

Grundskolernes bidrag til den offentlige produktion

Aksel Juel Clemmensen
Nationalregnskab
Tlf. 3917 3515
ajc@dst.dk

Output metoden

Den offentlige produktion	Et af de væsentligste formål med nationalregnskabet er at beskrive den mængdemæssige vækst i samtlige økonomiens brancher. I Danmark udgør de offentlige branchers produktion godt 25 pct. af den samlede økonomi. I det danske nationalregnskab er realvæksten i den offentlige produktion baseret på mængder beregnet på to forskellige måder. For de ikke-markedsmæssige tjenesteydelser, som tilbydes individerne i samfundet, foretages beregningen efter den såkaldte output-metode. For de kollektive tjenesteydelser, bliver mængden af produktionen beregnet ved at deflatere mængden af de input, der bliver brugt i produktionen med de relevante omkostningsindeks. De individuelle tjenester, beregnet ved output-metoden udgør langt størstedelen af det offentlige forbrug.
Mængdeindikatorer måler mængden af offentlige ydelser til borgerne	For at beregne mængden af offentlige ikke-markedsmæssige individuelle tjenesteydelser i nationalregnskabet indsamler og analyserer Danmarks Statistik en lang række aktivitetsindikatorer og tilsvarende omkostningsandele. Udfaldet af denne proces er 18 mængdeindikatorer, som vægtes sammen for at beregne mængden i den offentlige ikke-markedsmæssige produktion, som bruges til individuelt ikke-markedsmæssigt forbrug. De 18 mængdeindikatorer dækker følgende fire hovedområder for offentlige tjenester: 1) sundhed, 2) uddannelse, 3) socialområdet samt 4) kultur & fritid m.v. Dette notat omhandler mængdeindikatorerne for uddannelse, med fokus på grundskolerne.
Data for offentlig ikke-markedsmæssig aktivitet (OIMA)	Beregningen af mængdeindikatorernes omkostningsandele er bl.a. baseret på data for offentlig ikke-markedsmæssig aktivitet (OIMA). I Danmarks Statistik indgår de offentlige enheders regnskaber i et samlet system kaldet Databasen for Integrerede Offentlige Regnskaber forkortet DIOR. I nationalregnskabet deles og viderebearbejdes disse DIOR-data i to dele: data for offentlig ikke-markedsmæssig aktivitet (OIMA) og sociale ydelser i form af naturalier.
Nationalregnskabet skifte til output-metoden fra 2008	Beslutningen om at den output-baserede beregningsmetode for de offentlige ikke-markedsmæssige individuelle tjenester skal anvendes er truffet af Europa Kommissionen, således at kun deflatorer, der beskriver pris- eller mængdeudviklingen af output er godkendt. Tanken med outputmetoden er, at den i højere grad er sammenlignelig med den metode, der benyttes for markedsøkonomien. DST anvender output-metoden i beregningen af nationalregnskabet for årene 2008 og frem.
Forbehold og usikkerhed ved brug af output-metoden	Indtil videre må man ifølge EU's regler ikke korrigerer direkte for kvalitetsændringer i produktionen. Så hvis lærerne bliver dygtigere eller kirurgerne bedre til at operere, bliver det altså ikke direkte afspejlet i mængdeudviklingen af den offentlige produktion. I EU arbejder man på at lave fælles fremtidige standarder for at justere kvaliteten. I det nuværende system er der altså indbygget en løbende usikkerhed i forhold til kvalitetsudviklingen og dermed den reelle udvikling i produktiviteten. Output måler produkter, input måler ressourceforbrug. Output-måling af individuelt offentligt forbrug som fx operationer. Input-metode viser brug af ressourcer. Output-metoden er således en relativ ny metode, som stadig er under udvikling. Der pågår en løbende udvikling og kvalitetsforbedring af beregningsteknikkerne. Samt af valg af og fortolkningen af det kildedata, der anvendes i Danmarks Statistiks beregning af realvæksten.

Uddannelse

Offentlig ikke-markedsmæssig uddannelse er produceret i fire brancher:

- 850010 Folkeskoler (Grundskoler)
- 850020 Gymnasier og erhvervsskoler
- 850030 Videregående uddannelsesinstitutioner
- 850042 Voksenundervisning mv. (anden ikke-markedsmæssig)

Hver af de ovennævnte fire brancher er dækket af hver deres respektive mængdeindikator for uddannelse. Disse uddannelsesmæssige tjenesteydelser er udelukkende ikke-markedsmæssige. Markedsbaserede tjenester på uddannelsesområdet er placeret i Branche 804001 Voksen uddannelser mv. (markedsmæssig). Dette omfatter f.eks. køre- og musikskoler.

På uddannelsesområdet kan den ikke-markedsmæssige produktion henføres til fem COFOG-grupper, nemlig 0920 Folkeskolen, 0932 Gymnasieuddannelser og andre mellem lange uddannelser, samt forberedelsesfag til universitetsuddannelser, 0940 Universitetsuddannelser, 0950 Undervisning uden for niveauplacing og 0980 Undervisning i a n.

