



Folketingets Finansudvalg
Christiansborg

4. oktober 2022

Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 293 (Alm. del) af 28. april 2022 stillet efter ønske fra Rune Lund (EL)

Spørgsmål

Vil ministeren oplyse, hvorvidt man finder det hensigtsmæssigt at basere sine regneprincipper for uddannelses gennemslag for løft fra ufaglært niveau på en analyse, jf. "Sammenhængen mellem uddannelse og erhvervsdeltagelse", Finansministeriets arbejdsrapportserie, J. Søgaard, 2011, som ikke giver mulighed for at konkludere specifikt på effekten af et uddannelsesløft fra ufaglært til faglært niveau?

Svar

Det er korrekt, at beregningsforudsætningerne oprindeligt er fastlagt med henvisning til Søgaard (2011)¹, men Finansministeriet har løbende fulgt litteraturen på området og konstateret, at beregningsforudsætningerne ligger i god tråd med den relevante empiri på området.

Finansministeriet benytter et gennemslag af den fremadrettede uddannelsesadfærd på 25 pct. af den observerede forskel i erhvervs- og beskæftigelsesfrekvenser, ved et løft fra ufaglært niveau, og et gennemslag på 33 pct. ved et løft fra faglært eller højere niveau.

Baggrunden for forskellen i gennemslaget beror i udgangspunktet på teoretiske argumenter, jf. *nedenfor*, idet det dog løbende er konstateret, at størrelsesordenen af gennemslagene er i god tråd med den foreliggende empiri på området.

Det kan i denne sammenhæng være værd at notere, at der på baggrund af de forudsatte gennemslag bliver regnet en betydeligt større beskæftigelses*effekt* (ændring i beskæftigelsesfrekvensen i pct.-point) ved løft fra ufaglært til faglært, end ved løft fra faglært til videregående uddannelse.

Det skyldes, at den observerede gennemsnitlige beskæftigelsesfrekvens for gruppen af ufaglærte er betydeligt lavere end for de andre uddannelsesgrupper, mens beskæftigelsesfrekvenserne for de andre uddannelsesgrupper ikke adskiller sig fra hinanden i betydelig grad.

¹ https://fm.dk/media/13509/Arbejdsrapport_Uddannelse_og_erhvervsdeltagelse.pdf

Dette kan illustreres ved at tage udgangspunkt i beskæftigelsesfrekvenserne for ordinær beskæftigelse² for 25-64-årige, der ikke er under uddannelse i 2019. Den umiddelbare forskel i beskæftigelsesfrekvenserne mellem faglærte og ufaglærte er 23 pct.-point, mens den umiddelbare forskel mellem beskæftigelsesfrekvensen for faglærte og personer med kort videregående uddannelse er 6 pct.-point. På den baggrund ville beskæftigelseseffekten ved et løft fra ufaglært til faglært være ($\frac{1}{4} * 23$ pct.-point \Rightarrow) 5,75 pct. point, mens løftet fra faglært til KVVU til sammenligning vil lede til en beskæftigelseseffekt på ($\frac{1}{3} * 5$ pct.-point \Rightarrow) 2 pct.-point.

Dvs. der regnes i praksis med en cirka tre gange så stor effekt på den ordinære beskæftigelse ved løft af et givet antal personer fra ufaglært til faglært end fra faglært til videregående uddannelse.

Teoretiske overvejelser

Den observerede sammenhæng mellem uddannelse og erhvervsdeltagelse kan forklares ud fra tre teoretiske effekter: En uddannelseseffekt, en effekt af personlige forudsætninger og en signaleffekt, *jf. boks 1 i besvarelsen af Finansudvalgets spørgsmål nr. 289 (alm. del) af 28. april 2022.*

Overordnet set må det forventes, at personer med andre barrierer i forhold til at finde beskæftigelse også vil være mindre tilbøjelige til at være blandt dem, der får gennemført en uddannelse. Et øget uddannelsesniveau må således forventes hovedsagelig at kunne tilskrives, at det er dem med de bedste forudsætninger, der får taget en uddannelse.

Groft sagt er betragtningen, at de ufaglærte meget stiliseret kan opdeles i to undergrupper. Dels en gruppe med reel tilknytning til arbejdsmarkedet. Dels en gruppe, som er relativt langt fra arbejdsmarkedet. Dette gør sig ikke i samme omfang gældende for de andre uddannelsesgrupper, der i denne henseende er mere homogene og hvor det er en mere begrænset gruppe, der er langt fra arbejdsmarkedet. Man kan fx i tråd med tankegangen i De Økonomiske Råds analyse anse grupperne som selekteret i forhold til deres evne til at gennemføre en uddannelse.

