



Folketingets Finansudvalg
Christiansborg

7. september 2022

Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 203 (Alm. del) af 25. marts 2022 stillet efter ønske fra Lars Boje Mathiesen (NB)

Spørgsmål

Vil ministeren med henvisning til metoden benyttet i svarene på BUU (folketingsåret 2019-20) alm. del – spørgsmål 84 og 488 oplyse den forventede virkning på de offentlige finanser for årene 2023 til og med 2035, såfremt der indføres et adgangskrav for de gymnasiale uddannelser om et karaktergennemsnit på 7,0 i de lovbundne prøver ved folkeskolens afgangseksamen? Ministeren bedes lægge til grund, at samtlige af de unge, som ikke opnår adgang til en gymnasial uddannelse, i stedet påbegynder en erhvervsuddannelse. Modsat svaret på BUU (folketingsåret 2019-20) alm. del – spørgsmål 84 ønskes det endvidere lagt til grund, at de personer, som påbegynder en erhvervsuddannelse i stedet for en gymnasial uddannelse, opnår samme afsluttet uddannelsesniveau med samme sandsynlighed, som eksisterende erhvervsuddannelseselever med samme køn og karaktergennemsnit (frem for ”gennemsnitlige” erhvervsuddannelseselever).

Revideret svar

Der er konstateret en fejl i regneeksemplet i det oprindelige svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 203 (alm. del) af 25. marts 2022. Denne hænger sammen med omregningen fra virkninger på beskæftigelsen til virkningen på de offentlige finanser. De angivne virkninger på beskæftigelse mv. i regneeksemplet er således uændrede, mens virkningen på den strukturelle offentlige saldo i fx 2035 er ændret fra 9,3 til 8,8 mia. kr. (2022-niveau). Finansministeriet beklager fejlen. Nedenfor følger et revideret svar, hvor fejlen er rettet.

I skoleåret 2020/2021 blev der optaget knap 55.000 elever på de ordinære gymnasiale uddannelser. Heraf havde knap 17.000 elever et karaktergennemsnit fra grundskolen på under 7, jf. tabel 1. Hertil kommer omkring 1.600 elever, hvor der ikke umiddelbart foreligger oplysninger om grundskolekarakterer.¹ Det er beregningsteknisk lagt til grund, at disse ca. 1.600 elever også afskæres fra muligheden for at blive optaget på gymnasiet. Samlet set vil det således være 18.600 elever,

¹ Det kan fx skyldes at de ikke har gennemført grundskolen i Danmark eller at de ikke har aflagt prøve i alle lovbundne fag.

som ikke ville kunne optages på en gymnasialuddannelse, hvis der indføres et karakterkrav på 7. Det vil være en betydelig ændring af målgruppen for de ordinære gymnasiale uddannelser og svarer til, at optaget vil blive reduceret med 34 pct.

Tabel 1

Tilgang til de ordinære gymnasiale uddannelser i skoleåret 2020/2021 fordelt på grundskolekarakterer og køn

Karakter	Kvinder	Mænd	Tilgang (personer)
Under 7,00	8.200	8.800	17.000
7 og derover	20.400	15.600	36.000
Ukendt eller uoplyst	800	700	1.600
<i>I alt</i>	29.500	25.100	54.600

Anm: Samlet tilgang summer ikke til sammenlagt tilgang fra hhv. kvinder og mænd pga. afrunding.

Kilde: Børne- og Undervisningsministeriet og uddannelsesstatistik.dk.

Den forudsatte ændring i tilgangen til de ordinære gymnasiale uddannelser er så stor, at de relevante virkninger af tiltaget vil kunne række betydeligt ud over, hvad der kan opfanges med Finansministeriets sædvanlige regnemetoder på området. Nedenstående beregninger udgør således alene en illustration af de virkninger tiltaget vil have, baseret på stiliserede beregninger og Finansministeriets sædvanlige regneprincipper. Hertil kommer at tilpasningen af økonomien til de nye strukturelle niveauer vil kunne være længere, end hvad der sædvanligvis forudsættes, da tiltaget vil ændre væsentligt på udbuddet af arbejdskraft, hvilket vil kræve betydelige ændringer i fx branchesammensætningen, ligesom det vil påvirke produktivitet og velstand.