Der er en tæt sammenhæng mellem nationalregnskabets 117-gruppering og COFOG-grupperingen af uddannelsesydelser. Sammenhængen er følgende:

1. 0920 Folkeskolen placeres i 850010 Folkeskoler (Grundskoler)
2. 0932 Gymnasialeuddannelser mv. kan henføres til 850020 Gymnasier og erhvervsfaglige skoler
3. 0940 Universitetsuddannelser kan henføres til 850030 Videregående uddannelsesinstitutioner
4. 0950 Undervisning uden for niveauplacing henføres til 850042 Voksenundervisning mv. (anden ikke-markedsmæssig)

Ovenstående opdeling for uddannelse, er den respektive afgrænsning af dækningsområde for hver af de fire mængdeindikatorer der bliver anvendt til at beregne uddannelsesområdets bidrag til den offentlige produktions realvækst.

Grundskoler

Formålet med mængdeindikatoren for grundskoler (M8) er, at definere en direkte outputindikator for folkeskoler og efterskoler. Kort sagt, hvad er outputtet af undervisningstimer på grundskoleniveau, ift. hvad der er blevet givet af offentlige midler til grundskolerne. M8 anvendes i beregningen af grundskolernes andel af den samlede offentlige produktion af individuelle service ydelser til landets borgere, opgjort i faste priser.

Indhold	<p>M8 anvendes til at måle den årlige udvikling i priser og mængder af elevtimer dvs. undervisningstimer der bliver afholdt på grundskoler. Antallet af undervisningstimer er det bedste kvantitetsindeks for output i henhold til EU's lov om beregning af Nationalregnskab, ESA 2010. M8 dækker produktionsudviklingen af offentlig ikke-markedsmæssig uddannelse i hele landet produceret i branche 850010 Folkeskoler. Eftersom mængden af grundskoleundervisning er estimeret ud fra elevtimer, lever indikatoren op til de internationale anbefalinger (OECD, EU osv.).</p>
<p>Beregningen af mængdeindikatoren for grundskoler M8</p>	<p>Data anvendt til beregning af M8 indsamles årligt fra Styrelsen for IT og Læring (STIL) og Danmarks Statistik. Omkostningerne tilgået til folkeskoleundervisning er opgjort ud fra OIMA (COFOG-gruppe 0920 Folkeskolen). Antallet af undervisningstimer der i gennemsnit er blevet undervist på landsplan per elev per klassetrin, bliver opgjort af STIL. Antallet af folkeskoleelever og efterskoleelever er fra Danmarks Statistik. På baggrund af datakilderne kan pris og mængde af undervisningstimer opgøres. Undervisnings-timeprisen i folkeskolen er opgjort ved at dividere antal undervisningstimer gange antal folkeskoleelever med de tilgæede omkostninger til folkeskoler. Herved kan et Laspeyres mængdeindeks for grundskoler (M8) beregnes. M8 er den årlige mængdeudvikling af undervisning i de danske folkeskoler og efterskoler.</p>
Præcision og pålidelighed	<p>Uddannelsesbranchen er særdeles omfattende, idet den producerer en lang liste af forskellige former for uddannelses-tjenester. For at måle ændringer i priser og mængder præcist skal følgende kriterier for data være opfyldt: For det første, at data skal være fuldstændig eller næsten fuldstændig dækkende for sit område, for M8's tilfælde for folkeskoler og efterskoler. For det andet, at data skal være stratificeret, således at det afspejler både niveauet og retningen på uddannelsen, for M8 er det opgjort på klasse trin, både hvad angår folkeskoler og efterskoler. Antallet af elevtimer dvs. undervisningstimer er det bedste kvantitetsindeks for output i henhold til Eurostats håndbog om mængder og priser og OECD's guidelines. Bemærk, ukendte faktorer så som ændringer i undervisningskvaliteten indgår ikke direkte i beregningen af M8. De uddannelsesmæssige tjenesteydelser M8 dækker produktionsudviklingen i, er udelukkende ikke-markedsmæssige, dvs. offentlige velfærds services, privatskoler og privatundervisning er ikke medregnet i M8.</p>
<p>Revisioner og udviklingen i beregningen af M8 over tid</p>	<p>Udviklingen i beregningen af M8 over tid, har været følgende: for årene 2008 til 2009 blev M8 beregnet som et prisindeks. Fra 2010 og til i dag, som beskrevet ovenfor, men med en mindre metodeændring fra 2014 og frem, som følge af indførelsen af folkeskolereform.</p> <p>Indførelsen af folkeskolereformen fra skoleåret 2014/2015 medførte en metodeændring i beregningen af folkeskolernes output. Ud over den almindelige undervisning, blev der tilført en stor mængde understøttende undervisning med folkeskolereformen. Eftersom en stor andel af den understøttende undervisning i mange tilfælde bliver varetaget af pædagoger, bliver det betragtet i Nationalregnskabssammenhæng som erstatning for SFO. I beregningen af antallet af understøttende undervisningstimer, korrigeres der derfor for om undervisning bliver fortaget af en folkeskolelære eller en pædagog.</p>

Eftersom mængden af undervisningstimer er steget væsentlig mere end tilgangen af ressourcer til folkeskolen, efter implementeringen af folkeskolereformen, har det medført en opjustering af M8 for årene 2014 og 2015. Som konsekvens heraf, har der været en revision opad i tallene for den offentlige produktion og for Nationalregnskabet for årene 2014 og 2015 i faste priser.