

**Beretning til statsrevisorerne
om**

**faldende tilgang til
Søfartsstyrelsens uddannelser**

**Juni 2000
RB B401/00**



Rigsrevisionen

Indholdsfortegnelse

	Side
I. Resumé	5
II. Indledning, formål, afgrænsning og metode	10
III. Generelt om Søfartsstyrelsen	11
IV. Søfartsstyrelsens uddannelser og den faldende tilgang til uddannelserne	13
V. Søfartsstyrelsens reaktion på den faldende tilgang til uddannelserne	16
VI. Erhvervsministeriets reaktion på den faldende tilgang til uddannelserne	18

Beretning om faldende tilgang til Søfartsstyrelsens uddannelser

I. Resumé

1. Beretningen indeholder resultatet af en undersøgelse af en faldende tilgang til Søfartsstyrelsens uddannelser.

Undersøgelsen har haft til formål at redegøre for den faldende tilgang og for Søfartsstyrelsens og Erhvervsministeriets reaktion på den faldende tilgang samt at vurdere, om Erhvervsministeriet på tilfredsstillende vis har redegjort for den faldende tilgang til uddannelserne over for de bevilgende myndigheder.

2. Søfartsstyrelsen er en statslig styrelse under Erhvervsministeriet. Søfartsstyrelsens driftsudgifter udgjorde i 1999 371,2 mio. kr.

Søfartsstyrelsen har opdelt sin virksomhed i hovedområderne Sikkerhed, Arbejdsmiljø, Skibsregistrering, Uddannelse og "Det Blå Danmark".

3. Søfartsstyrelsen anvendte i 1999 53,2 % eller 197,6 mio. kr. af sine driftsudgifter til uddannelse.

Uddannelserne foregår på 8 maskinmesterskoler, 3 navigationsskoler, 1 skipperskole, 2 søfartsskoler og skoleskibet Danmark.

4. Siden sommeren 1995 har søgningen og dermed tilgangen til Søfartsstyrelsens uddannelser været faldende.

Den faldende tilgang har ført til et væsentligt fald i antallet af årselever ved maskinmesterskolerne og navigations- og skipperskolerne, der i 1999 tilsammen beslaglagde 81,1 % eller 160,3 mio. kr. af styrelsens udgifter ved samtlige skoler.

Antallet af årselever ved maskinmesterskolerne er faldet fra 1.652 i 1995 til 1.044 i 1999 svarende til 37 %. Ved navigations- og skipperskolerne er antallet af årselever faldet fra 683 i 1995 til 509 i 1999 svarende til 26 %.

5. Der foreligger ikke sammenlignelige tal for styrelsens udgifter ved skolerne i 1995, men udgiften pr. årselev ved maskinmesterskolerne var i 1999 steget med 23 % i for-

hold til 1996. Ved navigations- og skipperskolerne udgør den tilsvarende stigning 30 %.

Det betydelige fald i skolernes produktivitet udtrykt ved udgiften pr. årselev skyldes den faldende tilgang til uddannelserne og vanskelighederne med at tilpasse de faste udgifter til det faldende elevtal. Det betydelige produktivetsfald skyldes tillige, at Søfartsstyrelsen i forventning om en fremtidig stigning i tilgangen til uddannelserne har opretholdt større uddannelseskapalet end den faktiske tilgang kan begrunde, at styrelsen har anvendt ressourcer frigjort ved den faldende tilgang til teknologisk fornyelse og til et omfattende kvalitetsudviklingsprojekt på hele styrelsens uddannelsesområde samt at styrelsen har foretaget en omlægning af uddannelserne.

6. Erhvervsministeriet har gennem Søfartsstyrelsens virksomhedsregnskaber og halvårslige statusmøder mellem styrelsen og ministeriets departement til stadighed været orienteret om den faldende tilgang til styrelsens uddannelser og om styrelsens dispositioner i anledning af faldet.

I overensstemmelse med Finansministeriets regler for udformning af anmærkninger til finanslovsforslag indeholdt anmærkningerne til og med finansåret 1998 i de såkaldte virksomhedsoversigter oplysninger om antal årselever og udgifter pr. årselev ved Søfartsstyrelsens skoler. Virksomhedsoversigterne i anmærkningerne for 1998 indeholdt oplysninger om det faktiske antal årselever og den faktiske udgift pr. årselev i årene 1992-1996 samt oplysninger om det forventede antal årselever og den forventede udgift pr. årselev i årene 1997-2001.

Med indførelsen af virksomhedsregnskabsordningen bortfaldt Finansministeriets krav om, at virksomhedsoversigterne i anmærkningerne til finanslovsforslag skulle indeholde oplysninger om aktivitet og produktivitet. Som følge heraf indeholder virksomhedsoversigterne i anmærkningerne til finanslovsforslagene for 1999 og 2000 ikke oplysninger om antal årselever og udgift pr. årselev for Søfartsstyrelsens skoler, og anmærkningerne for disse år indeholder heller ikke på anden måde oplysninger om det betydelige fald i antallet af årselever og produktivitet ved Søfartsstyrelsens skoler.

Det betydelige fald i antallet af årselever og produktivitet fremgår af Søfartsstyrelsens virksomhedsregnskaber,

idet disse – i lighed med anmærkningerne til finanslovforslag til og med finansåret 1998 – i skemaform indeholder oplysninger om antal årselever og udgift pr. årselev ved styrelsens skoler.

Virksomhedsregnskaberne er i overensstemmelse med virksomhedsregnskabsordningen fremsendt til Folketingets Finansudvalg til orientering.

7. Erhvervsministeriet har i 1999 foretaget en budget- og strukturanalyse af søfartsuddannelserne som grundlag for udmøntning af en årlig besparelse på 50 mio. kr. på området fra og med 2001.

Erhvervsministeren har endvidere på baggrund af budget- og strukturanalysen besluttet, at der pr. 1. januar 2001 skal indføres en ny skolestruktur. Sigtet med den ny skolestruktur er ifølge Erhvervsministeriet, at den sammen med en effektiv rekrutteringsindsats skal give den ekstra tilgang af unge, som dansk skibsfart har brug for.

