutioners bevilling afhænger af aktiviteten. Artiklen belyser udviklingen i anvendelsen af taxameterstyringssystemet og analyserer, hvilke tilskyndelser systemet giver til ændret adfærd på institutions- og centraladministrativt niveau ud fra den grundlæggende antagelse, at bureaukrater budgetmaksimerer. Artiklens konklusion er, at systemet i et vist omfang fungerer efter hensigten, men også giver anledning til udgiftspolitiske problemer og fristelser.<sup>2</sup>

At budgettets størrelse har stor indflydelse på offentlige institutioners adfærd er gradvist blevet en bredt accepteret antagelse inden for studiet af offentlig forvaltning. Det er de færreste som i dag fuldstændigt vil afvise relevansen af Niskanens antagelse om, at offentligt ansatte bureaukrater har og forfølger egeninteresser, herunder en strategisk maksimering af deres respektive budgetter (jf. Niskanen, 1971). Et større budget styrker den pågældende institutions mulighed for uden større besvær at imødegå „fattigere“ tiders eventuelle sparekrav, et voksende budget signalerer prestige udadtil, ligesom det letter mulighederne for at belønne medarbejderne med såkaldt „resultatløn“, oversoisk kompetenceudvikling, nye avancerede kontormiljøer mv.

Taxameterstyring er en af de nyere offentlige bevillingsformer. Taxameterstyringen er grundlæggende karakteriseret ved, at en offentlig myndighed yder et tilskud pr. produceret aktivitetsenhed, hvor producenten af aktiviteten enten kan være én eller flere offentlige eller for den sags skyld private institutioner. Det afgørende er den direkte sammenhæng mellem offentlig tilskud og aktivitet. Herved adskiller taxameterstyringen sig fra den traditionelle rammestyring, hvor der ikke er nogen direkte sammenhæng mellem

budgettets størrelse og institutionernes aktivitet.

En af denne artikels problemstillinger er at belyse, hvordan de offentlige udgifters størrelse og styrbarhed påvirkes af taxametersystemet. Hvis det er korrekt, at offentlige institutioner er drevet af ønsket om stigende budgetter, kunne man som udgangspunkt forvente, at taxametersystemet vil betyde, at de offentlige institutioner øger aktiviteten for derved at forøge deres budget. På den baggrund kunne man imidlertid også forvente, at taxameterstyringen vil have den konsekvens, at styringen af de samlede offentlige udgifter vil blive vanskeligere, da man ikke på forhånd kender aktivitetsomfanget. Begge dele i modsætning til et rammestyringssystem, hvor styrbarheden i princippet er høj, men tilskyndelsen til at øge aktiviteten er lav. Taxametersystemet rejser i forlængelse heraf også spørgsmålet om, hvilken instans der skal bære byrden ved systemets større bevillingsmæssige usikkerhed.

Hvorvidt taxametersystemet tilskynder til en større aktivitet afhænger imidlertid i høj grad af, hvordan taxametersystemet mere præcist er indrettet. En central parameter er taksterne, dvs. størrelsen af det offentlige tilskud pr. aktivitetsenhed. En høj takst, hvor tilskuddet overstiger om-

kostninger ved aktiviteten, kunne således i særlig grad forventes at motivere institutionerne til at øge aktiviteten, hvorimod en lavere takst ikke på samme måde vil tilskynde til aktivitetsudvidelser.

De budgetmæssige konsekvenser af takspolitikken, det være sig udgifternes størrelse eller deres styrbarhed, er et centralt aspekt af taxametersystemet. Fastsættelsen af taksterne kan imidlertid lige såvel anskues som et instrument, der kan øge det politiske niveaues mulighed for styring af institutionerne sammenlignet med tidligere tiders rammestyling, hvor kravet til karakteren og omfanget af institutionernes aktiviteter har været vagt formuleret. Igen, hvis det er budgetmaksimering, der driver de offentlige institutioner, så har politikerne med taxametersystemet fået et enkelt og effektivt middel til at styre de offentlige institutioners aktivitetsomfang og -profil – nemlig takstændringer.

Artiklen er et forsøg på at kortlægge nogle af effekterne af indførelsen af taxameterstyring og analysere adfærdsændringerne på såvel centralt niveau som institutionsniveau. Analysen sker med udgangspunkt i data fra undervisningsområdet, der var det første statslige område, hvor der blev indført taxameterstyring. Artiklen indledes med en oversigt over omfanget af og baggrunden for indførelsen af taxameterstyringen. Herefter belyses de oven for rejste spørgsmål om taxametersystemets styringsmæssige og budgetmæssige konsekvenser.

### **Omfanget af taxameterstyring i staten**

Indførelsen af taxameterstyring daterer sig i dansk sammenhæng til starten af 1990'erne, hvor Åben uddannelse i første omgang blev omfattet af styrings-

princippet. Siden er de væsentligste statslige uddannelsesområder blevet underlagt taxameterstyring i forskellige varianter: Erhvervsskolerne (fra 1991), De frie grundskoler (fra 1992), De videregående uddannelser og de frie kostskoler (begge fra 1994), AMU-uddannelserne (fra 1995) og endelig Daghøjskolerne og Produktionsskolerne (begge fra 1996). Uviklingen i omfanget af taxameterstyringen har i særlig grad været markant på Undervisningsministeriets uddannelsesområder, hvor ca. 50 pct. af ministeriets samlede bevillinger nu udbetales som taxametertilskud.

I alt er de samlede statslige udgifter, der er omfattet af taxametersystemet, vokset fra 200 mill. kr. i 1990 til knap 19 mia. kr. i 1998. I forhold til det samlede statslige forbrug udgør de taxameterstyrede udgifter i dag godt 22 pct. mod kun 0,3 pct. i 1990 (Undervisningsministeriet, 1998). Udgiftsvæksten skyldes naturligvis hovedsagelig, at nye uddannelsesområder er blevet omfattet af taxameterstyring.

