



Folketingets Finansudvalg
Christiansborg

4. oktober 2022

Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 296 (Alm. del) af 28. april 2022 stillet efter ønske fra Rune Lund (EL)

Spørgsmål

Mener ministeren, at rapporten "Effekter af uddannelsesløft – Fra ufaglært til Faglært" fra Børne- og Undervisningsministeriet, giver anledning til at opdatere regneprincipperne på området? I benægtende fald bedes ministeren oversende en uddybende beskrivelse af de faglige argumenter herfor, herunder hvorvidt ministeren vurderer, at dette er i overensstemmelse anbefalingerne i Det Økonomiske Råds formandskabs efterårsrapport, 2021, hvor det på s. 274 fremgår: "Argumenter om teoretisk konsistens bør således ikke uden videre dominere eventuelt afvigende empiriske resultater, da adfærdseffekter i sin natur er empiriske spørgsmål og bør behandles som sådan."

Svar

Finansministeriet har ikke fundet, at Børne- og Undervisningsministeriets rapport *Effekter af uddannelsesløft – Fra ufaglært til Faglært* giver anledning til at justere Finansministeriets beregningsforudsætninger vedrørende skøn for virkningerne på erhvervsdeltagelse og beskæftigelse af ændret uddannelsessammensætning i befolkningen.

Finansministeriets baggrund for fastsættelse af uddannelsesgennemslaget i de mellemfristede fremskrivninger er uddybet nedenfor, herunder også hvorfor Finansministeriet finder, at rapportens empiriske resultater er forenelige med Finansministeriets beregningsforudsætninger på området. Regneprincipperne er således også efter Finansministeriets opfattelse i overensstemmelse med den anbefaling fra De Økonomiske Råd, som der henvises til i spørgsmålet.

Den primære anvendelse af uddannelsesgennemslagene er i Finansministeriets mellemfristede fremskrivninger, hvor der løbende indregnes virkninger af stigende uddannelsesniveau på beskæftigelser og produktivitet. Det stigende uddannelsesniveau er primært drevet af en højere uddannelsestilbøjelighed blandt de yngre generationer, der træder ind på arbejdsmarkedet relativt til de ældre generationer, der træder ud af arbejdsmarkedet.

Derudover benyttes gennemslagene også lejlighedsvist til at opgøre potentielle beskæftigelsesvirkninger ved hypotetiske diskretionære løft i uddannelsesniveaut.

Disse beregninger har primært karakter af regneeksempler, hvilket skyldes, at der i første omgang typisk ikke kan anvises tilstrækkeligt grundlag for, at det konkrete tiltag vil have den forudsatte effekt på uddannelsesniveaueet.

Et varigt løft af andelen af ufaglærte til faglært niveau vil i praksis kun have begrænset eller ingen virkning på muligheden for at foretage nye politiske udgiftsprioriteringer, også selvom der forudsættes et højere gennemslag på beskæftigelsen. Det skyldes, at beskæftigelsesgevinsterne af uddannelsesløftet som udgangspunkt primært vil sætte sig uden for planlægningshorisonten, og dermed ikke ændre det opgjorte finanspolitiske råderum, men primært påvirke opgørelsen af den finanspolitiske holdbarhedsindikator. I den aktuelle situation, hvor holdbarhedsindikatoren er positiv, spiller en sådan forbedring ikke tilbage på størrelsen af det finanspolitiske råderum inden for planlægningshorisonten, dvs. aktuelt frem til 2030.

Faglært uddannelse er forbundet med perioder på skole, hvor eleverne ikke er i beskæftigelse, og i det omfang eleverne har en lavere beskæftigelsesfrekvens under uddannelsen relativt til, hvis de ikke havde taget uddannelsen, vil den samlede beskæftigelse ved at flytte ufaglærte til faglærte blive reduceret på kort sigt. Den samlede beskæftigelsesfrekvens vil således først stige, når tilpas mange årgange har opnået det højere uddannelsesniveau, så de kan kompensere for den lavere beskæftigelse under uddannelse.