Erhvervsministeriet har oplyst, at beslutningen om en ny skolestruktur lå i naturlig forlængelse af konklusionen i Søfartsstyrelsens virksomhedsregnskab for 1998 om, at hvis det – trods en massiv rekrutterings- og udviklingsindsats ikke lykkes at rekruttere flere studerende, bliver det nødvendigt at tage skoleområdets fremtidige struktur op til overvejelse i lyset af kapacitetsudnyttelsen ved uddannelserne.

Ministeriet har oplyst, at Søfartsstyrelsen på nuværende tidspunkt er ved at virkeliggøre beslutningen om den nye skolestruktur.

8. Erhvervsministeriets og Søfartsstyrelsens valg af at opretholde kapaciteten sammen med beslutningen om en forstærket rekrutteringsindsats, overvejelserne i 1999 om en ny skolestruktur, erkendelsen af behovet for en ny skolestruktur i konsekvens af fortsat lav elevsøgning og beslutningen i 2000 om at gennemføre en ny skolestruktur fra og med 2001 giver ikke Rigsrevisionen anledning til bemærkninger.

Men spørgsmålet om såvel kapacitetsopretholdelsen som den ændrede anvendelse af bevillingen, som der i øvrigt blev foretaget, burde have været forelagt for bevilningsmyndighederne.

9. Ud fra almindelige bevillingsretlige betragtninger er det Rigsrevisionens vurdering, at der med det betydelige fald i tilgangen til Søfartsstyrelsens uddannelser er sket en så væsentlig ændring af forudsætningerne for styrelsens bevillinger, at Erhvervsministeriet i anmærkningerne til finanslovsforslagene for 1999 og 2000 burde have afgivet oplysninger om det store fald i antallet af årselever ved uddannelserne og om den påtænkte ændrede anvendelse af bevillingen med henblik på at opnå Folketingets tilslutning hertil.

10. Erhvervsministeriet har anført, at Rigsrevisionens vurdering ikke er dækkende for ministeriets varetagelse af oplysningspligten over for Folketinget og Finansudvalget, idet ministeriet hele vejen igennem har sikret fuld indsigt i de faktiske forhold omkring tilgang og produktion i form af årselever på søfartsuddannelsesområdet. Ministeriet har herved navnlig henvist til, at Søfartsstyrelsens virksomhedsregnskaber indeholder de relevante informationer for en politisk vurdering af de fremlagte bevillingsforslag.

11. Rigsrevisionen finder fortsat, at Erhvervsministeriet i anmærkningerne til finanslovsforslagene for 1999 og 2000 burde have afgivet oplysninger om det store fald i antallet af årselever ved uddannelserne og om den påtænkte ændrede anvendelse af bevillingen.

Det er efter Rigsrevisionens opfattelse ikke tilstrækkeligt, at disse forhold fremgår af Søfartsstyrelsens virksomhedsregnskaber. Efter virksomhedsregnskabsordningens indførelse skal resultatet af bevillingsanvendelsen rapporteres i virksomhedsregnskabet. Væsentlige ændringer af de aktivitetsforudsætninger, som ligger til grund for bevillingen, skal efter Rigsrevisionens opfattelse, ud fra almindelige bevillingsretlige grundsætninger, fortsat fremgå af anmærkninger til finanslovsforslag. Virksomhedsregnskaberne fremsendes alene til Folketingets Finansudvalg til orientering, hvorimod finanslovsforslaget og de hertil tilhørende anmærkninger forelægges Folketinget til beslutning.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist:

- at søgningen og dermed tilgangen til Søfartsstyrelsens uddannelser siden sommeren 1995 har været faldende, at den faldende tilgang har ført til et væsentligt fald i antallet af årselever ved maskinmesterskolerne og navigations- og skipperskolerne, der i 1999 tilsammen beslaglagde 81,1 % eller 160,3 mio. kr. af styrelsens udgifter ved samtlige skoler,
- at antallet af årselever ved maskinmesterskolerne er faldet med 37 % i perioden 1995-1999, og at det tilsvarende fald ved navigations- og skipperskolerne udgør 26 %,
- at produktiviteten ved Søfartsstyrelsens skoler udtrykt ved udgiften pr. årselev er faldet betydeligt, og at dette skyldes den faldende tilgang til uddannelserne og vanskelighederne med at tilpasse de faste udgifter til det faldende elevtal,
- at det betydelige produktivitetsfald tillige skyldes, at Søfartsstyrelsen i forventning om en fremtidig stigning i tilgangen til uddannelserne har opretholdt større uddannelseskapacitet end den faktiske tilgang kan begrunde, at styrelsen har anvendt ressourcer frigjort ved den faldende tilgang til teknologisk fornyelse og til et omfattende kvalitetsudviklingsprojekt på hele styrelsens uddannelsesområde samt at styrelsen har foretaget en omlægning af uddannelserne,
- at Erhvervsministeriet i 1999 har foretaget en budget- og strukturanalyse af søfartsuddannelserne som grundlag for udmøntning af en årlig besparelse på 50 mio. kr. på området fra og med 2001,
- at Erhvervsministeriets og Søfartsstyrelsens valg af at opretholde kapaciteten sammen med beslutningen om en forstærket rekrutteringsindsats, overvejelserne i 1999 om en ny skolestruktur, erkendelsen af behovet for en ny skolestruktur i konsekvens af fortsat lav elevsøgning og beslutningen i 2000 om at gennemføre en ny skolestruktur fra og med 2001 ikke giver Rigsrevisionen anledning til bemærkninger, men at spørgsmålet om såvel kapacitetsopretholdelsen som den ændrede anvendelse af bevillingen, som der i øvrigt blev foretaget, burde have været forelagt for bevillingsmyndighederne,
- at det efter Rigsrevisionens opfattelse ikke er tilstrækkeligt, at det betydelige fald og dispositionerne i anledning af faldet fremgår af Søfartsstyrelsens virksomhedsregnskaber, og
- at det ud fra almindelige bevillingsretlige betragtninger er Rigsrevisionens vurdering, at der med det betydelige

fald i tilgangen til Søfartsstyrelsens uddannelser er sket en så væsentlig ændring af forudsætningerne for styrelsens bevillinger, at Erhvervsministeriet i anmærkningerne til finanslovsforslagene for 1999 og 2000 burde have afgivet oplysninger om det store fald i antallet af årselever ved uddannelserne og om den påtænkte ændrede anvendelse af bevillingen med henblik på at opnå Folketingets tilslutning hertil.