De taxameterstyrede områder udgør en væsentlig del af de samlede statslige driftsudgifter, som er genstand for de årligt tilbagevendende finanslovforhandlinger, og har dermed stor udgiftspolitisk bevågenhed. Betydningen af taxameterstyring kan endvidere illustreres med, at 28 pct. af det samlede statslige personaleforbrug hører til taxameterstyrede institutioner.

### **Baggrunden for introduktionen af taxameterstyringen**

Indførelsen af taxameterstyring i begyndelsen af 1990'erne skal i vid udstrækning ses i sammenhæng med de generelle reformer af den statslige styring fra midten af 1980'erne. Særligt implementerin-

gen af den statslige budgetreform i sidste halvdel af 1980'erne afspejler den centrale styringsfilosofi, som er grundlaget for taxameterstyringen. Med budgetreformen introduceredes den bevillingsmæssige mål- og rammestyring i staten, hvilket blandt andet affødte en udvidet adgang til overførsel af uforbrugte midler mellem de enkelte finansår. Hertil kom en væsentlig større adgang til at disponere mellem de enkelte bevillinger inden for den samlede udgiftsramme.

Tidligere tiders centrale detaljstyring med styringsmæssigt fokus på den konkrete bevillingsanvendelse blev hermed afløst af et mere decentralt system, hvor vægten blev forskudt hen imod målopfyldelsen (Finansministeriet, 1996). Budgetreformen skulle dog først og fremmest tilvejebringe en stramning af den samlede statslige udgiftsstyring (BRU-rapporten, 1982). Med en samlet bevillingsramme og med vide dispositions-mæssige frihedsgrader fik ressortministerierne mulighed for løbende at omprioritere for at sikre af den samlede rammes overholdelse. Det gjorde det politisk mindre legitimt at overskride bevillingerne eller søge om merbevillinger i løbet af et finansår.

Taxameterstyring har fællestræk med principperne i den traditionelle rammestyring, men adskiller sig ved at være stærkere orienteret mod mål- og resultatdelen i budget- og bevillingsstyringen og ved at give institutionerne højere grad af frihed til at disponere over bevillingen. I lighed med indførelsen af rammestyringen blev taxameterstyring imidlertid også primært indført på grund af vanskeligheder med at sikre styringen af de samlede udgifter. Det gjaldt i særlig grad på erhvervsskoleområdet, der populært blev betegnet som „de ustyrlige skoler“.

Den tidligere styring af institutionerne var præget af et meget bureaukratisk for-

handlingssystem. Bevillingerne til de enkelte skoler var i overvejende grad resultatet af en konkret sagsbehandling, som blev gennemført i et samspil mellem de enkelte institutioner og Undervisningsministeriet. Før indførelsen af taxameterstyring på erhvervsskoleområdet anvendtes således et såkaldt normbevillingssystem, hvor institutionerne indsendte oplysninger om uddannelsesaktiviteter, personaleudgifter og udgifter til særlige formål. Undervisningsministeriet vurderede herefter de enkelte skolers forslag med udgangspunkt i den samlede elevtilgang, geografiske forhold, mulighed for at gennemføre den pågældende undervisning mv.

Karakteristisk for dette forhandlings-system var årligt tilbagevendende bevillingsoverskridelser. I løbet af et finansår var der således gentagne forhandlinger – dels mellem ministeriet og institutionerne, og dels mellem Undervisningsministeriet og Finansministeriet – om merforbrug i forhold til de udmeldte bevillingsrammer og heraf følgende ansøgninger til Finansudvalget om merbevillinger.

Set fra en overordnet budget- og bevillingsmæssig vinkel var der flere fordele ved indførelsen af taxameterstyring. Først og fremmest blev der etableret et generelt og ensartet system for styringen af mange institutioner på én gang. Alle institutioner blev underkastet et fælles sæt spilleregler, hvor mulighederne for at tage individuelle hensyn og optage forhandlinger med de enkelte institutioner blev reduceret betragteligt.

Ideen med taxameterstyringen var at sikre en automatisk omflytning af ressourcer fra undervisningsområder med faldende efterspørgsel til undervisningsområder med voksende efterspørgsel. Tilsvarende inden for de enkelte undervisningsområder at opnå en ressourcemæssig

forskydning mellem institutioner med henholdsvis stigende og faldende efterspørgsel. I modsætning til det tidligere system skulle der ikke længere gennemføres en budgetforhandling med hver enkelt institution ved aktivitetsændringer. Det ville også betyde, at belastningen af det centrale niveau i tilknytning til bevilningstilpasninger ved aktivitetsfald ville blive reduceret betydeligt og i høj grad isoleret på institutionsniveau.

### **Adfærdsregulering på institutionsniveau – incitamenter på mikro-niveau**

Taxameterstyringssystemet hviler i høj grad på, at adfærden på institutionsniveau kan styres med økonomiske incitamenter. For det første antages det, at man centralt kan regulere standarden på de enkelte uddannelser ved at skrue op og ned på taksterne. For det andet at institutionernes udbud kan reguleres via takstændringer. Præmissen er, at en højere henholdsvis lavere takst øger/reducerer over/underskudsgraden og dermed incitamentet til at udbyde de pågældende uddannelser. Endelig for det tredje forudsættes det, at den direkte kobling mellem bevilling og aktivitet eller rettere input og output øger incitamentet til at maksimere outputtet. Tilsammen repræsenterer de tre antagelser et væsentligt element i de styringsmæssige begrundelser for taxameterstyring.

