

Beregningsforudsætninger til provenu og arbejdsudbud vedrørende *Nye veje til de længste uddannelser* (del 1)

Baggrund

I forbindelse med Reformkommissionens anbefalinger om en omlægning af det videregående uddannelsessystem er der udarbejdet skøn for virkningen på de offentlige finanser via direkte provenu og arbejdsudbud (adfærd).

Dette notat gennemgår forudsætningerne og kerneantagelserne bag beregningerne. Det bemærkes, at produktivitetsvirkningerne af anbefalingspakken beskrives i et separat baggrundsnotat.

Beregningerne tager udgangspunkt i en årgang på ca. 23.000 dimittender, der i dag gennemfører en toårig kandidatuddannelse. Virkningen af anbefalingerne afspejler, at en årgang af toårige kandidater, som vi kender det i dag, skal gennemføre uddannelser i et nyt uddannelsessystem. Beregningerne tager udgangspunkt i Reformkommissionens måltal for et ændret uddannelsessystem, *jf. tabel 1*.

Tabel 1 Nye veje til de længste uddannelser

Pct.	Ordinær kandidat		Erhvervs kandidat	
	2-årig	1-årig (75 ECTS)	2-årig (120 ECTS)	1-årig (75 ECTS)
Kandidatuddannelsesveje før	100	-	-	-
Kandidatuddannelsesveje efter	50	35	5	10
- heraf andel der videreuddanner sig i det ordinære uddannelsessystem	-	7	-	2

Anm.: Fordelingen af kandidatuddannelsesveje vedrører dimittender, der i dag gennemfører en toårig kandidat. Herudover er der afgang fra bachelorniveau og direkte til arbejdsmarkedet. Det er illustrativt lagt til grund, at 20 pct. af dem, der tager en etårig kandidat senere vender tilbage til det ordinære uddannelsessystem og videreuddanner sig.

Kilde: Egne beregninger.

Nedenfor gennemgås virkningerne og de tilhørende kerneantagelser i to afsnit:

- Provenuvirkningerne af anbefalingspakken, dvs. påvirkningen på de offentlige finanser som følge af anbefalingerne.
- Illustrativ udmøntning af midlerne på det videregående uddannelsesområde samt resterende midler til andre områder.

Provenuvirkninger af anbefalingen (indtægtssiden)

Reformkommissionens anbefaling til et nyt uddannelsessystem vurderes at have en samlet provenuvirkning på ca. 4,5 mia. kr. (2022-pl) fuldt indfaset, *jf. tabel 2*. Det dækker over 1) virkningen af omlægningen mod kortere kandidatuddannelser og erhvervs kandidater samt 2) omlægningen fra SU-stipendier til SU-lån på kandidaten.

Tabel 2 Provenuvirkning af Reformkommissionens anbefaling

Mio. kr. (2022-pl)	Fuldt indfaset
1. Virkning af nye kandidatuddannelsesveje	2.450
1.1 Udgifter til SU	500
1.2 Udgifter til taxametertilskud	400
1.3 Arbejdsudbud	1.600
2. Omlægning af SU til SU-lån på kandidaten¹⁾	2.050
2.1 Udgifter til SU	1.500
2.2 Arbejdsudbud	600
Provenuvirkning i alt (1+2)	4.500
- Heraf SU	2.000
- Heraftaxameter	400
- Heraf arbejdsudbudsvirkning	2.200

Anm.: Virkning af SU er opgjort på baggrund af 2022-satsen og efter tilbageløb. Virkning på taxameterudgifter er opgjort på baggrund af en enhedstaxameterudgift (vægtet gennemsnit på tværs af takt 1, 2 og 3).

1) Omlægning af SU tager højde for videreuddannelse, jf. også anmærkning til tabel 3.

Afvigelse i summerne skyldes afrundinger.

Kilde: Finansministeriet, Uddannelses- og Forskningsministeriet samt egne beregninger.

1. Virkning af ændret uddannelseslandskab

Overordnet har anbefalingerne om nye veje til de længste uddannelser tre virkninger:

- 1.1) Udgifterne til SU reduceres, da nogle studerende i stedet for toårige ordinære kandidater gennemfører etårige kandidater eller erhvervskandidater, der ikke er SU-berettigede.
- 1.2) Udgifterne til taxametertilskud reduceres som følge af, at nogle studerende gennemfører de etårige kandidater (ordinære og erhvervskandidater) i stedet for toårige kandidater.
- 1.3) Arbejdsudbuddet stiger, dels da nogle studerende træder hurtigere ud på arbejdsmarkedet fra de etårige kandidater, og dels da studerende på erhvervskandidaterne forventeligt arbejder mere under studiet end studerende gør i dag på de toårige kandidater.