II. Indledning, formål, afgrænsning og metode

12. Denne beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven (lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997).

Beretningen vedrører statsregnskabet § 26.41. Søfart, der hører under Erhvervsministeriets forvaltningsområde.

Beretningen indeholder resultatet af en undersøgelse af en faldende tilgang til Søfartsstyrelsens uddannelser.

13. Rigsrevisionen foretog i første kvartal af 2000 en forundersøgelse af Søfartsstyrelsens økonomistyring.

På grundlag af forundersøgelsen konstaterede Rigsrevisionen, at der ikke var forhold, der talte for at foretage en dyberegående undersøgelse af Søfartsstyrelsens økonomistyring, men at der var anledning til at undersøge den faldende tilgang til styrelsens uddannelser.

14. Undersøgelsen har haft til formål

- at redegøre for den faldende tilgang
- at redegøre for Søfartsstyrelsens og Erhvervsministeriets reaktion på den faldende tilgang
- at vurdere, om Erhvervsministeriet på tilfredsstillende vis har redegjort for den faldende tilgang til uddannelserne over for de bevillende myndigheder.

15. Undersøgelsen omfatter årene 1995-1999, medmindre andet er anført eller fremgår af sammenhængen.

Undersøgelsen omfatter alene Søfartsstyrelsens driftsudgifter til uddannelse.

16. Undersøgelsen er gennemført på grundlag af offentligt tilgængeligt materiale samt på grundlag af oplysninger og materiale, som Rigsrevisionen ved brevveksling og interview har indhentet fra Erhvervsministeriet og Søfartsstyrelsen.

Resultatet af undersøgelsen har i form af et udkast til denne beretning været forelagt Erhvervsministeriet, og ministeriets bemærkninger til udkastet er i videst muligt omfang indarbejdet i beretningen.

17. Rigsrevisionen har endvidere ved forelæggelse af et udkast til beretning anmodet om Finansministeriets bemærkninger til Rigsrevisionens vurdering af, om Erhvervsministeriet på tilfredsstillende vis har redegjort for den fallende tilgang til Søfartsstyrelsens uddannelser over for de bevillende myndigheder. Finansministeriets bemærkninger til dette spørgsmål er ligeledes indarbejdet i beretningen.

III. Generelt om Søfartsstyrelsen

18. Søfartsstyrelsen er en statslig styrelse under Erhvervsministeriet. Søfartsstyrelsen blev oprettet i 1988 ved en sammenlægning af Statens Skibstilsyn, Direktoratet for Søfarende, Direktoratet for Søfartsuddannelserne, Skibsregisteret, Velfærdskontoret og Statens Istjeneste.

19. Søfartsstyrelsen har ifølge anmærkninger til finanslovforslag til formål

- at tilgodese sikkerheden for skibe, havanlæg og deres ombordværende samt sikre danske farvande og havne mod skader og forurening fra skibe
- at sikre de søfarendes arbejdssikkerhed, sundhed og trivsel samt at deres fritidstilbud så vidt muligt i niveau svarer til forholdene i land
- at sikre en betryggende matrikulering og efterfølgende rettighedsregistrering af danske skibe
- at sikre at danske søfarende uddannes i nødvendigt antal og på en sådan måde, at uddannelsen har det nød-

vendige sikkerhedsmæssige indhold samt er et aktivt element i dansk søfarts konkurrenceevne

- at bidrage til at sikre optimale erhvervmæssige rammebetingelser for dansk skibsfart og værftsindustri – ”Det Blå Danmark”.

20. Søfartsstyrelsens driftsudgifter og -indtægter udgjorde i 1999 henholdsvis 371,2 og 47,3 mio. kr. og styrelsens anlægsudgifter og -indtægter henholdsvis 11,7 og 7,6 mio. kr.

Søfartsstyrelsen administrerer forskellige tilskudsordninger, herunder tilskud til private søfarts- og fiskeriskoler, og opkræver en skattemæssig afgift for skibsregistrering til statskassen. I 1999 udgjorde tilskuddene tilsammen 49,5 mio. kr. og statens afgiftsindtægter ved skibsregistrering i alt 2,8 mio. kr.

Søfartsstyrelsen har opdelt sin virksomhed i hovedområderne

- Sikkerhed, hvortil styrelsen i 1999 anvendte 30,2 % eller 111,9 mio. kr. af sine driftsudgifter
- Arbejds miljø, hvortil styrelsen i 1999 anvendte 5,5 % eller 20,3 mio. kr. af sine driftsudgifter
- Skibsregistrering, hvortil styrelsen i 1999 anvendte 1,8 % eller 6,8 mio. kr. af sine driftsudgifter
- Uddannelse, hvortil styrelsen i 1999 anvendte 53,2 % eller 197,6 mio. kr. af sine driftsudgifter
- ”Det Blå Danmark”, hvortil styrelsen i 1999 anvendte 9,3 % eller 34,6 mio. kr. af sine driftsudgifter.

21. Søfartsstyrelsen består af en centralstyrelse i København og 7 regionskontorer samt repræsentationer i Thorshavn, Nuuk og Rotterdam. Endvidere omfatter Søfartsstyrelsen 2 søfartsskoler, 1 skipperskole, 1 offshore-skole, 3 navigationsskoler, 8 maskinmesterskoler, skoleskibet Danmark og Center for Maritim Sundhedsuddannelse. Søfartsstyrelsen har tillige andel i simulatorcenteret DanSim ved Dansk Maritimt Institut i Lyngby.

Centralstyrelsen bestod ved udgangen af 1999 af 17 kontor- og projektorganisationsenheder.

Ved udgangen af 1999 beskæftigede Søfartsstyrelsen i alt 573 medarbejdere, heraf 201 i centralstyrelsen, 43 på regionskontorerne og repræsentationerne og 329 på uddannelsesstederne.