Der er i spørgsmålet formuleret et ønske om, at der i tillæg til forudsætningerne i besvarelsen af Børne- og Undervisningsudvalgets spørgsmål nr. 84 (alm. del) af 29. november 2019, forudsættes at de personer, som ikke længere kan på begynde en gymnasial uddannelse, i stedet påbegynder en erhvervsuddannelse og opnår samme afsluttet uddannelsesniveau med samme sandsynlighed, som eksisterende erhvervsuddannelseselever med samme køn og karaktergennemsnit.

Beregningerne i svaret, der henvises til, er rent illustrative og viser blandt andet blot virkningen af, at der er 3.000 færre gennemsnitlige gymnasieelever og 3.000 flere gennemsnitlige erhvervsskoleelever. Det er fx forsimplede beregningsteknisk forudsat, at de elever, der flyttes, og som samtidig gennemfører erhvervsuddannelsen, gennemfører på normeret tid. Da de første 3.000 elever er flyttet i 2020 (jf. det oprindelige svar, som der tages udgangspunkt i), betyder det således, at aktiviteten på ungdomsuddannelserne allerede er indfaset i 2024, mens aktiviteten på de videregående uddannelser er indfaset i 2029.

I denne besvarelse kan der, på baggrund af de i spørgsmålet givne forudsætninger, opstilles et alternativt forløb for de unge, som ikke længere kan optages på en gymnasial uddannelse, herunder forudsætninger om frafald, omvalg og gennemførelses-tid. Dette betyder således også, at tiltagets virkninger på uddannelsesniveaut i beregningerne vil have en længere indfasningsperiode, end hvad der er forudsat i besvarelsen af Børne- og Undervisningsudvalgets spørgsmål nr. 84 (alm. del) af 29. november 2019.

Beregningerne vil dog fortsat stadig bero på en række betydelige antagelser, herunder at det er tilstrækkeligt at inddele personer på baggrund af køn og karakterer, når man skal opstille relevante alternativt forløb. Fx kan man forestille sig to elever af samme køn og med ens karakterer kan adskille sig på en række andre parametre fx i forhold til interesser og ønsker om karriereveje, hvor disse forskelle samtidig er en naturlig forklaring på, hvorfor de i udgangspunktet vælger forskellige ungdomsuddannelser. Idet de ikke har valgt samme ungdomsuddannelse i udgangspunktet, er det således ikke sikkert, at de vil opnå samme uddannelsesniveau, hvis karakterkravet gør, at de begge må søge ind på en erhvervsuddannelse.

Man kan også forestille sig, at de elever som i udgangspunktet vælger gymnasiet, i gennemsnit er mindre afklaret om deres uddannelsesvalg, end de personer som direkte søger optagelse på en erhvervsuddannelse. Det kunne betyde, at de vil komme til at tage flere omvalg i erhvervsuddannelsessystemet, således at der går længere tid inden de er færdiguddannet end de elever, der vælger erhvervsuddannelse i udgangspunktet.

Alternative uddannelsesniveauer

For at opgøre et alternativt uddannelsesforløb tages der udgangspunkt i personer som aflagde 9. klasses afgangsprøve i sommeren 2002 (skoleåret 2001/2002), disse personer følges indtil skoleåret 2020/2021, hvor de vil være cirka 35 år. Årgangene inddeles i personer, som på et tidspunkt har været indskrevet på en gymnasial uddannelse, uagtet om de har gennemført den (i det nedenstående kaldet gymnasieforløb), og personer som ikke har været indskrevet på et gymnasial uddannelse, men som har været indskrevet på en erhvervsuddannelse (i det nedenstående forsimpelt kaldet erhvervsuddannelsesforløb). Der ses således bort fra elever som ikke har været indskrevet på hverken en gymnasial uddannelse eller en erhvervsuddannelse.