### **Muligheden for central styring af standard**

Standardændringer indebærer, at man politisk vælger at bevilge flere midler til en bestemt aktivitet med en forventning om, at der sker en tilsvarende stigning i omkostningsniveauet. Ofte anskues en

standardstigning i form af flere midler som synonymt med et kvalitetsløft for de pågældende aktiviteter. Flere midler er imidlertid ikke ensbetydende med, at der nødvendigvis sker en kvalitetsforbedring. Såfremt det politisk ikke er præciseret, hvori kvalitetsforbedringen skal bestå, vil den højere standard lige så vel kunne resultere i en dyrere aktivitet med et uændret kvalitetsniveau. En standardstigning kan med andre ord føre til en vækst i institutionernes akkumulering af „slack“ og ikke til den tiltænkte kvalitetsforbedring.

Da der ikke er nogen umiddelbar sammenhæng mellem flere midler og kvalitet, er det ikke muligt at konkludere, at øgede udgifter er lig med øget kvalitet. Det skyldes ikke mindst vanskelighederne med at definere og følgelig kontrollere ydelseernes kvalitet. Det ændrer imidlertid ikke på, at øgede udgifter på et område, hvor taksten er øget (eller reducerede udgifter på et område, hvor taksterne er reduceret) trods alt er en indikator på, om institutionerne følger de signaler, der udsendes fra politisk hold og dermed en indikator på, om taxameterinstrumentet har øget den politiske styrbarhed af institutionerne.

Mulighederne for centralt at styre standarden for de enkelte aktiviteter kan illustreres i tabel 1. Tabellens anden kolonne angiver den politisk vedtagne takststigning for fem udvalgte uddannelser i 1996. Tabellens tredje kolonne angiver, hvor meget de gennemsnitlige omkostninger pr. årselev for hver af de fem uddannelser stiger i 1996 sammenholdt med niveauet i 1995.

Som det fremgår resulterede de politisk vedtagne takstændringer i en vækst i de gennemsnitlige omkostninger pr. årselev for alle fem uddannelser. Der er imidlertid stor variation i den andel af takststigningen på de enkelte uddannelser, der

Tabel 1. Ændring i takster og gennemsnitsomkostninger pr. årselev fra 1995 til 1996; kr.

Kr.	Takststigning pr. årselev fra 1995 til 1996	Stigning i gennemsnitsomkostningerne pr. årselev fra 1995 til 1996
HHX	900	1541
HTX	4500	1547
EUD merkantil	4600	2339
EUD teknik	1700	1273
KVU-markedsøkonom	900	2204

Kilde: Undervisningsministeriet m.fl., 1998.

gennemsnitligt tilføres de respektive uddannelser. For uddannelserne HHX og Markedsøkonomi er stigningen i de gennemsnitlige omkostninger pr. årselev væsentlig større end takststigningen tilsiger. Omvendt er stigningen i de gennemsnitlige omkostninger pr. årselev for de tre øvrige uddannelser mindre end stigningen i taksterne tilsiger. Umiddelbart er der således ingen snæver sammenhæng mellem de centralt fastsatte takststigninger og udgiftsadfærden på institutionsniveau.

Denne tendens understøttes af erhvervsskoleledernes svarmønster med hensyn til sammenhængen mellem takstændringer og ændringer af udgiftsforbruget. På spørgsmålet om en takststigning på fem pct. resulterer i en tilsvarende langsigtet udgiftsændring, svarer kun fire pct. entydigt bekræftende, jf. tabel 2. Samme svarmønster findes for en tilsvarende takstreduktion med den forskel, at andelen som enten svarer „ja, i høj grad“ eller „nej, slet ikke“ er blevet større.

Tabel 2. Konsekvenser af takstændringer

Pct.	Ja, i høj grad	Ja, i nogen grad	Nej, kun i mindre grad	Nej, slet ikke	Ved ikke	Blank
<b>Erhvervsskoler</b>						
Mener du, at en takstforhøjelse (f.eks. 5 pct.) på en enkelt uddannelse vil lede til at udgiftsforbruget pr. årselev på uddannelsen på længere sigt ændres tilsvarende	4,0	66,7	21,4	3,2	3,2	1,6
Mener du, at en takstnedsættelse (f.eks. 5 pct.) på en enkelt uddannelse vil lede til at udgiftsforbruget pr. årselev på uddannelsen på længere sigt ændres tilsvarende	10,3	56,3	22,2	7,1	3,2	0,8

Kilde: Undervisningsministeriet m.fl., 1998.

*Table 3.* Er der uddannelser, som skolen for øjeblikket ikke udbyder, som den skønnes at ville udbyde, hvis taksten på uddannelsen blev forhøjet med 10 pct.

Pct.	Ja	Nej	Blank
Handelsskoler	12,3	71,4	16,3
Tekniske skoler	10,0	72,0	18,0
Kombinationsskoler	20,0	80,0	0,0
Landbrugsskoler	9,1	36,4	54,5
Total	11,1	65,9	23,0

Kilde: Undervisningsministeriet m.fl., 1998.

Som systemet er indrettet, er der ingen garanti for, at politisk vedtagne takstændringer fører til en tilsvarende adfærdændring på institutionsniveau. I praksis ville en sådan målsætning kunne gennemføres ved en regnskabsmæssig adskillelse af de enkelte uddannelser sammen med en regel om, at taxameterbevillingen skal anvendes på de respektive uddannelser.

Dette ville imidlertid reducere institutionernes dispositionsfrihed. For det første vil der ikke være mulighed for at tilpasse bevillingsanvendelsen til lokale variationer i efterspørgselsmønsteret. Ligeledes gør en direkte sammenhæng mellem takst og omkostningsforbrug det umuligt for institutionerne at disponere langsigtet, eftersom det reducerer institutionernes adgang til at opspare midler til fremtidige investeringer. Reducerede opsparemuligheder gør det endvidere vanskeligere for institutionerne at imødegå fremtidig efterspørgselsreduktion. Dette kunne på langt sigt også skabe et pres for samlet set større bevillinger i perioder med generel nedgang i efterspørgslen og dermed faldende bevillinger.

