

Dokumentation for virkninger på de offentlige finanser ved hpx og 10. klasse

Baggrund

Reformkommissionen anbefaler justeringer af ungdomsuddannelseslandskabet, *jf. boks 1*. Dette notat beskriver de beregningstekniske forudsætninger, der ligger til grund for kommissionens vurdering af, hvordan den samlede omlægning af ungdomsuddannelseslandskabet og 10. klasse fuldt indfaset kan påvirke de offentlige finanser gennem ændringer i tilskud til undervisningstilbud, SU og arbejdsudbud.

Boks 1 Hovedtræk i kommissionens anbefaling om at omlægge ungdomsuddannelseslandskabet

Kommissionen anbefaler, at dele af indholdet i 10. klasse (ekskl. specialtilbud) indgår i hpx, som er en toårig almen-dannende ungdomsuddannelse, hvor undervisningen i høj grad er praksis- og anvendelsesorienteret.¹⁾ Dermed vil der ikke længere være 10. klasses tilbud, som de kendes i dag. Målgruppen for hpx er unge, som før omlægningen tilgår grundforløbets 1. del på erhvervsuddannelserne eller hf umiddelbart efter grundskolen (inkl. 10. klasse). Disse unge vil derfor alt andet lige opleve længere forløb sammenlignet med før omlægningen, mens fx unge, som tilgår 10. klasse og derefter de treårige gymnasiale uddannelser alt andet lige i gennemsnit vil opleve kortere forløb.

Anm.: Kommissionens anbefaling om at omlægge uddannelseslandskabet er uddybet i *Nye Reformveje 2* samt i faktaark på kommissionens hjemmeside.

¹⁾ Unge, som er indskrevet på specialtilbud defineres i nærværende notat som unge, der har behov for specialundervisning i mindst ni timer om ugen eller går på efterskoler godkendt med samlet særligt tilbud.

Omdannelsen af 10. klasse samt etableringen af hpx vil isoleret set medføre forskydninger af (ungdoms)uddannelsesforløb. Det er forudsat, at omdannelsen af 10. klasse og justeringer af tilskuddet til efterskolerne vil medføre, at flere unge tager efterskoleophold i 8./9. klasse, og at en gruppe unge vil tage et ungdomsår efter 9. klasse på de almene efterskoler. Derudover lægges det til grund, at der vil være øget aktivitet på FGU, *jf. senere i notatet*.

I nærværende notat beskrives de beregningstekniske forudsætninger, der ligger til grund for anbefaling 2.1-2.4 i *Nye Reformveje 2*. Kommissionens øvrige anbefalinger på ungdomsuddannelsesområdet er ikke beskrevet i dette notat, og den forudsatte virkning på de offentlige finanser af disse anbefalinger fremgår af separat økonomitabel på kommissionens hjemmeside.

Der er ikke tidligere gennemført lignende reformer af ungdomsuddannelserne, der kan lægges til grund for egentlige effektvurderinger eller skøn. En konkret udbo-ring af økonomien vil skulle afklares i et videre implementeringsarbejde, og der er derfor heller ikke tale om egentlige skøn. Beregningerne skal derfor betragtes som et illustrativt regneeksempel under en række beregningstekniske forudsætninger, hvor der tages udgangspunkt i et stiliseret eksempel på elevstrømme og uddannelseslængder, hvor unge tilgår samme ungdomsuddannelse, som de gør før omlægningen.¹ Beregningerne er forbundet med flere forbehold, *jf. boks 2*.

¹ Det indebærer, at det antages, at unge, som før omlægningen tilgår grundforløbets 1. del på erhvervsuddannelserne (GF1) eller hf umiddelbart efter grundskolen (inkl. 10. klasse), tilgår hpx forinden de tilgår hhv. grundforløbets 2. del (GF2) eller hf. Dette skyldes, at de er målgruppen for hpx.

Boks 2 Forbehold i beregningerne

Beregningerne skal betragtes som et illustrativt regneeksempel, da der ikke tidligere er gennemført lignende reformer, der kan lægges til grund for egentlige effektvurderinger eller skøn, og beregningerne er derudover forbundet med flere forbehold.