1.1 Forudsætninger og antagelser vedr. SU-besparelser sfa. strukturomlægningen

Udgifterne til SU afhænger af antallet af studerende, SU-satsen, hvor stor en andel af studerende der modtager SU under uddannelse og den typiske gennemførelsestid på uddannelserne inkl. eventuel forsinkelse. Herudover indregnes der en tilbageløbsfaktor som følge af skatter, moms og afgifter.

De centrale forudsætninger for beregningerne samt antagelserne omkring de nye kandidatveje til SU-beregningerne fremgår af tabel 3.

Tabel 3 Centrale forudsætninger og antagelser til SU-beregninger

Kendte forudsætninger for toårige kandidater			
Antal danske studerende (fuldførte, 2020)	19.500		
Antal internationale studerende (fuldførte, 2020)	3.500		
Andel SU-berettigede danske studerende	88%		
Andel SU-berettigede internationale studerende	42%		
Gennemsnitlig studieoverskridelse (måneder)	3,2		
SU-sats til ordinære kandidater (2022)	6.397		
Antagelser			
	Etårige kandidater	Toårige erhvervs-kandidater	Etårige erhvervs-kandidater
Antal ECTS	75	120	75
Normeret studietid (måneder)	12	46	24
Gns. studieoverskridelse (måneder)	1,8	3,2	1,8
Andel danske studerende, der modtager SU	88%	0%	0%
Andel internationale studerende, der modtager SU	42%	0%	0%

Anm.: Antal studerende er vist som afrundede tal.
 Kilde: Finansministeriet og Uddannelses- og Forskningsministeriet.

1.2 Forudsætninger og antagelser vedr. taxameterbesparelser

Taxameterudgifterne regnes på baggrund af taxametertaksten, antal studerende og studenterårsværk (STÅ) for uddannelsen. En kandidatuddannelse på 120 ECTS vil eksempelvis være opgjort til to STÅ. Uddannelsesinstitutionerne modtager således ikke mere i taxametertilskud, hvis de studerende overskrider den normerede studietid.

De centrale forudsætninger for taxameterberegningerne samt antagelserne omkring de nye kandidatveje fremgår af tabel 4.

Tabel 4 Centrale forudsætninger og antagelser til taxameterberegninger

Kendte forudsætninger for toårige kandidater			
Antal danske studerende (fuldførte, 2020)	19.500		
Antal internationale studerende (fuldførte, 2020)	3.500		
Enhedstaxametertakst (vægtet gennemsnit), kr. (2022-pl)	53.700		
Studenterårsværk (STÅ) for toårige kandidater	2		
Antagelser			
	Etårige kandidater	Toårige erhvervs-kandidater	Etårige erhvervs-kandidater
Enhedstaxametertakst	53.700	53.700	53.700
Studenterårsværk (STÅ)	1,25	2	1,25

Anm.: Antal studerende og enhedstaxametertakst er vist som afrundede tal. En etårig kandidat på 75 ECTS normeres til 1,25 studenterårsværk (STÅ).

Kilde: Uddannelses- og Forskningsministeriet.

Taxametertaksten er beregnet som en enhedstaxameterudgift, der er opgjort som et vægtet gennemsnit over antallet af dimittender, der har gennemført en uddannelse på hhv. takst 1, takst 2 og takst 3. Enhedstaxameterudgiften er opgjort til ca. 53.700 kr. (2022-pl) på kandidatuddannelserne inkl. resultat- og kvalitetstilskud.

1.3 Forudsætninger og antagelser vedr. arbejdsudbud

Opgørelsen af arbejdsudbudsvirkningen tager udgangspunkt i, hvor mange fuldtidsårsværk der er bundet i uddannelse før og efter omlægningen til det nye uddannelseslandskab. De kortere kandidatuddannelser medfører således, at flere dimittender kommer ud på arbejdsmarkedet tidligere.

Opgørelsen af arbejdsudbud afhænger af antallet af studerende på de enkelte uddannelsesveje, gennemsnitlig gennemførelsestid samt erhvervsfrekvenser under og efter studiet for hhv. danske og internationale studerende. Det bemærkes hertil, at studerende på en erhvervs kandidat er forpligtet til at arbejde som minimum 25 timer om ugen. Det lægges til grund i beregningerne, at studerende på erhvervs kandidaterne arbejder i gennemsnit 28 timer om ugen, hvilket svarer omtrent til omfanget for de nuværende erhvervs kandidatstuderende.