### **Muligheden for central styring af udbuddet**

Som hovedregel bestemmes optaget lokalt på den enkelte institution, men i

taxameterstyringen antages det, at et politisk ønske om at øge optaget på bestemte uddannelser kan gennemføres ved takststigninger. Takststigninger øger potentialet for et økonomisk overskud ved udbud af de pågældende uddannelser, og derfor også incitamentet lokalt.

I forbindelse med spørgeskemaundersøgelsen blev erhvervsskolelederne spurgt, om der var uddannelser, som ikke blev udbudt, men som skønnedes udbudt henholdsvis nedlagt ved en takststigning eller en takstreduktion på ti pct.

Selv om der er tale om en betragtelig takststigning fremgår det af tabel 3, at effekten på udbuddet af nye uddannelser er forholdsvis beskedent. Omvendt svarer et klart flertal af erhvervsskolelederne, at en tilsvarende takstreduktion vil resultere i nedlæggelse af uddannelser. Svarmønstret kan naturligvis skyldes respondenternes indgroede angst for takstreduktioner.

På spørgsmålet om skolen bevidst har satset på at øge optaget på uddannelser, der bidrager med et overskud pr. årselev, giver svarmønstret heller ikke et entydigt billede af taksternes betydning for udbuddet. Set under ét er fordelingen mellem bekræftende og afkræftende svar stort set ens.

At næsten 50 pct. svarer bekræftende viser dog, at det økonomiske incitament

*Tabel 4.* Har skolen bevidst satset på at øge optaget på uddannelser, der bidrager med et overskud pr. årselev for herved at finansiere underskudsuddannelser

Pct.	Ja, i høj grad	Ja, i nogen grad	Nej, kun i mindre grad	Nej, slet ikke	Ved ikke	Blank
Erhvervskoler	16,7	29,4	22,2	23,8	1,6	6,3

Kilde: Undervisningsministeriet m.fl., 1998.

eller rettere overskuddet på de enkelte uddannelser har betydning for adfærden på institutionsniveau. Centralt er det derfor muligt at påvirke udbuddet gennem takstændringer, men det er udbudsændringer, der tydeligvis ikke slår igennem på alle institutioner. Når kun 50 pct. svarer bekræftende, er det tilmed en udbudsregulering, som omkostningsmæssigt kan få en meget anselig størrelse.

#### **Mulighederne for at maksimere outputtet**

På undervisningsområdet udløses taxameterbevillinger i forhold til antallet af studerende, der gennemfører et undervisningsforløb. De enkelte undervisningsinstitutioner bestemmer som hovedregel selv, hvor mange elever eller studerende, som optages på de enkelte institutioner. Institutioner konkurrerer indbyrdes om de studerende, og er selv ansvarlige for at tiltrække elever. Det er imidlertid ikke antallet af optagne elever, der er bevillingsgivende. Den bevillingsgivende enhed er antallet af studerende, som efter optagelse rent faktisk gennemfører uddannelsesforløbet. Følgelig har de enkelte institutioner et meget direkte økonomisk incitament til at sikre, at flest studerende gennemfører uddannelsesforløbet. Forventningen er derfor, at gennemførelsesprocenten for de taxameterstyrede institutioner under ét vokser over tid, selv om

det skal understreges, at en række faktorer uden for institutionernes kontrol påvirker gennemførelsesprocenten.

Ser man på de erhvervsfaglige uddannelser, hvor taxameterstyring blev introduceret i 1991, tegner der sig ikke et fuldstændigt klart billede.

Som det fremgår af tabel 5 på næste side, er fuldførelsesprocenten kun vokset for ni ud af 17 uddannelser i perioden fra 1991 til 1995. Kun tre af uddannelserne har været genstand for en kontinuerlig stigning i fuldførelsesprocenten frem til 1995.

Tallene viser imidlertid også, at spredningen i fuldførelsesprocenten er blevet reduceret fra 1991 til 1995. I 1991 var der syv uddannelser med en fuldførelsesprocent på under 75 pct., mens kun en uddannelse havde en fuldførelsesprocent på under 75 pct. i 1995. På uddannelser med en som udgangspunkt lav fuldførelsesprocent er der således sket en væsentlig forbedring frem til 1995.

Selv om datamaterialet ikke tegner et fuldstændigt entydigt billede, er der indikationer på en sammenhæng mellem taxameterstyringens indførelse og en positiv udvikling i fuldførelsesprocenten. På godt halvdelen af uddannelserne er fuldførelsesprocenten vokset fra 1991 til 1995, og specielt uddannelser med en lav fuldførelsesprocent i udgangssituationen har haft en væsentlig forbedring af fuldførelsen.



Tabel 5. Fuldførelsesprocenter for de erhvervsfaglige uddannelser, 1991-1995

	1991	1992	1993	1994	1995
<b>Skoleforløb</b>					
1.-2. skoleperiode, merkantile uddannelser	89,3	83,7	88,8	90,0	88,6
1. skoleperiode, teknik	72,1	83,6	88,8	76,2	79,5
2. skoleperiode, teknik	84,5	82,7	81,1	89,5	96,7
Grundkurser, jordbrug	96,6	99,0	98,7	98,9	92,7
Husholdnings- og landbrugsuddannelsesforløb	88,3	91,3	91,8	89,3	88,3
<b>Erhvervsfaglige uddannelser</b>					
Merkantile uddannelser	85,1	84,7	87,1	84,6	79,8
Industriuddannelser	69,4	85,0	86,1	84,5	87,9
Bygge og anlæg	57,2	78,5	86,8	87,9	88,1
Grafiske fag	59,1	84,1	89,0	90,2	92,8
Servicefag	81,1	79,9	80,5	80,4	79,1
Levnedsmiddel	75,3	76,2	76,9	78,1	85,2
Jordbrug	65,7	72,5	80,0	77,2	77,2
Landtransport	73,2	73,8	74,2	62,7	81,5
Teknisk assistent	81,6	82,1	55,5	85,5	86,6
Sundhedsuddannelser, niveau 1	-	87,3	82,8	81,4	80,3
Sundhedsuddannelser, niveau 2	83,8	87,4	72,9	78,1	78,6
Eksamensuddannelser II, øvrige uddannelser	72,9	61,5	82,8	83,3	72,5

Kilde: Undervisningsministeriet m.fl., 1998.