Blandt de ufaglærte er der således en gruppe, som både er relativt langt fra at kunne tage en uddannelse og fra at finde ordinær beskæftigelse. Denne gruppe trækker, alt andet lige, ned i den opgjorte beskæftigelsesfrekvens for ufaglærte, mens personerne ikke er specielt relevante i forhold til at opføre den marginale beskæftigelseseffekt af et uddannelsesløft, da de som nævnt typisk har en række andre barrierer for at finde og fastholde beskæftigelse.

I Finansministeriets mellemfristede fremskrivninger opgøres beskæftigelseseffekten ved et marginalt løft igennem et gennemsøg af uddannelse på blandt andet den ordinære beskæftigelse – altså ved at omsætte en fast andel af de observerede

² Hvor ordinær beskæftigelse skal forstås som personer i beskæftigelse som ikke samtidig modtager overførselsindkomst (Konkret ses der blandt andet bort fra beskæftigede der modtager sygedagpenge, førtidspension, revalideringsydelse samt beskæftigede personer i løntilskuds, fleks- og skånejob).

forskelle i beskæftigelsesfrekvenser til en beskæftigelseseffekt. Denne tilgang er i sigens natur en forsimpning, blandt andet fordi man tager udgangspunkt i et gennemsnit over hele grupper.

Tilgangen giver en særlig ”udfordring” for ufaglærte, der som nævnt omfatter personer, der er relativt forskellige i forhold til deres umiddelbare mulighed for at finde og fastholde beskæftigelse.

Udfordringen kan illustreres ved at beskrive konsekvensen ved ikke at tage højde for, at beskæftigelsesfrekvensen for ufaglærte trækkes ned af en gruppe, som er langt fra arbejdsmarkedet (og forventeligt også fra at tage en uddannelse). Hvis beskæftigelseseffekten af et uddannelsesløft alternativt blev opgjort ved at antage, at denne effekt udgør samme andel af de observerede forskelle i beskæftigelsesfrekvenser (samme gennemslag) som for de øvrige uddannelsesgrupper, ville man implicit antage et større gennemslag for den undergruppe af ufaglærte med reel mulighed for at finde og fastholde beskæftigelse (i fravær af andre målrettede tiltag).

Empiriske overvejelser

Som bemærket ovenfor beror den konkrete forskel i gennemslagene ikke på et konkret empirisk estimat, men tager derimod udgangspunkt i ovenstående ræsonnementer.

Finansministeriet har samtidigt dog kunnet konstatere, at et gennemslag på 25 pct. af den observerede forskel i erhvervs- og beskæftigelsesfrekvenser ved løft fra ufaglært til faglært, ligger i god tråd med de estimerede effekter på erhvervsdeltaelsen af øget uddannelse, som rapporteres fra forskellige sider. Fx kan der på baggrund af De Økonomiske Råds efterårsrapport 2018 opgøres et gennemslag på beskæftigelsen på 25 pct. ved løft af de unge ufaglærte, som vurderes at have de bedste forudsætninger for at gennemføre en erhvervsuddannelse, til faglært niveau. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd har på den anden side opgjort gennemslaget til 67 pct.

Hertil kommer, at Andersen m.fl. (2019) udtrykker bekymring for, at de estimater, der foreligger af uddannelsesgennemslaget på danske data, ikke i tilstrækkelig grad tager højde for effekten af personlige forudsætninger, hvilket kan give anledning til såkaldt ability-bias. Ability-bias medføre entydigt at de estimerede gennemslag vil være overvurderede.

Det er Finansministeriets vurdering, at de nyere estimater først og fremmest afspejler betydningen af, at det er meget svært at tage højde for personlige forudsætninger, når uddannelseseffekten opgøres, samt at usikkerheden om de estimerede virkninger er betydelig.

På den baggrund vurderes de nyere opgørelser ikke at give anledning til at ændre på Finansministeriets nuværende beregningsforudsætninger. Det skal ses i lyset af,

at de anvendte gennemslag ligger indenfor, og i den lave ende af det interval, der udspændes af den danske empiri på området.

Med venlig hilsen

Nicolai Wammen
Finansminister