



Folketingets Finansudvalg
Christiansborg

31. januar 2018

Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 25 (Alm. del) af 11. oktober 2017 stillet efter ønske fra Mattias Tesfaye

Spørgsmål

Vil ministeren beregne effekten på de offentlige finanser og BNP i 2020, 2025, 2030, 2035, 2040, 2045, 2050, 2055 og 2060 hvis 1000 tilfældigt udvalgte ufaglærte i alderen 25-35 år påbegynder en erhvervsfaglig uddannelse i 2018 og gennemfører uddannelsen på den gennemsnitlige tid for denne aldersgruppe?

Ministeren bedes foretage beregningen på baggrund af følgende forudsætninger: Omkostningerne til uddannelsesløftet pr. person, der uddannes, skal beregnes på baggrund af de gennemsnitsomkostninger, der er forbundet med uddannelse af personer indenfor samme aldersgruppe.

Erhvervsfrekvensen, tilbagetrækningsalderen og arbejdstiden ændrer sig i overensstemmelse med det centrale skøn for uddannelsesgennemslaget på erhvervsdeltagelsen på 25 pct., jf. Tabel 6.5 i Finansredegørelse 2014, side 272. Uddannelsesløftet igangsættes ufinansieret.

Der bedes i øvrigt oplyst hvilke øvrige antagelser, der lægges til grund for beregningen.

Svar

I Finansministeriets mellemfristede fremskrivninger indregnes betydningen af ændret uddannelsesadfærd både i forhold til offentlige saldo, arbejdsudbud og BNP. Det gøres blandt andet på baggrund af en uddannelsesfremskrivning fra DREAM.

I *Finansredegørelse 2014, kap. 6*, er der redegjort for, hvordan effekterne af ændret uddannelsesadfærd indregnes, ligesom der er vist et regneeksempel for betydningen af indfrielse af de tidligere såkaldte skærpede uddannelsesmålsætninger, dvs. et varigt stigende uddannelsesomfang på de videregående uddannelser.

Regneeksemplet viser med gængse beregningstekniske principper, at et stigende uddannelsesomfang på langt sigt øger velstanden – strukturelt BNP – både i form af et højere arbejdsudbud og en højere produktivitet (lønafkast). Regneeksemplet viser også, at et stigende uddannelsesomfang ikke styrker de offentlige finanser. På kort sigt svækkes de offentlige finanser af højere udgifter til uddannelse og SU-stipendier, samt et lavere arbejdsudbud forårsaget af at flere personer er under

uddannelse. På længere sigt styrkes de offentlige finanser, som følge af et højere arbejdsudbud efter endt uddannelse, så det på langt sigt omtrent modsvarer den initiale svækkelse af den primære offentlige saldo.

Det skal desuden bemærkes, at de offentlige finanser i udgangspunktet ikke styrkes som følge af højere produktivitet. Det skyldes, at stigende skatteindtægter i vidt omfang modsvarer af højere offentlige udgifter til løn og indkomstoverførsler, da disse følger løn- og produktivitetsudviklingen i den private sektor.

I vurderingen af effekterne af et ændret uddannelsesomfang er det centralt, hvor stort et gennemslag, der vil være på hhv. beskæftigelse (arbejdsudbud) og produktivitet.

Umiddelbart kan der observeres en positiv sammenhæng mellem uddannelsesniveau og andelen af 25-64 årige, der er i ordinær beskæftigelse, *jf. tabel 1*. Der kan ligeledes observeres en positiv sammenhæng mellem uddannelsesniveau og gennemsnitlig arbejdstid og andelen af folkepensionister i beskæftigelse.

Tabel 1

Andel af 25-64 årige i ordinær beskæftigelse fordelt på højeste fuldførte uddannelse, 2015

	I ordinær beskæftigelse
Pct.	
Ufaglært	52
Erhvervsfaglig	74
KVU	81
MVU	79
LVU	84
I alt	69

Anm.: Andelen af de 25-64 årige er ekskl. studerende. Ufaglærte er personer, der ikke har en erhvervskompetencegivende uddannelse, dvs. grundskole eller gymnasial uddannelse som højest fuldført uddannelse.

Kilde: DREAM udtræk fra RAS 2015.