Der tages udgangspunkt i erhvervsfrekvenserne for kandidatstuderende i 2017, der vurderes at være seneste omtrent konjunkturneutrale år.

De centrale forudsætninger for arbejdsudbudsberegningerne samt antagelserne omkring de nye kandidatuddannelsesveje fremgår af tabel 5.

Tabel 5 Centrale forudsætninger og antagelser til arbejdsudbudsberegninger

Kendte forudsætninger for toårige kandidater			
Antal danske studerende (fuldførte, 2020)			19.500
Antal internationale studerende (fuldførte, 2020)			3.500
Erhvervsfrekvens for danske studerende, efter studiet			94%
Erhvervsfrekvens for internationale studerende, efter studiet			34%
Erhvervsfrekvens for danske studerende, under studiet			27%
Erhvervsfrekvens for internationale studerende, under studiet			27%
Gennemsnitlig studieoverskridelse (måneder)			3,2
Virkning på offentlig saldo af at øge den strukturelle beskæftigelse, pr. fuldtidsperson, mio. kr.			0,2
Antagelser			
	Etårige kandidater	Toårige erhvervs kandidater	Etårige erhvervs kandidater
Normeret studietid (måneder)	12	46	24
Gns. studieoverskridelse (måneder)	1,8	3,2	1,8
Erhvervsfrekvens for danske studerende, efter studiet	94%	94%	94%
Erhvervsfrekvens for internationale studerende, efter studiet	30%	50%	45%
Erhvervsfrekvens for danske studerende, under studiet	27%	76%	76%
Erhvervsfrekvens for internationale studerende, under studiet	27%	76%	76%

Anm.: Antal studerende er vist som afrundede tal.

Kilde: Finansministeriet og Uddannelses- og Forskningsministeriet.

2. Omlægning af SU til SU-lån på kandidaten

En omlægning af SU-stipendiet til SU-lån på kandidatuddannelsen vil påvirke den offentlige saldo gennem dels en direkte virkning og dels en adfærdseffekt (arbejdsudbud) som følge af en øget fremdrift. Beregningerne afhænger af antal studerende, andelen der modtager SU, SU-satsen, gennemsnitlig forsinkelse målt ved antal SU-klip, som den normerede ramme overskrides med, og en ”fremdriftsfaktor”.

Den direkte virkning opstår som følge af, at færre studerende fremover vil modtage SU-stipendiet. I provenuberegningerne for omlægning af SU-stipendier til lån er der korrigeret for, at indførelsen af 1-årige kandidatuddannelser i sig selv medfører, at færre personer vil modtage SU, *jf. også ovenfor*.

Omlægningen af SU-stipendiet til lån skaber et incitament for de studerende til at færdiggøre deres uddannelse hurtigere, da omkostninger ved at forlænge deres uddannelser ud over den normerede studietid øges (fremdriftsfaktor).

Der er ikke indregnet renteindtægter eller udgifter til misligholdt gæld i opgørelsen af provenuvirkningen, da disse indtægter og udgifter antages at have en tæt på lige størrelse. Tilsvarende er der ikke indregnet arbejdsudbudsvirkninger af forbedrede muligheder for at optage SU-lån, da nettonutidsværdien af de forbedrede lånemuligheder vil være relativt begrænset.

De centrale forudsætninger for beregningerne af omlægning fra SU til SU-lån fremgår af tabel 6.

Tabel 6 Centrale forudsætninger og antagelser beregning af omlægning til SU-lån

Forudsætninger for toårige kandidater			
Antal danske studerende (fuldførte, 2020)	19.500		
Antal internationale studerende (fuldførte, 2020)	3.500		
Andel SU-berettigede danske studerende	88%		
Andel SU-berettigede internationale studerende	42%		
Gennemsnitlig studieoverskridelse (måneder)	3,2		
SU-sats til ordinære kandidater (2022)	6.397		
Fremdriftsfaktor, 1-12 ekstra klip	0,8		
Fremdriftsfaktor, 13-24 ekstra klip	0,6		
Antal ekstra klip ud over normeret tid:			
1-12 ekstra klip	6,8		
13-24 ekstra klip	10,0		
>24 ekstra klip	10,0		
Andel der er forsinket på studiet:			
1-12 ekstra klip	0,44		
13-24 ekstra klip	0,07		
>24 ekstra klip	0,01		
Antagelser for etårige kandidater og erhvervs-kandidater			
	Etårige kandidater	Toårige erhvervs-kandidater	Etårige erhvervs-kandidater
Fremdriftsfaktor, 1-12 ekstra klip	0,8	0,8	0,8
Fremdriftsfaktor, 13-24 ekstra klip	0,6	0,6	0,6
Andel der er forsinket på studiet			
1-12 ekstra klip	0,22	0,44	0,22
13-24 ekstra klip	0,04	0,07	0,04
>24 ekstra klip	0,00	0,01	0,00
Antal ekstra klip ud over normeret tid:			
1-12 ekstra klip	7,8	6,8	7,8
13-24 ekstra klip	10,0	10,0	10,0
>24 ekstra klip	10,0	10,0	10,0