Der er bl.a. ikke taget højde for frafald og omvalg, og det forudsættes, at alle gennemfører ungdomsuddannelses tilbuddene på normeret tid. Endvidere er der lagt til grund, at populationen, der påvirkes, er konstant over tid (dvs. uændret demografi). Yderligere er det lagt til grund, at de offentlige finanser udelukkende påvirkes gennem ændrede ungdomsuddannelsesforløb ved omlægningen af ungdomsuddannelseslandskabet, og det forudsættes derfor ikke, at tilgangen til de videregående uddannelser påvirkes af omlægningen. Der regnes under forudsætning af, at omlægningen er fuldt indfasat, hvor samtlige personer i den arbejdsdygtige alder har været påvirket af omlægningen. En konkret udbringning af økonomien vil skulle afklares i et videre implementeringsarbejde.

Den skitserede virkning på de offentlige finanser afspejler de forudsætninger, der er lagt til grund i notatet. Beregningerne er i sagens natur forbundet med betydelig usikkerhed.

Illustrative virkninger på de offentlige finanser

Omlægningen vil alt andet lige medføre, at unge, som før omlægningen tilgår grundforløbets 1. del på erhvervsuddannelserne (GF1) eller hf, i gennemsnit vil opleve længere ungdomsuddannelsesforløb og dermed en senere indtræden på arbejdsmarkedet. Omvendt forudsættes det, at unge, som før omlægningen tilgår 10. klasse (ekskl. specialtilbud) og derefter de treårige gymnasiale uddannelser, alt andet lige vil opleve kortere ungdomsuddannelsesforløb og dermed indtræde på arbejdsmarkedet i en yngre alder. Det afspejler, at der vil være modsatrettede bevægelser, hvor nogle ungdomsuddannelsesforløb forlænges, mens andre forkortes. Samlet set medfører de beregningstekniske antagelser og forudsætninger, at unge i gennemsnit afslutter deres ungdomsuddannelsesforløb i en yngre alder. Kommissionen har indlagt en række beregningstekniske forudsætninger for de ændrede elevstrømme, som kommissionen vurderer er nødvendige for at tilvejebringe tilstrækkeligt provenu til den nye ungdomsuddannelse. Antagelser og forudsætninger om elevstrømme mv. uddybes senere i notatet.

På baggrund af et illustrativt regneeksempel vurderer kommissionen, at omlægningen af ungdomsuddannelseslandskabet vil være forbundet med merudgifter på 850 mio. kr., *jf. tabel 1*. Heraf kan 1.350 mio. kr. henføres til øgede udgifter til undervisningstilbud, mens der er merindtægter fra øget arbejdsudbud på 450 mio. kr. og mindreudgifter på 50 mio. kr. til SU.

Merindtægter fra arbejdsudbud og mindreudgifter til SU afspejler, at unge i gennemsnit forudsættes at indtræde på arbejdsmarkedet i en yngre alder. Det kan særligt henføres til omdannelsen af 10. klasse. Merudgifterne til tilskud til undervisningstilbud afspejler, at merudgifterne forbundet med introduktionen af hpx forudsættes at være højere end mindreudgifterne ved at omdanne ordinær 10. klasse og omlægge tilskuddet til efterskolerne.

Tabel 1 Illustrative virkninger på de offentlige finanser ved kommissionens anbefaling om at omlægge ungdomsuddannelseslandskabet og introduktion af hpx ved fuld indfasning

	<i>Mio. kr. (2023-pl)</i>
Omlægning af ordinær 10. klasse¹⁾	-2.400
Tilskud til undervisningstilbud	-600
Arbejdsudbud	-1.800
Omlægning af tilskud til efterskoler	-3.050
Tilskud til undervisningstilbud	-450
Arbejdsudbud ²⁾	-2.600
Hpx mv.³⁾	5.950
Tilskud til undervisningstilbud	2.250
Arbejdsudbud	3.750
Ændring i SU-udgifter	-50
FGU sfa. omdannelse af 10. klasse⁴⁾	350
Tilskud til undervisningstilbud (inkl. skoleydelse)	150
Arbejdsudbud	200
I alt	850
Tilskud til undervisningstilbud	1.350
Arbejdsudbud	-450
Ændring i SU-udgifter	-50