### Sammenfatning om incitamenter på mikroniveau

Tesen var, at man centralt kan regulere adfærden på institutionsniveau via de i taxameterstyring indlagte økonomiske incitamenter. Den kan i nogen grad bekræftes.

Det er muligt at regulere standarden ved at regulere taksterne, men det er en regulering, hvis effekt reduceres af mulighederne for lokalt at omdisponere mellem de forskellige uddannelser. Effekten af de økonomiske incitamenter fungerer i et samspil med de øvrige spilleregler i styringen – herunder ikke mindst dispositionsmulighederne på institutionsni-

veau. Desto færre omdisponeringsmuligheder lokalt desto større er sandsynligheden for, at en central økonomisk incitamentsstyring slår direkte igennem. Færre dispositionsmuligheder betyder imidlertid også, at man reducerer fleksibiliteten i systemet og ikke mindst muligheden for at tilpasse aktivitetssammensætningen i forhold til lokale vilkår – eksempelvis forskelle i efterspørgselsmønstre.

Den langt fra entydige sammenhæng mellem udbuddet og takstreguleringen viser også, at andre hensyn end økonomisk overskud påvirker adfærden på institutionsniveau. Kun halvdelen af institutionerne anfører, at man bevidst udby-

der overskudsgivende uddannelser med henblik på finansiering af mindre indbringende uddannelser. Forhold som den lokale efterspørgsel og uddannelsesbehovet i lokalområdet har således også betydning for adfærden på institutionsniveau.

Endelig kan man med rimelighed konkludere, at taxametersystemet kan bidrage til en højere gennemførelsesprocent, især for uddannelser der tidligere havde stort frafald. Om det alene kan tilskrives incitamenterne i taxametersystemet, kan ikke besvares entydigt. Men da bevillingen først gives, når de uddannelsessøgende består deres eksaminer, så har institutionerne under alle omstændigheder et meget stærkt incitament til at øge gennemførelsesprocenten.

### **Taxameterstyringens adfærdseffekter på makroniveau**

Statens udgifter er styret efter rammeprincippet. Udarbejdelsen af budgettet for et finansår påbegyndes således med, at der fastsættes en samlet ramme for de statslige udgifter – den statslige driftsramme – på baggrund af en række målsætninger for den offentlige udgiftspolitik og den samfundsøkonomiske udvikling. Den statslige driftsramme nedbrydes herefter på de enkelte ministerområder, der hver får en ramme, som finanslovsforslaget skal udarbejdes indenfor.

Taxameterstyring bryder med rammestyringsprincippet på en række punkter. For det første budgetteres der ud fra den forventede aktivitet i modsætning til rammestyringen, hvor udgangspunktet som hovedregel er sidste års budget. For det andet korrigeres budgettet på taxameterstyrede områder i forhold til den faktiske aktivitetsudvikling, dvs. at en meraktivitet i forhold til det forventede udlø-

ser en merudgift, som efter finansåret hidtil er blevet optaget på tillægsbevillingslovsforslaget.

Taxametersystemet rummer hermed nogle umiddelbare fordele i forhold til rammesystemet. For det første foregår der en direkte udgiftstilpasning i forhold til aktiviteten – hvis aktiviteten falder udløses således en lavere bevilling. Omvendt stiger udgifterne også ved et voksende aktivitetsniveau. Det samme er ikke tilfældet i et rammesystem, der er væsentligt mere trægt i tilpasningen til voksende aktivitetsniveau. Et voksende aktivitetsniveau inden for en rammestyringsmodel vil på kort sigt blive finansieret inden for bevillingsrammen. Ideelt set vil det ske gennem omprioriteringer og i bedste fald gennem produktivitetforbedringer i form af lavere omkostninger pr. produceret enhed. Der er som sagt tale om en ideel betragtning, der forudsætter en politisk vilje og vedholdenhed, der i praksis sjældent er til stede. Det skal ikke mindst ses i lyset af, at bevillingsrammerne er til forhandling hvert eneste år i forbindelse med finanslovsprocessen. Bevillingsrammernes endelige størrelse fastsættes i et samspil mellem magtstrukturen internt i en regering og de forskellige forligspartiers respektive interesse. I dette samspil indgår naturligvis overvejelser om potentielle produktivits- og effektivitetsforbedringer, men i sidste ende er bevillingsrammernes endelige størrelse en politisk beslutning.

Som budgetmodel minder taxameterstyring derimod på mange måder om lovbundne udgifter som for eksempel folkepension, SU eller arbejdsløshedsdagpenge. Lovbundne udgifter budgetteres også ud fra et skøn, og den faktiske aktivitet udløser den endelige bevilling. Den afgørende forskel på de to budgetmodeller er, at udviklingen i lovbundne udgifter

kun kan styres via ændringer af lovene på de pågældende områder, mens ændringer i de taxameterstyrede udgifter kan foretages ved takstændringer på de årlige finanslove, eller i princippet også i løbet af et finansår ved godkendelse af Finansudvalget.