Den umiddelbart observerbare sammenhæng mellem uddannelsesniveau og beskæftigelsesomfang kan imidlertid skyldes flere forhold.

På den ene side kan et højere uddannelsesniveau styrke den enkeltes erhvervsrelevante kompetencer og viden, hvilket øger sandsynligheden for deltagelse på arbejdsmarkedet og mindsker risikoen for ledighed. Det benævnes normalt uddannelseseffekten.

På den anden side kan den observerede sammenhæng mellem uddannelse og beskæftigelse også være udtryk for, at de personer, som har størst sandsynlighed for at gennemføre en uddannelse, i forvejen besidder nogle personlige egenskaber,

som selv i fravær af uddannelse ville medføre en højere beskæftigelse. Det benævnes ofte som effekten af personlige forudsætninger.

Det kan derfor ikke forventes, at et øget uddannelsesomfang fuldt ud slår igennem på beskæftigelsen (arbejdsudbuddet) svarende til den umiddelbart observerbare forskel i *tabel 1*.

Finansministeriet har tidligere gennemført en række empiriske analyser af gennemslaget af et øget uddannelsesniveau på erhvervsdeltagelsen, *jf. Finansredegørelse 2014, kap. 6*. Disse analyser viser bl.a., at et øget uddannelsesniveau i højere grad har øget erhvervsdeltagelsen for ældre end yngre generationer, og at effekten har været aftagende over tid. Det er baggrund for, at der fremadrettet skønnes et gennemslag på en fjerdedel (25 pct.) ved løft af uddannelsesniveaut fra grundskole til erhvervsfagligt.¹

Finansministeriet har ligeledes foretaget en analyse af gennemslaget af et højere uddannelsesniveau på den enkeltes produktivitetsniveau (målt ved lønafkastet), *jf. Finansredegørelse 2014, kap. 6*. Denne analyse peger på, at der vil være et gennemslag på omkring to tredjedele (66 pct.) af den observerbare lønforskel mellem de enkelte uddannelsesniveauer.

I vurdering af effekterne af et uddannelsesløft for 25-35 årige er det væsentligt, hvordan de ufaglærtes og erhvervsfagligt uddannedes arbejdsmarkedsstatus er i udgangspunktet, *jf. tabel 2*.

Tabel 2

Andel af 25-35 årige ekskl. studerende fordelt efter højest fuldført uddannelse og arbejdsmarkedsstatus

Pct.	Beskæftigelse	Førtidspension	Kontanthjælp	Øvrige	I alt
Ufaglært	47	14	19	19	100
Erhvervsfaglig	77	3	6	14	100
KVU	80	2	3	15	100
MVU	78	1	1	20	100
LVU	78	1	3	18	100
I alt	68	3	4	25	100

Anm.: Ufaglærte er personer, der ikke har en erhvervskompetencegivende uddannelse, dvs. grundskole eller gymnasial uddannelse som højest fuldført uddannelse. Beskæftigelse omfatter alene ordinær beskæftigelse. Førtidspensionister er inkl. personer i fleksjob, skånejob og ressourceforløb. Kontanthjælpmødtagere omfatter flere kontanthjælpslignede ydelse inkl. aktiverede.

Kilde: DREAM udtræk 2017 fra RAS.

Også for personer i alderen 25-35 år gælder det, at ufaglærte i mindre grad er i beskæftigelse end for øvrige uddannelsesgrupper. Den lavere beskæftigelsesandel

¹ Erhvervsdeltagelsen skønnes øget med en tredjedel af observerede forskel ved skift fra erhvervsfaglige uddannelse til videregående uddannelse, *jf. Finansredegørelse 2014, kap. 6*.

for ufaglærte modsvares næsten fuldt ud af, at de er relativt mere på førtidspension mv. og kontanthjælp.

Den relativt store gruppe ufaglærte modtagere af førtidspension mv. i alderen 25-35 år kan indikere, at der for de ufaglærte gælder nogle forhold, der adskiller sig fra andre uddannelsesgrupper. Det peger også på, at potentialet for at løfte gruppens beskæftigelsesfrekvens gennem et højere uddannelsesniveau er mindre end en direkte sammenligning med grupper med et højere uddannelsesniveau ellers ville tilsige. Den højere andel af kontanthjælpsmodtagere kan ligeledes tyde på, at en relativt stor andel af de ufaglærte befinder sig relativt langt væk fra arbejdsmarkedet.