Anm.: Der er afrundet til nærmeste 50 mio. kr. Tallene summerer derfor nødvendigvis ikke til totalen. Beregningerne er behæftet med betydelig usikkerhed og beror på en række beregningstekniske forudsætninger, og de skal derfor udelukkende betragtes som regneeksempler i stiliserede forløb. Beregningerne er forbundet med forbehold, som er uddybet i nærværende notat.

¹⁾ Omfatter folkeskoler og frie grundskoler.

²⁾ Forældrenes egenbetaling til efterskoler er er indkomstafhængig. Omlægningen af tilskuddet til efterskolerne forventes derfor at påvirke forældrenes arbejdsudbud svarende til en ændring i forældrenes marginalsat og disponible indkomst. Dette er indregnet i den illustrative virkning på arbejdsudbuddet ved at omdanne tilskuddet til efterskolerne.

³⁾ Omfatter hpx samt omlægning af hf og grundforløbs 1. del. Det er beregningsteknisk forudsat, at taksten pr. årselev på hpx tilsvare taksten pr. årselev på erhvervsuddannelsernes grundforløb. Dette er uddybet senere i notatet.

⁴⁾ Det lægges til grund, at omlægningen af 10. klasse (ekskl. specialtilbud) vil føre til øget aktivitet på FGU, hvilket er beskrevet i nærværende notat. Beregningerne skal ikke ses i relation med kommissionens særskilt anbefaling om, at FGU skal være en ret for visse unge (anbefaling 2.7.a).

Kilde: Egne beregninger.

Centrale antagelser

Det er lagt til grund, at en årgangsstørrelse er konstant i alle årene og udgøres af ca. 70.000 personer, tilsvarende årgangsstørrelsen, der afsluttede 9. klasse i undervisningsåret 2019/2020. Der tages udgangspunkt i populationen af unge, der afsluttede 9. klasse i undervisningsåret 2019/2020.² Halvdelen af denne population overgik efterfølgende til 10. klasse, og deres overgang til forløb, herunder ungdomsuddannelser, defineres således efter afslutningen på 10. klasse (som sker i skoleåret 2020/2021). De relative overgangsmønstre for populationen før omlægningen er vist i tabel 2.

² Der er også anvendt overgangsmønstre for unge, der afsluttede 9. klasse i hhv. undervisningsåret 2017/2018 og 2018/2019 for at undersøge følsomheden ved at tage udgangspunkt i én årgang. Det giver ikke anledning til betydelige forskelle, såfremt der i stedet tages udgangspunkt i en af disse årgange.

Tabel 2 Videre uddannelsesforløb for en årgang efter afslutningen på 9. klasse og 10. klasse, afsluttet 9. klasse i 2019/2020, pct.

	hf	GF1	Treårig gym.	FGU	Øvrige	I alt
Fra 9. klasse	2	7	34	1	6	50
Fra 10. klasse	5	9	27	2	8	50
Efterskoler ¹⁾	2	4	20	0	2	28
Ordinær ²⁾	3	4	6	1	3	16
Specialtilbud ³⁾	0	1	0	1	3	5
I alt	7	16	60	3	14	100

Anm.: Summen af de enkelte deelelementer summer ikke nødvendigvis til totalen grundet afrundinger. Tabellen viser tilgange for unge, der afsluttede 9. klasse i skoleåret 2019/2020 3 måneder efter, at de afsluttede 9. eller 10. klasse. "Øvrige" inkluderer unge, der tilgår grundforløbets 2. del på erhvervsuddannelserne uden at tilgå grundforløbets 1. del først, Særligt tilrettelagt ungdomsuddannelse (STU), et grundskoletilbud efter afslutning på 10. klasse, arbejdsmarkedet, eller som ikke er tilgået et forløb.

¹⁾ Omfatter ikke unge, som indskrevet på efterskoler godkendt med et samlet særligt undervisningstilbud, der i stedet indgår i "specialtilbud".