Når den hidtidige taxametermodel har kunnet sidestilles med lovbundne udgifter, skyldes det ikke mindst, at undervisningsministeren og arbejdsministeren har haft en tekstanmærkning på finansloven, der gav hjemmel til at optage mer- eller mindreudgifter direkte på tillægsbevillingsloven. I praksis har det betydet, at dersom aktiviteten har været højere eller lavere end oprindeligt forudsat på finansloven, blev den samlede bevilling tilpasset med udgangspunkt i de på finansloven fastsatte takster. Med andre ord – 1000 færre studerende på universiteterne end forudsat på finansloven resulterede i en udgiftsreduktion for staten på 1000 studenterårsværk gange taksten – og en tilsvarende merudgift, hvis der var tale om et meroptag. At det overhovedet var muligt at have færre eller flere studerende skyldtes som tidligere nævnt hovedreglen om optagelsesfrihed – dvs. det er de enkelte institutioner, der som hovedregel afgør, hvor mange elever eller studerende, der skal optages.

Adgangen til at optage mer- eller mindreudgifter direkte på tillægsbevillingslov blev først indført med virkning for 1994. Tidligere var taxametersystemet på Undervisningsministeriets område omfattet af en bevillingsreserve til finansiering af uforudsete merudgifter som følge af større aktivitet end skønnet. Med reserven var der sikkerhed for de samlede udgifters maksimale størrelse. I den forstand var der tale om en rammestyringsmodel inden for hvilken taxameterstyringen blev praktiseret.

Der kan være flere grunde til, at taxametersystemet i praksis fik karakter af et lovbundet udgiftsområde. Set fra et ressortministeriums synsvinkel er der næppe noget mere ønskeligt end at kunne afholde aktiviteter og udgifter uden at skulle bekymre sig om finansieringen. En tilsvarende begejstring er vanskeligere at spore hos de centrale bevillingsmyndigheder.

Når der imidlertid kan være en fordel set fra et udgiftspolitisk synspunkt, skyldes det sandsynligvis en akkumulering af forholdsvis store bevillingsmæssige reserver i det tidligere system. Reserver har en evne til at blive anvendt på alle mulige aktiviteter, også aktiviteter som bevillingerne oprindeligt ikke var tiltænkt. Frie midler af en vis størrelse søger med andre ord efter anvendelsesmuligheder og holdsteder i forsøget på at omgå de næstkommende finanslovsforhandlingers spærreunder. Med indførelsen af tekstanmærkningen og dermed det i praksis lovbundne element i taxameterstyringen, opnåede man en betragtelig besparelse i form af reducerede reserver. Bagsiden var naturligvis risikoen for ustyrligheden knyttet til det lovbundne element.

### **Udgiftspolitisk styring – de kortsigtede fristelsers logik**

Taxameterstyring rummer som vist en række gode incitamenter for institutionerne og giver samtidig mulighed for til en vis grad at regulere adfærden fra centralt niveau. Systemet har imidlertid også en række iboende ulemper, der særligt knytter sig til den udgiftspolitiske styring.

For det første skaber systemet en langt større synlighed og gennemsigtighed med hensyn til den pris, man politisk betaler for en given ydelse. I modsætning hertil er rammesystemet karakteriseret ved, at der ikke sættes pris på den enkelte akti-

Tabel 6. Faktorer bag udgiftsvæksten fra 1990 til 1998 på de taxameterstyrede områder

1998-niveau	Mia. kr.	Pct.
Nye områder overgået til taxameterstyring	17,5	94
Ændringer i aktiviteten	0,8	4
Ændringer i taksterne	0,4	2
Taxameterstyrede udgifter i alt	18,7	100

vitet, men en pris i form af en bevillingsramme for en række aktiviteter under ét.

Flerheden af aktiviteter og priser i form af takster skaber et sammenligningsgrundlag, der aktivt kan udnyttes af forskellige aktører til at løfte prisen for de aktiviteter, hvortil de pågældende aktører måtte have særlige interesser. Efter som det er vanskeligt eller rettere umuligt at fastsætte en korrekt omkostningsbestemt takststruktur, kan forskelle i takststørrelse anvendes som argument for, at aktiviteter med en relativt lav takst er genstand for en ressourcemæssig nedprioritering. Takstforskelle kommer til at fungere som indbyrdes løftestænger.

I hvilket omfang den større synlighed i prioriteringen resulterer i et udgiftspres i skikkelse af takststigninger er vanskeligt at belyse empirisk. I tabel 6 er angivet de forskellige faktorer, som har bidraget til udgiftsvæksten på de taxameterstyrede områder under Undervisningsministeriet for perioden 1990 til 1998.

Som det fremgår har ændringer i takster netto resulteret i en real udgiftsvækst på 400 mill. kr. svarende til to pct. af den samlede udgiftsvækst. En samlet realvækst på to pct. er ikke nødvendigvis voldsom. Dels ikke i betragtning af, at uddannelsesområdet har været et af regeringens højst prioriterede områder, dels ikke i lyset af at realvæksten har været væsentlig højere på flere andre statslige udgiftsområder, som ikke har været omfattet af en taxameterstyringsmodel.