IV. Søfartsstyrelsens uddannelser og den faldende tilgang til uddannelserne

22. Søfartsstyrelsens hovedopgaver på uddannelsesområdet er uddannelse af søfarende og maskinmestre. Uddannelserne foregår på maskinmesterskolerne, navigations- og skipperskolerne, søfartsskolerne og skoleskibet Danmark.

Maskinmesterskolernes uddannelsesstilbud omfatter en maskinmesteruddannelse, en enhedsofficersuddannelse, en maritim forberedelsesuddannelse, et maritimt adgangskursus, en værkstedsuddannelse og forskellige efteruddannelseskurser.

Navigations- og skipperskolernes uddannelsesstilbud omfatter en skibsføreruddannelse, en enhedsofficersuddannelse, en skipperuddannelse, en maritim forberedelsesuddannelse, et maritimt adgangskursus og forskellige efteruddannelseskurser.

Søfartsskolernes uddannelsesstilbud omfatter en skibsassistentuddannelse, en skibsmekanikeruddannelse og forskellige efteruddannelseskurser.

Uddannelsen på skoleskibet Danmark er tilrettelagt, så den indeholder første semester af skibsofficersuddannelsen og det, der svarer til et 20 ugers grundkursus på en søfartsskole for skibsassistenter.

Søfartsstyrelsens skoler uddanner og efteruddanner tilige sygdomsbehandlere på danske skibe. Disse uddannelser er henlagt til Center for Maritim Sundhedsuddannelse, der har undervisningslokaler på Søfartsstyrelsens navigationsskole på Fanø og indkvarteringsfaciliteter på styrelsens søfartsskole på Fanø.

Søfartsstyrelsens skoler anvender simulatorcenteret DanSim til undervisning i navigation.

Endvidere udbyder Søfartsstyrelsen i samarbejde med de amtskommunale gymnasier en 3-årig HF-uddannelse med søfartsfag. Uddannelsen foregår i Frederikshavn, Esbjerg og Svendborg i et samarbejde mellem styrelsens lokale skoler og de lokale amtskommunale gymnasier.

23. Ud over uddannelse af søfarende og maskinmestre tilbyder Søfartsstyrelsen på sin offshore-skole kurser i sikkerhed og olieboringsteknologi på olieplatforme.

24. Hovedparten af Søfartsstyrelsens udgifter ved uddannelserne bevillingsfinansieres.

En del af uddannelserne ved skolerne udføres dog som indtægtsdækket virksomhed. Søfartsstyrelsen udbyder således som indtægtsdækket virksomhed kurser i radarsimulering, meteorologi, broprocedure, radioteleferi, køleanlæg, el-diagram og naturgasfyrede anlæg mv. Endvidere udbyder styrelsen som indtægtsdækket virksomhed offshore-kurser i sikkerhed og olieboringsteknologi på olieplatforme.

25. **Tabel 1** viser udgiftsudviklingen ved Søfartsstyrelsens uddannelser i årene 1996-1999. Erhvervsministeriet har oplyst, at det ikke er muligt at give sammenlignelige tal for 1995. Udgifterne er opgjort i faste priser med 1999 som basisår. Udgifterne er endvidere opgjort ekskl. udgifter til uddannelse i centralstyrelsen (12,9 mio. kr. i 1999) og udgifter ved indtægtsdækket virksomhed (13,4 mio. kr. i 1999). Offshore-skolen optræder ikke i tabellen, idet den udelukkende drives som indtægtsdækket virksomhed. Søfartsstyrelsens udgifter til Center for Maritim Sundhedsuddannelse og simulatorcenteret DanSim vedrører indtægtsdækket virksomhed eller indgår i tabellen som en del af skolernes udgifter. Søfartsstyrelsens udgifter til den 3-årige HF-uddannelse indgår i tabellen som en del af skolernes udgifter.

Tabel 1. Udgifter ved Søfartsstyrelsens skoler 1996-1999

Skoler	1996		1997		1998		1999	
	----- Mio. kr. (% af samtlige skoler) -----							
Maskinmesterskoler	99,2	(55,8)	97,4	(55,0)	89,0	(52,3)	86,8	(50,7)
Navigations- og skipperskoler	48,7	(27,4)	49,5	(28,0)	50,4	(29,6)	52,0	(30,4)
Søfartsskoler.....	19,5	(11,0)	19,6	(11,1)	20,9	(12,3)	20,6	(12,0)
Skoleskibet Danmark	10,4	(5,8)	10,6	(6,0)	9,9	(5,8)	11,8	(6,9)
Samtlige skoler	177,8	(100,0)	177,1	(100,0)	170,2	(100,0)	171,2	(100,0)

Det fremgår af tabel 1, at udgifterne ved de forskellige skoletyper år for år i høj grad er konstante, og at den mest markante afvigelse herfra er, at udgifterne ved maskinme-

sterskolerne er faldet fra 97,4 mio. kr. i 1997 til 89,0 mio. kr. i 1998.

26. I marts 1996 afgav Udvalget om handelsflådens fremtid (Funderudvalget) betænkning nr. 1312 om ”En fremtid for dansk skibsfart”.

På baggrund af Funderudvalgets betænkning påbegyndte Erhvervsministeriet en omlægning af søfartsuddannelserne.

Ved Akt 280 25/6 1997 tiltrådte Finansudvalget, at der i 1997 blev anvendt 7,7 mio. kr. til at begynde omlægningen af uddannelserne, og ved vedtagelse af et ændringsforslag til finanslovsforslaget for 1998 tiltrådte Folketinget, at Søfartsstyrelsens driftsbevilling med henblik på gennemførelse af omlægningen af uddannelserne blev forhøjet med 10,0 mio. kr. i 1998, og at styrelsens driftsbevilling til samme formål fik et rammeløft i 1999, 2000 og 2001 på henholdsvis 14,0, 11,6 og 11,6 mio. kr.

27. Siden sommeren 1995 har søgningen og dermed tilgangen til Søfartsstyrelsens uddannelser været faldende.

Den faldende tilgang har ført til et væsentligt fald i antallet af årselever ved maskinmesterskolerne og navigations- og skipperskolerne, der i 1999 tilsammen beslaglagde 81,1 % eller 160,3 mio. kr. af styrelsens udgifter ved samtlige skoler.