²⁾ Omfatter folkeskoler, friskoler og private grundskoler. Omfatter ikke unge, som er indskrevet på specialtilbud, der i stedet indgår i "specialtilbud".

³⁾ Unge, som er indskrevet på specialtilbud defineres i disse beregninger som elever, der har behov for specialundervisning i mindst ni timer om ugen eller går på efterskoler med samlet særligt tilbud.

Kilde: Børne- og Undervisningsministeriet samt egne beregninger.

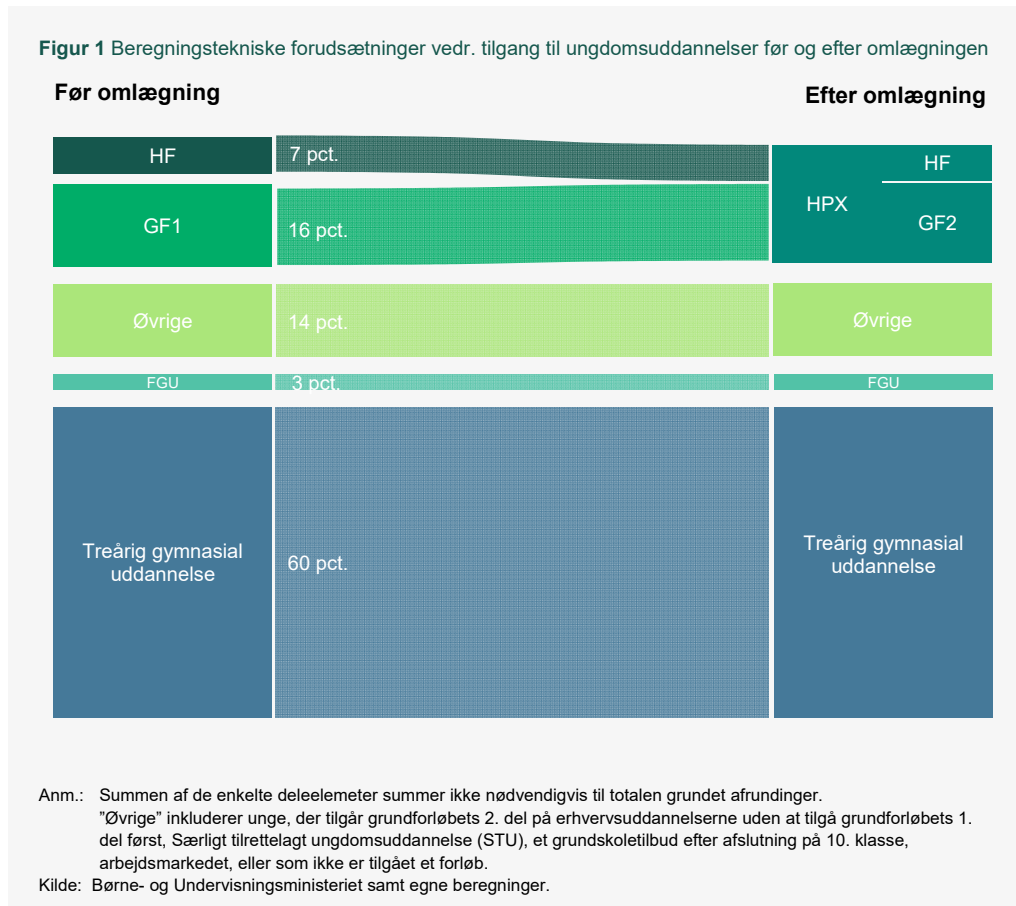
Forudsætninger vedr. tilgang til ungdomsuddannelser

Det forudsættes, at unge både før og efter omlægningen vil tilgå samme ungdomsuddannelse. Det indebærer følgende beregningstekniske antagelser:

- Unge, der før omlægningen tilgår hf umiddelbart efter afslutningen på grundskolen (9./10. klasse), vil efter omlægningen tilgå hpx og derefter hf.
- Unge, der før omlægningen tilgår grundforløbets 1. del på erhvervsuddannelserne umiddelbart efter afslutningen på grundskolen (9./10. klasse), vil efter omlægningen tilgå hpx og derefter grundforløbets 2. del på erhvervsuddannelserne.
- Unge, der før omlægningen tilgår de treårige gymnasiale uddannelser umiddelbart efter afslutningen på grundskolen (9./10. klasse), vil fortsat tilgå de treårige gymnasiale uddannelser efter omlægningen.
- Unge, der før omlægningen tilgår grundforløbets 2. del på erhvervsuddannelserne (GF2) umiddelbart efter afslutningen på grundskolen (9./10. klasse), vil fortsat gøre det efter omlægningen.³
- Unge, der før omlægningen tilgår FGU umiddelbart efter afslutningen på grundskolen (9./10. klasse), vil fortsat gøre det efter omlægningen.
- Unge, der før omlægningen ikke tilgår en studiekompetencegivende ungdomsuddannelse umiddelbart efter afslutningen på grundskolen (9./10. klasse), vil fortsat ikke gøre det efter omlægningen.

³ Det er muligt at tilgå grundforløbets 2. del på erhvervsuddannelserne umiddelbart efter afslutningen på grundskolen (9./10. klasse) uden først at have tilgået grundforløbets 1. del på erhvervsuddannelserne, såfremt man på forhånd har en uddannelsesaftale med en virksomhed.

Ovenstående forudsætninger om elevstrømme, der er lagt til grund i beregningerne, er illustreret i figur 1.



Forudsætninger vedr. omlægning af 10. klasse

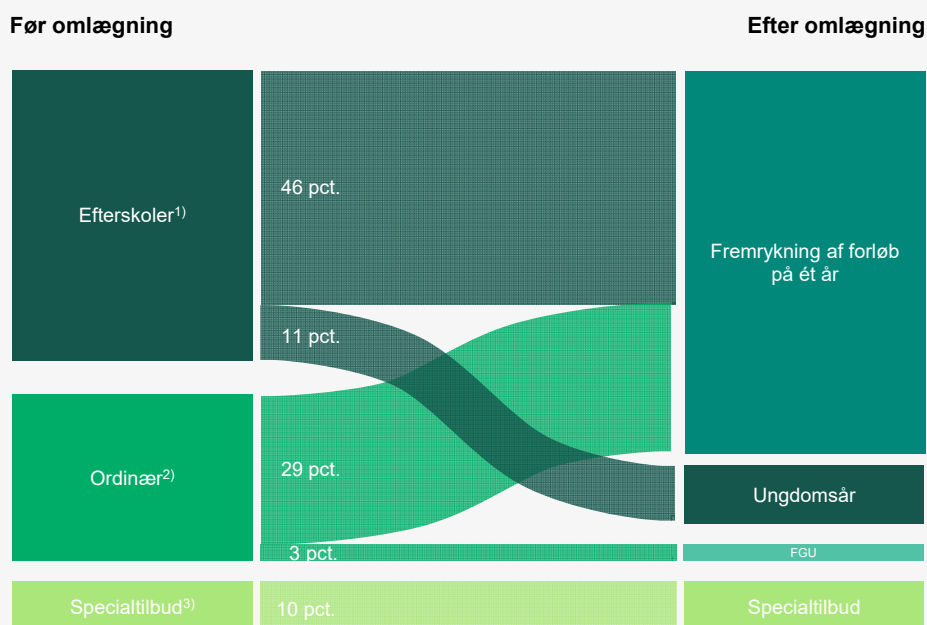
Det er som udgangspunkt lagt til grund, at omdannelsen af 10. klasse medfører, at forløb fremrykkes med ét år for unge, der før omlægningen tilgår 10. klasse. Det forudsættes dog, at ikke alle unge, som før omlægningen tilgår 10. klasse, vil tilgå deres efterfølgende forløb ét år tidligere, og der regnes derfor ikke med fuldt gennemslag ved omdannelse af 10. klasse. Bl.a. fastholdes muligheden for specialundervisning på 10. klassetrin, det forudsættes, at nogle unge vil tage et ungdomsår efter 9. klasse på de almene efterskoler, og der forudsættes øget aktivitet på FGU. Dette beskrives nedenfor, og forudsætninger om elevstrømme, der er lagt til grund i beregningerne, er illustreret i figur 2.