Anm.: Antal studerende er vist som afrundede tal.

Kilde: Finansministeriet og Uddannelses- og Forskningsministeriet.

Udmøntning af provenu (udgiftssiden)

Reformkommissionen lægger op til at anvise udmøntning af provenu på i alt ca. 2,8 mia. kr. på de videregående uddannelser, *jf. tabel 7.*

Tabel 7 Illustrativ udmøntning af provenu

Mio. kr., 2022-pl	
Udkast til udmøntning	
3. Virkning af efteruddannelse for etårige kandidater¹⁾	-250
3.1 Udgifter til taxametertilskud	-150
3.2 Arbejdsudbud	-150
4. Gratis undervisning på VVEU¹⁾	-1.200
4.1 Udgifter til taxametertilskud	-1.100
4.2 Arbejdsudbud	-100
5. Geninvestering af taxameter mv.	-600
5.1 Øget af takst til 1-årige kandidater (30 pct. på et år)	-150
5.2 Øgede takster på erhvervskandidater (50 pct. på et/to år)	-100
5.3 Stigning i beskæftigelsestaxameter (60 pct.)	-150
5.4 Tilskud til udvikling af nye uddannelser, kvalitetsløft på bacheloren mv.	-200
6. Øvrige kvalitetstiltag, fx Fond for udvikling af uddannelser²⁾	-750
Tiltag i alt (3+4+5+6+7)	-2.800
- heraf taxameter (3.1 + 5)	-750
- heraf øvrige investeringer i uddannelse (6)	-750
- heraf lavere indtægter fra deltagerbetaling (4.1)	-1.300
- heraf arbejdsudbudsvirknin ⁹⁾ (3.2)	-250
BALANCE (1+2+3+4+5+6)	1.700

Anm.: Der er afrundet til nærmeste 50 mio. kr. Totaler kan afvige fra summerede effekter grundet afrunding.

1) Målgruppen til VVEU er baseret på hele befolkningen og ikke kun dimittender fra kandidatuddannelser.

2) Kvalitetstiltag dækker bl.a. over nyt uddannelsesfakultet, Fond til udvikling af nye uddannelser, nyt uddannelsesråd, tilsyn af universitetsuddannelser, nyt optagesystem på kandidatuddannelser, vejledningsindsats på bacheloruddannelser mv.

Kilde: Finansministeriet, Uddannelses- og Forskningsministeriet samt egne beregninger.

3. Videreuddannelse i det ordinære uddannelsessystem

Det er forventningen at en andel af dem, som tager en etårig kandidat senere, vil vende tilbage til uddannelsessystemet og videreuddanne sig i det ordinære uddannelsessystem. Det kan illustrativt lægges til grund, at 20 pct. af de etårige kandidater senere vender tilbage og tager svarende til i gennemsnit 75 ECTS i det ordinære system, *jf. tabel 8.*

Tilbagevenden til uddannelsessystemet medfører udgifter til taxametertilskud og en negativ virkning på arbejdsudbuddet, da studerende under videreuddannelse er midlertidigt væk fra arbejdsmarkedet

Virkningen på SU-udgifter i forbindelse med videreuddannelse er indeholdt i den samlede virkning af omlægningen fra SU til SU-lån på kandidatuddannelserne.

Tabel 8 Antagelser til videreuddannelse i det ordinære uddannelsessystem

Antagelser			
	Etårige kandidater	Toårige erhvervs-kandidater	Etårige erhvervs-kandidater
Andel der videreuddanner sig	20%	0%	20%
Antal ECTS der tages	75		75

Anm.: Antal studerende er vist som afrundede tal. Det er illustrativt lagt til grund, at 20 pct. af de etårige kandidater senere vender tilbage og tager svarende til i gennemsnit 75 ECTS i det ordinære system.