Tabel 2 viser udviklingen i antallet af årselever ved Søfartsstyrelsens skoler i årene 1995-1999.

Tabel 2. Antal årselever ved Søfartsstyrelsens skoler 1995-1999

Skoler	1995	1996	1997	1998	1999
	----- Antal -----				
Maskinmesterskoler.....	1.652	1.470	1.299	1.098	1.044
Navigations- og skipperskoler.....	683	619	556	518	509
Søfartsskoler.....	103	116	123	114	112
Skoleskibet Danmark.....	50	50	50	50	50

Det fremgår af tabel 2, at antallet af årselever ved maskinmesterskolerne er faldet fra 1.652 i 1995 til 1.044 i 1999 svarende til 37 %. Ved navigations- og skipperskolerne er antallet af årselever faldet fra 683 i 1995 til 509 i 1999 svarende til 26 %.

Det fremgår endvidere af tabel 2, at antallet af årselever har været mere konstant ved søfartsskolerne, der beslaglægger omkring 11-12 % af Søfartsstyrelsens udgifter ved samtlige skoler, og helt konstant ved skoleskibet Danmark, der beslaglægger omkring 6-7 % af Søfartsstyrelsens udgifter ved samtlige skoler.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen kan samlet konstatere, at søgningen og dermed tilgangen til Søfartsstyrelsens uddannelser siden sommeren 1995 har været faldende, og at den faldende tilgang har ført til et væsentligt fald i antallet af årselever ved maskinmesterskolerne og navigations- og skipperskolerne, der i 1999 tilsammen beslaglagde 81,1 % eller 160,3 mio. kr. af styrelsens udgifter ved samtlige skoler. Antallet af årselever ved maskinmesterskolerne er faldet med 37 % i perioden 1995-1999, og det tilsvarende fald ved navigations- og skipperskolerne udgør 26 %.

V. Søfartsstyrelsens reaktion på den faldende tilgang til uddannelserne

28. Det fremgår af Søfartsstyrelsens virksomhedsregnskaber for 1997 og 1998, at den faldende tilgang til uddannelserne har bevirket, at enhedsudgifterne ved maskinmesterskolerne og navigations- og skipperskolerne er steget mærkbart i 1996, 1997 og 1998, og at dette især skyldes vanskelighederne med at tilpasse de faste udgifter til et faldende elevtal.

Det fremgår tillige af virksomhedsregnskaberne, at den faldende tilgang til uddannelserne har bevirket, at der i 1996, 1997 og 1998 har været uforbrugte bevillinger på uddannelsesområdet, og at disse overskydende ressourcer er besluttet anvendt til gennemførelse af et omfattende kvalitetsudviklingsprojekt på hele styrelsens uddannelsesområde og til en teknologisk fornyelse i hele styrelsen, herunder etablering af internetadgang for såvel lærere som studerende på Søfartsstyrelsens skoler.

I virksomhedsregnskaberne anfører Søfartsstyrelsen yderligere, at der fra både styrelsens og erhvervets side i både 1997, 1998 og 1999 er gjort en stor indsats for at øge tilgangen til uddannelserne, idet der efter styrelsens vurdering

fortsat er behov for alle skoler, hvis erhvervets behov for uddannelse af søfarende skal kunne opfyldes i fremtiden.

Erhvervsministeriet har over for Rigsrevisionen supplerende oplyst, at det som et selvstændigt element på linje med den faldende tilgang har været en medvirkende årsag til de stigende enhedsudgifter, at uddannelsen som skibsofficer er omlagt fra 3-årige teoretiske uddannelser til en vekseluddannelse, hvor teori og praktik afløser hinanden gennem hele forløbet, idet dette i en overgangsperiode medfører, at der er færre af de uddannelsessøgende til stede på skolerne.

29. **Tabel 3** viser udviklingen i skolernes enhedsudgifter i årene 1996-1999. Enhedsudgifterne er beregnet på grundlag af oplysningerne om skolernes udgifter i tabel 1 og oplysningerne om antallet af årselever ved skolerne i tabel 2. Erhvervsministeriet har som nævnt oplyst, at det ikke er muligt at give sammenlignelige tal for skolernes udgifter i 1995.

Tabel 3. Udgift pr. årselev ved Søfartsstyrelsens skoler i årene 1996-1999

Skoler	1996	1997	1998	1999
	----- 1.000 kr. -----			
Maskinmesterskoler.....	67,5	75,0	81,1	83,1
Navigations- og skipperskoler.....	78,6	89,0	97,3	102,2
Søfartsskoler	168,1	159,2	183,3	184,0
Skoleskibet Danmark.....	207,9	211,7	198,2	236,0

Det fremgår af tabel 3, at enhedsudgifterne ved maskinmesterskolerne og navigations- og skipperskolerne er steget betydeligt siden 1996.

Enhedsudgiften ved maskinmesterskolerne er steget fra 67.500 kr. i 1996 til 83.100 kr. i 1999 svarende til 23 %. Ved navigations- og skipperskolerne er enhedsudgiften steget fra 78.600 kr. i 1996 til 102.000 kr. i 1999 svarende til 30 %.

Søfartsskolerne er kostskoler, og det er en af de væsentligste årsager til, at enhedsudgiftsniveauet for disse skoler er væsentlig højere end for maskinmesterskolerne og navigations- og skipperskolerne.

Den store stigning fra 1998 til 1999 i enhedsudgiften for skoleskibet Danmark skyldes, at der i 1999 har været ekstraordinært mange udgifter til vedligeholdelse af skibet.

30. Erhvervsministeriet har lagt vægt på, at det fremgår af en rapport af december 1999 udarbejdet af en gruppe embedsmænd fra Erhvervsministeriets og Søfartsstyrelsen, at styrelsens uddannelser på trods af de stigende enhedsomkostninger fortsat ikke er dyrere end sammenlignelige uddannelser på Undervisningsministeriets område. Embedsmandsgruppen havde i august 1999 fået i opdrag at analysere struktur og kapacitet på søfartsuddannelsesområdet med henblik på at fremlægge forslag til politisk beslutning om det fremtidige skolesystem.