For at opgøre en alternativ uddannelsesfordeling (igangværende samt højest fuldførte uddannelse) i de to grupper (gymnasie- og erhvervsuddannelsesforløb) i hvert år efter 9. klasse er afsluttet, inddeles eleverne efter køn og efter om deres karaktergennemsnit² ved folkeskolens afgangseksamen i 9. klasse var over 7, mellem 4 og 7, under 4 eller uoplyst (herunder elever som ikke havde aflagt prøve i de

² Begrebet "lovbundne prøver" er indført efter 2002. Der er derfor taget udgangspunkt i karaktererne fra fagene "skriftlig dansk", "retskrivning", "dansk mundtlig", "matematik skriftlig", "engelsk mundtlig" og "Fysik/kemi praktisk/mundtlig". Karakteren i skriftlig dansk og retskrivning er vejet sammen til én karakter, da

relevante fag). Uddannelsesfordelingen er derefter skaleret til køns- og karakter-sammensætningen ved optaget på gymnasierne i skoleåret 2020/2021, *jf. ovenfor*. Det alternative uddannelsesforløb opgøres fra skoleåret efter 9. klasse er afsluttet, hvilket betyder, at der fx også er indregnet en ændring i aktiviteten på 10. klasse.

I gymnasieforløbet er der en del som, når de er omkring 35 år, faktisk har opnået en faglært uddannelse (22,9 pct.) som højest fuldført uddannelse, mens over 60 pct. har opnået en videregående uddannelse, *jf. tabel 2*. I erhvervsuddannelsesforløbet er det ikke alle, men over 60 pct., som har opnået en faglært uddannelse, og omkring 20 pct. uddanner sig videre og har opnået en videregående uddannelse. Der er i begge forløb omkring 15 pct. som fortsat er ufaglærte, når de er omkring 35 år.

Tabel 2

Forudsatte alternative uddannelsesfordelinger målt ved højest fuldført uddannelse som cirka 35-årig, pct.

Uddannelsesniveau	Gymnasieforløb	Erhvervsuddannelsesforløb
	LVU	0,9
	MVU	11,4
	KVU	5,0
	Faglært	65,7
	Ufaglært	17,0

Anm.: Gymnasialeforløb dækker over personer som på et tidspunkt har været optaget på en gymnasial uddannelse, mens erhvervsuddannelsesforløb dækker over personer, som har været optaget på erhvervsuddannelse, men ikke gymnasial uddannelse. De alternative uddannelsesfordelinger er lavet på baggrund af opgjorte uddannelsesveje for årgangen, der afsluttede 9. klasse i skoleåret i 2001/2002 med et karaktergennemsnit under 7, skaleret til tilgangen til de ordinære gymnasiale uddannelser i skoleåret 2020/2021 på baggrund af køns- og karakterfordelingen, pct.

Kilde: Egne beregninger pba. af en fuldtælling af befolkningen fra lovmodellens datagrundlag samt bidrag fra Børne- og Undervisningsministeriet og uddannelsesstatistik.dk

Virkning på de offentlige finanser

De beregningstekniske forudsætninger om virkninger på arbejdsmarkedstilknytningen af ændringer i uddannelsesniveautager udgangspunkt i Finansministeriets normale regneprincipper på uddannelsesområdet, som er nærmere beskrevet i kapitel 6 i Finansredegørelse 2014.

På kort og mellemlang sigt giver tiltaget en betydelig fremgang i beskæftigelsen. Det skyldes primært at de erhvervsuddannede kommer hurtigere ud på arbejdsmarkedet, og at de i højere grad er beskæftiget under deres uddannelse. Idet personer med erhvervsuddannelser i gennemsnit har en lavere beskæftigelsesfrekvens

der i dag gives én samlet karakter i skriftlig dansk, der dækker over skriftlig fremstilling, læsning og retskrivning. Karaktererne er givet på 13-trinsskalan, men de er omsat til 7-trinsskalan inden, der er regnet et gennemsnit.

end personer med videregående uddannelser må det lægges til grund, at beskæftigelsesfrekvensen på lang sigt gradvist vil falde igen i takt med at de nye generationer (med en lidt svagere arbejdsmarkedstilknytning) kommer til at udgøre en stigende del af arbejdsstyrken (fremgår ikke af tabellen nedenfor), *jf. også Finansredøgørelse 2014*.

Ud over at virkningerne på arbejdsstyrken vil have betydning for skatteindtægter og udgifter til indkomsterstøttende overførsler, så vil ændringen i uddannelsesaktiviteten også påvirke de offentlige udgifter til uddannelse, herunder udgifter til SU.