Kilde: Uddannelses- og Forskningsministeriet.

4. Gratis undervisning på videregående VEU

Reformkommissionen ønsker at forbedre mulighederne for undervisning på videregående voksen- og efteruddannelse (VVEU) uden deltagerbetaling. Det er antaget, at aktiviteten på VVEU vil stige med 20 pct. for de grupper, som i dag bruger VVEU eksklusiv kandidatuddannede (dvs. for ufaglærte, faglærte og øvrige videregående uddannelser). For kandidatuddannede antages aktiviteten at stige med 40 pct. som følge af, at det vil blive mere attraktivt at deltage i VVEU som følge af lavere deltagerbetaling, og at strukturomlægningen kan øge efterspørgslen efter VVEU. Aktiviteten stiger målt i årselever svarende til fuldtidsstudium.

Den antagne stigning i aktiviteten er begrundet ud fra, at det vil blive mere attraktivt at deltage i VVEU som følge af lavere deltagerbetaling, og at strukturomlægningen kan øge efterspørgslen efter VVEU. Derfor kan stigningen i VVEU-deltagelsen blandt kandidatuddannede særligt ventes at blive udgjort af personer med en etårig kandidatuddannelse. Stigningen vil fx svare til, at mere end 40 pct. af etårige kandidater vender tilbage og tager 15 ECTS videregående VEU.

Der er udgifter forbundet med højere taxametertilskud til den VVEU-aktivitet, som allerede finder sted i dag, samt den ekstra VVEU-aktivitet (aktivitetsstigning). Samtidig er en negativ virkning på arbejdsudbuddet forbundet med den øgede VVEU-aktivitet, idet det forventes, at personer der deltager i VVEU vil arbejde mindre mens de læser.

Tabel 9 Centrale forudsætninger og antagelser til reduceret deltagerbetaling på VVEU

Aktivitet på VVEU i dag (årselever)	16.800
Stigning i aktivitet ift. i dag	25 pct.
- Kandidatuddannede	40 pct.
- Øvrige (ufaglærte, faglærte og øvrige videregående uddannelser)	20 pct.
Nygns. taxameter til VVEU	70.200
Mindsket erhvervsfrekvens under VVEU	-10 pct.point

Anm.: Antal årselever (2019) er vist som afrundede tal.

Kilde: Uddannelses- og Forskningsministeriet.

Udgifterne til højere taxametertilskud i VVEU-systemet skønnes at udgøre ca. 1,2 mia. kr. (2022-pl) inklusiv arbejdsudbudsvirkning.

5. Geninvestering i taxameter

Udgifterne til taxameterinvesteringer afhænger af antal studerende, antal studenterårsværk (STÅ) som uddannelserne er normeret til, samt niveauet for taxameter-tilskud. Der lægges op til, at taxametertilskuddet øges på den etårige kandidat med 30 pct. samt øges på erhvervs kandidaterne med 50 pct. i forhold til det gennemsnitlige niveau for de eksisterende toårige kandidater.

Der er lagt op til, at beskæftigelsestaxameteret øges med 60 pct.

De centrale antagelser til beregningerne af øgede taxametertakster fremgår af tabel 10.

Tabel 10 Centrale forudsætninger og antagelser til geninvestering i taxameter på hovedområder

Kendte forudsætninger for taxameterberegninger					
Antal studenterårsværk (STÅ) for etårige kandidater					1,25
Antal studenterårsværk (STÅ) for toårige erhvervs kandidater					2
Antal studenterårsværk (STÅ) for etårige erhvervs kandidater					1,25
Antagelser					
Øget taxameter på etårige kandidater					30 pct.
Øget taxameter på erhvervs kandidater					50 pct.
Øget beskæftigelsestaxameter					60 pct.
	SAMF	HUM	TEK	NAT	SUND
Antal studerende på etårige efter omlægning	5.500	2.800	1.200	800	>100
Antal studerende på erhvervs kandidater efter omlægning	1.800	900	400	300	>50

Anm.: Antal studerende er vist som afrundede tal.
Kilde: Uddannelses- og Forskningsministeriet.

6. Øvrige kvalitetstiltag

Udgifterne til uddannelsesfakultet, Fond for udvikling af uddannelse, kvalitetstilsyn og uddannelsesråd er skønmæssigt vurderet med afsæt i bevillinger til fx Danmarks Akkrediteringsinstitution og De Økonomiske Råds Sekretariat samt anbefalinger fra kvalitetsudvalget.