Begge forhold peger intuitivt på, at det ikke kan lægges til grund, at et marginalt uddannelsesløft løfter beskæftigelsesniveauet svarende til den observerede forskel mellem ufaglærte og erhvervsuddannede, jf. også standard antagelsen om et gennemslag på 25 pct.

Det skal i den forbindelse også bemærkes, at det i udgangspunktet er en relativt højt andel af en ungdomsårgang der afslutter en uddannelse, og at der er forholdsvis fri adgang til erhvervsuddannelserne (idet der dog i dag kræves karakteren 2 i dansk og matematik fra folkeskolens afgangseksamen).

Effekterne af et uddannelsesløft, hvor 1.000 personer i alderen 25-35 år løftes fra ufaglært til et erhvervsfagligt uddannelsesniveau i perioden 2018-2020 kan illustreres i et stiliseret eksempel.

En erhvervsuddannelse tager i gennemsnit ca. 3 år fordelt med $\frac{1}{2}$ år på grundforløbet og $2\frac{1}{2}$ år på hovedforløbet. Et uddannelsesløft på 1.000 personer vil reelt kræve et optag på grundforløbet på 2.000 personer givet et frafald på omkring 50 pct. fra grundforløb til hovedforløb.²

Virkningerne på arbejdsudbuddet under uddannelse er vist i *tabel 3*, hvor det er lagt til grund, at der på grundforløbet optages 1.000 elever fra beskæftigelse og 1.000 elever fra overførselsindkomster (svarende omtrent til gruppens beskæftigelsesfrekvens). Arbejdsudbuddet svækkes alene under grundforløbet. Under hovedforløbet er der en positiv virkning på beskæftigelsen og arbejdsudbuddet, idet alle EUD-elever under hovedforløb forudsættes at have en uddannelsesaftale og indgå i beskæftigelsen.

² Den gennemsnitlige uddannelseslængde for en EUD-elev er 3 år og 1 måned. De seneste frafaldstal viser, at et frafald fra grundforløb til hovedforløb på 49 pct. for elever med start andet halvår 2015.

Tabel 3**Eleveoptag og arbejdsudbudsvirkningerne – stiliseret eksempel**

	Uddannelsesforløb		Efter endt uddannelsesforløb	
	Grundforløb	Hovedforløb	FMs gennemslag	Fuldt gennemslag
Personer	2018 (½ år)	2018-2020 (2½ år)		2021-2060
EUD-elever	2.000	1.000	0	0
Heraf:				
Fra beskæftigelse	1.000	500	-	-
Fra ikke-beskæftigelse	1.000	500	-	-
Arbejdsudbud	-1.000	500	55	220

Anm.: Den negative virkning på arbejdsudbuddet på 1.000 personer under grundforløbet afspejler, at halvdelen af de optagne på grundforløbet forudsættes at komme fra beskæftigelse, samt at EUD-elever på grundforløbet ikke er beskæftigede. Under hovedforløbet vil der omvendt være en positiv virkning på arbejdsudbuddet på 500 personer. Det skyldes, at ud af de 1.000 personer som falder fra under grunduddannelsen vil ca. halvdelen komme tilbage i beskæftigelse. Samtidig vil de 1.000 personer, som fortsætter på hovedforløbet indgå i beskæftigelsen.

Kilde: Undervisningsministeriet, DREAM udtræk 2017 fra RAS og egne beregninger.

Efter endt uddannelse styrkes arbejdsudbuddet i årene 2021-2060, som groft kan fortolkes som de nyuddannedes efterfølgende arbejdsliv (herefter ophører den positive arbejdsudbudseffekt). Den umiddelbart observerbare forskel i beskæftigelsesandelene mellem personer med ufaglærte og erhvervsfagligt uddannelsesniveau er ca. 22 pct.-point svarende til 220 personer, *jf. tabel 1*. Med et gennemslag på 25 pct. vil uddannelsesløftet af 1000 personer øge beskæftigelsesfrekvensen (arbejdsudbuddet) med 5,5 pct.-point svarende til 55 personer.