Beregningsteknisk er uddannelsesudgifterne baseret på gennemsnitsbetragtninger inden for hver overordnet uddannelseskategori (fx grundskole, gymnasial uddannelse, EUD grund- og hovedforløb, KVVU, MVU, LVU mv.), og på baggrund af den forudsatte studieaktivitet. Der er i vid udstrækning taget udgangspunkt i marginalomkostninger, og der er således ikke taget højde for, at tiltaget forventeligt vil føre til forskubning af de ikke-aktivitetsafhængige omkostninger blandt forskellige uddannelseskategorier.

Tiltaget vil i regneeksemplet styrke den strukturelle offentlige saldo allerede i de første år og i 2035 kan der beregningsteknisk opgøres en forbedring af den offentlige saldo med omkring 9 mia. kr. (2022-niveau) under de i spørgsmålet anførte forudsætninger, *jf. tabel 4*. Effekterne er særligt drevet af, at erhvervsuddannelseselever er i lønnet praktik/lære i en stor andel af deres uddannelsestid, hvor de ikke udløser statslige taxametertilskud, og samtidig ikke får SU. Der er ikke taget højde for, at det højere antal elever på erhvervsuddannelserne vil øge behovet for udbud af lærepladser på erhvervsuddannelsesområdet markant, herunder vil et øget antal lærepladser medføre, at den samlede lønrefusion og hermed virksomhedernes samlede AUB-bidrag vil stige markant.

Det er vigtigt at være opmærksom på at tiltaget vil påvirke samfundsøkonomien på en række parametre, som ikke nødvendigvis er afspejlet i virkningen på den offentlige saldo. Fx vil det faldende uddannelsesniveau på sigt sætte sig i timeproduktiviteten og dermed medføre et betydeligt fald i den samlede velstand målt ved BNP, *jf. fx. besvarelsen af Børne og Undervisningsudvalgets spørgsmål nr. 84 (Alm. del) af 29. november 2019*.

Tabel 3

Virkning på strukturel offentlig saldo af at indføre et karakterkrav på 7 på de gymnasiale uddannelser, på baggrund af de i spørgsmålet angivne forudsætninger, mia. kr., 2022-niveau

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Fra virkninger på beskæftigelse og ledighed	0,1	0,5	0,9	1,2	1,5	1,9	2,3	2,7	3,1	3,4	3,6	3,8	3,9
Fra virkning på uddannelsesudgifter	0,1	0,3	0,9	1,4	1,5	1,9	2,5	3,0	3,6	4,0	4,4	4,7	4,8
Samlet virkning på strukturel offentlig saldo	0,2	0,9	1,8	2,6	3,0	3,8	4,8	5,7	6,6	7,4	8,0	8,5	8,8

Anm.: Virkningerne af ændringerne i arbejdsstykkens uddannelsesniveau er baseret på beregningstekniske principper beskrevet i kapitel 6 i Finansredegørelse 2014. Uddannelsesudgifter dækker hovedsageligt over aktivitetsbestemte udgifter pr. elev samt SU-udgifter (efter skat og tilbageløb). Aktivitetsbestemte udgifter pr. elev dækker over tilskud pr. studenterårsværk/årselev, dvs. det som udbetales til institutionerne som følge af deres aktivitet, idet der blandet andet er taget højde for frafald i løbet af studieåret. Der er som udgangspunkt ikke medregnet grundtilskud. Det gælder dog ikke 10. klassesudgifterne for kommunal 10. klasse, da folkeskolen finansieres inden for rammerne af de kommunale budgetter, hvor det ikke er muligt at skelne mellem aktivitets- og ikke-aktivitetsafhængige tilskud. SU-udgifter dækker over det samlede stipendium pr. uddannelseskategori fordelt på antal elever. Der er ikke taget højde for alder mv. AUB-ordningen er hovedsageligt virksomhedsfinansieret, og øgede udgifter her afspejles derfor ikke i tabellen.

Kilde: Egne beregninger pba. Danmarks Statistik og en fuldtælling af befolkningen fra lovmodellens datagrundlag samt bidrag fra Børne- og Undervisningsministeriet og uddannelsesstatistik.dk

Med venlig hilsen

Nicolai Wammen
Finansminister