Kommissionen anbefaler at bevare et tilbud om et ekstra års undervisning til de elever, der har behov for specialundervisning i mindst ni timer om ugen eller går på efterskoler godkendt med samlet særligt tilbud, hvorfor de ikke antages at blive påvirket af omdannelsen af 10. klasse.

Kommissionen anbefaler at omlægge det offentlige tilskud til efterskolerne. Det er beregningsteknisk forudsat, at 20 pct. vil konvertere deres efterskoleophold i 10. klasse til et ungdomsår efter 9. klasse på efterskolerne, hvorfor denne gruppe ikke

vil opleve en fremrykning af deres forløb. Yderligere forudsættes det beregnings-teknisk, at det er den gennemsnitlige efterskoleelev i 10. klasse, der konverterer ef-terskoleopholdet til et ungdomsår, og at det dermed ikke er en bestemt gruppe (fx dem, der efterfølgende tilgår de treårige gymnasiale uddannelser). Omlægningen af tilskuddet til efterskolerne er yderligere beskrevet i et faktaark på kommissionens hjemmeside.

Figur 2 Beregningstekniske forudsætninger vedr. forløb i (året for) 10. klasse før og efter omlægningen



Anm.: Summen af de enkelte deleelementer summer ikke nødvendigvis til totalen grundet afrundinger. Det er illustrativt lagt til grund, at det udelukkende er unge, som før omlægningen tilgår ordinær 10. klasse, der vil tilgå et FGU-forløb som følge af omlægningen. Der kan også være unge, som før omlægningen tilgår 10. klasse på de almene efterskoler, der vil tilgå et FGU-forløb efter omlægningen. Det lægges derfor til grund, at der vil være øget aktivitet på FGU, svarende til at ca. 7 pct. af dem, der før omlægningen tilgår ordinær 10. klasse, vil tilgå et FGU-forløb med en varighed på ét år

¹⁾ Omfatter ikke unge, som indskrevet på efterskoler med et samlet særligt undervisningstilbud, der i stedet indgår i "specialtilbud".

²⁾ Omfatter folkeskoler, friskoler og private grundskoler. Omfatter ikke unge, som unge indskrevet på specialtilbud, der i stedet indgår i "specialtilbud".

³⁾ Omfatter unge, som er indskrevet på specialtilbud defineres i disse beregninger som elever, der har behov for specialundervisning i mindst ni timer om ugen eller går på efterskoler med samlet særligt tilbud.

Kilde: Illustrativt regneeksempel.

Det er lagt til grund, at omdannelsen af 10. klasse (ekskl. specialtilbud) vil medføre øget aktivitet på FGU.⁴ Dette skyldes to effekter. For det *første* er det lagt til grund, at nogle unge – svarende til ca. 7 pct. af dem, der før omlægningen tilgår ordinær 10. klasse – vil tilgå et FGU-forløb med en varighed på ét år i stedet for 10. klasse. For det *andet* er det lagt til grund, at unge, der før omlægningen overgår til FGU umiddelbart efter 10. klasse (ekskl. specialtilbud), tilgår FGU umiddelbart efter 9. klasse. Det forudsættes, at det gennemsnitlige FGU-forløb for den pågældende

⁴ Det er forudsat, at der ikke er overlap mellem kommissionens anbefaling om at hhv. omlægge ungdomsud-dannelseslandskabet (anbefaling 2.1-2.4) og give visse unge ret til FGU (anbefaling 2.7.a).

gruppe efter omlægningen forlænges fra 15 måneder til 2 år, som i udgangspunktet er tidsbegrænsningen på FGU.⁵

Forudsætninger og antagelser vedr. tilskud til undervisningstilbud

Der tages udgangspunkt i taksterne pr. årselev i det nuværende ungdomsuddannelseslandskab. Kommissionen anbefaler ikke en konkret takst for hpx, og det vil således være en del af implementeringsarbejdet at fastlægge denne.