Rigsrevisionen skal bemærke, at der i beretningen ikke er taget stilling til embedsmandsrapportens sammenligning af uddannelser, idet dette ikke er relevant for undersøgelsens konklusioner.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen kan samlet konstatere, at produktiviteten ved Søfartsstyrelsens skoler udtrykt ved udgiften pr. årselev er faldet betydeligt, og at dette skyldes den faldende tilgang til uddannelserne og vanskelighederne med at tilpasse de faste udgifter til det faldende elevtal. Det betydelige produktivitetsfald skyldes tillige, at Søfartsstyrelsen i forventning om en fremtidig stigning i tilgangen til uddannelserne har opretholdt større uddannelseskapa- citet, end den faktiske tilgang kan begrunde, at styrelsen har anvendt ressourcer frigjort ved den faldende tilgang til teknologisk fornyelse og til et omfattende kvalitetsudviklingsprojekt på hele styrelsens uddannelsesområde, samt at styrelsen har foretaget en omlægning af uddannelserne.

VI. Erhvervsministeriets reaktion på den faldende tilgang til uddannelserne

31. Erhvervsministeriet har gennem Søfartsstyrelsens virksomhedsregnskaber og halvårslige statusmøder med styrelsen til stadighed været orienteret om den faldende tilgang til styrelsens uddannelser og om styrelsen dispositioner i anledning af faldet.

32. I overensstemmelse med Finansministeriets regler for udformning af anmærkninger til finanslovsforslag indeholdt anmærkningerne til og med finansåret 1998 i de såkaldte virksomhedsoversigter oplysninger om antal årselever og

udgifter pr. årselev ved Søfartsstyrelsens skoler. Virksomhedsoversigterne i anmærkningerne for 1998 indeholdt oplysninger om det faktiske antal årselever og den faktiske udgift pr. årselev i årene 1992-1996 samt oplysninger om det forventede antal årselever og den forventede udgift pr. årselev i årene 1997-2001.

Ved vedtagelse af et ændringsforslag til finanslovforslaget for 1998 tiltrådte Folketinget som nævnt, at Søfartsstyrelsens driftsbevilling med henblik på gennemførelse af omlægningen af uddannelserne blev forhøjet med 10,0 mio. kr. i 1998. I anmærkningerne til ændringsforslaget var forhøjelsen fordelt på udgifter til maskinmesterskoler, navigations- og skipperskoler samt søfartsskoler med henholdsvis 4,4, 1,9 og 3,7 mio. kr. og det forventede antal årselever var ændret i forhold til anmærkningerne til det oprindelige finanslovforslag.

33. **Tabel 4** indeholder en sammenstilling af det forventede antal årselever ifølge anmærkningerne til finanslovforslaget for 1998, det forventede antal årselever ifølge anmærkningerne til ændringsforslaget og det faktiske antal årselever ved styrelsens skoler i årene 1997-1999.

Tabel 4. Sammenstilling af det forventede og det faktiske antal årselever ved Søfartsstyrelsens skoler i årene 1997-1999

Skoler	1997	1998	1999
	----- Antal -----		
Maskinmesterskoler:			
Forventet ifølge anmærkninger til finanslovforslag	1.519	1.461	1.458
Forventet ifølge anmærkninger til ændringsforslag	1.519	1.477	1.532
Faktisk	1.299	1.098	1.044
Navigations- og skipperskoler:			
Forventet ifølge anmærkninger til finanslovforslag	585	572	572
Forventet ifølge anmærkninger til ændringsforslag	585	612	690
Faktisk	556	518	509
Søfartsskoler:			
Forventet ifølge anmærkninger til finanslovforslag	100	125	125
Forventet ifølge anmærkninger til ændringsforslag	100	149	154
Faktisk	123	114	112
Skoleskibet Danmark:			
Forventet ifølge anmærkninger til finanslovforslag	50	50	50
Forventet ifølge anmærkninger til ændringsforslag	50	50	50
Faktisk	50	50	50

Det fremgår af tabel 4, at der i anmærkningerne til ændringsforslaget forventes et højere antal årselever i 1998 og 1999 ved maskinmesterskolerne, navigations- og skiperskolerne og søfartsskolerne end i anmærkningerne til det oprindelige finanslovsforslag.

Det fremgår endvidere af tabel 4, at det faktiske antal årselever ved maskinmesterskolerne, navigations- og skiperskolerne og til dels også søfartsskolerne er væsentlig lavere end det forventede antal årselever i såvel anmærkningerne til finanslovsforslaget som anmærkningerne til ændringsforslaget.

34. Med indførelsen af virksomhedsregnskabsordningen bortfaldt Finansministeriets krav om, at virksomhedsoversigterne i anmærkningerne til finanslovsforslag skulle indeholde oplysninger om aktivitet og produktivitet. Som følge heraf indeholder virksomhedsoversigterne i anmærkningerne til finanslovsforslagene for 1999 og 2000 ikke oplysninger om antal årselever og udgift pr. årselev for Søfartsstyrelsens skoler, og anmærkningerne for disse år indeholder heller ikke på anden måde oplysninger om det betydelige fald i antallet af årselever og produktivitet ved Søfartsstyrelsens skoler.

Det betydelige fald i antallet af årselever og produktivitet fremgår af Søfartsstyrelsens virksomhedsregnskaber, idet disse – i lighed med anmærkningerne til finanslovsforslag til og med finansåret 1998 – i skemaform indeholder oplysninger om antal årselever og udgift pr. årselev ved styrelsens skoler.

Virksomhedsregnskaberne er i overensstemmelse med virksomhedsregnskabsordningen fremsendt til Folketingets Finansudvalg til orientering.

35. Det fremgår af anmærkningerne til finanslovsforslaget for 2000, at der som grundlag for udmøntning af en årlig besparelse på søfartsområdet på 50 mio. kr. fra og med 2001 vil blive gennemført en budget- og strukturanalyse af søfartsuddannelserne i et samarbejde mellem Finansministeriet og Erhvervsministeriet.