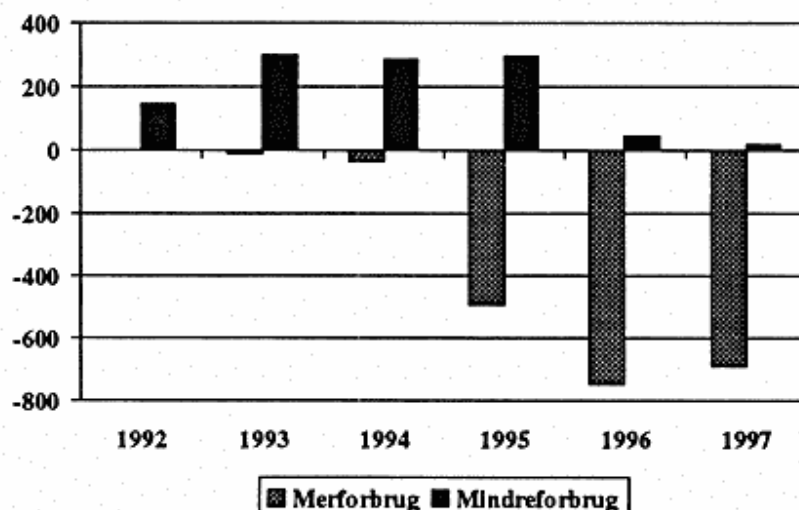
Som det fremgår af tabel 6 har ændringer i aktiviteten haft en væsentlig større betydning for udgiftsvæksten end ændringer i taksterne. Det rejser det andet udgiftspolitiske styringsproblem ved taxameterstyringen – vanskelighederne med at forudsige det samlede aktivitetsniveau i forbindelse med forhandlingerne om finanslovsforslaget.

Hvis der ses på de taxameterstyrede områder tilsammen, var der i 1996 og 1997 et merforbrug på 600-800 mill. kr. om året, fordi aktiviteten blev skønnet for lavt. Dette merforbrug er blevet optaget som en merudgift på tillægsbevillingslovsforslaget og trukket direkte fra statskassen.

I forhold til de samlede udgifter på de taxameterstyrede områder er der ikke tale om en stor afvigelse, men det tilførte styringen af statens udgifter en betydelig usikkerhed, fordi merudgifterne er blevet finansieret af statskassen via den tidligere omtalte tekstanmærkning. Det interessante er imidlertid, at der før indførelsen af tekstanmærkningen var en systematisk overvurdering af det faktiske aktivitetsniveau. Den systematiske overvurdering betød, at der hvert år blev skabt en reserve i Undervisningsministeriet til finansiering af uforudsete merudgifter som følge af højere aktivitet. Her var der tale om et mindreforbrug, der ikke i alle tilfælde tilfaldt nationens statskasse.

Med indførelsen af tekstanmærkningen var der imidlertid ingen risiko knyttet til

Figur 1. Brutto mer- og mindreforbrug for statskassen på taxameterstyrede områder, eksklusiv AMU, 1992-1997



et for lavt skønnet aktivitetsniveau, hvilket forklarer det markante skift i aktivitetsvurderingen. Riskoen ved for lave aktivitets-skøn blev med andre ord flyttet fra Undervisningsministeriet til staten som helhed.

Der kan især peges på to faktorer bag de lave aktivitets-skøn. For det første har hovedparten af afvigelse forekommet på ikke-kompetencegivende uddannelsesområder som daghøjskoler, åben uddannelse og produktionsskoler, hvor aktiviteten kan være vanskelig at forudsige. For det andet kan der peges på, at der med indførelsen af tekstanmærkning blev indbygget et incitament til at underbudgette aktiviteten, når den samlede udgiftsramme fastlægges i begyndelsen af budgetprocessen og evt. udgifter til at dække meraktivitet alligevel kunne optages efterfølgende på tillægsbevillingsloven. På den måde blev Undervisningsministeriets samlede udgiftsramme i udgangspunktet reduceret og mere acceptabel for de centrale bevillingsgivere, da reducerede aktivitets-skøn resulterer i umiddelbare udgiftsforbedringer på finanslo-

ven. Set fra Finansministeriets side vil der i høj grad være en fristelse til at reducere aktivitetsforventninger i forbindelse med fremsættelse og vedtagelse af finansloven. Det vil alt andet lige reducere underskuddet eller øge overskuddet på statsbudgettet. Et lavere underskud eller et større overskud gør det lettere at nå frem til et politisk finanslovsforlig. At der så efterfølgende opstår et underskud på tillægsbevillingsloven er en anden ting. Problemet blev under alle omstændigheder udskudt.

En situation med årligt tilbagevendende merforbrug i størrelsesordenen 1/2 mia. kr. har imidlertid trods alt vist sig at være en for høj udgiftspolitisk pris at betale for meget kortsigtede gevinster i forbindelse med vedtagelsen af finansloven. Det er baggrunden for, at der i forlængelse af *Rapport om taxameterstyring* (Undervisningsministeriet, 1998) er gennemført justeringer af spillereglerne i systemet – dels ved indførelse af en reserve til at dække uforudset aktivitet, dels ved aktivitetslofter på de ikke-kompetencegivende uddannelsesområder.

Set i forhold til det tidligere reserve-system, der var gældende før tekstanmærkningen, har man imidlertid opnået den fordel, at tidligere tiders store reserver som følge af for høje aktivitetsforventninger er reduceret til et mere realistisk niveau. Det øger sandsynligheden for en mere korrekt budgettering i forbindelse med fastsættelsen af de årlige aktivitetsforventninger på finansloven. Det ændrer imidlertid ikke ved den kendsgerning, at aktivitetsforventninger og dermed udgiftsniveauet igen bliver genstand for finanspolitiske forhandlinger. Tidligere tiders fristelse til at overbudgettere er igen til stede, og vil med stor sandsynlighed blive aktualiseret i det nye forhandlings-system. Mulighederne for at overbudgettere er naturligvis begrænset af, at det er en forhandling med udgangspunkt i et mere realistisk forventningsniveau end tidligere, samt at der på visse uddannelsesområder er etableret et loft for det maksimale aktivitetsniveau.