I forhold til virkningen på de offentlige finanser lægges det til grund, at uddannelsesudgiften for en fuldført EUD-elev er 160.000 kr., *jf. tabel 4*.³ Der er desuden taget højde for lavere arbejdsudbud og sparede overførselsindkomst som følge af elevoptaget på grundforløbet.

Det stiliserede eksempel viser, at de offentlige finanser svækkes med omtrent 240 mio. kr. som følge af uddannelsesudgifter under den 3-årige uddannelsesperiode (2018-2020). Hertil kommer virkningerne på arbejdsudbuddet og sparede overførselsudgifter.

På længere sigt betyder et højere arbejdsudbud efter afsluttet uddannelse, at de offentlige finanser omvendt styrkes med ca. 15 mio. kr. årligt i perioden 2021-2060. Samlet er uddannelsesløftet i det stiliserede eksempel omtrent neutralt for

³ Undervisningsministeriet opgør den gennemsnitlige vægtede elevudgift på tværs af alle erhvervsuddannelser. Elevudgiften for en fuldført EUD-elev er ca. 161.000 kr. i 2017, fordelt med ca. 124.000 kr. i uddannelsesudgift og ca. 36.000 kr. i SU-stipendier (efter tilbageløb). Ca. 45 pct. af uddannelsesudgiften og ca. 77 pct. af SU-stipendierne knytter til grundforløbet. Eksemplet tages udgangspunkt i en gennemsnitlig EUD-elev. Det skyldes, at der ikke opgøres gennemsnitlige aldersfordelte elevudgifter. For 25-35 årige kan det bemærkes, at uddannelsesforløbene generelt er kortere, hvorfor udgifterne kan være lavere. Omvendt henvender disse uddannelsesløb sig bl.a. til personer, der i forvejen er fuldtidsbeskæftigede, hvorfor uddannelsen ikke nødvendigvis øger de pågældendes arbejdsudbud.

de offentlige financers holdbarhed, idet den finanspolitiske holdbarhedsindikator – HBI – styrkes marginalt med ca. 5 mio. kr. – svarende til 0,00 pct. af BNP.

Resultatet hviler på, at EUD-eleverne kun er væk fra arbejdsmarkedet i en begrænset del af uddannelsen (i modsætning til andre uddannelser), at alle EUD-elever på hovedforløbet indgår i beskæftigelsen, og at arbejdsudbudsvirkningen efter endt uddannelse forøges som antaget som følge af løftet fra ufaglært til erhvervsfagligt uddannelsesniveau.

I forhold til det stiliserede eksempel kan det yderligere bemærkes, at hvis alle EUD-elever forud for uddannelsen er fuldtidsbeskæftigede kan det ikke lægges til grund, at arbejdsudbuddet øges efter endt uddannelse. I dette tilfælde vil uddannelsesløftet derfor svække de offentlige finanser.

Tabel 4

Stiliseret eksempel – virkning på primær offentlig saldo ved løft af 1.000 personer fra ufaglært til erhvervsfagligt uddannelsesniveau

	2018	2019	2020	2021-2060 (pr. år)
Mio. kr. (2017-priser)¹⁾				
Driftsudgift og SU-udgift	-180	-30	-30	0
Ændret arbejdsudbud ²⁾	-35	100	100	15
I alt	-215	70	70	15
Virkning på holdbarhedsindikator (HBI)				5

1) Tallene for virkning på offentlige saldo er afrundet til nærmest 5 mio. kr.

2) Saldovirkningen af ændret arbejdsudbud under uddannelse er vurderet til ca. 200.000 kr., hvis en 25-35 årige skifter fra overførsel til beskæftigelse med elevløn, idet der er taget højde for, at EUD-elever under grundforløbet i et vist omfang vil modtage en lavere overførselsindkomst end forud for uddannelsen. Saldovirkningen af ændret arbejdsudbud efter endt er vurderet til ca. ¼ mio. kr. pr. person, der skifter fra overførsel til beskæftigelse.

Kilde: Undervisningsministeriet, Finansregørelse 2014, DREAM udtræk fra RAS 2015 og egne beregninger.