Baggrunden for budget- og strukturanalysen er ikke oplyst i anmærkningerne.

36. Erhvervsministeriet har over for Rigsrevisionen oplyst følgende om budget- og strukturanalysen:

Erhvervsministeriet besluttede i august 1999 at nedsætte en embedsmandsgruppe med repræsentanter fra Søfartsstyrelsen og Erhvervsministeriet, der fik i opdrag at analysere struktur og kapacitet på søfartsuddannelsesområdet med henblik på at fremlægge forslag til politisk beslutning om det fremtidige skolesystem. Ministeren underrettede samtidig de erhvervspolitiske ordførere om beslutningen.

Embedsmandsgruppen afleverede sin rapport i december 1999, og i begyndelsen af februar 2000 – efter høringsperiodens afslutning – traf erhvervsministeren beslutning om,

- at der skulle dannes 3 uddannelsescentre ved sammenlægning af nogle af de eksisterende skoler,
- at der skulle ske en omdannelse af alle skoler og centre til selvejende institutioner,
- at der skulle indføres et taxameterfinansieringssystem for alle skoler og centre,
- at skoleskibet Danmark skulle bevares som et element i søfartsuddannelserne, og
- at de private søfartsskoler Georg Stage og Svendborg Søfartsskole skulle fortsætte med det eksisterende offentlige tilskud.

Den nye skolestruktur skal være implementeret den 1. januar 2001, og den skal sammen med en effektiv rekrutteringsindsats give den ekstra tilgang af unge, som dansk skibsfart har brug for.

Erhvervsministerens beslutning lå i naturlig forlængelse af konklusionen i Søfartsstyrelsens virksomhedsregnskab for 1998 om, at hvis det – trods en massiv rekrutterings- og udviklingsindsats ikke lykkes at rekruttere flere studerende, bliver det nødvendigt at tage skoleområdets fremtidige struktur op til overvejelse i lyset af kapacitetsudnyttelsen på uddannelserne.

Søfartsstyrelsen er på nuværende tidspunkt midt i at virkeliggøre den politiske beslutning med dannelse af de nye selvejende institutioner.

37. Embedsmandsrapporten forslag om den fremtidige skolestruktur indebar bl.a. nedlæggelse af Søfartsstyrelsens navigationsskole i Marstal på Ærø.

Forslaget om nedlæggelse af navigationsskolen på Ærø blev imidlertid mødt med betydelig lokal modstand, der kulminerede den 14. januar 2000, hvor ærøboere og sympatisører demonstrerede deres utilfredshed på Christiansborg Slotsplads.

Erhvervsministeren meddelte i en pressemeddelelse af 7. februar 2000, at hun under indtryk af den store lokale opbakning, som Marstal Navigationsskole kunne mønstre, havde besluttet at bevare skolen som institution for søfartsuddannelse i Danmark.

38. Ud fra almindelige bevillingsretlige betragtninger er det Rigsrevisionens vurdering, at der med det betydelige fald i tilgangen til Søfartsstyrelsens uddannelser er sket en så væsentlig ændring af forudsætningerne for styrelsens bevillinger, at Erhvervsministeriet i anmærkningerne til finanslovsforslagene for 1999 og 2000 burde have afgivet oplysninger om det store fald i antallet af årselever ved uddannelserne og om den påtænkte ændrede anvendelse af bevillingen med henblik på at opnå Folketingets tilslutning hertil.

39. Erhvervsministeriet har anført, at Rigsrevisionens vurdering ikke er dækkende for ministeriets varetagelse af oplysningspligten over for Folketinget og Finansudvalget, idet ministeriet hele vejen igennem har sikret fuld indsigt i de faktiske forhold omkring tilgang og produktion i form af årselever på søfartsuddannelsesområdet.

40. Ministeriet har herved anført, at der i styrelsens virksomhedsregnskaber for 1997 og 1998 er givet oplysninger om de faktiske forhold. Ministeriet henviser i den forbindelse til, at det af Finansministeriets vejledning i udarbejdelse af virksomhedsregnskaber fra januar 1998 bl.a. fremgår, at virksomhedsregnskabets primære interessenter bl.a. er Folketinget/Finansudvalget som bevillingsmyndighed, og at virksomhedsregnskabet kan indgå i en fremadrettet sammenhæng, herunder bl.a. som baggrund for prioritering og vurdering af nye bevillingsforslag. Erhvervsministeriet finder, at der med de givne oplysninger i virksom-

hedsregnskaberne har været givet de relevante informationer for en politisk vurdering af de fremlagte bevillingsforslag på søfartsuddannelsesområdet.

Det er efter Rigsrevisionens opfattelse ikke tilstrækkeligt, at faldet og styrelsens dispositioner i anledning af faldet fremgår af styrelsens virksomhedsregnskaber. Efter virksomhedsregnskabsordningens indførelse skal resultatet af bevillingsanvendelsen rapporteres i virksomhedsregnskabet. Væsentlige ændringer af de aktivitetsforudsætninger, som ligger til grund for bevillingen, skal efter Rigsrevisionens opfattelse ud fra almindelige bevillingsretlige grundsætninger fortsat fremgå af anmærkninger til finanslovsforslag. Virksomhedsregnskaberne fremsendes alene til Folketingets Finansudvalg til orientering, hvorimod finanslovsforslaget og de hertil tilhørende anmærkninger forelægges Folketinget til beslutning.

41. Erhvervsministeriet har tillige anført, at der på finansloven for 2000 på selvstændig hovedkonto er opført en budgetreguleringskonto, og at dette i særlig grad må tages som udtryk for en tilkendegivelse af de kapacitetsudnyttelsesmæssige problemer på søfartsuddannelsesområdet over for Folketinget.

Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at finanslovsforslaget for 2000 og de hertil hørende anmærkninger ikke indeholder oplysninger om faldet i antal årselever og produktivitet. Det er alene oplyst, at der som grundlag for udmøntning af en årlig besparelse på søfartsområdet på 50 mio. kr. fra og med 2001 vil blive gennemført en budget- og strukturanalyse af søfartsuddannelserne i et samarbejde mellem Finansministeriet og Erhvervsministeriet. Baggrunden for budget- og strukturanalysen er som nævnt ikke oplyst.