Som der også redegøres for i Børne- og Undervisningsministeriets rapport ”Effekter af uddannelsesløft – Fra ufaglært til faglært” er et højere uddannelsesniveau generelt forbundet med højere produktivitet og stærkere tilknytning til arbejdsmarkedet. Det afspejler dels, at et højere uddannelsesniveau er forbundet med mere faglig viden og flere faglige kvalifikationer, og dels at de personer, som tager og gennemfører en uddannelse, typisk har en række underliggende forudsætninger, som i sig selv bidrager til højere produktivitet og stærkere tilknytning til arbejdsmarkedet.

Uddannelsesgennemslaget udtrykker således, hvor stor en andel af fx den observerede forskel i beskæftigelsesfrekvenser mellem ufaglærte og faglærte, der skyldes selve uddannelsen.

Der benyttes i Finansministeriets mellemfristede fremskrivninger en række forskellige gennemslag. For beskæftigelse benyttes der et gennemslag på 41 pct. på den del af ændringen i den fremskrevne uddannelsesadfærd, der er knyttet sig til historisk observerede uddannelsesmønstre for alle uddannelser. Derudover indregnes der et marginalt gennemslag på den del af ændringen i den fremskrevne uddannelsesadfærd, som knytter sig til forventede fremtidige ændringer i uddannelsesmønstre (altså at der ses tendenser til at andelen af unge, som tager en uddannelse fortsat vil stige i fremtiden). Til sidstnævnte benyttes et gennemslag på 25 pct. på et løft fra ufaglært niveau, og et gennemslag på 33 pct. på et løft fra faglært niveau eller højere, *jf. Finansredegørelse 2014*.

Det er typisk gennemslaget på 25 pct., der anvendes i regneeksempler, der illustrerer potentialet ved at fx løfte 1.000 ufaglærte til faglært niveau.

Ovenstående gennemslag er, som det også fremgår i rapporterne, oprindeligt baseret på Søgaard (2011)¹, men vurderes – også i lyset af de nyere analyser – fortsat at udgøre et middelret skøn for virkningen af marginale ændringer i uddannelses-tilbøjeligheden.

De anvendte gennemslag ligger i den lave ende, men inden for det spænd af estimater, der findes i rapportens fire omtalte studier. Når Finansministeriet vurderer, at det er fornuftigt at ligge i den lave ende af det spænd, skal det ses i lyset af bekymringen om såkaldt ability-bias, omtalt i både Andersen m.fl. (2021) og DØR (2018). Ability-bias giver entydigt anledning til, at de estimerede værdier er udtryk for overkantsskøn. Bekymringen nævnes blandt andet i DØR (2018), som vurderer, at det estimat, der omregnes til et gennemslag på 25 pct., netop er et udtryk for et overkantsskøn.

Sagt med andre ord er Finansministeriet ikke overbevist om, at de anvendte metoder i tilstrækkelig grad kan tage højde for, at dem der tager en faglært uddannelse i gennemsnit også vil have nogle *uobserverbare* underliggende karakteristika, der adskiller sig fra ellers sammenlignelige ufaglærte, *jf. også Andersen m.fl. (2021)*.

Børne- og Undervisningsministeriet genestimationer giver på nogle stræk ændrede estimater, men Finansministeriet vurderer ikke, at det er godtgjort, at de skulle give anledning til mere relevante skøn. Dette ville kræve, at det godtgøres, at genestimationer af fx DØR (2018) og AE (2019) på data fra 2018-2019 frem for hhv. 2016- og 2017-data, udgør et mere relevant skøn for den fremtidige virkning.

At genestimationen giver anledning til andre estimater end de oprindelige må – i fravær af argumenter for, at den ene periode er bedre end den anden – først og fremmest tolkes primært som et udtryk for de velkendte usikkerheder, der er ved denne type estimationer – ikke som et udtryk for, at de oprindelige ikke længere skulle være relevante.

Med venlig hilsen

Nicolai Wammen
Finansminister

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