Som tidligere nævnt er det lagt til grund, at uddannelsesløftet har et gennemslag på 25 pct. af den observerede forskel i beskæftigelsesfrekvensen for 25-64 årige med hhv. ufaglært og erhvervsfaglig som højeste uddannelsesniveau.

I *Finansudvalgets spørgsmål nr. 26 (Alm. del) af 11. oktober 2017* spørges til en stigning i beskæftigelsesfrekvensen (og erhvervsdeltagelsen) på ca. 26,2 pct.-point som følge af uddannelsesløftet. Det vil betyde, at ufaglærte, som følge af uddannelsesløftet på sigt får en højere beskæftigelsesfrekvens end de der i forvejen har dette uddannelsesniveau i dag.

Hvis det alternativt lægges til grund, at der med spørgsmålet ønskes vurdering af et fuldt gennemslag af den observerede forskel i beskæftigelsesfrekvenserne, vil det i eksemplet svare til at beskæftigelsesfrekvens stiger med 22 pct.-point – eller 220 personer. Et sådant fuldt gennemslag vil i det stiliserede eksempel styrke de

offentlige finanser med ca. 60 mio. kr. i 2021-2060 som følge af et højere arbejdsudbud efter endt uddannelse, ligesom virkningen på holdbarhedsindikatoren vil blive højere.

I det stiliserede eksempel, som følger Finansministeriets forudsætninger om uddannelsesgennemslag, løftes strukturelt BNP med ca. 70 mio. kr. årligt efter endt uddannelse som følge af et højere arbejdsudbud og højere produktivitet (lønnafkast) i perioden 2021-2060, *jf. tabel 5*.

Tabel 5

Stiliseret eksempel – virkning på strukturelt BNP ved løft af 1.000 personer fra grundskole til erhvervsfagligt uddannelsesniveau

	2021-2060 (årlig virkning)
Mio. kr. (2017-priser)	
Højere arbejdsudbud	40
Højere produktivitet	30
I alt	70

Anm.: Det er lagt til grund, at BNP-virkning pr. fuldtidsbeskæftiget er ca. 720.000 kr. for ufaglærte og ca. 800.000 kr. for faglærte.

Kilde: Danmarks statistik, Finansredøgørelse 2014 og egne beregninger.

Hvis der alternativt lægges til grund, at der er fuldt gennemslag på arbejdsudbuddet af uddannelsesløftet i det stiliserede eksempel vil BNP-virkningen af et højere arbejdsudbud forøges med en faktor 4. Det svarer til, at den stiger fra ca. 40 mio. kr. til ca. 160 mio. kr. i *tabel 5*.

Det skal afsluttende bemærkes – selvom det ikke eksplicit fremgår af *Finansudvalgets spørgsmål nr. 26 (Alm. del) af 11. oktober 2017* – at forudsætningen om stigning i beskæftigelsesfrekvensen (erhvervsdeltagelsen) på 26,2 pct.-point kan referere til AE undersøgelsen *Dynamiske effekter af offentlige udgifter*, 2017.

I undersøgelsen er det søgt at isolere uddannelseseffekten fra ufaglært til erhvervsfagligt uddannelsesniveau for 25-40 årige ved at kontrollere for en række socioøkonomiske baggrundsfaktorer, herunder karaktergennemsnit fra folkeskole. Sammenholdt med Finansministeriets tidligere analyser forekommer undersøgelsens resultater at være høje. Alene det forhold, at der blandt ikke-beskæftigede ufaglærte 25-35 årige er en relativt høj andel, der modtager førtidspension mv. – kan tilsige, at der er andre faktorer end mangel på uddannelse, der begrænser erhvervsdeltagelsen. Udfordringen for AE undersøgelsen – ligesom for andre tilsvarende undersøgelser – er om der i tilstrækkeligt omfang er kontrolleret for alle relevante baggrundsfaktorer, herunder den enkeltes motivation og lyst til at tage en erhvervsfaglig uddannelse – som principielt har været en frit tilgængelig og offentligt finansieret mulighed for de 25-40 årige ufaglærte.

Med venlig hilsen

Kristian Jensen
Finansminister