42. Erhvervsministeriet har endvidere bemærket, at Folketingets erhvervspolitiske ordførere er den gruppe, der må antages at have særlig interesse i Erhvervsministeriets bevillinger, og at alle de erhvervspolitiske ordførere umiddelbart inden fremsættelsen af forslaget til finanslov for 2000 blev informeret om, at der ville blive iværksat en analyse af søfartsuddannelsernes struktur og kapacitet.

43. Erhvervsministeriet gør yderligere opmærksom på, at Folketinget hele vejen gennem den undersøgte periode ved flere lejligheder har tilkendegivet bred politisk enighed om, at det var ønskeligt – og at der var behov for – at gøre en særlig indsats for at øge tilgangen til søfartsuddannelserne. Ministeriet tilføjer, at det startede med en forespørgselsdebat i 1995, som mandede ud i nedsættelsen af Funderudvalget, og blev fulgt op med en budgetreguleringskonto på finansloven for 1997, der blev udmøntet ved Akt 280 25/6 1997 og videre fulgt op med vedtagelsen af ændringsforslagene på søfartsuddannelsesområdet til forslag til finanslov for 1998. Ministeriet anfører, at det i dette forløb har været uundgåeligt, at der måtte gå et vist tidsrum, fra der blev formuleret en målsætning, og den blev lagt til grund for budgetteringen, og til det dernæst kunne konstateres, i hvilken udstrækning den forventede stigning i tilgangen blev en realitet. Ministeriet anfører endvidere, at da det i sommeren 1999 blev klart, at der ikke var tegn på en mærkbar ændring i tilgangen til søfartsuddannelserne, traf erhvervsministeren beslutning om iværksættelse af en analyse af struktur og kapacitet med henblik på at fremlægge forslag, der kunne sikre, at Danmark også fremover ville have et effektivt og fremtidssikret uddannelsessystem på det maritime område.

Erhvervsministeriets og Søfartsstyrelsens valg af at opretholde kapaciteten sammen med beslutningen om en forstærket rekrutteringsindsats, overvejelserne i 1999 om en ny skolestruktur, erkendelsen af behovet for en ny skolestruktur i konsekvens af fortsat lav elevsøgning og beslutningen i 2000 om at gennemføre en ny skolestruktur fra og med 2001 giver ikke Rigsrevisionen anledning til bemærkninger.

Men spørgsmålet om såvel kapacitetsopretholdelsen som den ændrede anvendelse af bevillingen, som der i øvrigt blev foretaget, burde have været forelagt for bevillingsmyndighederne.

44. Rigsrevisionen finder fortsat, at Erhvervsministeriet i anmærkningerne til finanslovsforslagene for 1999 og 2000 burde have afgivet oplysninger om det store fald i antallet af årselever ved uddannelserne og om den påtænkte ændrede anvendelse af bevillingen, og at det ikke er tilstræk-

keligt, at disse forhold fremgår af Søfartsstyrelsens virksomhedsregnskaber.

45. Rigsrevisionen har som nævnt anmodet om Finansministeriets bemærkninger til Rigsrevisionens vurdering af, om Erhvervsministeriet på tilfredsstillende vis har redigeret for den faldende tilgang til Søfartsstyrelsens uddannelser over for de bevilgende myndigheder.

Det er Finansministeriets opfattelse, at oplysninger i virksomhedsregnskaberne kan indgå som en del af grundlaget for budgetteringen i finanslovsforslaget. Det er tillige generelt Finansministeriets opfattelse, at der i anmærkningerne til finanslovsforslaget bør redegøres herfor, såfremt der sker væsentlige ændringer i forudsætningerne vedrørende aktivitet, standard mv., og dette ikke fremgår af anmærkningernes skemamateriale. Finansministeriet tilføjer, at der dog ikke kan opstilles præcise retningslinjer herfor.

Finansministeriet vil præcisere dette i Økonomisk-Administrativ Vejledning.

Finansministeriet er således enig i Rigsrevisionens grundsynspunkt om, at væsentlige ændringer af forudsætningerne for en finanslovsbevilling bør fremgå af anmærkningerne til finanslovsforslaget.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen kan konstatere, at Erhvervsministeriet til stadighed har været orienteret om den faldende tilgang til styrelsens uddannelser og om styrelsens dispositioner i anledning af faldet, og at ministeriet i 1999 har foretaget en budget- og strukturanalyse af søfartsuddannelserne som grundlag for udmøntning af en årlig besparelse på 50 mio. kr. på området fra og med 2001.

Erhvervsministeriets og Søfartsstyrelsens valg af at opretholde kapaciteten sammen med beslutningen om en forstærket rekrutteringsindsats, overvejelserne i 1999 om en ny skolestruktur, erkendelsen af behovet for en ny skolestruktur i konsekvens af fortsat lav elevsøgning og beslutningen i 2000 om at gennemføre en ny skolestruktur fra og med 2001 giver ikke Rigsrevisionen anledning til bemærkninger.

Men spørgsmålet om såvel kapacitetsopretholdelsen som den ændrede anvendelse af bevillingen, som der i øvrigt blev foretaget, burde have været forelagt for bevillingsmyndighederne.

Det er efter Rigsrevisionens opfattelse ikke tilstrækkeligt, at det betydelige fald og dispositionerne i anledning af

faldet fremgår af Søfartsstyrelsens virksomhedsregnskaber.

Det er ud fra almindelige bevillingsretlige betragtninger Rigsrevisionens vurdering, at der med det betydelige fald i tilgangen til Søfartsstyrelsens uddannelser er sket en så væsentlig ændring af forudsætningerne for styrelsens bevillinger, at Erhvervsministeriet i anmærkningerne til finanslovsforslagene for 1999 og 2000 burde have afgivet oplysninger om det store fald i antallet af årselever ved uddannelserne og om den påtænkte ændrede anvendelse af bevillingen med henblik på at opnå Folketingets tilslutning hertil.

Rigsrevisionen, den 8. juni 2000

Henrik Otbo

/Edvin A. Andersen