### Afslutning

Der er i taxameterstyring en række økonomiske incitamenter, som i vid udstrækning sigter på at regulere adfærden på institutionsniveau. Styringsformen hviler på en antagelse om, at aktørerne handler økonomisk rationelt, og strategisk forfølger deres egeninteresser i en maksimering af budgettet. Det kommer til udtryk i forventningen om, at den direkte sammenhæng mellem gennemført aktivitet og bevilling giver et meget direkte incitament til at maksimere gennemførelsesomfanget. Al anden adfærd vil inden for en overskuelig fremtid være skæbnesvangert for en takstfinansieret institution. Udviklingsmønstret for gennemførelsesprocenten på erhvervsskoleområdet tyder på, at incitamentet virker. Den økonomiske

incitamentstyring foregår imidlertid i et samspil med en række andre regler for bevillingsanvendelse og budgetprocedure, der har betydning for effekten af de økonomiske incitamenter.

For så vidt angår de formelle bevillingsmæssige regler er det særligt de dispositions-mæssige regler, som påvirker de økonomiske incitamenter. Reglerne om at institutionerne har adgang til frit at disponere over de aktivitetsbestemte bevillingerne under ét kombineret med en flerhed af uddannelser på den enkelte institution betyder, at taksterne eller takstændringer ikke nødvendigvis bliver anvendt på de pågældende uddannelser. Det reducerer mulighederne for en central styring, hvilket blandt andet har givet anledning til kritik fra de statslige revisionsmyndigheder (Rigsrevisionen, 1997). Det er imidlertid prisen, hvis der skal sikres fleksibilitet. Hertil kommer, at det reducerer presset for takststigninger, når der centralt kan henvises til omprioriteringsmulighederne i systemet.

Et tilsvarende samspil mellem økonomisk rationel adfærd og de formelle spilleregler for budgetproceduren kommer også til udtryk i den overordnede udgiftstyring. Indførelsen af tekstanmærkningen, der hjemlede en direkte optagelse af først og fremmest merudgifter, resulterede i en markant ændring af adfærd fra Undervisningsministeriets side. Tidligere tiders systematiske overvurdering af aktiviteten forsvandt nærmest fra den ene dag til den anden. Det tyder dels på, at der i et traditionelt rammesystem er en indbygget tilskyndelse til at opbygge reserver til dårlige tider eller til andet formål, dels på at de formelle spilleregler i høj grad påvirke aktørernes adfærdsmønstre. Uden indførelsen af tekstanmærkningen havde den beskrevne ændring i adfærd ikke fundet sted.

Men ikke alene de formelle regler har betydning for adfærden. De mere uformelle regler sætter også grænser for aktørernes strategiske forfølgelse af egeninteresser. Empirisk kommer det til udtryk i to forhold. For det første bekræfter erhvervsskoleledernes svarmønster, at de ikke blindt maksimerer udbuddet af uddannelser, der er overskudsgivende. For det andet viser erhvervsskoleledernes svarmønster, at takststigninger og dermed overskudsstigninger ikke nødvendigvis fører til ændringer i sammensætningen af uddannelsesudbuddet lokalt.

Der er andre forhold, som spiller ind, når uddannelsesudbuddets sammensætning skal fastsættes på den enkelte skole, herunder lokale hensyn og ikke mindst efterspørgslen. Det illustrerer, at institutionerne ikke alene fokuserer på at maksimere det økonomiske overskud, selv om dette hensyn spiller en væsentlig rolle.

## Noter

1. En særlig tak til adjunkt Thomas Pallesen, Aarhus Universitet og professor Jørgen Grønnegård Christensen, Aarhus Universitet for vejledning og kommentarer.
2. I forbindelse med udarbejdelsen af rapport om taxameterstyring blev der gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt seminarieledere og erhvervsskoleledere.

## Litteratur

- BRU-rapporten. (1983). *Rapport fra arbejdsgruppe vedr. budget- og bevillingssystemet*. Finansministeriet (1996). *Budgetredegørelse 96*, Tillæg om styringsformer.
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine-Atherton.
- Rigsrevisionen (1997).
- Undervisnings-, Finans-, og Arbejdsministeriet (1998). *Rapport om taxameterstyring*, København: Undervisningsministeriet.

Men ikke alene de formelle regler har betydning for adfærden. De mere uformelle regler sætter også grænser for aktørernes strategiske forfølgelse af egeninteresser. Empirisk kommer det til udtryk i to forhold. For det første bekræfter erhvervsskoleledernes svarmønster, at de ikke blindt maksimerer udbuddet af uddannelser, der er overskudsgivende. For det andet viser erhvervsskoleledernes svarmønster, at takststigninger og dermed overskudsstigninger ikke nødvendigvis fører til ændringer i sammensætningen af uddannelsesudbuddet lokalt.

Der er andre forhold, som spiller ind, når uddannelsesudbuddets sammensætning skal fastsættes på den enkelte skole, herunder lokale hensyn og ikke mindst efterspørgslen. Det illustrerer, at institutionerne ikke alene fokuserer på at maksimere det økonomiske overskud, selv om dette hensyn spiller en væsentlig rolle.

## Noter

1. En særlig tak til adjunkt Thomas Pallesen, Aarhus Universitet og professor Jørgen Grønnegård Christensen, Aarhus Universitet for vejledning og kommentarer.
2. I forbindelse med udarbejdelsen af rapport om taxameterstyring blev der gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt seminarieledere og erhvervsskoleledere.

## Litteratur

- BRU-rapporten. (1983). *Rapport fra arbejdsgruppe vedr. budget- og bevillingssystemet*. Finansministeriet (1996). *Budgetredegørelse 96*, Tillæg om styringsformer.
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine-Atherton.
- Rigsrevisionen (1997).
- Undervisnings-, Finans-, og Arbejdsministeriet (1998). *Rapport om taxameterstyring*, København: Undervisningsministeriet.