Det er beregningsteknisk forudsat, at taksten pr. årselev på hpx tilsvare den gennemsnitlige takst pr. årselev på erhvervsuddannelsernes grundforløb. Det bemærkes, at den gennemsnitlige takst pr. årselev på erhvervsuddannelsernes grundforløb (og dermed også beregningsteknisk på hpx) er højere end på de treårige gymnasiale uddannelser og hf. Yderligere antages det, at taksten pr. årselev på hf ikke påvirkes af omlægningen. Det samlede tilskud til hf for unge (som efter omlægningen alt andet lige kun vil bruge halvandet år på hf i stedet for to år) antages derfor at udgøre $\frac{3}{4}$ af tilskuddet for toårigt hf.

Forudsætninger og antagelser vedr. arbejdsudbud

Kommissionen noterer sig, at Finansministeriet i perioden mellem *Nye Reformveje 1* og *Nye Reformveje 2* har opdateret regneprincipper, hvor virkningen på arbejdsstyrken opdeles på hhv. ændringer i strukturel beskæftigelse og strukturel ledighed.⁶ I opgørelsen af saldoeffekten for den strukturelle beskæftigelse tages der udgangspunkt i forskellige lønninger for henholdsvis studerende og færdiguddannede. Dertil indregnes eksplicit en negativ saldoeffekt for den andel, som overgår til (strukturel) ledighed.

For personer, der får fremrykket deres forløb med ét år grundet omdannelsen af 10. klasse, vil det alt andet lige medføre en negativ arbejdsudbudsvirkning under forløbet (da de ikke er i beskæftigelse i 10. klasse efter omlægningen) og en positiv arbejdsudbudsvirkning af ét års tidligere indtræden på arbejdsmarkedet.

Omvendt vil etableringen af hpx – og dermed længere forløb for personer, der før omlægningen tilgår grundforløbets 1. del på erhvervsuddannelserne – være forbundet med en positiv arbejdsudbudsvirkning under uddannelse (da de er indskrevet på uddannelsen i længere tid) og en negativ arbejdsudbudsvirkning af en senere indtræden på arbejdsmarkedet.

Forudsætninger og antagelser vedr. SU-udgifter

SU-udgifterne påvirkes af omlægningen af ungdomsuddannelseslandskabet, da nogle er indskrevet på et uddannelsesforløb i kortere tid, mens de er over 18 år, og andre er indskrevet i længere tid. Personer, der i dag går direkte fra 9. eller 10.

⁵ FGU har en samlet varighed på op til 2 år. Med kommunalbestyrelsens godkendelse, kan institutionen forlænge uddannelsesperioden for en elevs samlede uddannelsesforløb, når særlige pædagogiske, faglige eller personlige forhold taler herfor. Forlængelse af uddannelsesperioden for en elevs samlede uddannelsesforløb kan maksimalt gives i et omfang, der svarer til 10 pct. af institutionens samlede årselevtal i det forudgående finansår.

⁶ Hidtil har der været anvendt en saldoeffekt på 200.000 kr. pr. person, der flyttes til at være en del af arbejdsstyrken. De opdaterede saldoeffekter afspejler en mere detaljeret opdeling af ændringerne i arbejdsstyrken.

klasse til grundforløbets 1. del på erhvervsuddannelserne, vil fremover i højere grad udløse SU, da de antages først at tilgå hpx, hvorefter de tilgår til grundforløbets 2. del på erhvervsuddannelserne.

Omvendt vil unge, der tilgår 10. klasse (ekskl. specialtilbud) og derefter de treårige gymnasiale uddannelser, i gennemsnit afslutte deres ungdomsuddannelsesforløb i en yngre alder og dermed udløse mindre SU.

Det er beregningsteknisk lagt til grund, at alle unge på de ordinære ungdomsuddannelser er hjemmeboende. Derudover forudsættes det, at unge afslutter 9. klasse i året, hvor de fylder 16 år, og at unge er født ligeligt over året. I beregningerne tages højde for tilbageløb fra skatter og afgifter.